

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

Fascicolo Speciale n. 5 (2025)

Strumenti e sedi di raccordo nella
governance multilivello

La giustiziabilità del principio di leale cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni

Roberto Fusco

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-4-39

Il principio di leale cooperazione informativa può essere definito come il principio in base al quale le diverse pubbliche amministrazioni debbono cooperare nello scambio di dati, informazioni e documenti che siano funzionali allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. Questo principio riveste un'importanza cruciale nel percorso di progressiva digitalizzazione ed automazione dei processi decisionali della pubblica amministrazione. Nonostante nel nostro ordinamento siano previsti una serie di strumenti volti a rendere sempre più effettivo e agile lo "scambio informativo" tra amministrazioni, non sempre nei fatti tale "cooperazione informativa" avviene in modo pieno. Si pone, pertanto, la necessità di indagare il livello di giustiziabilità di tale principio, ossia di verificare quali sono i rimedi procedimentali e processuali a disposizione di una pubblica amministrazione che voglia reagire alla omessa trasmissione di dati, informazioni e documenti necessari allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali.

The justiciability of the principle of loyal cooperation between public administrations

The principle of loyal information cooperation can be defined as the principle according to which different public administrations must cooperate in the exchange of data, information and documents that are functional to the performance of their institutional functions. This principle is of crucial importance in the progressive digitisation and automation of decision-making processes in public administration. However, even though this instrument provides a series of tools aimed at making the "exchange of information" between administrations increasingly effective and agile, in practice this "information cooperation" does not always take place in full. There is therefore a need to investigate the enforceability of this principle, i.e., to verify what

procedural and legal remedies are available to a public administration that wishes to react to the failure to transmit data, information and documents necessary for the performance of its institutional functions.

Sommario: 1. Premessa.- 2. Il principio di leale cooperazione informativa e la sua rilevanza costituzionale.- 3. La normativa del CAD sulla trasmissione dei documenti e sullo scambio dei dati tra pubbliche amministrazioni.- 4. Il dibattito sulla legittimazione attiva della pubblica amministrazione in materia di accesso ai documenti amministrativi.- 5. La giustiziabilità del principio: un tentativo di ricostruzione dei rimedi a disposizione della pubblica amministrazione richiedente.- 6. Le sanzioni come rimedio aggiuntivo con efficacia deterrente: il caso dell'omessa comunicazione dei fabbisogni standard da parte degli enti locali.- 7. Brevi considerazioni di sintesi e alcune proposte de jure condendo.

1. Premessa

Il crescente pluralismo istituzionale, il decentramento delle funzioni amministrative e soprattutto la progressiva digitalizzazione e automazione dell'attività amministrativa sono i fattori in base ai quali le pubbliche amministrazioni, oggi più che ieri, sono costrette a collaborare tra loro per l'efficiente svolgimento delle funzioni amministrative di reciproca competenza^[1].

Le pubbliche amministrazioni, infatti, per poter svolgere le attività di propria competenza si trovano spesso a dover acquisire, raccogliere ed utilizzare una molteplicità di dati, documenti e informazioni in possesso di altri enti e ciò, sia per l'esercizio delle tipiche funzioni amministrative, quanto per l'erogazione dei pubblici servizi e per lo svolgimento delle attività di carattere privatistico^[2].

Un aspetto rilevante nelle relazioni tra le varie pubbliche amministrazioni è costituito dalla necessità delle stesse di cooperare tra loro per lo svolgimento della propria attività e, a tal fine, di attingere reciprocamente ai propri bagagli conoscitivi^[3]. Questa crescente necessità costituisce l'occasione per indagare la sussistenza, nel nostro ordinamento, di un vero e proprio principio di "cooperazione informativa", ossia un principio in base al quale le pubbliche amministrazioni siano obbligate a cooperare tra loro nello scambio di dati,

informazioni e documenti che siano per loro necessari allo svolgimento delle proprie funzioni. La dottrina si è già interrogata in passato sulla sussistenza di tale principio, individuando nella giurisprudenza della Corte costituzionale le sue fondamenta e le sue principali caratteristiche ^[4].

In relazione a detto principio, più di recente, è stato indagato il tema della circolazione dei dati tra pubbliche amministrazioni, poiché lo scambio di dati attraverso sistemi caratterizzati dal requisito dell'interoperabilità, visto il progressivo utilizzo delle nuove tecnologie applicate all'attività amministrativa, ha assunto via via un crescente rilievo ^[5]. Un altro tema che è stato affrontato è quello dei limiti allo scambio di informazioni, dati e documenti tra pubbliche amministrazioni quando questo riguardi dati personali, evenienza in presenza della quale la pubblica amministrazione detentrici dei dati dovrà tenere conto dei limiti normativi (nazionali ed europei) previsti a tutela della privacy ^[6].

In questo breve contributo, più che indagare sulle modalità operative e sui connessi limiti applicativi di questo principio, si proverà ad analizzarne la c.d. giustiziabilità da parte della pubblica amministrazione che si assume lesa da una sua violazione. Si proverà, cioè, ad indagare quali strumenti ha a disposizione una pubblica amministrazione che si trovi nella situazione di subire un pregiudizio a causa del comportamento di un'altra pubblica amministrazione che ometta (o neghi esplicitamente) la trasmissione di dati, documenti o informazioni necessari all'ente richiedente per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

2. Il principio di leale cooperazione informativa e la sua rilevanza costituzionale

Nel contesto della giurisprudenza costituzionale relativa al principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni, si è sedimentato un orientamento in parte peculiare nelle fattispecie in cui l'adempimento che la legislazione regionale richiede all'autorità statale consista nella semplice trasmissione di dati ^[7]. Secondo la Corte, infatti, è pacifico che l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di dati rappresentano altrettante modalità mediante le quali si estrinseca, a un livello minimo, la leale cooperazione fra Stato e regioni preordinata a garantire l'efficienza dell'esercizio delle rispettive competenze ^[8].

Le sentenze della Corte costituzionale, in realtà, lambiscono soltanto il tema, non

enucleando una definizione di tale principio, ma dandolo quasi per scontato. Infatti, proprio tenendo conto del fatto che l'orientamento in base al quale la leale cooperazione informativa fra livelli istituzionali è ormai sedimentato, la Consulta si limita ad affermare che la mera trasmissione delle informazioni acquisite nel corso della normale attività istituzionale costituisce un onere collaborativo "di base", che comporta la reciproca comunicazione di dati, anche fra autorità incardinate in enti – e a livelli istituzionali – diversi^[9].

Da questa giurisprudenza costituzionale, pertanto, si può evincere che il principio di leale cooperazione informativa abbia una vincolatività autonoma che deriverebbe dalla Costituzione stessa. Pare potersi desumere, quindi, che il dovere di leale cooperazione informativa fra amministrazioni di diverso livello sia sostanzialmente immanente al sistema costituzionale e che il suo fondamento normativo sarebbe rintracciabile fra le pieghe dell'art. 97 Cost. il quale risulterebbe, a questi fini, per così dire, "*self-executing*". Non a caso, la cooperazione informativa è stata costantemente riconosciuta quale dovere generale delle istituzioni non solo nella giurisprudenza costituzionale recente, ma ben prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, già nelle pronunce dei primi anni Novanta del ventesimo secolo^[10]. Il principio di leale cooperazione informativa, infatti, costituisce una specificazione del generale principio di leale cooperazione fra autorità pubbliche che, a sua volta, rappresenta un corollario del più generale principio di buon andamento che è previsto dall'art. 97, comma 1, Cost.^[11].

3. La normativa del CAD sulla trasmissione dei documenti e sullo scambio dei dati tra pubbliche amministrazioni

Il fatto che detto principio discenda direttamente dal dettato della nostra Carta costituzionale non significa che nel nostro ordinamento non vi siano delle norme positive che disciplinino le modalità operative attraverso le quali debba avvenire lo scambio di dati, informazioni e documenti tra pubbliche amministrazioni.

Il tema della trasmissione dei documenti e dello scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni trova la sua disciplina generale nel d.lgs. n. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale, il c.d. CAD).

L'art. 47 CAD prevede che la trasmissione dei documenti tra le pubbliche

amministrazioni debba avvenire (in via alternativa) attraverso tre diverse modalità: a) l'utilizzo della posta elettronica; b) la cooperazione applicativa; c) l'accesso telematico secondo le modalità comunicate dall'amministrazione che lo detiene^[12].

La norma cardine sul tema dello scambio dei dati, invece, è costituita dal successivo art. 50 CAD. Secondo il primo comma di questa disposizione, i dati delle pubbliche amministrazioni sono (formati, raccolti, conservati) resi disponibili e accessibili (con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) alle altre pubbliche amministrazioni (e ai soggetti privati) alle condizioni previste dall'ordinamento, fatti salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle norme in materia di protezione dei dati personali e di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico^[13]. Il secondo comma, invece, si occupa specificamente della trasmissione e dello scambio dei dati tra le amministrazioni, prescrivendo che qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione (con alcune limitazioni ed esclusioni^[14]), è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando la sua utilizzazione sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente richiedente^[15]. Quindi, la messa a disposizione dei dati da parte dell'amministrazione, da una parte costituisce un obbligo per la pubblica amministrazione che li detiene e dall'altra non è assoluta, ma deve essere compatibile con i limiti previsti dalla normativa (europea e nazionale) in materia di diritto di accesso, di protezione dei dati personali e di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.

Il disposto dell'art. 50, CAD è strettamente collegato con il successivo art. 50-ter, CAD prevedente la progettazione, lo sviluppo e la realizzazione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto, per finalità istituzionali, dai soggetti pubblici, nonché la condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi, in conformità alla disciplina vigente. La piattaforma è gestita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è costituita da un'infrastruttura tecnologica che rende possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni (e dei gestori di servizi pubblici) mediante l'accreditamento, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati ad operare sulla stessa^[16].

Il comma 5 dell'art. 50-ter, CAD prevede che l'inadempimento dell'obbligo di

rendere disponibili e accessibili le proprie basi dati costituisce un'ipotesi di mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione (non inferiore al 30%) della loro retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance (oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture)^[17].

L'art. 73, comma 1, CAD, poi, disciplina il Sistema pubblico di connettività e cooperazione

(SPCC) come l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni^[18], che permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati^[19].

La cooperazione informativa muta in modo radicale le modalità di interazione tra le pubbliche amministrazioni perché essa comporta un'immediata apprensione del dato da parte di una pubblica amministrazione richiedente mediante l'interazione del proprio sistema informativo con quello dell'amministrazione titolare del dato^[20]. Quindi, da una prospettiva atomistica in cui ogni amministrazione è detentrica delle informazioni funzionali all'esercizio delle proprie competenze, si mira ad arrivare ad un sistema in cui i dati complessivamente acquisiti nella sfera pubblica sono posti al servizio delle amministrazioni nel loro complesso (nei limiti necessari allo svolgimento delle relative funzioni) grazie all'interconnessione delle banche dati^[21]. Affinché ciò avvenga, è necessario che i sistemi delle pubbliche amministrazioni siano interoperabili, ossia tra gli stessi deve essere possibile uno scambio effettivo ed automatizzato di dati o di informazioni^[22].

L'AgID, con determinazione n. 547/2021, ha adottato le *“Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle pubbliche amministrazioni”* e le *“Linee guida tecnologiche e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici”*, confermando l'importanza dell'interoperabilità come strategia per la trasformazione digitale della pubblica amministrazione e per l'efficientamento dell'attività amministrativa.

L'interoperabilità, infatti, costituisce la massima espressione della cooperazione

amministrativa giacché lo scambio di informazioni avviene direttamente “sul posto”, mutando in maniera radicale la modalità di interazione tra pubbliche amministrazioni.

La prospettata evoluzione in senso tecnologico e interconnesso degli strumenti in dotazione alle amministrazioni non è meramente teorica ma trova già riscontro pratico in molteplici fattispecie^[23]. Ad oggi, tuttavia, tale interoperabilità non può dirsi ancora compiuta. Tante sono le pubbliche amministrazioni che non sono connesse a tale sistema e, comunque, tanti sono i documenti, le informazioni e i dati che non ne fanno parte. Così, in molte ipotesi, la cooperazione informativa deve attuarsi attraverso il canale tradizionale, ossia attraverso una richiesta esplicita di trasmissione dei documenti, informazioni o dati, a cui l'amministrazione destinataria può rispondere, ai sensi dell'art. 47 CAD, o attraverso un invio per posta elettronica o attraverso l'accesso telematico secondo le modalità comunicate dall'amministrazione che riceve la richiesta. Qualora tale richiesta rimanga inevasa (o l'amministrazione opponga un diniego) si pone il problema della giustiziabilità della posizione dell'amministrazione richiedente, problema sul quale si proverà ad effettuare qualche breve riflessione.

4. Il dibattito sulla legittimazione attiva della pubblica amministrazione in materia di accesso ai documenti amministrativi

Il tema dei rimedi avverso l'omissione o il rifiuto ad una richiesta di trasmissione documentale tra pubbliche amministrazioni, costituente una violazione del principio di leale cooperazione informativa, impone un breve inquadramento della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi, con particolare riguardo alla dibattuta questione della legittimazione attiva della pubblica amministrazione per l'accesso ai documenti amministrativi (di un'altra pubblica amministrazione)^[24]. La questione è sorta con riferimento all'accesso documentale ex artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990, che è stato per anni lo strumento principe per l'attuazione del principio di trasparenza amministrativa^[25]. Il soggetto legittimato a richiedere l'accesso deve essere titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento di cui si chiede l'ostensione, mentre l'oggetto della richiesta di accesso

possono essere solo i documenti amministrativi^[26].

Il testo originario dell'art. 22, l. n. 241/1990 riconosceva il diritto di accesso "a chiunque" avesse interesse, senza distinguere tra soggetti privati e pubblici^[27]. A seguito della riforma della l. n. 15/2005, però, l'attuale art. 22 comma 1, l. n. 241/1990, a seguito della riforma della l. n. 241/1990, si riferisce a «*tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi*», lasciando intendere una esclusione dei soggetti pubblici. Tale esclusione sembra trovare conferma nel comma 5 del medesimo art. 22, secondo il quale «*L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici, (...) si informa al principio di leale cooperazione istituzionale*»^[28]. Il vigente quadro normativo ha comportato notevoli dubbi ed incertezze sulla disciplina applicabile alla pubblica amministrazione che richiede l'accesso a documenti di un'altra amministrazione^[29].

Secondo un primo orientamento (ormai minoritario), se l'esigenza conoscitiva della pubblica amministrazione è connessa con lo svolgimento dell'attività amministrativa nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, essa deve trovare soddisfazione unicamente mediante le prerogative inerenti il rapporto intersoggettivo tra gli enti, avvalendosi, qualora esistenti, delle prerogative di direzione o vigilanza o, qualora inesistenti, della collaborazione istituzionale del soggetto che detiene i dati, ai sensi dell'art. 22, comma 5, l. n. 241/1990^[30].

A questo primo orientamento (ormai minoritario) se ne contrappone uno opposto (ormai maggioritario) secondo il quale non può essere precluso lo strumento dell'accesso anche alle pubbliche amministrazioni che, al pari di qualsiasi altro soggetto privato, possono chiedere l'esibizione di un documento ad un'altra pubblica amministrazione nei limiti concessi dalla normativa^[31].

Il quadro, ad oggi, è ulteriormente complicato dal fatto che per accedere ai documenti amministrativi, ormai, non vi è più solo l'accesso "documentale" previsto dagli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990, ma vi sono anche l'accesso civico "semplice" e l'accesso civico "generalizzato" previsti dal d.lgs. n. 33/2013^[32].

L'accesso civico "semplice" è stato introdotto con l'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 33/2013^[33] e consiste nel diritto di chiunque a richiedere i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria da parte della pubblica amministrazione, nei casi in cui la loro pubblicazione sia stata omessa^[34]. Con l'accesso civico semplice può essere richiesto (solamente) l'ostensione dei

documenti per i quali normativamente è imposto un obbligo di pubblicazione, sicché tale istituto costituisce uno strumento di controllo generalizzato in ordine alla corretta applicazione degli obblighi normativi di pubblicazione in applicazione della disciplina normativa sulla trasparenza^[35]. La giurisprudenza ha riconosciuto che tale tipologia di accesso si applica anche alle pubbliche amministrazioni dal lato attivo^[36].

Più problematica, invece, è la legittimazione attiva delle pubbliche amministrazioni con riferimento al rimedio dell'accesso civico "generalizzato", introdotto nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 97/2016^[37]. L'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013 prevede il diritto di chiunque ad accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, allo scopo di favorire il controllo sull'attività amministrativa e di favorire la partecipazione al dibattito pubblico, nel rispetto dei limiti normativamente previsti^[38]. A parere di chi scrive, anche se questa tipologia di accesso ai documenti (e ai dati) pubblici pare essere concepita in favore dei soggetti privati, non si può tuttavia escludere che in alcuni (limitati) casi anche una pubblica amministrazione possa manifestare delle istanze ostensive finalizzate ad un controllo sull'attività di altri soggetti pubblici o a favorire la partecipazione al dibattito pubblico.

L'inquadramento di una richiesta a seconda del tipo di accesso, come si vedrà nel paragrafo seguente, cambia i rimedi a disposizione della pubblica amministrazione che si veda serbare un silenzio (o un diniego espresso) sulla propria richiesta. Sul punto, bisogna tener presente che, se in un primo momento la giurisprudenza era abbastanza rigida nel non ammettere una "conversione d'ufficio" delle richieste di accesso^[39], più di recente è stata concessa una maggior libertà alla pubblica amministrazione (che riceve la richiesta) di riqualificare d'ufficio una istanza di accesso, a meno che l'istante abbia inteso, espressamente e inequivocabilmente, limitare l'interesse ostensivo ad uno specifico profilo, quello documentale o quello civico^[40]. Pertanto, nel caso di richieste cumulative (formulate in base alla l. n. 241/1990 e al d.lgs. n. 33/2013) o richieste senza alcuna specificazione in merito alla tipologia di accesso, pare preferibile ritenere che la pubblica amministrazione, nel decidere se ostendere il documento, debba verificare l'applicabilità di entrambe le forme di accesso. E anche questa circostanza può comportare qualche incertezza nei rimedi con i quali sindacare

(soprattutto) l'inerzia nei confronti di una richiesta di accesso^[41].

5. La giustiziabilità del principio: un tentativo di ricostruzione dei rimedi a disposizione della pubblica amministrazione richiedente

Fatte queste premesse sui profili sostanziali del principio di cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni e su alcune delle sue modalità attuative, passiamo ora a soffermarci sulla sua giustiziabilità, ossia sull'individuazione degli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione per reagire a una violazione di questo principio. Detto in altre parole, occorre domandarsi quali strumenti abbia a disposizione la pubblica amministrazione per ottenere dati, informazioni o documenti necessari per lo svolgimento delle proprie funzioni, nel caso in cui la trasmissione o l'accesso non venga consentito (in maniera illegittima^[42]) dalla pubblica amministrazione che li detenga.

Nell'individuazione degli strumenti di tutela, come primo *step* occorre verificare la presenza di strumenti di risoluzione di conflitti previsti *ad hoc* per le violazioni del principio in analisi.

In alcuni casi, infatti, l'ordinamento amministrativo, sia a livello statale che regionale, mette a disposizione delle amministrazioni degli specifici strumenti ("procedimenti conflittuali"), che consentono alle parti di risolvere i conflitti tra gli interessi pubblici ("conflitti amministrativi"). Quando ciò non avviene, la mancanza di tali strumenti determina, di fatto, una "fuga" delle amministrazioni verso il processo costituzionale e quello amministrativo^[43].

Con riferimento alla tutela giurisdizionale, infatti, occorre domandarsi quale sia il giudice competente a sindacare le violazioni del principio di cooperazione informativa. Sul punto pare difficile (o quantomeno confinato a casi molto circoscritti) che una violazione di questo principio possa ingenerare un ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione ex art. 134 Cost.^[44].

Nella maggior parte dei casi, perciò, il giudice competente a sindacare i conflitti amministrativi inerenti alla violazione del principio di leale cooperazione informativa, pertanto, dovrà essere il giudice amministrativo. Infatti, anche se gli strumenti della giustizia amministrativa nascono per tutelare i soggetti privati nei confronti del potere pubblico, la risoluzione dei conflitti tra pubbliche

amministrazioni è un'ipotesi tutt'altro che nuova per il processo amministrativo, che si adatta senza particolari criticità anche a risolvere le “liti” tra due soggetti pubblici^[45].

Nell'ambito dei giudizi tra due amministrazioni, un primo aspetto di differenziazione riguarda la legittimazione processuale e l'interesse al ricorso della pubblica amministrazione, dato che anche l'amministrazione pubblica, quando assume le vesti della parte ricorrente, deve rispettare le condizioni dell'azione^[46].

Per quanto riguarda la sussistenza della legittimazione, essa si deve ritenere sussistente nel caso in cui l'amministrazione sia costretta ad agire in giudizio a tutela delle proprie funzioni amministrative che si ritengano lese dal provvedimento (o dal comportamento inerziale) di un'altra amministrazione^[47]. Sul punto più volte la giurisprudenza amministrativa, anche se limitatamente alla materia del diritto di accesso ai documenti amministrativi, ha affermato che deve essere riconosciuta la legittimazione processuale alla pubblica amministrazione che richieda l'acquisizione di un documento amministrativo^[48].

Invece, l'interesse al ricorso, in queste ipotesi, è costituito dalla conoscenza che la pubblica amministrazione richiedente avrebbe dovuto conseguire per effetto della cooperazione spontanea tra pubbliche amministrazioni e che può essere conseguita attraverso l'accoglimento del ricorso. Quindi, il mancato rispetto del principio di leale cooperazione informativa, sia con riferimento ai dati che ai documenti giustifica l'attivazione del processo qualora l'accessibilità sia necessaria all'assolvimento dei compiti istituzionali dell'ente^[49].

Chiarito che ogni pubblica amministrazione deve poter ricorrere al giudice amministrativo per la tutela delle proprie funzioni amministrative, occorre domandarsi quale sia il rito esperibile per poter far valere le proprie ragioni. Il discorso, qui, viene ad intrecciarsi a doppio filo con l'oggetto del giudizio che può variare a seconda della singola fattispecie che viene di volta in volta in rilievo, ossia a seconda dell'oggetto della richiesta di trasmissione (di atti, informazioni o documenti) e a seconda della motivazione di interesse pubblico alla quale detta richiesta è preordinata (ossia la motivazione per la quale la pubblica amministrazione ha effettuato la richiesta informativa).

Nel caso di comportamenti omissivi relativi alla richiesta di trasmissione di dati e di informazioni in violazione del disposto dell'art. 50, comma 2 CAD, deve ritenersi in linea di massima utilizzabile il ricorso al giudice amministrativo

avverso l'inerzia della pubblica amministrazione, con tutto ciò che ne consente tale rito anche in termini di esperimento della c.d. ottemperanza atipica in sede di cognizione ai sensi dell'art. 117, comma 3 c.p.a.^[50] .

Qualora però la richiesta alla pubblica amministrazione sia configurabile come una richiesta di accesso documentale, ai sensi degli artt. 22 e ss., l. n. 241/1990 il silenzio della pubblica amministrazione dovrà considerarsi con valore di diniego e il ricorso dovrà essere esperito nelle forme dell'art. 116 c.p.a. con tutto ciò che ne consegue riguardo ai termini e ai poteri del giudice^[51] . Infatti, se si riconosce – come fa la giurisprudenza prevalente – una legittimazione attiva della pubblica amministrazione all'accesso ai documenti di un'altra pubblica amministrazione, consentire di “reagire” a un diniego di ostensione documentale con altri rimedi giudiziali diversi dal ricorso ex art. 116 c.p.a. costituirebbe un'elusione ai termini processuali previsti dal rito a ciò preposto^[52] .

Diverso ancora è, invece, il caso in cui la richiesta della pubblica amministrazione sia effettuata a titolo di accesso civico generalizzato. Ammesso che lo strumento dell'accesso civico generalizzato sia utilizzabile da una pubblica amministrazione (circostanza non pacifica a parere di chi scrive), lo strumento processuale avverso l'inerzia sarebbe il rito avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a. (e non quello in materia di accesso ai documenti amministrativi ex art. 116 c.p.a.) come statuito dalla giurisprudenza che esclude in questo caso la formazione di un silenzio diniego^[53] .

Non sempre, però, la richiesta di ottenere dati, informazioni o documenti è riconducibile alla disciplina dell'accesso, nella sua triplice forma di accesso documentale, accesso civico semplice e accesso civico generalizzato. Può essere infatti che l'istanza inoltrata da un ente all'altro non sia idonea a costituire il presupposto per attivare i rimedi previsti dall'art. 116 c.p.a., a tutela del diritto di accesso, quando la richiesta sia stata presentata non a fini meramente conoscitivi, ma per esercitare un altro potere individuato (per esempio di controllo)^[54] . Qualora la richiesta documentale di un'amministrazione ad un'altra non sia qualificabile come espressione (di una delle forme) del diritto di accesso, pertanto, il rimedio che pare utilizzabile in caso di inerzia sarà (sempre) il ricorso avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.

Pertanto, con riferimento alla giustiziabilità del principio, in mancanza di uno specifico strumento procedimentale che consenta alle parti di risolvere i conflitti derivanti dalla carenza di cooperazione informativa, a parere di chi scrive, occorre

effettuare una distinzione: qualora la richiesta di ottenere un documento (o un dato) sia effettuata ai sensi e per gli effetti della disciplina dell'accesso documentale, allora l'amministrazione che si riterrà lesa dal comportamento omissivo potrà esperire il rimedio ex art. 116 c.p.a.^[55]; diversamente, qualora la violazione del principio di leale cooperazione informativa non si traduca nella mancata risposta ad una richiesta ostensiva tra pubbliche amministrazioni, si ritiene che il rimedio (generale) preposto alla violazione di detto principio sia il ricorso avverso il silenzio attraverso il rito previsto dall'art. 117 c.p.a.

6. Le sanzioni come rimedio aggiuntivo con efficacia deterrente: il caso dell'omessa comunicazione dei fabbisogni standard da parte degli enti locali

Le modalità di cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni, a volte, sono prescritte in maniera dettagliata da norme di legge a tutela di specifiche finalità di interesse pubblico.

Un esempio di cooperazione informativa "codificato" è costituito dall'invio dei questionari finalizzati all'aggiornamento dei dati rilevanti ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, che devono essere compilati dagli enti locali con cadenza annuale e che devono essere trasmessi alla Società per gli studi di settore-Sose s.p.a. ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 216/20210^[56].

Il mancato invio (nel termine di sessanta giorni) delle informazioni richieste nei questionari è sanzionato con la sospensione, sino all'adempimento dell'obbligo di invio delle informazioni, dei trasferimenti a qualunque titolo erogati all'ente locale e la pubblicazione dell'ente inadempiente nel sito internet del Ministero dell'interno^[57]. Questa misura sanzionatoria ha lo scopo di garantire che gli enti locali adempiano all'obbligo di fornire i dati necessari per il monitoraggio e la revisione dei fabbisogni standard, sospendendo il loro finanziamento finché perdura il comportamento omissivo.

Sul punto viene da chiedersi se la presenza di una norma che sanzioni la pubblica amministrazione inottemperante ad un obbligo di cooperazione informativa (prescritto dalla legge) debba considerarsi "assorbente" rispetto ai rimedi suindicati e, pertanto, precluda l'utilizzo degli strumenti di tutela processuali volti a superare l'inerzia.

Nel caso di specie, a parere di chi scrive, la violazione degli obblighi (previsti per legge) a carico degli enti locali non sembra trovare uno strumento di giustiziabilità diretta. Si è visto, infatti, come una pubblica amministrazione possa agire contro un'altra pubblica amministrazione a tutela delle proprie funzioni (o, al massimo, di determinati interessi della collettività di riferimento^[58]) in presenza delle condizioni dell'azione. Non sembra in questo caso che vi possa essere un interesse al ricorso da parte dell'amministrazione "richiedente" (*rectius* necessitante le informazioni omesse), poiché, in questo caso, è già la legge a stabilire quale debba essere la conseguenza della violazione del dovere di trasmissione dei dati, ossia la sospensione di finanziamenti a quell'ente, fino all'adempimento dell'obbligo di invio delle informazioni^[59]. Quindi, accanto agli strumenti di tutela "diretta" ottenibile davanti ad un giudice, in alcuni casi il legislatore o le stesse pubbliche amministrazioni con propri atti normativi prevedono degli specifici rimedi per così dire "indiretti" di tutela del principio di cooperazione informativa o, meglio, dei rimedi sanzionatori con effetto deterrente. In questo contesto, quindi, detta sanzione sembrerebbe essere l'unica garanzia alla cooperazione informativa, difettando un interesse al ricorso da parte dell'ente che subisce il comportamento inerziale^[60].

7. Brevi considerazioni di sintesi e alcune proposte *de jure condendo*

Il principio di leale cooperazione informativa è un principio immanente al nostro ordinamento, che trova copertura costituzionale direttamente dall'art. 97 Cost. e che riveste un'importanza cruciale nel percorso evolutivo di progressiva digitalizzazione ed automazione dei processi decisionali della pubblica amministrazione. Questo principio trova applicazione in molte norme di rango primario del nostro ordinamento, tra le quali riveste una notevole importanza la disciplina contenuta nel CAD, che definisce le modalità generali attraverso le quali debbano avvenire gli scambi di documenti e dati tra pubbliche amministrazioni.

Abbiamo visto come i limiti e le modalità della giustiziabilità di tale principio dipendano dalla singola fattispecie omissiva che viene di volta in volta in rilievo, ossia dall'oggetto della richiesta di trasmissione e dalla motivazione di interesse

pubblico alla quale detta richiesta è preordinata. Il giudice competente a sindacare dette violazioni (in assenza di strumenti *ad hoc* di composizione del conflitto) è il giudice amministrativo ma, in caso di comportamento inerziale da parte dell'amministrazione destinataria della richiesta, vi possono essere delle incertezze circa il rito da esperire, tra il rito in materia di documenti amministrativi ex art. 116 c.p.a. o quello avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a.

Qualora la richiesta di dati o documenti rientri nell'alveo applicativo dell'accesso documentale o civico generalizzato, inoltre, oltre agli strumenti di tutela giurisdizionale suindicati, la pubblica amministrazione richiedente potrà anche utilizzare (al pari dei privati) i rimedi stragiudiziali previsti rispettivamente dall'art. 25, comma 4, l. n. 241/1990 (per l'accesso documentale) e dall'art. 5, commi 7 e 8, d.lgs. n. 33/2013 (per l'accesso civico semplice e generalizzato).

A fianco alla giustiziabilità per così dire "diretta" davanti al giudice amministrativo, poi, ci possono essere anche degli strumenti di giustiziabilità "indiretta", che consistono nella previsione di sanzioni per le pubbliche amministrazioni che omettono la trasmissione di dati di loro competenza o, addirittura, delle sanzioni che colpiscono direttamente i funzionari responsabili all'interno dell'amministrazione che abbia tenuto il comportamento omissivo.

In prospettiva, *de jure condendo*, sarebbe forse opportuno istituzionalizzare un rimedio procedimentale generalizzato per superare le omissioni che integrano un'elusione al principio di leale cooperazione informativa tra pubbliche amministrazioni. Un'idea potrebbe essere quella di "estendere" il potere sostitutivo previsto dall'art. 2, ai commi 9-*bis* e 9-*ter*, l. n. 241/1990 per superare l'inerzia dell'amministrazione nel provvedere. Infatti, pur nella consapevolezza che tale rimedio è pensato per i privati che subiscono l'inerzia della pubblica amministrazione nell'emanare un provvedimento entro i termini previsti dalla legge per la conclusione del rispettivo procedimento, se si ammette a livello giurisdizionale un'azione avverso il silenzio nei casi di "conflitto informativo" tra diversi enti, a livello sistematico pare conseguentemente ammissibile esperire, anche in questi casi, il rimedio procedimentale del potere sostitutivo previsto dall'art. 2, l. n. 241/1990^[61]. In tal senso pare porsi anche la possibilità, espressamente prevista dall'ANAC, di ricorrere al titolare del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 2, comma 9-*bis*, l. n. 241/1990 nel caso in cui l'amministrazione non risponda all'istanza di accesso civico semplice^[62].

Dal punto di vista processuale, infine, uno strumento che potrebbe essere valorizzato dalle pubbliche amministrazioni ricorrenti, nei giudizi incardinati davanti al giudice amministrativo, è quello della tutela cautelare^[63]. Infatti, pur nella consapevolezza della problematica compatibilità della fase cautelare con i riti camerali ex art. 116 c.p.a. e 117 c.p.a.^[64], a parere di chi scrive, nelle controversie tra pubbliche amministrazioni aventi ad oggetto l'inerzia rispetto a un dovere comunicativo, l'eventuale limitazione allo svolgimento delle attività istituzionali dell'ente richiedente pare *ex se* un concreto indizio della sussistenza di un *periculum in mora*. L'ampia libertà che, ad oggi, il giudice amministrativo ha di "muoversi" nella fase cautelare – compresa la possibilità di adottare ordinanze propulsive con cui il giudice può "invitare" l'amministrazione ad adottare una nuova determinazione conformandosi ai criteri direttivi indicati nell'ordinanza (c.d. *remand*) – può facilitare il superamento del "conflitto informativo" sulla trasmissione di informazioni in tempi fisiologicamente più brevi di quelli necessari per ottenere una sentenza, in maniera sostanzialmente conciliativa (seppur già all'interno di un processo).

Conclusivamente, pertanto, si può affermare che il principio di leale cooperazione informativa sia adeguatamente giustiziabile, avendo le pubbliche amministrazioni una molteplicità di strumenti procedimentali e processuali, per vincere l'inerzia eventualmente serbata nei confronti dell'amministrazione ricorrente. Un limite di questo sistema di tutela, dotato di un buon grado di effettività, è forse costituito dall'assenza di un modello generale di tutela procedimentale e dalla non sempre facile individuazione del rito attraverso il quale adire il giudice amministrativo per reagire alle violazioni del principio in oggetto.

1. Per uno sguardo d'insieme sul processo di progressiva digitalizzazione della pubblica amministrazione si segnalano: E. D'Orlando, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2011, p. 213 ss.; G. Orsoni - E. D'Orlando, *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Ist. del fed.*, 2019, p. 593 ss.; R. Cavallo Perin, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 305 ss.; L. Torchia, *Lo Stato digitale*, Bologna, 2023.
2. Sul rapporto tra dati e amministrazione, tra i tanti contributi, ci si limita a segnalare il lavoro monografico di: G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, 2017.

3. Sul tema delle relazioni tra pubbliche amministrazioni in un'ottica di comune cooperazione si segnalano i contributi di: F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo, Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012; A. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 827 ss.; P. Marzaro, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle "riforme Madia"*, in *Federalismi.it*, 2017, p. 2 ss.
4. A. Simionati, *La leale cooperazione "informativa": un principio "seminuovo" nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1330 ss.
5. Sui temi dello scambio di dati e dell'interoperabilità dei sistemi informatici si rinvia *ex multis* a: G. Carullo, *Banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. Cavallo Perin - D.U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020, p. 191 ss.; D.U. Galetta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 103 ss.
6. Sul tema si segnala: S. D'Ancona, *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Com.*, 2018, p. 587 ss. Più in generale sul rapporto tra dati trattati dalla pubblica amministrazione e privacy, si vedano: B. Ponti, *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali. Gli standard di legalità tra tutela e funzionalità*, Milano, 2023; G. Carullo, *Dati personali e fini pubblici: dubbi di compatibilità europea del Codice Privacy*, in *CERIDAP*, 2024, p. 34 ss.
7. A. Simionati, *La leale cooperazione "informativa": un principio "seminuovo" nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, cit., p. 1333.
8. In questi termini si esprime la pronuncia Corte cost., 17 marzo 2020, n. 104, in *Giur. cost.*, 2010, 2, p. 1171 ss., nella quale viene testualmente previsto che «Nondimeno, la Corte ha escluso la configurabilità di un vulnus delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)».
9. A. Simionati, *La leale cooperazione "informativa": un principio "seminuovo" nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, cit., p. 1334.
10. A. Simionati, *La leale cooperazione "informativa": un principio "seminuovo" nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, cit., p. 1334.
11. Sul principio di buon andamento dell'attività amministrativa si segnalano: M. Spasiano, *Il principio di buon andamento*, in M. Renna - F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 117 ss. Sul principio di leale cooperazione istituzionale si segnala: Q. Camerlengo, *Leale collaborazione* (principio di), in *Dig. disc. pubbl.*, 2015, p. 241 ss.
12. La norma riguarda le modalità operative dello scambio, senza però prevederne i limiti, per

l'individuazione dei quali bisogna riferirsi alla normativa sull'accesso ai documenti (sulla quale si tornerà in seguito).

13. L'art. 50, comma 1, CAD prevede testualmente che *«I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico»*.
14. Le esclusioni a cui si riferisce l'art. 50, comma 2 sono: quelle contenute dall'art. 2, comma 6, CAD; i casi previsti dall'art. 24, l. n. 241/1990; quelle connesse al rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali; quelle previste dall'art. 43, comma 4, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445/2000 (salvo il disposto degli articoli 43, comma 4 e 71, n. 445/2000).
15. Più precisamente l'art. 50, comma 2, CAD prevede che *«Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive; è fatto comunque salvo il disposto dell'articolo 43, comma 4, salvo il disposto degli articoli 43, comma 4 e 71, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445»*.
16. L'art. 50-ter, comma 2, CAD specifica anche che *«La condivisione di dati e informazioni avviene attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo, da parte dei soggetti accreditati, di interfacce di programmazione delle applicazioni (API). Le interfacce, sviluppate dai soggetti abilitati con il supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri e in conformità alle Linee guida AgID in materia di interoperabilità, sono raccolte nel "catalogo API" reso disponibile dalla Piattaforma ai soggetti accreditati. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, sono tenuti ad accreditarsi alla piattaforma, a sviluppare le interfacce e a rendere disponibili le proprie basi dati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»*.
17. Come si vedrà più diffusamente in seguito, però, tale norma a carattere sanzionatorio per i dirigenti "colpevoli" della mancata implementazione del sistema di banche dati non si accompagna ad una norma che preveda dei rimedi per ottenere i dati che non sono disponibili e che servono all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente.
18. L'art. 1, comma 1, lettera dd), CAD, contiene la nozione di interoperabilità che viene descritta come la *«caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi»*. Sul tema dell'interoperatività si vedano: G. Carullo, *Interoperabilità dei dati e riflessi organizzativi: il caso della conservazione digitale*,

- in R. Cavallo Perin (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021, p. 251 ss.; B. Ponti, *Tre scenari di digitalizzazione amministrativa "complessa": dalla interoperabilità predicata alla standardizzazione praticata*, in *Ist. del fed.*, 2023, p. 599 ss. Per l'interoperabilità a livello sovra-nazionale vedasi il contributo di: A. Monica, *L'utilizzo degli Open Data per l'effettività dell'azione amministrativa nei procedimenti compositi europei (tra piattaforme digitali, intelligenza artificiale e space economy)*, in *CERIDAP*, 2024, p. 101 ss.
19. Secondo l'art. 76, CAD, infine, gli scambi di documenti informatici nell'ambito del SPCC, realizzati attraverso la cooperazione applicativa e nel rispetto delle relative procedure e regole tecniche di sicurezza, costituiscono invio documentale valido ad ogni effetto di legge.
 20. S. D'Ancona, *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, cit., p. 594.
 21. G. Carullo, *Banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, cit., p. 209.
 22. Secondo G. Carullo, *Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Conc. e merc.*, 2026, p. 188, «Là dove si parla di reti interconnesse ... si indica un sistema (informatico) nell'ambito del quale due o più terminali sono in grado di comunicare e quindi scambiare tra loro informazioni in modo automatizzato, consentendo così l'accesso a dati conservati su un sistema diverso da quello richiedente le informazioni stesse. Calando tale paradigma all'interno delle amministrazioni, ciò significa in sostanza che un ente potrebbe avere accesso alle informazioni detenute da un'altra amministrazione senza la necessità – quantomeno tecnica – di alcuna interazione tra i funzionari. All'ufficio procedente basterebbe richiedere, attraverso il proprio sistema informatico, i dati di cui necessita, ed automaticamente potrebbe recuperare le informazioni richieste dal sistema messo a disposizione da un'altra pubblica amministrazione».
 23. G. Carullo, *Banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, cit., p. 209.
 24. In altre parole, ci si deve domandare se la pubblica amministrazione, oltre a soggetto passivo della disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, possa essere anche soggetto attivo, dato che l'esigenza di accedere a documenti amministrativi può riguardare la stessa pubblica amministrazione che può avere la necessità di conoscere ed acquisire atti e documenti formati e detenuti da altre pubbliche amministrazioni per l'esercizio dei propri compiti istituzionali.
 25. La bibliografia in materia di accesso ai documenti amministrativi è davvero ampia. Tra le voci enciclopediche si segnalano: M.A. Sandulli, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. IV, 2000. Tra i contributi monografici meritano una menzione: L. Mazzarolli, *L'accesso ai documenti della pubblica amministrazione. Profili sostanziali*, Padova, 1998; A. Simonati, *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*, Trento, 2002. Tra i contributi più recenti, senza alcuna pretesa di esaustività,

- si segnalano: V. Parisio, *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 11 ss.; F. Manganaro, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 743 ss.; F. Francario, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, cit. Per un esaustivo elenco dei principali riferimenti bibliografici sull'istituto si rinvia a: A. Simonati, *I principi in materia di accesso*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 1209 ss.
26. Ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. d), l. n. 241/1990, per "documento amministrativo" deve intendersi «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale».
 27. L'applicabilità della legittimazione attiva all'accesso da parte delle amministrazioni pubbliche veniva anche confermata dall'art. 9 d.P.R. 352/1992, secondo il quale «Le disposizioni sulle modalità del diritto di accesso di cui al presente regolamento si applicano, in quanto compatibili, alle amministrazioni (...)».
 28. Tale principio è richiamato anche dall'art. 5 comma 4, d.P.R. n. 184/2006, secondo il quale «La richiesta, ove provenga da una pubblica amministrazione, è presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento amministrativo ed è trattata ai sensi dell'articolo 22, comma 5, della legge».
 29. I termini della questione vengono riassunti da: A. Simonati, *I principi in materia di accesso*, cit., p. 1216 ss.
 30. In tal senso si rinvia a: Cons. St. (sezione) V, 7 novembre 2008, n. 5573, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Secondo questo orientamento, l'acquisizione di documenti amministrativi da parte dei soggetti pubblici è regolamentata dal principio di leale collaborazione istituzionale. Avrebbe legittimazione attiva all'accesso soltanto la pubblica amministrazione che si trovi in posizione di "amministrato", ossia quando sia soggetta al potere di un altro ente e quindi, si ritrovi nelle vesti in cui suole essere un soggetto privato (come nel caso in cui un soggetto pubblico sia destinatario di sovvenzioni pubbliche) ed in quanto tale avente titolo all'accesso alla stessa stregua di un soggetto privato.
 31. In tal senso vedasi *ex multis*: Cons. St. (sezione IV), 24 ottobre 2019, n. 7999, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Secondo questa pronuncia, «in presenza del nostro peculiare sistema ordinamentale caratterizzato dalla compresenza di una pluralità di soggetti pubblici, non vi sarebbe ragione di ritenere riservato ai privati l'istituto dell'accesso, che offre uno statuto di precise garanzie e di tutela giuridica anche in sede giudiziale, relegando i soggetti pubblici che siano interessati ad ottenere un'ostensione documentale alle incognite di una collaborazione spontanea dell'Amministrazione di volta in volta legittimata passiva, inevitabilmente non sempre sollecita e puntuale, a meno di non

incorrere in un inopinato quanto illogico ribaltamento di rapporti, in fatto di intensità di tutela, tra interessi privati e pubblici».

32. Per un'elencazione delle tre figure generali di accesso si rinvia al contributo di F. Francario, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, cit. Per una tassonomia delle figure di accesso sia anche consentito il rinvio a: R. Fusco, *La nuova disciplina dell'accesso agli atti di gara nell'ambito della digitalizzazione dei contratti pubblici*, in *CERIDAP*, 2024, p. 108 ss.
33. Sull'introduzione del d.lgs. n. 33/2013, tra i tanti contributi, si segnalano: B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, 2013; A. Simonati, *La trasparenza amministrativa e il legislatore: un caso di entropia normativa?*, in *Dir. amm.*, 2013, p. 749 ss.; A. Bonomo, *Il Codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Ist. fed.*, 2013, p. 725 ss.; M. Magri, *Diritto alla trasparenza e tutela giurisdizionale*, in *Ist. fed.*, 2013, p. 425 ss.
34. Sull'istituto si segnalano: M. D'Arienzo, *Diritto alla trasparenza e tutela dei dati personali nel d.lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso civico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2015, p. 123 ss.; M. Renna, *La nuova trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 33/2013: dall'accesso differenziato alla conoscenza diffusa dei documenti amministrativi*, cit., p. 711 ss.
35. S. Toschei, *Accesso civico: per l'utente arriva l'azione diffusa*, in *Guida dir.*, 2013, p. 111 ss.
36. T.A.R. Lazio, n. 12414/2018, in www.giustizia-amministrativa.it.
37. La disciplina introdotta inizialmente dall'art. 5, d.lgs. n. 33/2013, che prevedeva solo l'accesso relativo ai documenti non pubblicati dalla pubblica amministrazione, è stata riscritta integralmente con il d.lgs. n. 97/2016 che ha "duplicato" la fattispecie dell'accesso civico.
38. Su tale istituto, tra i tanti contributi, si segnalano: E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 579 ss.; D.U. Galetta, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 2 ss.; M. Lipari, *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.
39. In tal senso vedasi la sentenza Cons. St. (sezione V), 18 ottobre 2018, n. 1817, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo la quale va esclusa la conversione dell'istanza di accesso da una forma a un'altra, che non può essere né imposta alla P.A., né ammessa, su iniziativa del ricorrente, in sede di riesame o di ricorso giurisdizionale. Sul punto, inoltre, bisogna anche segnalare che il Par. 2.2 della circolare n. 2/2017 del Ministero della pubblica amministrazione statuisce che «dato che l'istituto dell'accesso generalizzato assicura una più ampia tutela all'interesse conoscitivo, qualora non sia specificato un diverso titolo giuridico della domanda (ad es. procedimentale, ambientale, ecc.), la stessa dovrà essere trattata dall'amministrazione come richiesta di accesso generalizzato».
40. In tal senso vedasi la nota pronuncia: Cons. St. (Adunanza plenaria), 2 aprile 2020, n. 10,

in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo la quale «*Il riferimento dell'istanza ai soli presupposti dell'accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l'istanza anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato, laddove l'istanza contenga tutti gli elementi utili a vagliarne l'accoglimento sotto il profilo "civico", salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all'uno o all'altro aspetto*». Per un commento a tale sentenza si segnalano: A. Corrado, *L'accesso civico generalizzato, diritto fondamentale del cittadino, trova applicazione anche per i contratti pubblici: l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato pone fine ai dubbi interpretativi*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 48 ss.; M. Ippolito, *La "cultura" della trasparenza nell'accesso agli atti della fase esecutiva di un procedimento ad evidenza pubblica*, in *Giustamm.it*, 2020; V. Mirra, *Diritto di accesso e attività contrattuale della pubblica amministrazione: la plenaria risolve ogni dubbio?*, in *Urb. e app.*, 2020, p. 680 ss.; F. Manganaro, *La funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria in materia di accesso agli atti amministrativi*, in *Federalismi.it*, 2021, p. 159 ss.

41. Come si vedrà più diffusamente di seguito, mentre nell'ambito di una richiesta di accesso documentale il silenzio ha valore di diniego, nell'ambito di una richiesta di accesso civico generalizzato il silenzio ha valore di inadempimento.
42. Chiaramente l'accessibilità non è totale e incondizionata e deve essere concessa nei limiti delle esclusioni e della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa in materia. Le dimensioni del contributo non permettono di indagare compiutamente i predetti limiti, la cui individuazione è complicata dal fatto che gli stessi dipendono da una molteplicità di disposizioni normative. In questa sede, si affronterà il tema della giustiziabilità presupponendo che l'amministrazione agisca avendo subito un'illegittima violazione del principio di cooperazione informativa.
43. S. Tranquilli, *I conflitti tra le pubbliche amministrazioni*, in *Pers. e Amm.*, 2022, p. 349. Per una "mappatura" dei principali modelli rintracciabili nell'ordinamento per la risoluzione dei conflitti si rinvia a p. 361 ss. del suindicato contributo.
44. Appare molto difficile immaginare che una violazione del principio di cooperazione informativa possa sfociare in un conflitto di attribuzione da devolvere alla Corte costituzionale, poiché questa omissione del dovere comunicativo dovrebbe tradursi di fatto (anche) nell'usurpazione della relativa funzione (potere) quantomeno tra Regioni. Sui conflitti di attribuzione si rinvia ai contributi monografici di: G. Grottanelli de' Santi, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni e tra le regioni*, Milano, 1961; R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996. Tra i contributi più recenti vedasi: P. Costa, «*Giusto in teoria, ma non vale per la pratica*»? *A proposito del rapporto fra teoria della divisione dei poteri e prassi dei conflitti di attribuzione*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 19 ss.
45. Il tema dei conflitti tra pubbliche amministrazioni è tornato di recente sotto la lente della dottrina che vi ha dedicato diversi studi, tra i quali meritano una menzione gli studi monografici di: S. Tranquilli, *Il malum discordiae del potere amministrativo: contributo allo studio dei conflitti e delle liti tra pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2022; M.

- Delsignore, *L'Amministrazione ricorrente*, Torino, 2020. Tra gli altri contributi si segnalano anche: M.R. Spasiano, *La tutela dell'amministrazione dall'amministrazione: il sindacato dei conflitti fra soggetti pubblici alla luce di alcuni principi dell'azione amministrativa*, in *Dir. e proc. amm.*, 2024, p. 395 ss.; M. Mazzamuto, *Liti tra pubbliche amministrazioni e vicende della giustizia amministrativa del secolo decimonono*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, p. 344 ss.; M. Macchia (a cura di), *Quando lo Stato fa causa allo Stato. La legittimazione attiva delle Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, 2019.
46. Secondo E. Follieri, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, 2013, p. 283 ss., «*Legittimazione ad agire ed interesse a ricorrere, a volte, specie nelle pronunzie giurisprudenziali, vengono accavallati e confusi, ma sono due profili diversi. La legittimazione ad agire individua il soggetto cui spetta il diritto di azione ed il soggetto nei cui confronti va esercitata l'azione. La legittimazione, pur riguardando un profilo processuale, è ancorata alla situazione giuridica soggettiva sostanziale che si fa valere ed a chi ha inferto la lesione, perché dal rapporto sostanziale tra chi assume di aver subito la lesione della situazione giuridica sostanziale e chi ha provocato tale lesione si individua colui che ha il diritto di azione e colui nei cui confronti va esercitato ... L'interesse al ricorso è l'utilità concreta, anche solo di carattere morale, che la sentenza favorevole può recare alla situazione giuridica soggettiva di cui si afferma la lesione*».
 47. In tal senso L. De Lucia, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, p. 23.
 48. Vedasi, *ex multis*, T.A.R. Lazio (Sezione Quinta Bis), 27 giugno 2023, n. 13414, in www.giustizia-amministrativa.it.
 49. Secondo F. Saitta, *Legittimazione a ricorrere: titolarità o affermazione*, in *Dir. pubbl.*, 2019, pp. 524-525, «*In altri termini, pur affermando astrattamente che la legittimazione è condizione indispensabile per l'accesso al giudice, non conoscendo il nostro ordinamento l'azione popolare quale istituto generale, i giudici amministrativi tendono in concreto, a ritenerla quasi sempre sussistente e utilizzano solo l'interesse a ricorrere quale filtro per l'accesso alla tutela, nel senso che, sussistendo quest'ultimo, si dà quasi per scontata la prima. Ciò fa sì che, nonostante l'autonomia delle nozioni di legittimazione e interesse a ricorrere sia un "dato del diritto vivente", si continui a discutere della relazione tra i due istituti e – com'è stato recentemente notato – il discrimen sembri talvolta assottigliarsi, come accade, ad es., quando la giurisprudenza considera la lesione della sfera giuridica, che dovrebbe rilevare ai fini dell'interesse a ricorrere, come condizione della legittimazione e/o ne valuta l'assenza come difetto di entrambe le condizioni dell'azione*».
 50. Sul rito processuale ex art. 117 c.p.a. vedasi: C. Guacci, *La tutela avverso l'inerzia della pubblica amministrazione secondo il codice del processo amministrativo*, Torino, 2012.
 51. Sul rito ex art. 116 c.p.a. vedasi: M. Allena, *Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi*, in G. Morbidelli, *Codice dell'azione amministrativa* (a cura di), Milano, 2015, p. 1080 ss.; F. Figorilli, *Il rito dell'accesso*, in B. Sassani - R. Villata (a cura di), *Il codice del processo amministrativo*, Torino, 2012.
 52. Mentre il rito ex art. 117 c.p.a. può essere proposto entro un anno dalla scadenza che la

- pubblica amministrazione aveva per provvedere, in caso di silenzio diniego nei confronti di un'istanza ostensiva, lo stesso deve essere impugnato entro il termine decadenziale di 30 giorni dalla formazione del silenzio ex art. 116 c.p.a.
53. Vedasi, *ex multis*, T.A.R. Puglia (Bari), Sez. I, 27 febbraio 2021, n. 355 e T.A.R. Sicilia (sezione I), 9 novembre 2022, n. 3150, in www.giustizia-amministrativa.it.
 54. Esemplificativa a tal riguardo è la sentenza T.A.R. Sicilia (sezione III), 9 ottobre 2018, n. 2112, in www.giustizia-amministrativa.it. In tale pronuncia, infatti, «*rileva il Collegio, in via preliminare, che l'istanza inoltrata dal comune di Caltanissetta non è idonea a costituire il presupposto per attivare i rimedi previsti dall'art. 116 c.p.a., a tutela del diritto di accesso, in quanto espressamente rivolta ad attivare altro genere di controllo, di natura societaria. Alla luce di tali considerazioni ritiene il collegio che non sussista l'obbligo dell'ATO resistente di consentire al comune ricorrente l'accesso agli atti richiesti con nota del 23 maggio 2018 n. 49972/2018 - o quanto meno che tale obbligo, ove sussistente in conseguenza della specifica istanza presentata, esuli dalla disciplina in materia di accesso - e il ricorso deve conseguentemente essere respinto*».
 55. La giurisprudenza prevalente prevede che lo strumento processuale per reagire all'inerzia serbata in riscontro ad un'istanza di accesso civico generalizzato è costituito dal rito avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a. (e non quello in materia di accesso ai documenti amministrativi ex art. 116 c.p.a.). Sul punto si vedano i riferimenti giurisprudenziali di cui alla nota n. 53.
 56. La norma prescrive infatti che «*la Società Soluzioni per il sistema economico - Sose s.p.a. può predisporre appositi sistemi di rilevazione di informazioni funzionali a raccogliere i dati necessari per il calcolo dei fabbisogni standard degli Enti locali. Ove predisposti e somministrati, gli Enti locali restituiscono per via telematica, entro sessanta giorni dalla pubblicazione, le informazioni richieste*».
 57. Sulla determinazione dei fabbisogni standard vedasi G. Rivosechi, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in Federalismi.it, 2011, p. 1 ss.
 58. Secondo S. Tranquilli, *I conflitti tra le pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 388-389, «*Costituisce una massima consolidata nella giurisprudenza amministrativa (a partire dagli anni '90), quella secondo cui gli enti territoriali in quanto «enti esponenziali di una determinata collettività di cittadini, istituzionalmente legittimati a curarne e a difenderne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo, sono legittimati ad agire contro tutti gli atti ritenuti in qualche modo lesivi di quegli interessi*». In tal senso vedasi, *ex multis*, Cons. Stato (sezione IV) 6 ottobre 2001, n. 5296, in www.giustizia-amministrativa.it.
 59. Sul punto, però, bisognerebbe interrogarsi sulla tenuta costituzionale della norma in questione nella parte in cui legittima il blocco dei finanziamenti agli enti locali nel caso di violazione del dovere di trasmissione delle informazioni dovute. Sul punto, infatti, si segnala la pronuncia Corte cost., 14 marzo 2023, n. 71, in *Foro it.*, 2023, 11, I, p. 3083 ss., ove, con riferimento al meccanismo previsto all'art. 16, comma 5, d.l. n. 115/2022, è stato ritenuto «*palesamente contraddittorio che, a fronte di un vincolo di destinazione volto a garantire precisi LEP, la «sanzione» a carico dei comuni inadempienti possa consistere nella*

mera restituzione delle somme non impegnate (...). A questo riguardo, va considerato che il quinto comma dell'art. 119 Cost., quando sono in causa i LEP di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., fa sistema con l'art. 120, secondo comma, Cost., che, ove lo richieda "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", abilita l'intervento del potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale (...). Le previsioni dell'art. 120, secondo comma, Cost., infatti, pongono lo Stato "quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale" rispetto a determinati "interessi essenziali", quali quelli attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali (sentenza n. 168 del 2021)».

60. Sul punto, però, si potrebbe anche argomentare che, nella misura in cui quello di leale collaborazione informativa sia configurabile come un principio (generale), l'interesse (all'ottenimento della documentazione o dei dati) potrebbe essere ultroneo rispetto alle vicende del caso di specie (ad esempio per esigenze di programmazione, migliore esercizio complessivo della funzione).
61. In tal senso pare andare anche la formulazione letterale dei commi 9-bis e 9-ter dell'art. 2, disposizioni che parlano di soggetto "interessato" all'esercizio del potere sostitutivo, interessato che, pertanto, ben può essere anche un soggetto pubblico.
62. Vedasi il punto n. 13 delle FAQ in materia di trasparenza (sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016), consultabili al sito web <https://www.anticorruzione.it/-/l-accesso-civico-c.d.-semplice-art.-5-co.-1-d.lgs.-33/2013->.
63. Per un affresco sulla tutela cautelare nel processo amministrativo si rinvia a: A. Police, *La tutela cautelare di primo grado*, in G.P. Cirillo (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Padova, p. 433 ss.
64. Sul rapporto tra rito in materia di accesso e tutela cautelare si rinvia al contributo di: A.G. Orofino - F. Cimbali, *Sulla tutela cautelare nel rito in materia di accesso: spunti di riflessione e analisi di recenti orientamenti*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 160 ss. Sul rapporto tra tutela cautelare e giudizio avverso il silenzio, invece, vedasi: G. Poli, *Il silenzio inadempimento della P.A. e i chiaroscuri della tutela processuale*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 185 ss.