COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

VI Reparto - Ufficio Affari Legali

TESTO UNICO

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ACCESSO AGLI ATTI DOCUMENTALE AI SENSI DEGLI ARTT. 22 E SS. DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241

Circolare n. 25153/2026

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

VI Reparto - Ufficio Affari Legali

Guardia di Finanza
Prot: **0025153/2026**
Data: **27/01/2026**
Tipo: Uscita
AOO: COGE
UOR: RM0011034

Roma

ATTO DI APPROVAZIONE

Approvo il Testo Unico recante «*disposizioni in materia di accesso agli atti documentale ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241*»

IL COMANDANTE GENERALE
(Gen. C.A. Andrea De Gennaro)

L'accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dalla legge n. 241 del 1990 (e successive modificazioni) e dal discendente regolamento (d.P.R. n. 184 del 2006), attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa, perché consente di attuare i principi di partecipazione, imparzialità e trasparenza che informano i pubblici poteri in relazione a quanto disposto dall'art. 97 della Costituzione. L'istituto è ampiamente riconosciuto anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea agli artt. 41 e 42.

La Guardia di finanza si è dotata da tempo di una disciplina interna che consente di dare concreta attuazione all'istituto, caratterizzato da un'eccezionale trasversalità applicativa, idonea ad esplorare tutte le aree dell'azione amministrativa (personale, operazioni, settore tecnico-logistico) e a ogni livello gerarchico (dallo Stato Maggiore ai reparti sul territorio).

Nonostante il tempo trascorso dalla sua introduzione nell'ordinamento, l'accesso agli atti continua ad alimentare una copiosa e variegata produzione giurisprudenziale a opera del giudice amministrativo, chiamato talora a pronunciarsi nella sua massima espressione nomofilattica rappresentata dal Consiglio di Stato in adunanza plenaria.

Il presente Testo Unico si propone di fornire un pratico e aggiornato strumento di ausilio alle decisioni, che, partendo da un'analisi strutturata della normativa di interesse e dedicandosi anche ai rapporti con gli altri istituti partecipativi, descrive puntualmente gli adempimenti da porre in essere sin dalla presentazione dell'istanza di accesso ai documenti amministrativi.

Le indicazioni procedurali sono corredate da una modulistica completa che agevola la predisposizione dei vari atti (anche infra-procedimentali), da check-list riepilogative e da un'ampia raccolta giurisprudenziale, con le pronunce più significative, suddivise per materia e precedute da una sintetica «massima» con evidenza delle frasi evocative rispetto al caso deciso.

In conclusione, la direttiva ha lo scopo di orientare con maggiore facilità e prontezza le valutazioni e le scelte da adottare, contribuendo a garantire la corretta applicazione dei citati principi di partecipazione, trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa.

IL COMANDANTE GENERALE
(Gen. C.A. Andrea De Gennaro)

SOMMARIO

1. PREMESSA 1

2. DISCIPLINA DELL'ISTITUTO DELL'ACCESSO 1

a. Quadro normativo di riferimento 1

b. Natura del diritto di accesso 3

c. Legittimazione attiva: gli interessati 4

(1) I «*soggetti privati*» 4

(2) L'interesse «*diretto, concreto e attuale*» 4

(3) I soggetti «*portatori di interessi pubblici e diffusi*» 7

(4) La possibilità dell'interessato di delegare l'accesso 10

d. Oggetto dell'accesso: i documenti amministrativi 11

e. Modalità di esercizio del diritto: accesso informale e accesso formale 14

(1) L'accesso informale 14

(2) L'accesso formale 14

(3) Disposizioni comuni 15

f. Casi di esclusione 16

(1) Il d.m. 29 ottobre 1996, n. 603 17

(a) Motivi attinenti alla sicurezza, difesa nazionale e relazioni internazionali (art. 2 del d.m. n. 603 del 1996) 18

(b) Motivi attinenti alla determinazione e attuazione della politica monetaria e valutaria (art. 3 del d.m. n. 603 del 1996) 18

(c) Motivi attinenti all'ordine e sicurezza pubblica, nonché alla prevenzione e repressione della criminalità (art. 4 del d.m. n. 603 del 1996) 19

(d) Motivi attinenti alla riservatezza di persone, gruppi e imprese (art. 5 del d.m. n. 603 del 1996) 20

(2) Le ulteriori norme e provvedimenti da tenere in considerazione 21

(a) Decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 4 novembre 1994, n. 757 21

(b) Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 gennaio 1996, n. 200 22

(c) d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 («*Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare* [...]») 22

(d) Decreti emanati nell'ambito del settore dell'esercizio di poteri speciali a tutela di *asset* strategici nazionali («*Golden Power*») 23

(e) Decreto del Ministro dell'interno 16 marzo 2022 24

(3) Le ulteriori cause di esclusione previste dall'art. 24 della «*legge*» 24

g. Differimento 26

h. Diritto alla riservatezza e controinteressati 27
i. L'accesso «*difensivo*» 30
j. Strumenti di tutela 33
(1) Ricorso giurisdizionale al T.A.R. 33
(2) Ricorso amministrativo alla «*Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*» (o «*CADA*») 35
(3) Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (escluso) 36
k. Rapporti con altri istituti «*partecipativi*» o processuali 36
(1) Accesso civico generalizzato 37
(2) Accesso ai sensi della normativa sul trattamento di dati personali 41
(3) Strumenti istruttori previsti nei processi civile, penale e amministrativo 41
(4) Accesso nel codice dei contratti pubblici 44
(5) Accesso «*ambientale*» 46
(6) Consultabilità dei documenti prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio 47
(7) Accesso previsto dal Testo Unico degli Enti Locali 48
3. DISPOSIZIONI PROCEDURALI 48
a. Ricezione delle istanze e responsabile del procedimento 48
b. Comunicazione di avvio del procedimento 51
c. Regolarizzazione e integrazione della domanda 51
d. Notifica ai controinteressati 51
e. Termini del procedimento 54
f. Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza 55
g. Accoglimento dell'istanza e modalità di accesso 56
h. Pagamento delle spese per l'accesso 57
i. Diniego e differimento 59
j. Reiterazione dell'istanza 60
k. Iniziative contenziose 61
l. Atti ispettivi di natura tributaria (rinvio) 63
m. Monitoraggio 63
n. Strumenti di ausilio alle decisioni 64
4. DISPOSIZIONI ABROGATE 64

ELENCO ALLEGATI

Allegato 1: modulo di istanza di accesso;

Allegato 2: modulo di istanza di accesso da presentare personalmente, con ricevuta di presa in carico da parte dell'Amministrazione;

Allegato 3: lettera per inoltro dell'istanza ad altro Comando/Reparto/Ufficio o Amministrazione competente;

Allegato 4: verbale di operazioni compiute di accesso;

Allegato 5: invito a presentare accesso formale;

Allegato 6: invito a regolarizzare o integrare l'istanza;

Allegato 7: comunicazione al controinteressato;

Allegato 8: provvedimento di accoglimento (o di accoglimento parziale) dell'istanza;

Allegato 9: documento di riepilogo degli eventuali costi per l'accesso;

Allegato 10: provvedimento di diniego dell'istanza;

Allegato 11: provvedimento di diniego dell'istanza a seguito di reiterazione di precedente medesima richiesta di accesso;

Allegato 12: tabella riepilogativa delle Autorità competenti in relazione alle iniziative contenziose sorte in ordine ai provvedimenti emessi nell'ambito dell'esercizio del diritto di accesso documentale;

Allegato 13: scheda di rilevazione dei procedimenti di accesso instaurati in sede decentrata;

Allegato 14: *check-list* riepilogativa, con riferimento a un accesso «*informale*» (all. 14.1) e a un accesso «*formale*» (all. 14.2.);

Allegato 15: repertorio giurisprudenziale.

1. PREMESSA

Con la presente circolare si intende attualizzare le disposizioni interne sull'accesso agli atti «*documentale*» disciplinato dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr., in particolare, la circolare n. 263000/090 dell'8.10.2001 del I Reparto e dell'allora Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e successivi aggiornamenti) alla luce dell'evoluzione normativa, dei rapporti con gli ulteriori istituti «*partecipativi*» introdotti nell'ordinamento e dell'evoluzione della pertinente giurisprudenza.

In tal senso, si procederà, in una prima parte, a richiamare i principi cardine della disciplina, evidenziando anche i rapporti con gli altri istituti, e, in una seconda parte, a fornire puntuali e specifiche disposizioni procedurali a supporto delle decisioni dei responsabili dei procedimenti di accesso.

Nel presentare le norme e le direttive in argomento, verranno riportati anche stralci della principale giurisprudenza di riferimento. Tutte le sentenze citate nel presente manuale sono disponibili per la consultazione nelle banche dati pubblicate sul sito *intranet* del Corpo, ove non diversamente indicato.

2. DISCIPLINA DELL'ISTITUTO DELL'ACCESSO

a. Quadro normativo di riferimento

L'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (cosiddetta «*Carta di Nizza*»[1]) prevede, tra i diritti «*a una buona amministrazione*», il «*diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale*»; il successivo art. 42 contempla il «*diritto d'accesso ai documenti*»[2].

Ai sensi dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 («*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*»), l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta, tra l'altro, dal criterio di trasparenza, nonché dai principi dell'ordinamento dell'Unione Europea.

L'art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165 (recante «*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*») impone che l'organizzazione dei pubblici uffici (cfr. art. 97 della Costituzione[3]) sia

---

[1] Ai sensi dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione Europea, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ha «*lo stesso valore giuridico dei trattati*».

[2] «*Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto*».

[3] Art. 97 Cost.: «*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.*

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

ispirata, tra l'altro, dal criterio della garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa.

Più in dettaglio, la disciplina domestica dell'«*accesso documentale*» è contenuta nel Capo V (artt. da 22 a 28) della citata legge 7 agosto 1990, n. 241 (di seguito anche «*legge*») e successive modificazioni (cfr., in particolare, quelle apportate dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15).

Tale normativa primaria è integrata dal «*Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*», emanato con d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 (di seguito anche «*regolamento*»).

Nella materia che qui ci occupa, si deve fare anche riferimento al:

- d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352 («*Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della L. 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*»), limitatamente all'art. 8, tuttora vigente[4];
- d.m. 29 ottobre 1996, n. 603, del Ministro delle finanze («*Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso in attuazione dell'art. 24, comma 4[5], della L. 7 agosto 1990, n. 241* [...]»);
- d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 («*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*);
- d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 («*Codice in materia di protezione dei dati personali* [...]»);
- d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 («*Codice dell'amministrazione digitale*»);
- d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 («*Codice del processo amministrativo*», nel prosieguo anche «*c.p.a.*»), con particolare riferimento agli artt. 23 («*Difesa personale delle parti*») e 116 («*Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi*»);
- Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 27 aprile 2016, n. 2016/679/UE, relativo alla «*protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE*» («*regolamento generale sulla protezione dei dati*» - «*GDPR*»).

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

[4] L'art. 15 del «*regolamento*» prevede che il citato art. 8 del d.P.R. n. 352 del 1992 sarà abrogato dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 24, comma 6, della «*legge*», allo stato non ancora emanato.

[5] Nel testo vigente prima delle modifiche apportate dalla citata legge n. 15 del 2005.

L'attuale base giuridica che consente alle Pubbliche Amministrazioni di individuare categorie di documenti sottratti all'accesso è rinvenibile nell'art. 24, comma 1, lett. a), e comma 2 della «*legge*».

b. Natura del diritto di accesso

L'art. 22, comma 1, lett. a), della «*legge*» definisce il «*diritto di accesso*» come quel «*diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi*».

Sin dall'entrata in vigore della «*legge*», la natura giuridica della posizione di cui è titolare l'interessato all'accesso è stata oggetto di ampio dibattito, sia in dottrina che in giurisprudenza.

Il Consiglio di Stato, in una pronuncia in Adunanza plenaria risalente al 1999[6], si era inizialmente espresso a favore della qualificazione dell'accesso come interesse legittimo, statuendo che «*in materia di accesso ai documenti amministrativi, il termine "diritto" va considerato in senso atecnico, essendo ravvisabile la posizione di interesse legittimo quando il provvedimento amministrativo è impugnabile, come nel caso del "diritto" di accesso, entro un termine perentorio*».

Successivamente, varie sentenze delle Sezioni dello stesso Consiglio di Stato si sono espresse in maniera altalenante, sia in sintonia con il precedente orientamento[7], sia configurando l'accesso in termini di diritto soggettivo[8].

Nel 2006, l'Adunanza plenaria, chiamata a esprimersi nuovamente sull'argomento e riconoscendo che la questione era rimasta «*aperta*», ha ritenuto comunque non utile prendere posizione, specificando che la scelta legislativa di prevedere un termine di decadenza (30 giorni) per la proposizione di ricorsi avverso le determinazioni e contro il silenzio sulle istanze di accesso agli atti prescinde dalla qualificazione della situazione giuridica soggettiva a monte[9].

La giurisprudenza amministrativa, pur non pervenendo a una conclusione definitiva sulla natura giuridica dell'accesso agli atti, si è nel tempo pronunciata stabilendo, di volta in volta, i peculiari profili applicativi dell'istituto, come sintetizzato nel prosieguo.

---

[6] Consiglio di Stato, Ad. plen., 24 giugno 1999, n. 16.

[7] Consiglio di Stato, Sez. V, 7 aprile 2004, n. 1969 e 8 settembre 2003, n. 5034.

[8] Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, n. 2938 e 12 aprile 2005, n. 1679, in cui viene osservato che: «*Essendo previsto da una legge di settore che ne disciplina minutamente l'attribuzione e l'esercizio nell'esclusivo interesse del richiedente, il diritto di accesso ha natura di vero e proprio diritto soggettivo, limitandolo solo a fronte di specifiche e tassative esigenze di riservatezza (dei terzi o dell'amministrazione stessa) stabilite dalla legge e non per mere valutazioni di opportunità di chi detiene il documento*».

Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2012, n. 201: «[...] *l'accesso è oggetto di un diritto soggettivo di cui il giudice amministrativo conosce in giurisdizione esclusiva. Il giudizio ha per oggetto la verifica della spettanza o meno del diritto di accesso, piuttosto che la verifica della sussistenza o meno di vizi di legittimità dell'atto amministrativo. Infatti, il giudice può ordinare l'esibizione dei documenti richiesti, così sostituendosi all'amministrazione e ordinandole un facere pubblicistico, solo se ne sussistono i presupposti (art. 116, comma 4, Cod. proc. amm.). Il che implica che, al di là degli specifici vizi e della specifica motivazione dell'atto amministrativo di diniego dell'accesso, il giudice deve verificare se sussistono o meno i presupposti dell'accesso, potendo pertanto negarlo anche per motivi diversi da quelli indicati dal provvedimento amministrativo*».

[9] Consiglio di Stato, Ad. plen., 18 aprile 2006, n. 6.

c. Legittimazione attiva: gli interessati

L'art. 22, comma 1, lett. b), della «*legge*» individua, quali «*interessati*», «*tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*».

(1) I «*soggetti privati*»

La categoria dei «*soggetti privati*» indicata dal citato art. 22 della «*legge*»[10] risulta intenzionalmente ampia, potendo ricomprendere al suo interno i cittadini singoli o associati, ma anche le persone giuridiche e tutti gli enti di natura privatistica.

Tale formulazione sembra escludere, di fatto, la sola contrapposta categoria dei «*soggetti pubblici*». Infatti, il comma 5 dello stesso art. 22 della «*legge*» specifica che le reciproche richieste di documenti amministrativi tra pubbliche amministrazioni non sono regolamentate dalle norme sul diritto di accesso, ma sono improntate al principio della «*leale cooperazione istituzionale*». Sul punto, tuttavia, la giurisprudenza[11] non ha escluso che possa configurarsi in concreto la fattispecie di una pubblica amministrazione che si trovi in posizione di «*soggetto amministrato*» rispetto ad altra pubblica amministrazione[12] e che, in tal caso, possa legittimamente attivare una procedura di accesso agli atti, alla stessa stregua di un soggetto privato[13].

(2) L'interesse «*diretto, concreto e attuale*»

Il legislatore, pur prevedendo una platea così ampia di soggetti potenzialmente «*interessati*», ha subordinato la legittimazione all'accesso all'esistenza in capo ai «*soggetti privati*» di un «*interesse*» all'ostensione «*diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*».

Tale previsione risulta centrale nella struttura dell'istituto, come la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire[14]:

- deve essere consentito l'accesso «*se il documento contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'istante, nonché alla luce di un esame oggettivo, attengono a una sua diretta situazione giuridica tutelata (ad*

---

[10] Il riferimento ai «*soggetti privati*» contenuto nell'art. 22 è stato introdotto nell'ambito delle modifiche apportate dalla legge n. 15 del 2005 (il precedente articolato prevedeva che il diritto di accesso fosse in capo a «*chiunque*»). Il successivo «*Regolamento*» ha mantenuto la previsione massimamente ampia (art. 2, comma 1: «*Il diritto di accesso* [...] *è esercitabile* [...] *da chiunque abbia un interesse diretto, concreto e attuale* [...]»).

[11] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 7 novembre 2008, n. 5573.

[12] Qualora, a titolo esemplificativo, sia destinataria di contributi o sovvenzioni.

[13] L'art. 5 («*Accesso informale*»), comma 4, del «*regolamento*», richiamato anche dal successivo art. 6 («*Procedimento di accesso formale*»), comma 3, prevede che «*la richiesta* [di accesso]*, 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'art. 22, comma 5, della legge*».

[14] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 gennaio 2014, n. 461.

esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscono in quanto la ledono, ne diminuiscono gli effetti, o ancora documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti al fine di individuare il metro di valutazione» utilizzato dalla stessa amministrazione;

- l'amministrazione deve verificare se l'interesse sia diretto, concreto e attuale: ciò significa che «*l'istante dev'essere il portatore della posizione giuridica soggettiva tutelata, che l'esigenza di tutela non dev'essere astratta o meramente ipotetica, e ancora, che vi siano riflessi attuali del documento sulla posizione giuridica tutelata. L'interesse non deve, cioè, essere meramente storico documentario*»[15];
- la «*corrispondenza*» a una «*situazione giuridicamente tutelata*» è da intendersi quale «*nesso di strumentalità o anche semplice connessione con una situazione giuridica che l'ordinamento protegge attraverso la concessione di strumenti di tutela (non importa se essi siano giurisdizionali o amministrativi)*».

  La norma, infatti, «*non richiede per l'ostensibilità del documento la pendenza di un giudizio, o la dichiarazione di volerlo proporre, né a fortiori autorizza valutazioni in ordine alla concreta utilità del documento rispetto alle ragioni difensive dell'istante, non foss'altro perché spesso è la stessa amministrazione ad essere indicata quale responsabile della lesione della posizione giuridica che l'istante vuol tutelare, sicché lasciare all'amministrazione il sindacato sull'utilità ed efficacia del documento in ordine all'esito della causa, significherebbe dare ad una parte del giudizio il dominio della causa.*

  Ciò non significa che l'amministrazione non debba fare alcuna valutazione: piuttosto la valutazione deve riguardare il "collegamento" della situazione giuridica da tutelare con il documento del quale è richiesta l'ostensione»[16];
- accertato il collegamento, «*ogni altra indagine sull'utilità ed efficacia in chiave difensiva del documento, od ancora, sull'ammissibilità o tempestività della domanda di tutela prospettata, è sicuramente ultronea. Così com'è ultronea l'indagine sulla natura degli strumenti di tutela disponibili, poiché essi possono essere giurisdizionali, ma anche amministrativi, e finanche di natura non remediale (come potrebbe essere semplicemente la costruttiva partecipazione ad un procedimento amministrativo, ex art. 10 bis L. n. 241*

[15] Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, n. 2773.

[16] Sul punto, cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. V, 4 giugno 2024, n. 5013: «*in materia di trasparenza amministrativa, ciò che compete all'Amministrazione, e successivamente al giudice, in sede di sindacato sull'operato di questa, sulla base della motivazione della richiesta di accesso, è la verifica dell'astratta inerenza del documento richiesto con la posizione soggettiva dell'istante e gli scopi che questi intende perseguire per il tramite dell'accesso. Ne consegue che l'Amministrazione non può subordinare l'accoglimento della domanda alla propria verifica della proponibilità e/o ammissibilità di azioni in sede giudiziaria; ciò in quanto il Giudice dell'accesso non è e non deve essere il Giudice della "pretesa principale" azionata o da azionare*».

del 1990) o sollecitatoria (ad es. la richiesta di annullamento in autotutela di un provvedimento amministrativo)»[17];

- la legittimazione all'accesso può essere riconosciuta «*a chi può dimostrare che gli atti - anche procedimentali - richiesti abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto a quello relativo alla situazione legittimante eventualmente l'impugnativa dell'atto*»[18];
- «*l'interesse sotteso al diritto di accesso deve essere concreto, e quindi specificamente finalizzato, in prospettiva conoscitiva, alla acquisizione di dati e informazioni rilevanti e anche solo potenzialmente utili nella vita di relazione, palesandosi:*

  . *immeritevole di tutela la curiosità fine a sé stessa;*

  . *insufficiente un astratto e generico anelito al controllo di legalità;*

  . *precluso un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.*

  Deve, inoltre, essere attuale, cioè non meramente prospettico od eventuale, avuto riguardo alla attitudine della auspicata acquisizione informativa o conoscitiva ad incidere, anche in termini di concreta potenzialità, sulle personali scelte di ordine esistenziale o più comprensivamente relazionale e sulla acquisizione, conservazione o gestione di rilevanti beni della vita»[19];
- l'interesse dell'istante, in ogni caso, non può essere meramente esplorativo, generico, storico o documentativo, laddove la richiesta sia dettata da mera curiosità, da intenti emulativi o sia volta all'esercizio di indebite potestà o finalità di vigilanza e controllo;
- occorre, ai fini dell'accesso, che «*l'interesse dell'istante preesista all'istanza di accesso e non ne sia, invece, conseguenza; in altri termini, che l'esistenza di detto interesse sia anteriore all'istanza di accesso documentale che, quindi, non deve essere impiegata e piegata a "costruire" ad hoc, con una finalità esplorativa, le premesse affinché sorga ex post.* [...] *Diversamente, infatti, l'accesso documentale assolverebbe ad una finalità, espressamente vietata dalla legge, perché preordinata ad un non consentito controllo*

---

[17] In tal senso, il Consiglio di Stato ha evidenziato che non deve essere opposto il diniego all'accesso per il solo decorso del termine di impugnazione di una graduatoria (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, n. 2773, che richiama anche Consiglio di Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, n. 3953: «*l'avvenuto decorso del termine per impugnare gli atti della procedura non incide sull'attualità dell'interesse all'accesso; non spetta all'amministrazione che detiene il documento valutare le modalità di tutela dell'interesse del richiedente e negare l'accesso per il caso in cui ritenga talune di esse non più praticabili; è solo del privato richiedente, una volta ottenuto il documento, la decisione sui rimedi giurisdizionali da attivare ove ritenga lesa la sua situazione giuridica soggettiva e se per taluni di essi (o per quelli unicamente esperibili) siano già spirati i termini di decadenza (o, eventualmente, di prescrizione) l'eventuale pronuncia di inammissibilità non può, certo, essere anticipata dall'amministrazione destinataria della richiesta di accesso allo scopo di negare l'ostensione del documento*»).

[18] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 24 marzo 2011, n. 1772.

[19] Consiglio di Stato, Sez. V, 23 maggio 2023, n. 5113.

generalizzato sull'attività, pubblicistica o privatistica, delle pubbliche amministrazioni (art. 24, comma 4, della L. n. 241 del 1990)»[20];

- «[...] *è possibile e doveroso evitare e respingere: richieste manifestamente onerose o sproporzionate, tali da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione; richieste massive uniche contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi; richieste vessatorie o pretestuose, dettate dal solo intento emulativo, da valutarsi ovviamente in base a parametri oggettivi*»[21].

Occorre comunque specificare che, in caso di accesso «*endoprocedimentale*» (ovvero allorquando il richiedente manifesti l'intenzione di accedere a documenti concernenti un procedimento amministrativo che coinvolge la sua sfera giuridica), si fa riferimento alle previsioni contenute nell'art. 10, comma 1, lett. a), della «*legge*», con la conseguenza che l'interesse del ricorrente è considerato dallo stesso legislatore *in re ipsa*, poiché è la partecipazione al procedimento a conferire legittimazione a prendere visione od estrarre copia dei relativi atti/documenti.

Per converso, l'esercizio della facoltà disciplinata dagli artt. 22 e ss. della «*legge*» impone all'istante di motivare la propria richiesta, specificando il correlato interesse, al fine di consentire all'amministrazione di valutare l'esistenza dei presupposti richiesti dal legislatore.

(3) I soggetti «*portatori di interessi pubblici e diffusi*»

Tra i «*soggetti privati*» legittimati all'accesso sono ricompresi anche quelli «*portatori di interessi pubblici e diffusi*»[22].

Si tratta di quei soggetti che hanno come fine statutario la tutela di interessi collettivi, ovvero di interessi comuni a più soggetti che si associano come gruppo o come categoria per realizzarli congiuntamente. Tali enti si distinguono tanto dai singoli associati quanto dalla comunità generale.

A titolo esemplificativo, rientrano tra i soggetti «*portatori di interessi pubblici e diffusi*» sia le associazioni dei consumatori[23] sia le organizzazioni sindacali[24].

---

[20] Consiglio di Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10.

[21] Così T.A.R. Lazio Roma, Sez. V, 5 aprile 2023, n. 5801, che richiama anche Consiglio di Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10.

[22] In tal senso, vedi anche l'art. 4 del «*regolamento*»: «*le disposizioni sulle modalità del diritto di accesso di cui al presente regolamento si applicano anche ai soggetti portatori di interessi diffusi o collettivi*».

[23] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 marzo 2017, n. 1453; Sez. V, 16 gennaio 2004, n. 127.

[24] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 marzo 2009, n. 1351; Sez. VI, 11 gennaio 2010, n. 24; Sez. VI, 23 febbraio 2012, n. 1034; Sez. III, 4 maggio 2012, n. 2559.

In tal senso, possono risultare legittimate all'accesso anche le «*associazioni professionali a carattere sindacale tra militari*»[25], finanche quelle non rappresentative[26], sempreché siano effettivamente portatrici di un interesse legittimante.

Gli stessi principi richiamati nel precedente paragrafo *sub* 2.c.(2) valgono chiaramente anche per i soggetti «*portatori di interessi pubblici e diffusi*».

Essi possono richiedere l'accesso:

- sia ad atti amministrativi che li riguardano direttamente in quanto soggetti giuridici (*iure proprio*);
- sia a documenti che attengono alla cura o difesa degli interessi diffusi di cui sono portatori.

L'interesse diffuso concreta un interesse sostanziale indifferenziato, che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse di «*tutti*» in relazione a un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso e il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri[27].

La posizione di tali enti portatori di interessi pubblici e diffusi non si differenzia in alcun modo da quella dei singoli individui, in quanto i requisiti sostanziali per il legittimo esercizio del diritto di accesso sono i medesimi per tutti i soggetti dell'ordinamento e si incentrano su un interesse diretto, concreto e attuale alla specifica conoscenza documentale anelata, non essendo sufficiente il generico e indistinto interesse di ogni cittadino alla legalità o al buon andamento dell'attività amministrativa[28].

---

[25] Per le quali si rinvia al contenuto della circolare n. 168716 dell'8.6.2022 («*legge 28 aprile 2022, n. 46, recante "Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo". Circolare illustrativa*») e alle altre successive circolari di dettaglio emanate dall'Ufficio relazioni con le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

[26] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 8 febbraio 2024, n. 1295, riguardante un ricorso presentato dall'Organizzazione sindacale Snap contro il Ministero dell'interno. In tale ambito, tra l'altro, è stato evidenziato che: «*Sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale anche non rappresentativa ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera, purché l'accesso non configuri una forma di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'amministrazione datrice di lavoro.* [...] *la circostanza che il sindacato richiedente l'accesso non sia rappresentativo non incide affatto sulla sua legittimazione (nonché sulla sua astratta titolarità dell'interesse) ad agire, giacché proprio attraverso l'esercizio del diritto di accesso può acquisire quegli atti e documenti che gli sarebbe precluso conoscere - anche per intero - per effetto dei diritti di informazione derivanti dagli accordi sindacali in materia; infatti, la richiesta di accesso ha carattere accessorio e complementare rispetto ai diritti di informazione, differenziandosene solo per il contenuto (e la forma). Inoltre, la distinzione tra sindacati rappresentativi e non rappresentativi è rilevante ai fini della partecipazione alle trattative e alla conclusione degli accordi sindacali, ma non può incidere sulla diversa e autonoma disciplina del diritto di accesso di cui alla L. n. 241 del 1990*».

[27] Cfr. Consiglio di Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

[28] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 dicembre 2021, n. 8333; Consiglio di Stato, Ad. plen., 24 aprile 2012, n. 7; Sez. V, 13 marzo 2019, n. 1670; Sez. IV, 19 ottobre 2017, n. 4838; Sez. V, 8 aprile 2014, n. 1663; Sez. VI, 25 ottobre 2012, n. 5465: (in quest'ultima, in particolare, si afferma che «[...] *la titolarità, o la rappresentatività, di interessi collettivi (o diffusi) non vale a costituire un potere - comunque privato e perciò estraneo ai circuiti pubblici di rappresentatività e responsabilità - di ispezione sulle pubbliche amministrazioni*

Nel caso in cui a richiedere l'accesso sia un'associazione rappresentativa di interessi diffusi, «*l'interesse sotteso alla costituzione ed all'operatività della stessa si proietta in una dimensione di pretesa ostensiva solo ove la documentazione oggetto della richiesta sia effettivamente necessaria o, quanto meno, strettamente funzionale al conseguimento delle finalità statutarie, ciò che è onere dell'associazione stessa dimostrare, non essendo invece predicabile una sorta di legittimazione ostensiva generale discendente eo ipso dagli scopi statutari*»[29].

Con riferimento alla legittimazione dell'ente associativo, la giurisprudenza[30] ha quindi individuato taluni specifici requisiti costituiti:

- dall'attinenza della questione dibattuta al perimetro delle finalità statutarie dell'associazione;
- dal radicamento dell'associazione nell'area territoriale ove il provvedimento impugnato dispiega la propria efficacia (cosiddetta «*stabilità territoriale*»);
- dalla consistenza organizzativa e adeguata rappresentatività dello stesso ente, ovvero la reale attitudine dello stesso a rappresentare una determinata categoria organizzata (cosiddetta «*stabilità organizzativa e associativa*»);
- dallo svolgimento dell'attività dell'associazione in via protratta nel tempo, con preesistenza rispetto all'iniziativa che si intende contrastare (cosiddetta «*stabilità temporale*»)[31];
- dalla comunanza dell'interesse azionato (di cui si invoca tutela) a tutti gli associati, sì da escludere che «*vengano tutelate le posizioni soggettive solo di una parte degli stessi*»[32].

---

e non giustifica un generalizzato e pluricomprensivo diritto alla conoscenza di qualsivoglia documento riferito all'attività di un'amministrazione, con la conseguenza che al dispiegarsi del principio di trasparenza occorre, anche per le associazioni rappresentative di interessi collettivi o diffusi, che la richiesta di accesso (ai documenti amministrativi) sia sostenuta da un effettivo, attuale e concreto interesse alla conoscenza di atti, relativi ai servizi rivolti ai consumatori, che incidono in via diretta ed immediata, non in via del tutto ipotetica o riflessa, sui loro interessi»).
In tal senso, tra le tante, cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 dicembre 1998, n. 1649, che ha ritenuto legittimo il diniego di accesso alla documentazione concernente l'utilizzo delle autovetture in dotazione alle pubbliche amministrazioni, avanzato da un'associazione di tutela degli interessi dei consumatori, non ravvisando un interesse giuridicamente rilevante sia dei cittadini-utenti rappresentati dall'associazione, sia di quest'ultima.

[29] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 dicembre 2021, n. 8333.

[30] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 febbraio 1995, n. 158, e 3 dicembre 1998, n. 1649; Sez. V, 25 agosto 2023, n. 7956; T.A.R. Lazio Roma, Sez. V *bis*, 11 novembre 2024, n. 19939.

[31] Sul punto, lo stesso Consiglio di Stato si è però recentemente espresso in modo critico, rappresentando che «*Se l'elemento temporale fosse dirimente si impedirebbe in modo irragionevolmente discriminatorio a formazioni sociali di nuova costituzione, per il cui riconoscimento giuridico ai sensi di legge, tra l'altro, non è richiesto un numero minimo di componenti o di soci costituenti, di accedere agli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione per la tutela di situazioni giuridiche protette, in violazione dei principi espressi dagli artt. 2, 3 e 39 Cost.. Ed ancora, attribuire all'elemento temporale - la più o meno recente costituzione - tale funzione di discrimine, introdurrebbe un indebito elemento discrezionale se non arbitrario la cui delimitazione - in mesi? in giorni? in anni? - o valutazione non è, del resto, in alcun modo dalla legge considerata né, quindi, attribuita a qualsivoglia organismo*» (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 25 agosto 2023, n. 7956).

[32] Sotto quest'ultimo aspetto, tuttavia, il Consiglio di Stato (cit. Ad. Plen. 20 febbraio 2020, n. 6) ha svolto una importante precisazione, «*nel senso che non è affatto necessario che la tutela dell'interesse collettivo ridondi anche in un materiale ed effettivo vantaggio per tutti i singoli componenti della comunità o della categoria che, in relazione agli atti contestati, vantino un interesse individuale, concreto e qualificato. Esemplificando,*

In tal senso, gli enti collettivi non sono legittimati a esercitare il diritto di accesso ad atti amministrativi che appartengono strettamente alla sfera giuridica dei singoli associati, a meno che ciò non avvenga in forza di una specifica delega.

(4) La possibilità dell'interessato di delegare l'accesso

La domanda di accesso deve essere avanzata dalla parte che vi ha interesse, ma può essere presentata - in nome e per conto dell'interessato - anche da un soggetto terzo (non necessariamente un legale di fiducia; potrebbe essere una persona fisica o anche un ente associativo).

Spetta, in ogni caso, al richiedente/delegato dimostrare il proprio potere rappresentativo, producendo all'amministrazione un'idonea e specifica delega/procura scritta (anche non notarile), unitamente a copia del documento d'identità del delegante[33].

Nella delega, in particolare, dovrà essere specificato se essa si riferisce alla sola presentazione della domanda o anche al successivo esame dei documenti e all'eventuale ritiro delle copie.

Anche nel caso in cui la domanda sia presentata da un legale di fiducia, essa deve essere accompagnata - per asseverarne l'effettiva provenienza da parte del soggetto interessato - da copia di apposito mandato o incarico professionale ovvero da sottoscrizione congiunta dell'interessato stesso[34].

[...] *se l'interesse collettivo incarnato dall'associazione è quello di tutelare i risparmiatori in presenza di vicende amministrative o normative che ne possano mettere in pericolo il relativo patrimonio, il requisito dell'omogeneità potrà escludersi solo se può ragionevolmente ipotizzarsi che, nell'ambito della categoria rappresentata, vi possano essere risparmiatori presso i quali è diffuso un interesse opposto. Sarebbe invece ultroneo verificare se, in concreto, tutti i singoli risparmiatori, nessuno escluso, siano stati effettivamente lesi nel patrimonio, o se piuttosto vi siano uno o più risparmiatori, controinteressati, che da quegli atti impugnati abbiano invece ritratto un vantaggio materiale, poiché così procedendo - se si aprisse cioè ad un'indagine circa la coerenza dell'interesse collettivo (oltre che rispetto all'interesse diffuso, anche) rispetto alle posizioni di interesse legittimo in ordine a "beni della vita" dei singoli - l'inevitabile risultato sarebbe quello di confondere i piani dell'interesse collettivo e della sua lesione con quello della lesione delle singole posizioni giuridiche di ciascuno dei componenti la comunità o la categoria*».

[33] L'art. 5, comma 2, del «*regolamento*» prevede che il richiedente deve «[...] *dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato*».
Ai sensi dell'art. 38, comma 3-*bis*, del d.P.R. n. 445 del 2000 («*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*»), «*Il potere di rappresentanza per la formazione e la presentazione di istanze, progetti, dichiarazioni e altre attestazioni nonché per il ritiro di atti e documenti presso le pubbliche amministrazioni e i gestori o esercenti di pubblici servizi può essere validamente conferito ad altro soggetto con le modalità di cui al presente articolo*». In tal senso, lo stesso articolo prevede - tra l'altro - che «*le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da produrre agli organi della amministrazione pubblica o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento è inserita nel fascicolo*».
Per quanto riguarda i poteri di rappresentanza legale di persone fisiche o giuridiche, cfr. anche l'art. 46 («*Dichiarazioni sostitutive di certificazioni*») del d.P.R. n. 445 del 2000, ove è previsto che «*Sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti:* [...] *u) qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili;* [...]».

[34] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 5 settembre 2006, n. 5116 («*Un'istanza di accesso agli atti di una pubblica amministrazione può essere presentata sia direttamente da parte dell'interessato sia tramite un suo legale, ma in tal caso deve essere accompagnata da copia del mandato o dell'incarico professionale, ovvero*

Sul punto, la giurisprudenza ha anche chiarito che:

- nel caso in cui l'istanza di accesso sia priva di sottoscrizione congiunta dell'interessato o di delega/mandato professionale, essa debba essere considerata inammissibile e non soggetta a «*soccorso istruttorio*» tramite integrazione prevista dall'art. 6, comma 5, del «*Regolamento*»[35];
- laddove l'istanza sia corredata da un ampio mandato professionale, essa possa anche essere accolta, sempreché sia obiettivamente chiaro che tale precedente mandato comprendeva la possibilità di procedere all'accesso documentale[36].

d. Oggetto dell'accesso: i documenti amministrativi

Il comma 3 dell'art. 22 della «*legge*» sancisce il principio di massima ostensione dei documenti amministrativi: «*tutti i documenti amministrativi sono accessibili*», «*ad eccezione di quelli indicati*» nel successivo articolo 24 («*esclusione dal diritto di accesso*» - cfr. *infra* par. 2.f.).

Il «*documento amministrativo*» viene definito come «*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,*

---

sottoscritta, oltre che dal legale, anche da parte dell'interessato. Tali elementi costituiscono fattori di certezza essenziali ai fini della imputabilità della richiesta di accesso e all'assunzione delle eventuali relative responsabilità»).

Nello stesso senso si è orientata anche la successiva giurisprudenza di primo grado: cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 2 luglio 2008, n. 6365; T.A.R. Toscana, Sez. I, 15 luglio 2009, n. 1282; T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, 9 marzo 2009, n. 1331; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 12 maggio 2022, n. 3206; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. II, 28 novembre 2017, n. 2765.

[35] Cfr., *ex multis*, T.A.R. Basilicata Potenza, Sez. I, 13 gennaio 2024, n. 5; T.A.R. Lazio Roma, Sez. V, 12 dicembre 2023, n. 18777; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 5 marzo 2021, n. 609; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 19 ottobre 2020, n. 4568.

[36] In tal senso, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V., 30 settembre 2013, n. 4839: «*l'avvocato che sia già munito di un mandato difensivo conferito con le forme d'uso (nella specie, attributivo di "ogni più ampio potere di legge"), invero, così come può senz'altro rivolgere al Giudice adìto un'istanza istruttoria diretta all'acquisizione di documenti, allo stesso modo deve reputarsi abilitato a perseguire tale risultato presentando direttamente, nella propria qualità, un'istanza di accesso all'Amministrazione controparte del giudizio già pendente. Questo, naturalmente, sempre che si tratti dell'acquisizione di atti che siano obiettivamente connessi all'oggetto dell'impugnativa precedente proposta* [...]».
Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. V, 4 febbraio 2025, n. 889: «*l'odierno appellante ha rilasciato all'avv.* [...] *una procura speciale per il patrocinio nel giudizio civile instaurato* [...]; *ne consegue che il suddetto avvocato era certamente legittimato a presentare l'istanza di accesso, in quanto atto negoziale propedeutico alla difesa in quello specifico giudizio, compiuto in nome e per conto della parte dal difensore* [...]».

In senso opposto, cfr. T.A.R. Lombardia Brescia, 10 aprile 2025, n. 311: «*il Collegio ha appurato che essa* [la procura generale depositata in atti dal legale dell'interessato] *riguarda la difesa nei giudizi civili, e non contempla il potere di proporre istanza di accesso agli atti. Né tale potere può ritenersi compreso in quello di "effettuare notifiche di atti e documenti, anche stragiudiziali", perché nel caso di specie non si trattava semplicemente di svolgere un'attività di notificazione, ma di esercitare il diritto soggettivo (o l'interesse legittimo: non rileva addentrarsi qui nella questione dogmatica della natura della situazione giuridica soggettiva) all'accesso documentale.* [...] *il potere di presentare istanza di accesso non può ritenersi compreso nemmeno in quello di "trattare con Uffici od Enti Pubblici di qualsiasi genere"* [...].

indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale» [cfr. art. 22, comma 1, lett. d), della «*legge*»].

Si evidenzia che, nella sopra indicata definizione, sono ricompresi anche gli «*atti interni*»[37], ovvero tutti quei documenti, che, al di là degli aspetti formali (intestazione dell'ufficio procedente, protocollazione ecc.), pur non dispiegando effetti diretti all'esterno, sono stati comunque formati con riferimento all'oggetto dell'istanza di accesso e non rimangono relegati nella sfera privata dell'autorità che li elabora[38].

Il comma 4 dello stesso art. 22 prevede che «*non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo*» e l'art. 2, comma 2, del «*Regolamento*» specifica ulteriormente che «*Il diritto di accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data da una pubblica amministrazione* [...]. *La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso*»[39].

La giurisprudenza ha specificato che:

- «*non sono ammissibili istanze di accesso agli atti della P.A. caratterizzate da una formulazione eccessivamente generalizzata, ossia riguardanti non specifici atti o provvedimenti, bensì la documentazione di una attività attraverso un imprecisato numero di atti, in un arco di tempo abbastanza lungo, atteso che l'eventuale soddisfazione di simili richieste imporrebbe un'opera di ricerca, catalogazione e sistemazione che non rientra nei doveri posti all'amministrazione dalla normativa di cui al capo VI della L. n. 241 del 1990*»[40];
- «*l'istanza di accesso deve avere ad oggetto una specifica documentazione in possesso dell'amministrazione indicata in modo sufficientemente preciso e circoscritto e non può riguardare* [...] *dati ed informazioni generiche riguardanti un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza, il contenuto e finanche la effettiva sussistenza, assumendo un sostanziale carattere di natura meramente esplorativa.*

  [...] *Ed invero, se non può in linea di principio pretendersi che l'istante in sede di accesso agli atti indichi specifici dati (quali il numero di protocollo e la data di formazione di un atto) non in suo possesso, deve in ogni caso rilevarsi come l'amministrazione, in detta sede, sia tenuta a produrre documenti individuati in modo sufficientemente preciso e circoscritto, e non anche a compiere attività di*

---

[37] Rientrano, per esempio, in tale nozione gli «*appunti*» disciplinati dal paragrafo 5. della circolare dell'Ufficio del Sottocapo di Stato Maggiore e AA.GG. n. 264629 del 19 ottobre 2020, recante «*Istruzioni per la trattazione della corrispondenza della Guardia di Finanza*».

[38] Cfr. T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I, 11 aprile 2025, n. 184; Consiglio di Stato, Sez. III, 24 luglio 2024, n. 6707; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I-*bis*, 9 maggio 2007, n. 4155. In alcune pronunce la giurisprudenza ha affermato che non sussiste «*alcun valido e qualificato interesse all'ostensione di atti e documenti che non hanno avuto alcuna rilevanza esterna, restando meri interna corporis dell'Amministrazione privi di ogni seguito*» (Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4316).

[39] In tal senso, cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 25 ottobre 2024, n. 8558: «*in buona sostanza, il diritto di accesso documentale ha una chiara fenomenologia puntiforme e statica, giacché deve additare documenti individuati (o individuabili) nel loro sostrato fenomenico insuscettibili di manipolazione o elaborazione ai ristretti fini dell'accesso*».

[40] Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 settembre 2003, n. 5360 e Sez. III, 9 dicembre 2015, n. 5602.

ricerca ed elaborazione degli stessi. Ciò al fine di coniugare il diritto alla trasparenza con l'esigenza di non pregiudicare, attraverso un improprio esercizio del diritto di accesso, il buon andamento dell'amministrazione, riversando sulla stessa l'onere di reperire documentazione inerente un determinato segmento di attività. Richieste generiche, infatti, sottoporrebbero l'amministrazione a ricerche incompatibili sia con la funzionalità dei plessi, sia con l'economicità e la tempestività dell'azione amministrativa.

In altri termini, a prescindere dalla specifica indicazione della data e del numero di protocollo attribuito agli atti richiesti, non v'è dubbio come l'accesso non possa costringere l'amministrazione ad attività di ricerca ed elaborazione dati, di guisa che la relativa istanza non può essere generica, eccessivamente estesa o riferita ad atti non specificamente individuati»[41];

- «*l'onere della prova anche dell'esistenza dei documenti, rispetto ai quali si esercita il diritto di accesso, incombe sulla parte che agisce in giudizio, non potendo imporsi all'amministrazione la prova del fatto negativo della non detenzione dei documenti*»[42].

Il diritto di accesso può essere esercitato finché permanga la sussistenza della situazione soggettiva legittimante (cfr. par. 2.c.) e la pubblica amministrazione detenga ancora il documento richiesto, in osservanza delle disposizioni che ne fissano il periodo di conservazione[43].

Inoltre, l'accesso può riguardare non solo:

- l'atto conclusivo del procedimento amministrativo, ma anche gli atti strumentali a esso, che, in quanto utilizzati per la formazione della volontà che viene poi espressa nel provvedimento conclusivo, assumono un ruolo rilevante poiché consentono piena e integrale conoscenza dell'iter logico seguito dalla pubblica amministrazione;
- l'atto richiesto dall'istante, ma anche gli altri atti in esso richiamati.

  A tal riguardo, infatti, l'art. 7, comma 2, del «*Regolamento*» dispone che «*L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento*»;
- gli atti formati dalla pubblica amministrazione, ma anche gli atti che, seppur formati da soggetti terzi, siano detenuti e siano stati utilizzati nello svolgimento della propria attività amministrativa.

---

[41] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2016, n. 68. Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. III, 5 febbraio 2024, n. 1139.

[42] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1464, che richiama anche Consiglio di Stato, Sez. III, 24 febbraio 2016, n. 745; Sez. VI, 10 settembre 2009, n. 5461; 20 maggio 2004, n. 3271; 10 aprile 2003, n. 1925.

[43] L'art. 22, comma 6, della «*legge*» prevede, infatti, che: «*Il diritto di accesso è esercitabile fino a quanto la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere*».

Per il Corpo, si fa riferimento a quanto indicato nella circolare n. 4767/INCC del 4 luglio 2018 dell'Ufficio del Sottocapo di Stato Maggiore e AA.GG. («*Piano di classificazione degli atti di archivio. Titolario e massimario*» - edizione 2018).

e. Modalità di esercizio del diritto: accesso informale e accesso formale

Il diritto di accesso, come indicato nell'art. 25 della «*legge*», si può esercitare mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi.

La richiesta di accesso deve essere rivolta, in via informale o in via formale, all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

(1) L'accesso informale

L'accesso informale, *ex* art. 5 del «*regolamento*», avviene mediante una mera richiesta, anche verbale, rivolta all'ufficio dell'amministrazione competente.

L'accesso informale può essere esercitato solo se, in base alla natura del documento richiesto, non risulta l'esistenza di controinteressati (cfr. *infra* par. 2.h.). Laddove esistano controinteressati, l'amministrazione deve invitare l'interessato a presentare richiesta formale di accesso, in modo da consentire gli adempimenti procedurali connessi al coinvolgimento degli stessi controinteressati.

Inoltre, ai sensi del successivo art. 6 del «*regolamento*», qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta di accesso in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e della documentazione fornita, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta di accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.

(2) L'accesso formale

L'istanza di accesso formale si realizza invece mediante apposita richiesta scritta, che deve essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità dell'interessato[44].

La stessa istanza può essere presentata anche per via telematica[45] e, in tal caso, essa risulta valida se è rispettata almeno una delle seguenti modalità[46]:

---

[44] Cfr. art. 38 («*Modalità di invio e sottoscrizione delle istanze*»), co. 3, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 («*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*»).

[45] Si vedano:

- l'art. 3-*bis* della «*legge*» («*Uso della telematica*»): «*Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati*»
- l'art. 13 del «*regolamento*»: «*Le pubbliche amministrazioni* [...] *assicurano che il diritto d'accesso possa essere esercitato anche in via telematica* [...]»;
- l'art. 38, comma 1, del d.P.R. n. 445 del 2000 («*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*»): «*Tutte le istanze e le dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi possono essere inviate anche per fax e via telematica*».

[46] Cfr. art. 65 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 («*Codice dell'amministrazione digitale*»).

- è sottoscritta mediante una delle forme di firma previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 82 del 2005 («*Codice dell'amministrazione digitale*»)[47];
- l'istante è stato identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- è formata attraverso il punto di accesso telematico per i dispositivi mobili di cui all'art. 64-*bis* del citato «*Codice dell'amministrazione digitale*»;
- è sottoscritta e presentata unitamente alla copia del documento di identità;
- è trasmessa dall'istante dal proprio domicilio digitale iscritto in uno degli elenchi di cui all'articolo 6-*bis*, 6-*ter* o 6-*quater* del «*Codice dell'amministrazione digitale*» ovvero, in assenza di un domicilio digitale iscritto, da un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento «*eIDAS*»[48].

Ricevuta l'istanza, l'amministrazione - valutati i presupposti e la legittimità della stessa - potrà accogliere, rifiutare, differire o limitare l'accesso.

Decorsi inutilmente 30 giorni dalla richiesta, questa si intende respinta.

(3) Disposizioni comuni

Sia in caso di accesso informale che in caso di accesso formale, il richiedente deve:

- indicare gli estremi del documento di interesse ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione;
- motivare la propria istanza, indicando e, ove necessario, comprovando i presupposti di fatto e l'interesse diretto, concreto e attuale che lega il documento alla situazione giuridicamente rilevante (cfr. *sub* 2.c.)[49].

  Tale onere di fornire adeguata motivazione si giustifica con la necessità di consentire all'amministrazione di verificare l'effettiva sussistenza delle condizioni di legge per l'ostensione.

  Non si può pretendere, infatti, che sia l'amministrazione a doversi fare parte diligente per individuare, con apposita istruttoria, le eventuali ragioni fondanti l'istanza medesima;

---

[47] L'art. 20 del d.lgs. n. 82 del 2005 prevede - tra l'altro - che: «*Il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata o, comunque, è formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 con modalità tali da garantire la sicurezza, integrità e immodificabilità del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilità all'autore*».

[48] Regolamento UE n. 910 del 23 luglio 2014, relativo all'«*electronic IDentification Authentication and Signature*». A tal proposito, si evidenzia che - allo stato - non risulta ancora operativo in Italia (in quanto non ancora emanato il relativo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) il nuovo standard europeo che, ai sensi del citato Regolamento, sostituirà la «*PEC - Posta Elettronica Certificata*» con la «*REM - Registered Electronic Mail*».

[49] Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 14 settembre 2017, n. 4346; Sez. V, 4 agosto 2010, n. 5226.

- dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato.

f. Casi di esclusione

I casi di esclusione dal diritto di accesso sono disciplinati dall'art. 24 della «*legge*».

Al comma 1 viene indicato che l'accesso è escluso:

- per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 3 agosto 2007, n. 124, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge o da regolamento.

  In tale ambito rientrano, tra gli altri, gli atti:

  . soggetti al segreto istruttorio in sede penale, di cui all'art. 329 c.p.p.[50];

  L'accessibilità a tali atti è consentita esclusivamente nel rispetto delle norme del codice di procedura penale;

  . «*classificati*»[51], essendo connotati per legge dal divieto di divulgazione[52], ferma restando la possibilità di valutare l'avvio della procedura per una loro eventuale declassificazione[53];

---

[50] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2006, n. 7389, ove è anche specificato che «*se la pubblica amministrazione che trasmette all'autorità giudiziaria una notizia di reato non lo fa nell'esercizio della propria istituzionale attività amministrativa, ma nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 c.p.p. e conseguentemente sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24, L. n. 241 del 1990*».
Cfr. anche: T.A.R. Umbria Perugia, Sez. I, 30 gennaio 2024, n. 36; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. IV, 3 giugno 2019, n. 1364; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 24 settembre 2018, n.180; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 10 febbraio 2017, n. 111; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 1° febbraio 2017, n. 1644; Consiglio di Stato, Sez. IV, 28 ottobre 2016, n. 4537.

[51] Sui quali è apposta una delle classifiche di segretezza previste dall'art. 42 della legge 3 agosto 2007, n. 124.

[52] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 21 settembre 2006, n. 5569: «*l'esclusione del diritto d'accesso, a norma dell'art. 24, 1 comma, lett. a) della L. n. 241/1990, è contemplata non solo per i documenti coperti dal segreto di Stato, ma anche in tutti i casi in cui sussista un "divieto di divulgazione" previsto da norme di legge o di regolamento, e tra questi vanno ricompresi anche i documenti che sono coperti dalla classifica di "riservato"*».
Sul punto, cfr. anche T.A.R. Lazio Roma, Sez. V-*bis*, 4 dicembre 2024, n. 21823; T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 17 aprile 2024, n. 7532; Consiglio di Stato, Sez. III, 12 giugno 2023, n. 5753; Consiglio di Stato, Sez. V-*bis*, 2 novembre 2022, n. 14230; Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2014, n. 600. In tali pronunce, viene - tra l'altro - confermato che gli atti classificati sono «*radicalmente esclusi dall'accesso*» (anche con riferimento all'accesso «*difensivo*» - cfr. *infra* par. 2.i.) e che «*l'unica modalità per prendere conoscenza degli stessi è prevista, con le relative cautele, dall'art. 42, comma 8, L. 3 agosto 2007, n. 124*», «*a norma del quale, qualora l'Autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'Autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia*».
A tale ultimo riguardo si segnala come particolare attenzione dovrà essere posta alle modalità di deposito della documentazione classificata richiesta dall'Autorità Giudiziaria al fine di tutelarne la riservatezza. La stessa infatti, a titolo esemplificativo, non potrà essere recapitata tramite i canonici canali telematici impiegati dall'Autorità Giudiziaria Amministrativa. Eventuali indicazioni di dettaglio potranno essere richieste all'Ufficio Sicurezza del II Reparto del Comando Generale.

[53] Come previsto dal comma 2 dell'art 19 del d.P.C.M. 6 novembre 2015, n.5, la declassifica di un documento classificato può essere disposta esclusivamente dall'originatore dello stesso o con il suo consenso. Si

- nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano[54];
- nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione;
- nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi[55].

Al successivo comma 2 viene, inoltre, previsto che le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati - o, comunque, rientranti nella loro disponibilità - sottratti all'accesso[56].

(1) Il d.m. 29 ottobre 1996, n. 603

Al fine di individuare, per il Corpo, le categorie di documenti sottratti all'accesso, occorre tuttora fare riferimento al decreto del Ministro delle finanze 29 ottobre 1996, n. 603, recante il «*Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso*» in attuazione dell'art. 24, comma 4, della «*legge*» (nella sua formulazione antecedente alle modifiche apportate dalla legge n. 15 del 2005[57]).

---

procede in tal senso quando viene ritenuto che la libera conoscibilità dell'informazione in esso contenuta non costituisca più un danno per la sicurezza nazionale o, comunque, siano decorsi i termini previsti dal comma 5 dell'art 42 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (cosiddetta «*declassifica automatica*»). A tale ultimo riguardo, si evidenzia come il comma 5 dell'art 19 del citato d.P.C.M. disponga che «*Ai fini dell'attuazione di quanto disposto dall'articolo 42, commi 5 e 6, della legge, l'autorità che detiene l'informazione, qualora riceva, anche oltre i termini di cui al predetto articolo 42, comma 5, una richiesta di un soggetto pubblico o una istanza motivata di accesso da parte di un privato portatore di un interesse giuridicamente tutelato, ne dà comunicazione all'originatore, che, verificata la sussistenza dei presupposti, provvede in via alternativa a: a) prorogare i termini di efficacia del vincolo, ovvero richiedere la proroga oltre i quindici anni al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 42, comma 6, della legge; b) dichiarare l'avvenuta declassifica per decorso del termine, ponendo in essere i conseguenti adempimenti*». Eventuali indicazioni di dettaglio potranno essere richieste all'Ufficio Sicurezza del II Reparto del Comando Generale.

[54] Al riguardo, cfr. *infra* par. 3.I. della presente circolare e Volume II, Parte III, Capitolo 6, Par. 4 («*il diritto di accesso agli atti delle verifiche e dei controlli*») della circ. n. 357600 del 27.11.2017 del III Reparto - Ufficio Tutela Entrate («*Manuale operativo in materia di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali - circolare n. 1/2018*»).

[55] Il comma 5 dello stesso art. 24 della «*legge*» specifica che «*i documenti contenenti informazioni connesse agli interessi di cui al comma 1 sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti di tale connessione. A tale fine le pubbliche amministrazioni fissano, per ogni categoria di documenti, anche l'eventuale periodo di tempo per il quale essi sono sottratti all'accesso*».

[56] Il testo attuale dell'art. 24 della «*legge*», come modificato dall'art. 16 della l. 11 febbraio 2005, n. 15, non prevede più la necessità di un regolamento per l'individuazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso delle singole pubbliche amministrazioni, così come era invece previsto in precedenza: «*Le singole amministrazioni hanno l'obbligo di individuare, con uno o più regolamenti da emanarsi entro i sei mesi successivi, le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso* [...]». Pertanto, tale disciplina può essere contenuta anche in un atto amministrativo generale.

[57] L'attuale base giuridica che consente alle Pubbliche Amministrazioni di individuare categorie di documenti sottratti all'accesso è rinvenibile nell'art. 24, comma 1, lett. a), e comma 2 della «*legge*». In particolare, per effetto delle modifiche intervenute a opera della legge n. 15 del 2005, è stato eliminato il riferimento alla natura regolamentare dell'atto con il quale le pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso.

In tale decreto ministeriale sono individuate le categorie di documenti formati o comunque rientranti nell'ambito delle attribuzioni del Ministero dell'economia e delle finanze e degli organi periferici dipendenti, ivi compreso il Corpo della Guardia di finanza, sottratti all'accesso.

Si evidenzia sin d'ora che la giurisprudenza ha, nel tempo, riconosciuto meritevoli di accoglimento, nel bilanciamento degli interessi, talune istanze di accesso che riguardavano documenti rientranti nelle categorie escluse, soprattutto in caso di accesso cosiddetto «*difensivo*» di cui al comma 7 dell'art. 24 della «*legge*» (cfr. *infra* par. 2.i.), introdotto a seguito della riforma attuata con la l. n. 15 del 2005.

Nel dettaglio, nei seguenti sottoparagrafi vengono richiamate le categorie di documenti non accessibili previste dal decreto in questione.

(a) Motivi attinenti alla sicurezza, difesa nazionale e relazioni internazionali (art. 2 del d.m. n. 603 del 1996)

In tale ambito, rientrano i documenti:

- relativi all'attività investigativa e ispettiva la cui diffusione può pregiudicare l'attività di indagine di organismi nazionali ed esteri, incidendo sulla correttezza delle relazioni internazionali;
- attinenti ad accordi di cooperazione, anche di carattere investigativo nei settori istituzionali sviluppati con l'apporto e la collaborazione di organismi di polizia, fiscali e doganali esteri nonché dei servizi della Commissione dell'Unione europea e di altri organismi comunitari e internazionali;
- relativi alla fornitura o sperimentazione di beni e servizi considerati di carattere strategico;
- relativi all'assegnazione di personale agli organismi di informazione e sicurezza;
- concernenti le procedure di rilascio, diniego, limitazione, sospensione, revoca e proroga relative ai «*Nulla osta di sicurezza*», all'autorizzazione all'«*Accesso Cifra*», all'accesso ai sistemi per l'elaborazione automatica di dati classificati, nonché le informazioni e autorizzazioni relative al personale esperto nella trattazione e nella gestione di documenti classificati, agli operatori di apparati cifranti e alle «*appendici riservate*» di atti contrattuali che prevedono la trattazione di informazioni classificate;

(b) Motivi attinenti alla determinazione e attuazione della politica monetaria e valutaria (art. 3 del d.m. n. 603 del 1996)

In tale categoria rientrano studi, relazioni, indagini ed elaborazioni finalizzati alla determinazione e all'attuazione della politica tributaria e alla

quantificazione del gettito fiscale, dalla cui anticipata diffusione possa derivare pregiudizio alle scelte di politica monetaria e valutaria;

(c) Motivi attinenti all'ordine e sicurezza pubblica, nonché alla prevenzione e repressione della criminalità (art. 4 del d.m. n. 603 del 1996)

In tale contesto rientrano:

- i documenti relativi all'attività investigativa, ispettiva e di controllo dalla cui diffusione possa comunque derivare pregiudizio alla prevenzione e repressione della criminalità nei settori di competenza, anche attraverso la conoscenza delle tecniche informative e operative nonché degli atti di organizzazione interna, quando questa possa pregiudicare le singole attività di indagine;
- gli atti istruttori, comunicazioni su ipotesi di frodi in materia tributaria e segnalazioni dei servizi della Commissione dell'Unione europea o di altri organismi internazionali o Stati esteri ai fini della prevenzione e repressione delle frodi stesse;
- i documenti relativi alle assegnazioni di personale alla Direzione investigativa antimafia e al servizio centrale di protezione in favore dei collaboratori della giustizia, alle richieste di personale da parte delle autorità giudiziarie, di altre autorità dello Stato, di enti o della Guardia di finanza per il successivo impiego in attività di polizia giudiziaria o di polizia tributaria, ovvero connesse ad incarichi per i quali è richiesto un rapporto fiduciario;
- gli atti e documenti attinenti alla identità e gestione delle fonti confidenziali e alle informazioni fornite dalle fonti stesse, individuate o anonime, nonché contenute in esposti da chiunque inoltrati;
- i documenti attinenti all'attività informativa nei settori istituzionali, siano essi originati autonomamente sia che provengano da altri organismi, in Italia o all'estero, con i quali intercorrono rapporti di collaborazione diretta o indiretta;
- gli atti e documenti riguardanti il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli relativi all'addestramento, all'impiego e alla mobilità del personale del Corpo della Guardia di finanza, nonché i documenti sulla condotta del personale rilevanti ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e la repressione della criminalità e quelli relativi ai contingenti delle Forze armate posti a disposizione dell'Autorità di pubblica sicurezza;
- le relazioni di servizio e altri atti o documenti presupposto per l'adozione degli atti o provvedimenti dell'Autorità nazionale e delle altre autorità di pubblica sicurezza, nonché degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ovvero inerenti all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che si tratti di

documentazione che, per disposizione di legge o di regolamento, debba essere unita a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità;

- gli atti e documenti riguardanti l'organizzazione, le strutture, la dislocazione sul territorio dei presìdi, gli impianti, i mezzi e le dotazioni del Corpo della guardia di finanza, nonché l'approvvigionamento, la dislocazione e la consistenza delle scorte di materiali, inerenti all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e la repressione della criminalità;
- i documenti del Corpo inerenti all'emanazione di ordini di servizio, nonché all'esecuzione del servizio stesso, relazioni, rapporti, e informative concernenti l'attività svolta nei settori istituzionali;
- gli atti e documenti concernenti la sicurezza delle infrastrutture, la protezione e custodia di armi, munizioni, esplosivi e materiali classificati;
- gli atti di pianificazione, programmazione, acquisizione gestione e manutenzione, dismissione di infrastrutture e aree, nei limiti in cui detti documenti contengono notizie o informazioni rilevanti al fine di garantire la sicurezza pubblica nonché la prevenzione e la repressione della criminalità;
- gli atti e documenti in materia di ricerca, sviluppo, pianificazione, programmazione, acquisizione, gestione e conservazione dei mezzi, delle armi, dei materiali e delle scorte, ivi comprese le relazioni tecniche sulle prove d'impiego dei materiali di sperimentazione;
- la documentazione relativa alla descrizione progettuale e funzionale di impianti a rischio, limitatamente alle parti la cui conoscenza può agevolare la commissione di atti di sabotaggio;

(d) Motivi attinenti alla riservatezza di persone, gruppi e imprese (art. 5 del d.m. n. 603 del 1996)

In tale gruppo rientrano, tra gli altri:

- la documentazione finanziaria, economica, patrimoniale e tecnica di persone fisiche e giuridiche, gruppi, imprese e associazioni comunque acquisita ai fini dell'attività amministrativa;
- i documenti contenenti progetti tecnici o studi presentati da concorrenti nel corso delle procedure di acquisizione di beni mobili, immobili e servizi;
- gli atti di natura strumentale concernenti la predisposizione di programmi e l'elaborazione di criteri selettivi per l'individuazione delle categorie economiche sottoposte a controlli, nonché gli elenchi dei soggetti selezionati automaticamente ai fini dell'azione accertatrice degli uffici;
- gli atti e documenti allegati alle dichiarazioni tributarie;
- gli atti registrati che non sono soggetti a obbligo di trascrizione né ad altra forma di pubblicità verso terzi;

- i documenti caratteristici, matricolari o concernenti situazioni dei dipendenti dell'amministrazione ovvero dei candidati all'assunzione, salvo quanto previsto dall'art. 3 della legge 5 novembre 1962, n. 1695[58];
- i documenti riguardanti i procedimenti disciplinari o le inchieste ispettive effettuate a carico dei singoli dipendenti o sull'attività degli uffici, anche a seguito di segnalazione di privati, di organizzazioni di categoria o sindacali;
- i documenti attinenti ad accertamenti medico-legali o comunque relativi alla salute delle persone, ivi comprese le selezioni psico-attitudinali;
- i documenti concernenti i procedimenti di sospensione, di trasferimento per incompatibilità ambientale, dispensa, destituzione o decadenza dal servizio, nonché dei corrispondenti procedimenti previsti per il personale militare;
- i documenti relativi a denunce agli organi dell'autorità giudiziaria ordinaria e contabile all'interno dei quali siano individuati o individuabili soggetti per i quali si configurano responsabilità civili, amministrative e contabili;
- gli atti e documenti attinenti alla selezione e al reclutamento del personale, ai lavori delle commissioni esaminatrici di concorsi e degli organismi preposti alla valutazione ed alle scelte relative alla progressione di carriera del personale dipendente, fino al momento dell'approvazione della graduatoria.

(2) Le ulteriori norme e provvedimenti da tenere in considerazione

Con riferimento a eventuali istanze di accesso presentate nei confronti del Corpo, potrebbe essere utile tenere in considerazione anche le categorie di documenti sottratti all'accesso di cui alle norme e ai provvedimenti richiamati nei seguenti sottoparagrafi.

(a) Decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 4 novembre 1994, n. 757

Il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 4 novembre 1994, n. 757, prevede (all'art. 2) che, in relazione all'esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, di gruppi, imprese e associazioni, sono sottratti all'accesso - tra gli altri - i documenti:

- contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi (al successivo art. 3

[58] Ora abrogato dall'art. 2268 del «*Codice dell'Ordinamento Militare*» (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66). Per la disciplina vigente, cfr. artt. 1025 e ss. e 2138 dello stesso «*Codice dell'Ordinamento Militare*» e il d.P.R. 13 febbraio 1967, n. 429, recante «*Documenti caratteristici degli ufficiali, dei sottufficiali e dei militari di truppa della Guardia di finanza*».

viene specificato che tale vincolo permane «*finché perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino a quella data sottoposti al segreto istruttorio penale*»);

- riguardanti il lavoratore e contenenti notizie sulla sua situazione familiare, sanitaria, professionale, finanziaria, sindacale o di altra natura, sempreché dalla loro conoscenza possa derivare effettivo pregiudizio al diritto alla riservatezza (al successivo art. 3 viene specificato che tale vincolo permane «*finché perduri il rapporto di lavoro, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino a quella data sottoposti al segreto istruttorio penale*»);

(b) Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 gennaio 1996, n. 200

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 gennaio 1996, n. 200, concernente le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso formati o comunque rilevanti nell'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato.

In tale ambito, al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti fra difensore e difeso, sono sottratti all'accesso:

- i pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto;
- gli atti defensionali;
- la corrispondenza inerente agli affari di cui ai punti che precedono.

Nei casi di consulenza non correlata a una lite, in potenza o in atto, l'accesso può, invece, essere differito fino all'adozione dei provvedimenti amministrativi cui la consulenza stessa è preordinata. L'amministrazione poi provvede sull'accesso, sentita l'Avvocatura dello Stato.

(c) d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 («*Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare* [...]»)

In tale ambito, si richiamano gli articoli:

- 1048 («*Documenti concernenti la sicurezza e la difesa nazionale e le relazioni internazionali*»);
- 1049 («*Documenti concernenti l'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità*»;
- 1050 («*Documenti concernenti la salvaguardia della riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese*»).

(d) Decreti emanati nell'ambito del settore dell'esercizio di poteri speciali a tutela di *asset* strategici nazionali («*Golden Power*»)

La Guardia di finanza collabora con la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel settore dell'esercizio di poteri speciali a tutela di *asset* strategici nazionali (cosiddetto «*Golden Power*»), ai sensi del comma 2-*bis* dell'art. 2-*bis* del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 (introdotto dal decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21), in attuazione del quale è stato stipulato, in data 21 luglio 2022, un Protocollo di intesa che ne ha definito le modalità operative[59].

Nell'adempimento di tali compiti e con riferimento al tema del diritto di accesso, meritano menzione i seguenti regolamenti emanati in forza del citato decreto-legge n. 21 del 2012:

- d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 35 («*Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 8, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21*»).

  L'art. 9 («*Riservatezza delle informazioni*») di tale regolamento prevede che - ferme restando le disposizioni di cui all'art. 42 della legge 3 agosto 2007, n. 124 - sono sottratti all'esercizio del diritto di accesso le informazioni, i dati e le notizie contenuti nei documenti originati dalle pubbliche amministrazioni (tra cui rientra anche la Guardia di finanza) o da soggetti privati per le finalità di cui alla disciplina sui poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale. Resta fermo il diritto di accesso nei limiti di cui all'art. 24, comma 7, della «*legge*»;

- d.P.R. 25 marzo 2014, n. 86 («*Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, a norma dell'articolo 2, comma 9, del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21*»).

  L'art. 9 («*Riservatezza delle informazioni*») di tale regolamento prevede che - ferme restando le disposizioni di cui all'art. 42 della legge 3 agosto 2007, n. 124 - sono sottratti all'esercizio del diritto di accesso le informazioni, i dati e le notizie contenuti nei documenti originati dalle pubbliche amministrazioni (tra cui rientra anche la Guardia di finanza) o da soggetti privati per le finalità di cui alla disciplina sui poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni. Resta fermo il diritto di accesso nei limiti di cui all'art. 24, comma 7, della «*legge*»;

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° agosto 2022, n. 133 («*Regolamento recante disciplina delle attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali di cui al decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, e successive modificazioni ed integrazioni, della prenotifica e misure di semplificazione dei procedimenti*»).

[59] Cfr. circolare n. 142947 del 12 maggio 2023 del III Reparto - Ufficio Tutela Economia e Sicurezza.

L'art. 13 («*Riservatezza delle informazioni*») di tale regolamento dispone che sono sottratti all'esercizio del diritto di accesso le informazioni, i dati e le notizie contenuti nei documenti originati dalle pubbliche amministrazioni (tra cui rientra anche la Guardia di finanza) o da soggetti privati per le finalità di cui alla disciplina sui poteri speciali con riferimento a tutti i settori strategici disciplinati dal decreto-legge n. 21 del 2012. Resta fermo il diritto di accesso nei limiti di cui all'art. 24, comma 7, della «*legge*».

(e) Decreto del Ministro dell'interno 16 marzo 2022

Il decreto del Ministro dell'interno 16 marzo 2022, nel disciplinare le categorie di documenti formati o comunque rientranti nella disponibilità degli uffici centrali e periferici dello stesso Ministero, prevede che siano sottratti all'accesso, tra l'altro:

- i documenti istruttori inerenti ai procedimenti relativi al rilascio della documentazione antimafia e i provvedimenti prefettizi in materia antimafia;
- gli atti e i documenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli relativi all'impiego e alla mobilità del personale delle Forze di polizia e dei contingenti delle Forze armate poste a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza;
- i documenti, diversi da quelli ufficialmente pubblicati, propedeutici alle deliberazioni del Comitato Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica e dei Comitati Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, quali proposte, valutazioni ed elaborazioni, nonché i relativi verbali;
- le convenzioni e gli accordi tra il Ministero dell'interno e altre pubbliche amministrazioni per i quali non vi sia l'autorizzazione di entrambe le Amministrazioni alla divulgazione.

(3) Le ulteriori cause di esclusione previste dall'art. 24 della «*legge*»

Proseguendo nella disamina delle cause di esclusione previste dall'art. 24 della «*legge*», il comma 3 dello stesso articolo prevede che non sono ammissibili istanze di accesso preordinate a un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Tale disposizione è chiaramente in linea con la previsione di cui all'art. 22, comma 1, lett. b), della «*legge*» che, come già rappresentato *sub* 2.c., prevede in capo ai soggetti legittimati all'accesso la presenza di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Lo strumento dell'accesso documentale non può essere correlato alla tutela di un interesse generico e diffuso alla conoscenza degli atti amministrativi, vale a dire a un controllo generalizzato da parte di chiunque sull'attività dell'amministrazione, ma è volto esclusivamente alla salvaguardia di singole

posizioni differenziate e qualificate e correlate a specifiche situazioni rilevanti per la legge, che vanno dimostrate dal richiedente che intende tutelarle.

Ciò comporta che:

- «*la domanda di accesso agli atti non può assumere una generica funzione investigativa, ovvero essere impiegata e piegata a 'costruire' ad hoc, con una finalità esplorativa le premesse per il disvelamento, ovvero la discovery ex post, di fatti e circostanze non concretamente ed in modo circostanziato rappresentate o paventate ex ante; diversamente, infatti, l'accesso documentale assolverebbe ad una finalità, espressamente vietata dalla legge, perché preordinata ad un non consentito controllo generalizzato sull'attività, pubblicistica o privatistica, delle pubbliche Amministrazioni*»[60];
- «*la pretesa che, per come formulata, mira al controllo dell'operato dell'amministrazione e non invece alla acquisizione di specifici documenti, manifesta le finalità esplorative dell'istanza, che può avere ad oggetto solamente la documentazione già formata in possesso dell'amministrazione, peraltro da indicarsi in modo sufficientemente circoscritto*»;
- sono escluse anche quelle richieste il cui scopo dichiarato sia quello di scoprire se siano intervenuti atti (meramente ipotetici) in qualche modo lesivi degli interessi legittimi del richiedente e come tali astrattamente suscettibili di esistere[61].

Il comma 6 dell'art. 24 della «*legge*» stabilisce che il Governo può, con regolamento[62], prevedere ulteriori casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

- quando dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, nonché all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste nei trattati e nelle relative leggi di attuazione [art. 24, comma 6, lett. a)];
- quando possa arrecarsi pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria [art. 24, comma 6, lett. b)];
- quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, nonché all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini [art. 24, comma 6, lett. c)];
- quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare

[60] Consiglio di Stato, Sez. V, 10 novembre 2022, n. 9843.

[61] Consiglio di Stato, Sez. III, 1° febbraio 2012, n. 519.

[62] In assenza di tale provvedimento, non approvato, rimane in vigore l'art. 8 del d.P.R. n. 352 del 1992, emanato ai sensi del comma 4 dell'art. 24 della «*legge*» nella sua previgente formulazione.

riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono [art. 24, comma 6, lett. d)].

Qualora i documenti oggetto dell'istanza rientrino tra gli atti sottratti all'accesso per effetto delle sopra richiamate disposizioni, essi non potranno essere resi ostensibili al richiedente, a meno che:

- sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento (cfr. *infra* par. 2.g.);
- l'interessato non dimostri che i documenti richiesti siano necessari per il proprio diritto di difesa (cfr. *infra* par. 2.i. relativo all'accesso «*difensivo*»).

g. Differimento

Il comma 4 dell'art. 24 della «*legge*» prevede che «*l'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento*».

Al riguardo, l'art. 9 del «*regolamento*» specifica ulteriormente:

- al comma 2, che «*il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge* [casi di sottrazione all'accesso previsti con regolamento del Governo], *o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa*»;
- al successivo comma 3, che «*l'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata*».

Pertanto, con il differimento, l'amministrazione può sospendere temporaneamente la fruizione dei documenti richiesti, al fine di contemperare le ragioni dell'interesse pubblico con quelle del privato. È una misura transitoria, che deve essere adeguatamente motivata e che è posta in essere in tutti i casi in cui il privato abbia diritto all'accesso ma sia al contempo necessario assicurare una temporanea tutela agli interessi dei terzi e dell'amministrazione stessa.

Il legislatore ha anche previsto taluni particolari regimi di differimento: a titolo esemplificativo, nel codice dei contratti pubblici è contemplata una specifica disciplina di differimento per l'accesso agli atti rientranti nella procedura di gara [cfr. *infra sub* 2.k.(4)].

È stato riconosciuto legittimo dalla giurisprudenza l'esercizio del potere di differimento nell'ambito di operazioni concorsuali pubbliche[63], di attività ispettive (prima della loro conclusione)[64], di inchieste amministrative (durante la fase preparatoria dei provvedimenti finali)[65].

---

[63] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 aprile 2012, n. 2005.

[64] Cfr. T.A.R. Lazio Roma, Sez. III-*bis*, 14 settembre 2020, n. 9561.

[65] Cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I, 19 dicembre 2009, n. 13139.

h. Diritto alla riservatezza e controinteressati

Il rapporto tra la pretesa all'accesso ai documenti amministrativi e il diritto alla riservatezza è uno dei temi centrali nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale sorto in relazione alla materia in argomento, in quanto coinvolge e determina il sacrificio, almeno parziale, di contrapposti valori essenziali protetti dall'ordinamento: da un lato, i diritti della personalità degli individui e delle imprese; dall'altro, la trasparenza e la pubblicità dell'azione amministrativa.

Il diritto alla protezione dei dati personali è disciplinato già da tempo nell'ordinamento italiano[66] e, più recentemente, la normativa comunitaria (il Regolamento UE n. 2016/679 - «*GDPR*») lo ha espressamente qualificato come uno dei «*diritti fondamentali*» dell'individuo[67].

Di contro, la «*legge*» riconosce agli «*interessati*» il diritto di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi, potenzialmente anche nei casi in cui gli stessi contengano dati di terzi soggetti.

L'evidente contrapposizione dei richiamati «*diritti*» comporta che:

- l'amministrazione che tuteli adeguatamente il diritto alla protezione dei dati personali potrebbe, con lo stesso provvedimento, determinare una limitazione del diritto alla conoscenza;
- viceversa, l'amministrazione che tuteli indistintamente il diritto degli interessati all'accesso ai dati e alle informazioni potrebbe, con lo stesso provvedimento, ledere il diritto alla riservatezza di una o più persone.

Da qui nasce l'esigenza di individuare il giusto equilibrio o la giusta «*conciliazione*» tra le due discipline.

In tal senso, l'art. 86 del citato Regolamento UE n. 2016/679 dispone che «*I dati personali contenuti in documenti ufficiali in possesso di un'autorità pubblica o di un organismo pubblico o privato per l'esecuzione di un compito svolto nell'interesse pubblico possono essere comunicati da tale autorità o organismo conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri cui l'autorità pubblica o l'organismo pubblico sono soggetti, al fine di conciliare l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e il diritto alla protezione dei dati personali ai sensi del presente regolamento*»[68].

---

[66] Cfr. legge 31 dicembre 1996, n. 675 (ora abrogata), e successivo d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 («*codice privacy*»), modificato dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101.

[67] Cfr. *Considerando* n. 1 del Regolamento UE n. 2016/679.

[68] Nel considerando n. 154 dello stesso Reg. UE 2016/679 viene indicato che «*Il presente regolamento ammette, nell'applicazione delle sue disposizioni, che si tenga conto del principio del pubblico accesso ai documenti ufficiali. L'accesso del pubblico ai documenti ufficiali può essere considerato di interesse pubblico. I dati personali contenuti in documenti conservati da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico dovrebbero poter essere diffusi da detta autorità o organismo se la diffusione è prevista dal diritto dell'Unione o degli Stati membri cui l'autorità pubblica o l'organismo pubblico sono soggetti. Tali disposizioni legislative dovrebbero conciliare l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico con il diritto alla protezione dei dati personali e possono quindi prevedere la necessaria conciliazione con il diritto alla protezione dei dati personali, in conformità del presente regolamento. Il riferimento alle*

Nell'ordinamento nazionale, il «*Codice in materia di protezione dei dati personali* [...]» (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196) dedica al tema dell'accesso ai documenti amministrativi il Capo I (artt. 59 e 60[69]) del Titolo IV («*Trattamenti in ambito pubblico*») della Parte II.

In particolare:

- l'art. 59 fa un espresso rinvio alle norme contenute nella legge sul procedimento amministrativo. In particolare, prevede che «*Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 60, i presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale, restano disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e dalle altre disposizioni di legge in materia, nonché dai relativi regolamenti di attuazione, anche per ciò che concerne i tipi di dati di cui agli articoli 9 e 10 del regolamento e le operazioni di trattamento eseguibili in esecuzione di una richiesta di accesso*»[70];
- il successivo art. 60 dispone che «*Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale*».

Nella normativa sul diritto di accesso, l'esigenza di contemperare quest'ultimo diritto con la tutela della riservatezza si sostanzia nell'individuazione dei soggetti «*controinteressati*» e nella procedura che vede il loro coinvolgimento prima di fornire riscontro all'istanza di accesso.

L'art. 22, comma 1, lett. c), della «*legge*», definisce «*controinteressati*» tutti quei soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto[71], che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza[72].

---

autorità pubbliche e agli organismi pubblici dovrebbe comprendere, in tale contesto, tutte le autorità o altri organismi cui si applica il diritto degli Stati membri sull'accesso del pubblico ai documenti».

[69] Come modificati dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, con cui è stata adeguata la normativa nazionale alle disposizioni del citato Regolamento UE 2016/679.

[70] Gli artt. 9 e 10 del Regolamento UE 2016/679 disciplinano, rispettivamente, il «*Trattamento di categorie particolari di dati personali*» (ovvero quei dati personali che sono idonei a rivelare l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché i dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona) e il «*Trattamento dei dati personali relativi a condanne penali e reati*».

[71] Al fine dell'individuazione dei controinteressati, si deve tenere conto anche del contenuto degli atti connessi al documento per il quale è stato richiesto l'accesso. L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta, infatti, anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento (art. 7, comma 2, del «*regolamento*»).

[72] Tale previsione è stata introdotta con la legge n. 15 del 2005. Prima dell'introduzione di tale norma, la giurisprudenza tendeva a considerare come controinteressati tutti i soggetti determinati cui - semplicemente - si riferissero i documenti richiesti in accesso (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 2 dicembre 1998, n. 1725; Sez. VI, 8 luglio 1997, n. 1117; Sez. IV, 11 giugno 1997, n. 643; Sez. VI, 5 ottobre 1995, n. 1085; Sez. VI, 20 maggio 1995, n. 506; Sez. VI, 6 febbraio 1995, n. 71; Sez. IV, 15 settembre 1994, n. 713; Sez. IV, 7 marzo 1994, n. 216; Ad. Plen., n. 16 del 1999).

Da tale definizione si evince che:

- nel procedimento di accesso, il legislatore ha inteso circoscrivere il possibile pregiudizio di terzi alla sola lesione del diritto alla riservatezza, non rilevando - in tal senso - altri diritti o altre posizioni che, nell'ambito di procedimenti amministrativi diversi da quello di accesso, potrebbero portare l'amministrazione a coinvolgere soggetti eventualmente in grado di subire altri possibili pregiudizi dal provvedimento finale;
- la qualità di controinteressato non può essere riconosciuta a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, siano nominati o comunque coinvolti nel documento oggetto dell'istanza ostensiva, ma solo a coloro che per effetto dell'ostensione vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza.

In tal senso, il Consiglio di Stato ha evidenziato che:

- per riconoscergli la qualità di controinteressato, «*non basta che taluno venga chiamato in qualche modo in causa dal documento in richiesta, ma occorre in capo a tale soggetto un quid pluris, vale a dire la titolarità di un diritto alla riservatezza sui dati racchiusi nello stesso documento*»[73];
- «*non tutti i dati riferibili ad un soggetto sono per ciò solo rilevanti ai fini in discorso, ma solo quelli rispetto ai quali sussista, per la loro inerenza alla personalità individuale, o per i pregiudizi che potrebbero discendere da una loro diffusione, una precisa e ben qualificata esigenza di riserbo*»[74];
- la situazione giuridica dei controinteressati riguarda «*solo quelle vicende collegate in modo apprezzabile alla sfera privata del soggetto, e non anche quelle destinate ad assumere una dimensione di carattere pubblico*»[75].

---

[73] Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 24 novembre 2017, n. 5483; Sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4308; Cons. giust. amm. Sicilia Sez. giurisd., 8 luglio 2014 n. 395; Consiglio di Stato, Sez. V, 27 maggio 2011, n. 3190.

[74] Consiglio di Stato, Sez. V, 27 maggio 2011, n. 3190.

[75] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 giugno 2007, n. 3601. In tale pronuncia, in particolare, viene ulteriormente specificato che «*Il diritto alla riservatezza non può allora certamente essere invocato quando la richiesta di accesso ha ad oggetto, come nella presente fattispecie, il nome di coloro che hanno reso denunce o rapporti informativi nell'ambito di un procedimento ispettivo.* [...] *Nell'ordinamento delineato dalla L. n. 241/1990, ispirato ai principi della trasparenza, del diritto di difesa e della dialettica democratica, ogni soggetto deve, pertanto, poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo o sanzionatorio, non potendo la p.a. procedente opporre all'interessato esigenze di riservatezza, foss'anche per coprire o difendere il denunciante da eventuali reazioni da parte del denunciato, le quali, comunque, non sfuggirebbero al controllo dell'autorità giudiziaria*». Sullo specifico tema si rinvia comunque all'appendice giurisprudenziale per ulteriori approfondimenti.

In ogni caso, come si vedrà meglio *infra* nel paragrafo relativo all'accesso «*difensivo*», l'art. 24, comma 7, della «*legge*» prevede che «*deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici*».

Pertanto, in tema di accesso ai documenti amministrativi, le necessità difensive tutelate dall'art. 24 della Costituzione devono ritenersi, di regola, prevalenti rispetto a quelle della riservatezza, anche se l'applicazione di tale principio va adeguatamente bilanciata allorché vengano in considerazione dati «*sensibili*» ovvero dati «*sensibilissimi*» (cfr. prosieguo del presente paragrafo).

A tal riguardo, come evidenziato dalla giurisprudenza[76] e facendo riferimento al contenuto del citato art. 24, comma 7, della «*legge*» e del citato art. 60 del d.lgs. n. 196 del 2003, possono essere individuati tre livelli di protezione dei dati personali:

- per i dati «*comuni*» (a titolo esemplificativo, dati finanziari o dati economici) si richiede la «*necessità*» dell'accesso;
- per i dati «*sensibili*» (origine razziale ed etnica, convinzioni religiose o filosofiche, opinioni politiche, adesione a partiti o a sindacati) e «*giudiziari*» si richiede la «*stretta indispensabilità*» dell'accesso;
- per i dati «*super-sensibili*», che attengono alla sfera più intima della persona umana nella sua corporeità, come la sfera sessuale o la salute, si richiede la necessità di una situazione di «*pari rango*».

La giurisprudenza[77] distingue anche tra:

- riservatezza «*semplice*», ovvero quella relativa ai dati «*comuni*» (tra cui rientrano, a titolo esemplificativo, anche i dati finanziari ed economici), in ordine alla quale l'interesse difensivo è «*tendenzialmente prevalente*» ove la necessità di acquisizione dei dati richiesti venga adeguatamente ed esaustivamente motivata;
- riservatezza «*rafforzata*», ovvero quella in cui vanno annoverati i dati «*sensibili*» e «*super-sensibili*», rispetto ai quali si richiede una maggiore intensità delle situazioni giuridiche che il richiedente intende tutelare con l'accesso.

i. L'accesso «*difensivo*»

Nei paragrafi che precedono, sono stati analizzati i tratti salienti del diritto d'accesso, unitamente alle preclusioni e alle limitazioni previste dal legislatore per contemperare le esigenze pubbliche e private.

In tale bilanciamento degli interessi, deve però essere tenuto in debita considerazione il diritto di difesa, tutelato dall'art. 24 della Costituzione e oggetto di particolare favore anche da parte della giurisprudenza.

---

[76] Consiglio di Stato, Sez. III, 10 gennaio 2025, n. 149; Sez. VII, 21 marzo 2024, n. 2773; Sez. VI, 19 gennaio 2021, n. 587; Sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2472.

[77] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 novembre 2022, n. 10277.

In tal senso, viene in rilievo il comma 7 dell'art. 24 della «*legge*», il quale dispone che «*deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici*» (cosiddetto «*accesso difensivo*»)[78].

Per l'«*accesso difensivo*» è necessario il nesso di strumentalità fra i documenti amministrativi di cui viene richiesta l'ostensione e le esigenze di tutela rappresentate e ciò si traduce «*in un onere aggravato sul piano probatorio, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari) per la cura o la difesa dei propri interessi*»[79].

Conseguentemente, risulta particolarmente stringente l'obbligo di motivazione dell'istanza previsto dall'art. 25, comma 2, della «*legge*»[80], che dovrà essere ancora più specifica e puntuale ed, eventualmente, anche suffragata da idonea documentazione[81].

Deve escludersi la sufficienza di un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente o ancora instaurando, poiché - come detto - l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare[82].

È comunque preclusa sia all'amministrazione detentrice del documento, sia al giudice amministrativo eventualmente adito, qualunque valutazione *ex ante* sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, salva l'evidente e assoluta mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla «*legge*»[83].

---

[78] La previsione è frutto dell'integrale sostituzione dell'art. 24 operata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (art. 16).

[79] Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 25 settembre 2020, n. 19, che prosegue specificando che: «*l'ostensione del documento amministrativo deve essere valutata, sulla base di un giudizio prognostico ex ante, come il tramite - in questo senso strumentale - per acquisire gli elementi di prova in ordine ai fatti (principali e secondari) integranti la fattispecie costitutiva della situazione giuridica "finale" controversa e delle correlative pretese astrattamente azionabili in giudizio. La delibazione è condotta sull'astratta pertinenza della documentazione rispetto all'oggetto della res controversa*».

[80] Cfr. *sub* 2.e.

[81] Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 25 settembre 2020, n. 19: «*La volontà del legislatore è di esigere che le finalità dell'accesso siano dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione, e suffragate con idonea documentazione (ad es. scambi di corrispondenza; diffide stragiudiziali; in caso di causa già pendente, indicazione sintetica del relativo oggetto e dei fatti oggetto di prova; ecc.), onde permettere all'amministrazione detentrice del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione "finale" controversa*».

[82] Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 18 marzo 2021, n. 4, e anche 25 settembre, nn. 19, 20 e 21; Sez. III. 10 gennaio 2025, n. 149; Sez. VII, 21 marzo 2024, n. 2773; Sez. III, 25 ottobre 2024, n. 8558.

[83] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 10 gennaio 2025, n. 149; Sez. VI, 7 aprile 2023, n. 3589 e Adunanza plenaria, 18 marzo 2021, n. 4.

La prevalenza delle esigenze difensive dell'istante non può considerarsi tuttavia assoluta e sempre superiore su altre esigenze di tutela prese in considerazione dalla normativa.

Anzitutto la norma, con specifico riferimento al pregiudizio alla riservatezza dei terzi che potrebbe verificarsi per effetto dell'ostensione degli atti richiesti, come già ampiamente illustrato al par. 2.h., impone che, in caso di dati sensibili e giudiziari, l'accesso sia indispensabile per salvaguardare le esigenze difensive, con la conseguenza che, di massima, la riservatezza «*semplice*» sarà subvalente[84].

Questo non comporta, tuttavia, che altre esigenze pubblicistiche, adeguatamente tutelate (cfr. par. 2.f.), siano sempre recessive rispetto alle esigenze difensive, dovendosi procedere a un adeguato bilanciamento e ponderazione degli interessi contrapposti che potrebbe tradursi anche in provvedimenti amministrativi di rigetto o di accoglimento «*parziale*» (ossia con oscuramento di alcune parti degli atti esibiti ovvero con il mancato accoglimento per taluni dei documenti).

Come correttamente osservato dal giudice amministrativo, la previsione di cui all'ultimo periodo del comma 7 dell'art. 24 della «*legge*», letta unitamente a quella di cui al primo periodo (diritto di accesso difensivo), non può implicare che il legislatore abbia voluto tutelare la «*riservatezza delle informazioni private e personali in misura maggiore rispetto alla riservatezza delle informazioni pubbliche, che sarebbero cedevoli rispetto all'accesso difensivo indipendentemente da ogni concreto bilanciamento tra opposti interessi e senza tener conto del dominante rilievo e della portata stessa dell'interesse pubblico sotteso all'ipotesi legislativamente prevista di esclusione. Deve, quindi, escludersi che l'art. 24, comma 7, primo periodo, L. n. 241 del 1990 possa essere interpretato nel senso di giustificare una indiscriminata prevalenza dell'accesso difensivo su tutte le ipotesi di esclusione normativamente previste*»[85].

Deve conseguentemente essere privilegiato un approccio «*flessibile, ammettendo la possibilità di un bilanciamento in concreto, che tenga conto (analogamente a quanto previsto per i dati personali sensibilissimi), da un lato, della indispensabilità dell'accesso rispetto alla difesa e, dall'altro, del rango comparativo degli interessi*

---

[84] Cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, n. 2773.

[85] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2014, n. 600, in riforma della sentenza di primo grado del T.A.R. Lazio - Roma n. 10221/2013, che - in merito all'invocata ostensione di atti oggetto di classifica di segretezza «*riservato*», sottratti all'accesso sia *ex* art. 42 della legge n. 124 del 2007, sia ai sensi del d.m. 16 maggio 1996, n. 422 («*regolamento recante norme per l'individuazione dei documenti di competenza del Ministero del commercio con l'estero, sottratti al diritto di accesso ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241*») - aveva ritenuto illegittimo il diniego formulato dal Ministero dello sviluppo economico, nella considerazione che l'art. 24, comma 7, della «*legge*» fa emergere «*una generale prevalenza del c.d. accesso difensivo (finalizzato alla difesa in giudizio) rispetto a tutti gli altri interessi contrapposti, pubblici e privati, a tutela dei quali sono previste le diverse ipotesi di esclusione*» di cui agli altri commi dell'art. 24.

Il Consiglio di Stato ha, di contro, evidenziato che «*deve* [...] *escludersi che l'art. 24, comma 7, primo periodo, L. n. 241 del 1990 possa essere interpretato nel senso di giustificare una indiscriminata prevalenza dell'accesso difensivo su tutte le ipotesi di esclusione normativamente previste.* [...] *l'interesse economico del richiedente (per quanto rilevante e collegato a un valore di rilievo costituzionale come quello della libertà di iniziativa economica) non può che restare subvalente rispetto all'interesse pubblico che giustifica la non ostensione, vale a dire il segreto, connesso com'è ai beni pubblici protetti dalla tutela della sicurezza nazionale e internazionale dello Stato e della lotta al terrorismo*».

contrapposti (quello tutelato con l'esclusione dell'accesso e quello alla cui tutela in giudizio mira l'istanza ostensiva)»[86].

La giurisprudenza ha avuto modo di specificare che non vi sono ragioni per escludere che il potere di differimento (cfr. *sub* 2.g.) «*sussista anche con riguardo ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici, per i quali il comma 7* [dell'art. 24 della «*legge*»] garantisce *comunque l'accesso ai richiedenti*»[87].

j. Strumenti di tutela

L'art. 25, comma 4, della «*legge*» prevede che, decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta di accesso, questa si intende respinta.

In caso di diniego, espresso o tacito, o di differimento dell'accesso (cfr. *sub* 2.g.), o anche in caso di accoglimento parziale, il richiedente - entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio-rigetto - può proporre ricorso giurisdizionale davanti al T.A.R. competente o ricorso amministrativo alla «*Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*» (o «*CADA*»).

Si evidenzia che - in caso di accoglimento, anche parziale, dell'istanza - le medesime possibilità di ricorso al T.A.R. o alla «*CADA*» sono percorribili anche dal controinteressato che intenda opporsi all'ostensione dei propri dati, facendo valere in tali sedi la tutela del proprio diritto alla riservatezza (cfr. *sub* 2.h.).

(1) Ricorso giurisdizionale al T.A.R.

Il rito speciale in materia di accesso agli atti, sia che sia stato adottato il provvedimento di diniego o diniego parziale o di differimento, sia in presenza di silenzio-rigetto della pubblica amministrazione, sia in caso di accoglimento (laddove il ricorso sia proposto dal controinteressato), consente sempre al giudice amministrativo di esercitare un sindacato pieno sulla meritevolezza dell'istanza del privato e rientra fra le ipotesi di giurisdizione esclusiva.

La relativa disciplina è contenuta nell'art. 116 del «*codice del processo amministrativo*» - c.p.a. («*Rito in materia di accesso ai documenti amministrativi*»), con notevole semplificazione della procedura e forte accelerazione dei tempi di giudizio.

---

[86] Così la menzionata pronuncia del Consiglio di Stato, 7 febbraio 2014, n. 600, che ammette anche un approccio più radicale, senza prendere posizione a favore dell'una o dell'altra via. Tuttavia, è la successiva ampia elaborazione giurisprudenziale che fa propendere per un approccio più flessibile e orientato a soddisfare le esigenze della controparte, nel corretto bilanciamento tra gli interessi.

[87] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 aprile 2012, n. 2005, che prosegue specificando che: «*Depongono in questo senso considerazioni sistematiche: il termine "comunque" deve intendersi nel senso che la tutela di tali interessi va comunque garantita anche nell'ambito di quei regolamenti mediante i quali il Governo, ai sensi del precedente co. 6, può prevedere determinate fattispecie di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi. In altri termini, anche per i documenti richiamati dal co. 7 vale quel potere di differimento che con tutta evidenza serve a contemperare le ragioni dell'interesse pubblico con quelle del privato*».

In tal senso, tra l'altro:

- il ricorso deve essere notificato all'amministrazione[88] e ad almeno un controinteressato[89], va depositato entro 15 giorni decorrenti dall'ultima notificazione e la costituzione delle parti deve avvenire entro 30 giorni dalla notificazione stessa (termini dimezzati rispetto a quelli ordinari)[90];
- l'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente a ciò autorizzato[91];
- il giudice decide con sentenza in forma semplificata (*ex* art. 74 c.p.a.). Sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni, dettando, ove occorra, le relative modalità;

Si segnala che il menzionato art. 116 c.p.a., al comma 2, disciplina anche l'istituto del ricorso per l'accesso «*in corso di causa*», consentendo all'interessato, in pendenza di un giudizio cui la richiesta di accesso è connessa, di optare per l'instaurazione di un autonomo giudizio, ovvero di proporre il ricorso, previa notificazione all'amministrazione e agli eventuali controinteressati, con istanza depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il contenzioso. La norma prevede che tale «*istanza*» sia decisa con ordinanza separatamente dal giudizio principale oppure con la sentenza che definisce il giudizio.

La giurisprudenza esclude in questo caso l'applicabilità dell'art. 49 c.p.a. («*Integrazione del contraddittorio*»), richiamato espressamente soltanto in relazione al ricorso di cui all'art. 116, comma 1, c.p.a., con la conseguenza che la mancata notifica a tutti i controinteressati in caso di ricorso per l'accesso «*in*

---

[88] La giurisprudenza ha ribadito che, anche per i ricorsi in materia di accesso agli atti, «*vale la regola generale secondo cui i ricorsi nei confronti delle amministrazioni statali vanno notificati presso la sede dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 11 del t.u. n. 1611 del 1933. Le previsioni normative che contemplano, come in materia di accesso, la possibilità che le parti possano stare in giudizio personalmente (art. 23 c.p.a.) e che l'amministrazione possa essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente a ciò autorizzato (116, comma 3, c.p.a.), non autorizzano, difatti, la notificazione diretta del ricorso presso la sede dell'organo statale emanante anziché presso l'Avvocatura dello Stato in deroga all'art. 11 del t.u. n. 1611 del 1933*» (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 giugno 2015, n. 3178; in senso conforme, della medesima Sezione, sentenza 15 ottobre 2014, n. 5154). Di opposto avviso la più risalente e isolata sentenza del Consiglio di Stato 29 ottobre 2001, n. 5636.

[89] Il ricorso in materia di accesso che non sia notificato ad almeno uno dei controinteressati e portatori di un contrapposto interesse alla riservatezza *ex* art. 24, lett. d), della «*legge*», è inammissibile (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 gennaio 2003, n. 226). Nel caso in cui l'amministrazione non abbia, in sede procedimentale, individuato alcun controinteressato, l'istante non sarà onerato a notificare il ricorso, a pena di sua inammissibilità, ad alcun controinteressato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 gennaio 2020, n. 30). Si applica l'art.49 c.p.a., che consente al giudice di disporre l'integrazione del contraddittorio quando il ricorso sia stato proposto solo nei confronti di alcuni dei controinteressati.

[90] Il contributo unificato per i ricorsi previsti dall'art. 116 del «*codice del processo amministrativo*» è di euro 300 [*ex* art. 13, comma 6-*bis*, lett. a), del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 - «*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*»]. L'onere relativo al pagamento del suddetto contributo è dovuto dalla parte soccombente, anche nel caso di compensazione giudiziale delle spese e anche se essa non si è costituita in giudizio. Ai fini predetti, la soccombenza si determina con il passaggio in giudicato della sentenza (art. 13, comma 6-*bis*.1., del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115).

[91] Analoga possibilità è prevista dall'ordinamento nel giudizio pensionistico ai sensi dell'art. 158 del d.lgs. 26 agosto 2016, n.174 («*Codice di giustizia contabile*») e nel processo del lavoro disciplinato dall'art. 417-*bis* c.p.c. (limitatamente al giudizio di primo grado).

corso di causa» impedisce l'integrazione del contraddittorio a opera del giudice e determina l'inammissibilità dell'azione[92].

L'eventuale ordinanza che decida sull'istanza di accesso in corso di causa riveste natura decisoria, con conseguente possibilità di autonoma impugnazione[93].

In caso di mancata esecuzione delle statuizioni del giudice amministrativo (contenute nella sentenza che definisce il giudizio ovvero nell'ordinanza decisoria appena menzionata) è ammesso ricorso per l'ottemperanza (art. 112 c.p.a.).

(2) Ricorso amministrativo alla «*Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*» (o «*CADA*»)

Il ricorso amministrativo nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato[94] deve essere presentato alla «*Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*» (o «*CADA*»), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri[95].

Tale tutela giustiziale[96] rappresenta uno strumento deflattivo del contenzioso, facoltativo e non preclusivo della tutela giurisdizionale *sub* 2.j.(1).

La Commissione per l'accesso si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto.

Qualora la Commissione ritenga che il diniego o il differimento (in caso di ricorso dell'istante) ovvero l'accoglimento (in caso di ricorso del controinteressato)

---

[92] Consiglio di Stato, Sez. III, ordinanza 28 luglio 2023, n. 7399.

[93] Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 24 gennaio 2023, sentenza n. 4, che, risolvendo un contrasto fra più orientamenti che si erano formati sul punto, afferma il seguente principio di diritto: «*l'ordinanza resa nel corso del processo di primo grado sull'istanza di accesso documentale ai sensi dell'art. 116, secondo comma, cod. proc. amm., è appellabile innanzi al Consiglio di Stato*». Nella circostanza il collegio giudicante rimarca due peculiarità dell'istituto. Anzitutto si è in presenza di un accesso difensivo «*qualificato*» dalla circostanza che la documentazione richiesta deve essere strumentale alla tutela delle situazioni giuridiche che sono state fatte valere in uno specifico processo amministrativo in corso di svolgimento, in un rapporto di «*strumentalità in senso ampio*», in quanto la valutazione che deve essere effettuata dal giudice non è soltanto volta a verificare la possibile rilevanza del documento per la definizione del giudizio, ma può servire anche per risolvere in via stragiudiziale la controversia, per proporre una nuova impugnazione ovvero ancora una diversa domanda di tutela innanzi ad altra autorità giudiziaria. Inoltre, la disposizione in esame consente al giudice di non decidere in ordine all'istanza di accesso con ordinanza, ma di deciderla con la sentenza che definisce il giudizio. Questa previsione si spiega proprio nella logica della «*connessione*» della domanda con il giudizio in corso, che potrebbe indurre il giudice della causa principale a rinviare, ad esempio, la decisione incidentale sull'accesso al momento di adozione della sentenza, qualora ritenga che quella documentazione non risulti necessaria ai fini della definizione del giudizio. Tale soluzione consente maggiore celerità allo svolgimento del processo senza incidere sulla tutela della parte, in quanto la decisione è solo rinviata alla fase conclusiva del processo stesso.

[94] Nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, è invece previsto che il richiedente possa presentare ricorso amministrativo al difensore civico competente per ambito territoriale.

[95] Cfr. art. 27 della «*legge*» e artt. 11 e 12 del «*regolamento*».

[96] Il ricorso può essere presentato sia dal richiedente in caso di diniego (espresso o tacito) o di differimento dell'accesso, sia dal controinteressato avverso le determinazioni che consentono l'accesso (cfr. art. 12, comma 1, del «*regolamento*»).

siano illegittimi, ne dà informazione alle parti (ricorrente ed eventuali controinteressati) e all'autorità disponente. Se la pubblica amministrazione non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione della Commissione, l'accesso è consentito (se il ricorso è stato presentato dall'originario istante) ovvero negato (in caso di ricorso del controinteressato).

Ne consegue che l'accoglimento del ricorso non impone all'amministrazione di aderire all'istanza del ricorrente, ben potendo essa confermare le proprie precedenti statuizioni. In tal caso, però, vi è un onere di motivazione rafforzata a carico della pubblica amministrazione, la quale è chiamata ad argomentare in modo puntuale e specifico le ragioni per le quali intenda discostarsi dalle conclusioni assunte dall'organo di garanzia[97].

Inoltre, se l'accesso è stato negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, è previsto anche un interessamento del Garante per la protezione dei dati personali (con conseguente proroga di 20 giorni del termine di conclusione del procedimento davanti alla Commissione).

In caso di esito negativo davanti alla Commissione per l'accesso, dalla data di comunicazione[98] al ricorrente decorre il termine di 30 giorni per proporre ricorso davanti al T.A.R.

(3) Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (escluso)

Il Consiglio di Stato ha escluso la possibilità di presentare ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso il provvedimento definitivo di diniego di esibizione di atti e documenti amministrativi[99], atteso:

- il carattere d'urgenza del ricorso per l'accesso (che mal si concilierebbe sia con il lungo termine previsto per la proposizione del ricorso straordinario che con la mancanza di termini prefissati al Consiglio di Stato per esprimere il proprio parere e al Capo dello Stato per la definizione delle controversie)[100];
- il potere del giudice di ordinare all'amministrazione un *facere*, consistente nell'esibizione degli atti, potere che non può ritenersi consentito in sede di ordinario giudizio annullatorio quale si configura il ricorso straordinario.

k. Rapporti con altri istituti «*partecipativi*» o processuali

Nel panorama normativo è possibile individuare ulteriori istituti partecipativi che consentono di accedere ad atti e/o informazioni della pubblica amministrazione in

---

[97] Cfr. T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I-*bis*, 4 agosto 2011, n. 672.

[98] Ai sensi dell'art. 12, comma 9, del «*regolamento*».

[99] Consiglio di Stato, Sez. II, 18 giugno 1997, n. 521, in Foro Italiano 1999, III, 314; Sez. III, parere 16 dicembre 2003, n. 746; cfr. anche C.G.A.R.S., parere 19 giugno 2007, n. 4/07.

[100] Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. II, 23 maggio 2007, parere n. 11106, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, 10, p. 1105: «*il ricorso straordinario al Capo dello Stato è strutturalmente inidoneo a fornire il bene della vita di cui alla legge n. 241/1990, ovvero un accesso ai documenti amministrativi in un breve arco di tempo*».

attuazione del principio della trasparenza dell'azione amministrativa, nonché strumenti processuali che parimenti possono sollecitare la pubblica amministrazione all'esibizione documentale per le finalità istruttorie tipiche di ciascun rito (civile, penale e amministrativo).

I paragrafi che seguono descrivono i tratti salienti di tali istituti, anche in ottica comparativa, allo scopo di fornire utili strumenti di approfondimento e orientamento per i Reparti del Corpo, posto che i più recenti approdi giurisprudenziali testimoniano il frequente combinato ricorso da parte dei privati a più istituti, al fine di soddisfare il cosiddetto «*anelito ostensivo*».

(1) Accesso civico generalizzato

L'accesso civico è stato introdotto dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 («*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*» - cosiddetto «*decreto trasparenza*»), modificato dal successivo d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97[101].

In particolare, l'art. 5 del citato «*decreto trasparenza*» prevede:

- al comma 1, l'accesso civico «*semplice*», che consente a «*chiunque*» il diritto di chiedere i documenti, le informazioni o i dati che le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare e di cui sia stata omessa la pubblicazione;
- al comma 2, l'accesso civico «*generalizzato*», in base al quale «*chiunque*» ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dal successivo 5-*bis* (rubricato «*esclusioni e limiti all'accesso civico*»).

Il citato accesso «*civico generalizzato*», in analogia con gli ordinamenti europei e internazionali ispirati al «*Freedom of Information Act*» («*FOIA*»)[102], costituisce attuazione del principio di «*trasparenza*» che l'art. 1, comma 1, dello stesso decreto n. 33 del 2013 definisce come «*accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*».

Nell'accesso «*civico generalizzato*», quindi, il richiedente agisce non *uti singulus*, ma *uti civis*, quale portatore dell'interesse indifferenziato dei membri

---

[101] «*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*».

[102] Il «*Freedom of Information Act*» («*FOIA*»), diffuso in oltre 100 paesi al mondo, è la normativa che garantisce a chiunque il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, salvo i limiti a tutela degli interessi pubblici e privati stabiliti dalla legge (cfr. *https://foia.gov.it*).

della collettività al controllo diffuso sulle modalità di esercizio delle pubbliche funzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché allo scopo di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

Come precisato dal Consiglio di Stato[103], l'interesse individuale dell'istante può coesistere, nell'accesso civico generalizzato, con quello sociale tutelato dalla norma.

In tal senso, tale tipologia di accesso si differenzia notevolmente dall'accesso di tipo «*documentale*», che, come visto nei paragrafi precedenti, è volto alla tutela degli interessi individuali di chi si trovi in una posizione differenziata rispetto ad altri cittadini ed è finalizzato a garantire la difesa in un giudizio o, più ampiamente, l'esercizio della facoltà di partecipazione al procedimento amministrativo.

Più nel dettaglio, pur rilevando taluni elementi in comune tra i due istituti, legati:

- ai termini di riscontro da parte della pubblica amministrazione, individuati in 30 giorni;
- alla necessità di provvedere alla notifica a eventuali «*controinteressati*», che possono presentare una motivata opposizione entro 10 giorni;
- ai rimedi giurisdizionali esperibili davanti al T.A.R. competente, con procedimento speciale ai sensi dell'art. 116 del «*codice del processo amministrativo*» e con possibilità delle parti di stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore, ai sensi dell'art. 23 dello stesso codice,

possono essere individuati i seguenti elementi di difformità, riconducibili:

- alle finalità, individuate:
  - per l'accesso «*documentale*», nel favorire la partecipazione amministrativa e assicurare l'imparzialità e la trasparenza della pubblica amministrazione, con divieto di controllo generalizzato;
  - per l'accesso «*civico generalizzato*», nel favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e promuovere la partecipazione al dibattito pubblico;
- alla legittimazione attiva, in capo a:
  - «*tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*», nel caso dell'accesso «*documentale*» (cfr. par. 2.c.);

[103] Cfr. Sentenza Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, del 2 aprile 2020, n 10, che ha specificato che «*non si deve confondere da questo punto di vista la ratio dell'istituto con l'interesse del richiedente, che non necessariamente deve essere altruistico o sociale né deve sottostare ad un giudizio di meritevolezza, per quanto, come detto, certamente non deve essere pretestuoso o contrario a buona fede*».

. «*chiunque*», senza alcuna limitazione e necessità di dover dimostrare un legittimo «*interesse*», per l'accesso «*civico generalizzato*»;

- all'oggetto dell'accesso:
  . limitato, per l'accesso «*documentale*», ai «*documenti amministrativi*», già formati e detenuti dalla pubblica amministrazione (cfr. par. 2.d.);
  . esteso, per l'accesso «*civico generalizzato*», ai dati e ai documenti detenuti dalla pubblica amministrazione;
- alla motivazione dell'istanza, che risulta essere:
  . doverosa per l'accesso «*documentale*», in quanto volta necessariamente a esplicitare la legittimazione attiva del richiedente (cfr. par. 2.e.);
  . non richiesta per l'accesso «*civico generalizzato*»;
- alla conclusione del procedimento, che:
  . nell'accesso «*documentale*», può essere costituito anche da un silenzio-diniego, decorso il termine di 30 giorni (cfr. par. 2.e.);
  . nell'accesso «*civico generalizzato*», richiede obbligatoriamente un provvedimento espresso e motivato;
- ai rimedi giustiziali (tipici), costituiti:
  . per l'accesso «*documentale*», dal ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri [cfr. *sub* 2.j.(2)];
  . per l'accesso «*civico generalizzato*», dalla richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (per il Corpo, il Capo di Stato Maggiore del Comando Generale).

Il tema del rapporto tra i due istituti dell'accesso «*documentale*» e dell'accesso «*civico generalizzato*» è stato affrontato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, chiamata a rispondere al seguente quesito: «*se, in presenza di un'istanza di accesso ai documenti espressamente motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale di cui alla L. n. 241 del 1990, o ai suoi elementi sostanziali, la pubblica amministrazione, una volta accertata la carenza del necessario presupposto legittimante della titolarità di un interesse differenziato in capo al richiedente, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990, sia comunque tenuta ad accogliere la richiesta, qualora sussistano le condizioni dell'accesso civico generalizzato, di cui al D.Lgs. n. 33 del 2013*».

Nella sentenza n. 10 del 2 aprile 2020, l'Alto Consesso, dopo aver delineato le caratteristiche dei due istituti, ha chiarito che: «*la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai*

profili della L. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adìto ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento».

Lo stesso Consiglio di Stato, in una successiva pronuncia[104], ha ulteriormente specificato che «[...] *il solo 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 sostanzialmente 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.* [...] *Se è vero che l'accesso documentale e quello civico generalizzato differiscono per finalità, requisiti e aspetti procedimentali, infatti, la pubblica amministrazione, nel rispetto del contraddittorio con eventuali controinteressati, deve esaminare l'istanza nel suo complesso, nel suo "anelito ostensivo", evitando inutili formalismi e appesantimenti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame*».

Alla luce di quanto sopra richiamato, atteso che i due istituti hanno finalità, legittimazione attiva, procedure, tempistiche e rimedi giudiziari differenti, qualora in un'istanza di accesso:

- il richiedente faccia esplicito ed esclusivo riferimento alla normativa relativa all'accesso «*documentale*» o a quella relativa all'accesso civico «*generalizzato*», la pubblica amministrazione adita dovrà fornire riscontro solo con riferimento all'istituto utilizzato;
- il richiedente indichi sia i riferimenti normativi dell'accesso «*documentale*» sia quelli dell'«*accesso civico generalizzato*», saranno attivati due distinti e autonomi procedimenti, dovranno essere analizzati i presupposti di entrambi gli istituti e dovranno essere conclusi entrambi i procedimenti, con distinti provvedimenti;
- il richiedente non qualifichi espressamente in base a quale normativa stia avanzando l'istanza stessa ma fornisca comunque elementi a sostegno di entrambi gli istituti, la pubblica amministrazione dovrà, anche in questa ipotesi, attivare due distinti e autonomi procedimenti, pronunciandosi in merito a entrambi i profili, con distinti provvedimenti.

Le modalità procedurali relative alla gestione delle istanze di accesso civico sono contenute nelle disposizioni interne emanate dall'Ufficio del Sottocapo di Stato Maggiore, con circolare n. 3243 dell'8 gennaio 2016 («*Assolvimento di specifici obblighi in tema di trasparenza della pubblica amministrazione. Accesso civico di cui all'art. 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*») e n. 388102 del 23 dicembre 2016 [«*prime indicazioni per l'attuazione dell'accesso generalizzato di cui agli artt. 5 e 5-bis del d.lgs. n. 33/2013 ("decreto trasparenza")*»][105].

---

[104] Consiglio di Stato, Sez. III, 15 luglio 2022, n. 6031.

[105] Per ulteriori indicazioni, cfr. anche la delibera ANAC 28 dicembre 2016, n. 1309/2016 («*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5,*

Con particolare riferimento all'accesso civico generalizzato, la comunicazione di cui al punto 9. della citata circolare n. 388102, a seguito delle intervenute modifiche dell'assetto organizzativo interno del Comando Generale in materia di trasparenza, dovrà essere indirizzata alla Direzione Pianificazione Strategica e Controllo e non più all'Ufficio del Sottocapo di Stato Maggiore e Affari Generali, come peraltro specificato dal Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2025-2027.

(2) Accesso ai sensi della normativa sul trattamento di dati personali

La normativa *privacy* contempla il diritto di «*accesso*» ai propri dati personali trattati da soggetti terzi (intendendosi ovviamente, in tale ambito, anche soggetti pubblici). Tale diritto risulta strumentale rispetto all'esercizio degli ulteriori diritti riconosciuti ai soggetti interessati (di rettifica, di cancellazione, di limitazione, di opposizione, di portabilità).

In particolare, l'art. 15 del Regolamento UE n. 2016/679 («*General Data Protection Regulation*» - «*GDPR*») prevede che l'interessato abbia il diritto di ottenere dal titolare del trattamento la conferma che sia o meno in corso un trattamento di dati personali che lo riguardano e, in caso affermativo, di ottenere l'accesso e la copia di tali dati, oltre a una serie di informazioni sull'estensione e sulle modalità del trattamento.

Con riferimento ai trattamenti «*di polizia*», analoga disposizione è contenuta nell'art. 11 del d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51 («*Attuazione della direttiva UE 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali* [...]»).

La tipologia di accesso sopra richiamata si fonda su presupposti e finalità del tutto differenti e non sovrapponibili rispetto a quelli propri dell'accesso «*documentale*».

In merito alle procedure da attuare in relazione a eventuali istanze della specie, si rinvia alle relative disposizioni interne al Corpo[106].

(3) Strumenti istruttori previsti nei processi civile, penale e amministrativo

L'art. 24, comma 7, della «*legge*» prevede, come visto in precedenza (cfr. par. 2.i.), l'accesso di tipo «*difensivo*», in base al quale deve essere comunque

---

comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013»), la circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e la circolare n. 1/2019 emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione [«*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*»].

[106] Cfr. circolare n. _____ del _____ del VII Reparto - Ufficio Coordinamento IT e Data Protection («*Linee guida per la protezione dei dati personali nei trattamenti effettuati nella Guardia di finanza. Disposizioni organizzative*»).

garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

In aggiunta a tale possibilità, le disposizioni che regolano i riti civile, penale e amministrativo prevedono ulteriori forme di richiesta di documentazione in possesso della pubblica amministrazione. Tali ultimi istituti, come si vedrà, si collocano in un rapporto di alternatività/complementarietà, e non di specialità, rispetto al citato accesso «difensivo».

Più nel dettaglio:

- nel processo civile, l'art. 210 c.p.c. («*ordine di esibizione alla parte o al terzo*») prevede che «[...] *il giudice istruttore, su istanza di parte, può ordinare all'altra parte o a un terzo di esibire in giudizio un documento o altra cosa di cui ritenga necessaria l'acquisizione al processo*» e l'art. 213 («*richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione*») prevede che «*fuori dei casi previsti negli articoli 210 e 211*[107]*, il giudice può richiedere d'ufficio alla pubblica amministrazione le informazioni scritte relative ad atti e documenti dell'amministrazione stessa, che è necessario acquisire al processo*».

  Il Consiglio di Stato, in Adunanza plenaria[108], ha avuto modo di sottolineare il rapporto di complementarietà di tali istituti rispetto all'accesso di tipo «*documentale*», specificando che quest'ultimo «*può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri processuali di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ.*»;

- nel processo penale, oltre all'istituto previsto dall'art. 256 c.p.p.[109], va segnalato l'art. 391-*quater* c.p.p., il quale contempla la «*richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione*», che può essere avanzata con istanza del difensore, ai fini delle indagini difensive, e deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente. In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione, potrà essere avanzata richiesta scritta al pubblico ministero che alternativamente potrà disporne il sequestro ovvero, ove non ne ravvisi i presupposti, inoltrerà, con il suo parere, la richiesta al giudice per le indagini preliminari (artt. 367 e 368 c.p.p.).

---

[107] L'art. 211 c.p.c. («*Tutela dei diritti del terzo*») prevede che: «*Quando l'esibizione è ordinata ad un terzo, il giudice istruttore deve cercare di conciliare nel miglior modo possibile l'interesse della giustizia col riguardo dovuto ai diritti del terzo, e prima di ordinare l'esibizione può disporre che il terzo sia citato in giudizio, assegnando alla parte istante un termine per provvedervi. Il terzo può sempre fare opposizione contro l'ordinanza di esibizione, intervenendo nel giudizio prima della scadenza del termine assegnatogli*».

[108] Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 25 settembre 2020, sentenze n. 19, 20 e 21.

[109] L'art. 256 c.p.p. («*Dovere di esibizione e segreti*») prevede che: «*Le persone indicate negli articoli 200 e 201 devono consegnare immediatamente all'autorità giudiziaria, che ne faccia richiesta, gli atti e i documenti, anche in originale se così è ordinato, nonché i dati, le informazioni e i programmi informatici, anche mediante copia di essi su adeguato supporto, e ogni altra cosa esistente presso di esse per ragioni del loro ufficio, incarico, ministero, professione o arte, salvo che dichiarino per iscritto che si tratti di segreto di Stato ovvero di segreto inerente al loro ufficio o professione* [...]».

La giurisprudenza amministrativa[110] ha avuto modo di chiarire che «*il legislatore ha inteso tenere distinte le procedure di acquisizione di documenti dalla pubblica amministrazione effettuate da un lato, nell'ambito di investigazioni difensive volte ad individuare elementi di prova per un processo penale, eventuale o già in corso; dall'altro, nell'ambito dell'esercizio del diritto di accesso ai sensi della legge n. 241/90, che è generalmente riconosciuto a chi sia titolare di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata alla documentazione richiesta (art. 22, comma 1, lett. a), l. n. 241/90) ed è finalizzato non ad individuare elementi di prova per un processo penale, ma ad attuare la trasparenza e a verificare l'imparzialità dell'operato della pubblica amministrazione. Si tratta di due sistemi giuridici diversi, con finalità diverse e che trovano ciascuno, nell'ambito della propria disciplina, compiuta e precisa regolamentazione, tra le quali il legislatore non ha previsto collegamenti od interferenze*».

Ciò comporta il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in merito a eventuali dinieghi di ostensione documentale avanzati *ex* art. 391-*quater* c.p.p.: «*Sugli atti del processo penale è infatti competente il Giudice Penale, mentre il T.A.R. può prendere cognizione dei provvedimenti emessi dalla pubblica amministrazione a conclusione di uno specifico procedimento amministrativo*».

Lo stesso Consiglio di Stato:

- ha ribadito che il rapporto di complementarietà, già indicato nelle precedenti sentenze n. 19, 20 e 21 del 2020 con riferimento al processo civile (cfr. precedente alinea), è sicuramente applicabile anche al processo penale, con riferimento alle indagini preventive *ex* art. 391-*nonies* c.p.p.[111];
- ha esplicitato che «[...] *la mera pendenza di un procedimento penale, al quale i documenti sono astrattamente collegati, non vale, di per sé, a giustificare il rigetto della domanda d'accesso ai sensi della L. n. 241 del 1990 rivolta all'amministrazione che detiene i documenti e motivata, come nel caso di specie, con l'esigenza del diritto alla difesa da parte del richiedente. Nello specifico,* [...] *in assenza di uno specifico*

[110] Cfr. T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I, 17 ottobre 2006, n. 2013.

[111] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 27 aprile 2022, n. 3237: «[...] *l'ultimo comma dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990 colloca l'istituto dell'accesso all'interno di una logica che non è soltanto partecipativa e di trasparenza, ma anche difensiva. Esso configura l'accesso difensivo come fattispecie ostensiva autonoma, dove, come chiarito dall'Adunanza plenaria (nn. 19, 20 e 21 del 2020), la pendenza di un procedimento giurisdizionale non solo non è di per sé preclusivo della sperimentabilità, presso il giudice amministrativo, del procedimento speciale approntato dal legislatore del 1990, ma, al contrario, si configura come un fattore di concretezza e di attualità dell'interesse ad agire nelle forme proprie dell'accesso. Sebbene sviluppato con riferimento in generale agli strumenti processuali civilistici di acquisizione probatoria e, in particolare, ai poteri istruttori d'ufficio nei procedimenti in materia di famiglia, il ragionamento svolto dall'Adunanza plenaria per sciogliere in termini positivi il problema della possibilità di esercitare il diritto di accesso quando l'ordinamento giuridico prevede nelle norme processuali particolari procedimenti e modalità di acquisizione di documenti detenuti dalla pubblica amministrazione deve ritenersi estensibile anche al caso in cui le norme in questione siano quelle del procedimento penale*».

provvedimento da parte dell'Autorità giudiziaria inquirente, non appare possibile affermare la sussistenza di un supposto segreto istruttorio, che escluderebbe i documenti dal campo di applicazione dell'accesso disciplinato dalla L. n. 241 del 1990 e, conseguentemente, escluderebbe la giurisdizione del Giudice amministrativo. In altri termini, le supposte esigenze istruttorie correlate al procedimento penale, alla stregua della L. n. 241 del 1990, non possono costituire un motivo legittimo di diniego all'accesso ai documenti, fintanto che questi siano nella libera disponibilità dell'amministrazione e non siano, invece, confluiti nel procedimento penale attraverso uno specifico provvedimento, come ad esempio attraverso il sequestro degli stessi»[112];

- nel processo amministrativo, gli artt. 63 e 64 del codice del processo amministrativo (allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010) prevedono, tra gli strumenti istruttori a disposizione del giudice, la possibilità di acquisire «*informazioni e documenti utili ai fini del decidere che siano nella disponibilità della pubblica amministrazione*».

(4) Accesso nel codice dei contratti pubblici

Il «*Codice dei contratti pubblici*» (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, di seguito anche «*Codice*») contempla precise disposizioni in tema di accesso agli atti e riservatezza nell'ambito delle procedure di appalto.

In particolare, l'art. 35 del «*Codice*» prevede:

- che «*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano in modalità digitale l'accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, mediante acquisizione diretta dei dati e delle informazioni inseriti nelle piattaforme, ai sensi degli articoli 3-bis e 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e 5-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*».
- una particolare disciplina di differimento, in base alla quale gli atti, i dati e le informazioni non possono essere resi accessibili o conoscibili, fino alla scadenza dei termini nel prosieguo specificati.

  La violazione di tale disposizione rileva, per i pubblici ufficiali o per gli incaricati di pubblico servizio, ai fini dell'articolo 326 del codice penale («*rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio*»).

  In particolare, il differimento opera:

  . nelle procedure aperte, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime;

  . nelle procedure ristrette e negoziate e nelle gare informali, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, e in relazione all'elenco dei soggetti che sono

[112] Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 giugno 2023, n. 6365.

stati invitati a presentare offerte e all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte medesime.

Ai soggetti la cui richiesta di invito sia stata respinta, è consentito l'accesso all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, dopo la comunicazione ufficiale, da parte delle stazioni appaltanti o degli enti concedenti, dei nominativi dei candidati da invitare;

. in relazione alle domande di partecipazione e agli atti, dati e informazioni relativi ai requisiti di partecipazione di cui agli articoli 94, 95 e 98 del «*Codice*» e ai verbali relativi alla fase di ammissione dei candidati e offerenti, fino all'aggiudicazione;

. in relazione alle offerte e ai verbali relativi alla valutazione delle stesse e agli atti, dati e informazioni a questa presupposti, fino all'aggiudicazione;

. in relazione alla verifica dell'anomalia dell'offerta e ai verbali riferiti alla detta fase, fino all'aggiudicazione;

- taluni casi di esclusione riferiti:

. alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali, anche risultanti da scoperte, innovazioni, progetti tutelati da titoli di proprietà industriale, nonché di contenuto altamente tecnologico;

. ai pareri legali acquisiti dai soggetti tenuti all'applicazione del codice, per la soluzione di liti, potenziali o in atto, relative ai contratti pubblici;

. alle relazioni riservate del direttore dei lavori, del direttore dell'esecuzione e dell'organo di collaudo sulle domande e sulle riserve del soggetto esecutore del contratto;

. alle piattaforme digitali e alle infrastrutture informatiche utilizzate dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, ove coperte da diritti di privativa intellettuale.

Con riferimento ai casi di esclusione di cui al primo e al quarto punto che precede è consentito l'accesso al concorrente se indispensabile ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara.

Il successivo art. 36 del «*Codice*» (rubricato «*Norme procedimentali e processuali in tema di accesso*»), prevede, tra l'altro, che:

- l'offerta dell'operatore economico risultato aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione sono resi disponibili a tutti i candidati e offerenti non definitivamente esclusi contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione;

- agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria sono resi reciprocamente disponibili, attraverso la piattaforma dei contratti pubblici, anche le offerte dagli stessi presentate;
- nella comunicazione dell'aggiudicazione, la stazione appaltante o l'ente concedente dà anche atto delle decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento di parti delle offerte presentate dagli operatori economici partecipanti.

  Tali decisioni sono impugnabili ai sensi dell'articolo 116 del «*codice del processo amministrativo*», con ricorso notificato e depositato entro dieci giorni dalla comunicazione digitale della aggiudicazione.

In merito al particolare regime di accesso agli atti delle procedure di appalto indicato negli articoli del «*Codice*» sopra citati, la giurisprudenza ha avuto modo di specificare, tra l'altro, che:

- «*In materia di diritto di accesso agli atti delle procedure di gara, il principio di riservatezza può essere superato quando l'accesso è indispensabile per la difesa giurisdizionale degli interessi del concorrente. Ciò vale anche nel caso di presunti segreti tecnici o commerciali, che devono essere motivatamente comprovati dall'offerente. La tutela del segreto industriale è subordinata all' interesse del concorrente all'accesso ai documenti necessari per la difesa in giudizio* [...]. *Qualora venga accertato il diritto di accesso del concorrente, il giudice può disporre l'esibizione della documentazione richiesta con modalità che preservino la riservatezza delle informazioni, come la presa visione senza estrazione di copia, sotto qualsiasi forma*»[113];
- «*La partecipazione alle gare di appalto pubbliche comporta l'accettazione implicita delle regole di trasparenza ed imparzialità che caratterizzano la selezione. Pertanto, l'interesse del ricorrente ad ottenere l'integrale accesso all'offerta tecnica del concorrente aggiudicatario è fondato quando è dimostrata la stretta indispensabilità della documentazione richiesta ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici, soprattutto in presenza di un'esigua differenza di punteggio tra le offerte valutate*»[114].

(5) Accesso «*ambientale*»

Il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 («*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*»), disciplina il «*diritto d'accesso all'informazione ambientale*».

In tale ambito, è prevista la possibilità, in capo a «*chiunque*», senza che debba essere dichiarato «*il proprio interesse*», di fare richiesta di accedere a una serie di informazioni relative all'ambiente in possesso delle Autorità pubbliche (intendendosi, per queste ultime, tutte le Amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali, nonché le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici e i

[113] Cfr. T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 4 ottobre 2024, n. 5215.

[114] Cfr. T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 18 novembre 2024, n. 3235.

concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica e giuridica che svolge funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali).

L'autorità pubblica adita, qualora non risultino casi di esclusione del diritto di accesso previsti dall'art. 5 dello stesso d.lgs. n. 195 del 2005, mette a disposizione del richiedente l'informazione ambientale quanto prima possibile e, comunque, entro 30 giorni dalla data del ricevimento della richiesta ovvero entro 60 giorni dalla stessa data nel caso in cui l'entità e la complessità della richiesta sono tali da non consentire di soddisfarla entro il predetto termine di 30 giorni (informandone il richiedente).

Per quanto riguarda gli strumenti di tutela, l'art. 7 del d.lgs. n. 195 del 2005 fa espresso rinvio alla disciplina sull'accesso «*documentale*», stabilendo che, contro le determinazioni dell'autorità pubblica o nel caso di mancata risposta entro i citati termini di 30 o di 60 giorni, «*il richiedente può presentare ricorso in sede giurisdizionale secondo la procedura di cui all'articolo 25, commi 5, 5-bis e 6 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero può chiedere il riesame delle suddette determinazioni, secondo la procedura stabilita all'articolo 25, comma 4, della stessa legge n. 241 del 1990, al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, o alla Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 della citata legge n. 241 del 1990, nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato*».

(6) Consultabilità dei documenti prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il «*Codice dei beni culturali e del paesaggio*» (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) prevede, all'art. 122 («*Consultabilità dei documenti degli archivi e tutela della riservatezza*»), che:

(a) «*i documenti conservati negli archivi di Stato e negli archivi storici delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico sono liberamente consultabili, ad eccezione*:

- *di quelli dichiarati di carattere riservato, ai sensi dell'articolo 125*[115], *relativi alla politica estera o interna dello Stato, che diventano consultabili cinquanta anni dopo la loro data;*
- *di quelli contenenti i dati sensibili nonché i dati relativi a provvedimenti di natura penale espressamente indicati dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali, che diventano consultabili quaranta anni dopo la loro data. Il termine è di settanta anni se i dati sono idonei a rivelare lo stato di salute, la vita sessuale o rapporti riservati di tipo familiare*»;

[115] Art. 125 («*Declaratoria di riservatezza*»): «*L'accertamento dell'esistenza e della natura degli atti non liberamente consultabili indicati agli articoli 122 e 127 è effettuato dal Ministero dell'interno, d'intesa con il Ministero*».

(b) anteriormente al decorso dei termini di cui al precedente alinea, «*i documenti restano accessibili ai sensi della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi*».

(7) Accesso previsto dal Testo Unico degli Enti Locali

Da ultimo, per completezza, si segnala anche che il «*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*» (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) prevede, all'art. 10 («*diritto di accesso e di informazione*»), un ulteriore istituto di accesso, riferito agli atti delle amministrazioni comunali e provinciali.

In particolare, la norma prevede che tutti gli atti delle sopra citate amministrazioni siano pubblici, a eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.

Il regolamento adottato singolarmente dagli stessi enti locali deve assicurare ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e, più in generale, anche il diritto di accesso alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

3. DISPOSIZIONI PROCEDURALI

Nei paragrafi che seguono sono compendiate le principali disposizioni procedurali da osservare in caso di ricezione di un'istanza di accesso agli atti ai sensi della «*legge*».

In tale ambito, vengono anche allegati taluni modelli di atti, che possono essere utilizzati in tali occasioni e che sono comunque suscettibili di adattamento o di integrazione in relazione alle circostanze del caso e alle prassi già in uso presso i reparti.

a. Ricezione delle istanze e responsabile del procedimento

L'istanza di accesso ai documenti amministrativi può essere formulata in «*carta libera*» oppure può essere compilata secondo il modello in **all. 1**[116].

Nel caso in cui l'interessato voglia presentare l'istanza *brevi manu* presso un Comando/Reparto del Corpo potrà invece essere utilizzato il modello in **all. 2**, contenente anche apposita attestazione di ricevuta da rilasciare a cura dello stesso Comando/Reparto.

Si rammenta che l'istanza, ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. 445 del 2000, deve essere sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di

[116] Il medesimo modello è pubblicato anche sul sito *internet* del Corpo, al *link https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/documenti-e-pubblicazioni/modulistica/trasparenza-amministrativa*.

identità del sottoscrittore. La stessa istanza può essere inviata anche per *fax* o per via telematica [in tale ultimo caso, seguendo le disposizioni contenute nell'art. 65 del d.lgs. n. 82 del 2005 - cfr. *sub* 2.e.(2)].

Laddove l'istanza, sottoscritta dall'interessato, sia depositata *brevi manu* da altro soggetto delegato, dovrà essere acquisita la delega unitamente a copia fotostatica dei documenti di identità del delegante (sottoscrittore della stessa istanza) e del delegato.

L'istanza deve:

- indicare ogni utile elemento al fine di consentire l'individuazione del documento o dei documenti a cui si chiede di accedere (cfr. *sub* 2.d.);
- descrivere e comprovare l'interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (cfr. *sub* 2.c.);
- dimostrare l'identità del richiedente o i poteri di rappresentanza nei confronti del soggetto interessato all'accesso [cfr. *sub* 2.c.(4)].

  In proposito, si richiamano i principi e la giurisprudenza citata *sub* 2.c., anche con riferimento al caso di istanza di accesso presentata dal legale di fiducia dell'interessato. A tal riguardo, laddove la stessa istanza:

  . sia sottoscritta congiuntamente dall'interessato o sia accompagnata da copia di specifico mandato o incarico professionale riferito anche all'accesso agli atti, essa potrà essere analizzata nel merito senza ulteriori formalità;

  . non sia né sottoscritta congiuntamente dall'interessato né accompagnata da delega/mandato professionale, essa dovrà essere considerata inammissibile, in quanto priva di requisiti essenziali;

  . sia accompagnata da un mandato professionale che non contempla specificamente la possibilità di avanzare un'istanza di accesso agli atti in nome e per conto dell'interessato e sorgano, pertanto, dei dubbi sugli effettivi poteri di rappresentanza, l'Amministrazione potrà valutare, in via prudenziale e in ossequio ai principi generali di collaborazione e buona fede (art. 1, comma 2-*bis*, della «*legge*»), di richiedere l'invio, a corredo dell'istanza stessa, di una procura specifica all'accesso ovvero di far sottoscrivere anche al delegante l'istanza medesima.

  Qualora l'istanza di accesso pervenga da un soggetto munito di specifico mandato o incarico professionale e l'accesso comporti un trattamento di dati personali dell'interessato appartenenti alle «*categorie particolari*» di cui all'art. 9 del «*GDPR*», l'Amministrazione, laddove non sia già stato indicato, dovrà richiedere di integrare la procura ricevuta con la precisazione che il delegato è autorizzato a trattare tali dati.

La richiesta di accesso deve essere rivolta, in via informale o in via formale, all'Amministrazione che ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente. Può essere presentata «*anche per il tramite degli Uffici relazioni con il pubblico*»[117], che si

[117] Cfr. art. 5, comma 5, e art. 6, comma 3, del «*regolamento*».

occuperanno di trasmetterla con celerità al Comando/Reparto competente alla sua istruttoria.

Qualora il destinatario dell'istanza di accesso non si ritenga competente all'esame della stessa, provvederà a trasmetterla con sollecitudine[118] alla pubblica amministrazione o al Comando/Reparto del Corpo competente, comunicando la data di ricezione e dandone informazione al soggetto istante (cfr. **all. 3**).

Se la domanda è presentata da un militare appartenente al Corpo, non è prevista l'osservanza del tramite gerarchico.

La richiesta di «*accesso informale*» [cfr. *sub* 2.e.(1)], effettuata anche verbalmente presso il Comando/Reparto che detiene il documento di interesse, va esaminata immediatamente e senza formalità e, in caso di accoglimento, dà luogo a esibizione del documento richiesto e a eventuale estrazione di copie dello stesso. Delle operazioni viene redatto verbale (cfr. **all. 4**).

Se l'istanza di accesso informale non può essere accolta[119], si dovrà invitare il richiedente a presentare richiesta di accesso formale (potrà essere eventualmente utilizzato il modello di comunicazione in **all. 5**, laddove si intenda formalizzare in atti tale invito).

A seguito della ricezione di un'istanza di accesso agli atti, l'Amministrazione deve instaurare un procedimento amministrativo, che deve concludersi entro 30 giorni.

Il responsabile del procedimento[120], nell'ambito del Corpo, è individuato nel Comandante del Comando o del Reparto che detiene i documenti richiesti, che - nei Comandi/Reparti più strutturati - può delegare un responsabile di Articolazione, sia ai fini istruttori che per l'adozione del provvedimento conclusivo[121].

Se l'istanza si riferisce a documenti detenuti da più Comandi o Reparti del Corpo, dovrà essere effettuata un'apposita attività di raccordo tra questi ultimi, anche per le vie brevi, al fine di procedere alla compiuta valutazione dei presupposti dell'accesso e all'individuazione delle modalità più idonee per le conseguenti determinazioni nei confronti dell'interessato.

Nel Corpo, oltre all'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna del V Reparto del Comando Generale, sono presenti anche le Sezioni affari generali, protezione sociale, relazioni con il pubblico e con le APCSM dei Comandi di II Livello.

[118] Si rammenta il termine di 30 giorni per la conclusione del procedimento, previsto dall'art. 25, comma 4, della «*legge*» (cfr. *infra* par. 3.e.).

[119] Cfr. art. 5, commi 1 e 6 e art. 6, comma 1, del «*regolamento*», richiamati nel precedente par. 2.e.: «*La pubblica amministrazione, qualora in base al contenuto del documento richiesto riscontri l'esistenza di controinteressati, invita l'interessato a presentare richiesta formale di accesso*»; «*qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta di accesso in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e della documentazione fornita, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta di accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta*».

[120] L'art. 6, comma 6, del «*regolamento*» definisce il «*responsabile del procedimento*» come «*il dirigente, il funzionario preposto all'unità organizzativa o altro dipendente addetto all'unità competente a formare il documento o a detenerlo stabilmente*».

[121] Sebbene la particolare celerità del procedimento suggerisca di concentrare in un'unica autorità sia i compiti istruttori che decisori.

Il responsabile del procedimento:

- riceve l'istanza di accesso;
- verifica l'identità del richiedente, la sua legittimazione e l'interesse all'accesso;
- richiede le eventuali integrazioni e regolarizzazioni;
- procede all'istruttoria del procedimento, provvedendo a effettuare tutte le eventuali incombenze previste dalla normativa di riferimento (tra cui, tipicamente, la notifica ai controinteressati);
- delibera l'accoglimento, la limitazione, il diniego o il differimento dell'accesso, informandone l'interessato.

Si rammenta che l'art. 65 («*Istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica*»), comma 1-*ter*, del già citato d.lgs. n. 82 del 2005 [«*Codice dell'amministrazione digitale*» - cfr. *sub* 2.e.(2)] prevede che: «*Il mancato avvio del procedimento da parte del titolare dell'ufficio competente a seguito di istanza o dichiarazione inviate ai sensi e con le modalità di cui al comma 1 comporta responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare dello stesso*».

b. Comunicazione di avvio del procedimento

Non si ritiene necessario notificare all'interessato la comunicazione di avvio del procedimento *ex* artt. 7 e 8 della «*legge*»[122].

c. Regolarizzazione e integrazione della domanda

Come disciplinato dall'art. 6, comma 5, del «*Regolamento*», ove la richiesta sia irregolare o incompleta, l'Amministrazione, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente (**all. 6**) con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione.

In tal caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.

d. Notifica ai controinteressati

L'art. 3 del «*regolamento*» prevede che la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati (cfr. par. 2.h.), è tenuta a dare comunicazione a costoro (cfr. **all. 7**), mediante invio di copia con

---

[122] In tal senso, con specifico riferimento all'accesso documentale, cfr. T.A.R. Marche - Ancona, Sez. I, 17 settembre 2015, n. 637, e Consiglio di Stato, Sez. V, 8 settembre 2003, n. 5034.

Per un più ampio *excursus* sulla funzione di tale comunicazione e sulla necessità di applicare la relativa disciplina non meccanicamente e formalisticamente, ma in ossequio ai principi di economicità e speditezza nell'azione amministrativa, tra l'altro, proprio nei procedimenti a istanza di parte, quando l'interessato è pienamente a conoscenza delle vicende oggetto di valutazione da parte della pubblica amministrazione, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 16 dicembre 2022, n. 11042; Sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4925; Sez. IV, 30 settembre 2002, n. 5003.

raccomandata con avviso di ricevimento o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione[123].

Pur considerata l'appena richiamata normativa, non si ravvisano criticità nell'effettuazione della citata comunicazione al controinteressato, ove possibile, anche tramite consegna *brevi manu*, avendo cura di fornire copia della lettera predisposta sulla base del modello in cit. all. 7 e prevedendo la sottoscrizione di apposita relata di notifica. Al riguardo, si richiama, per completezza, anche la disciplina generale delle notificazioni contenuta negli artt. da 137 a 151 del codice di procedura civile.

Come visto in precedenza, la comunicazione ai soggetti controinteressati è volta a evitare che dall'ostensione dei documenti richiesti possa derivare un pregiudizio per il diritto alla riservatezza dei controinteressati stessi. L'invio della copia dell'istanza ai soggetti controinteressati non deve però compromettere, al contrario, la riservatezza del soggetto istante[124].

A seguito della notifica, i controinteressati possono presentare, entro dieci giorni, anche per via telematica, una motivata opposizione[125].

La norma non contiene una esplicita previsione della sospensione, durante tali dieci giorni e fino all'eventuale opposizione, dei termini di conclusione del procedimento di accesso[126]. Tuttavia, la giurisprudenza ha affermato che tale sospensione è logicamente deducibile dalla disposizione contenuta nel secondo comma del citato art. 3 del «*regolamento*», laddove è previsto che «*decorso tale termine* [di dieci

---

[123] Sul punto, cfr. anche:

- l'art. 3-*bis* della «*legge*» («*Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati*»);
- l comma 4 dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 82 del 2005 («*Codice dell'amministrazione digitale*»), ove è previsto che: «[...] *salvo i casi in cui è prevista dalla normativa vigente una diversa modalità di comunicazione o di pubblicazione in via telematica, le amministrazioni pubbliche e i gestori o esercenti di pubblici servizi comunicano con il cittadino esclusivamente tramite il domicilio digitale dallo stesso dichiarato. Per la violazione della presente disposizione si applica l'art. 18-bis*».

[124] A tal proposito, si richiama il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 422 del 28 settembre 2023 (reperibile all'indirizzo *web* https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9947479). In tale ambito, la predetta Autorità ha ammonito un istituto scolastico che, trasmettendo ai controinteressati la copia integrale del documento di riconoscimento del reclamante e trasmettendo inoltre la copia integrale dell'istanza di accesso comprensiva di dati non necessari per lo scopo previsto dalla legge (nel caso specifico, il numero di cellulare dello stesso soggetto che aveva avanzato la richiesta di accesso), aveva effettuato una comunicazione di dati personali priva di idonei presupposti normativi e non necessaria rispetto alla finalità del trattamento.

[125] L'ordinamento, quindi, non prevede di richiedere al controinteressato una sorta di «*autorizzazione*» all'accoglimento dell'istanza di accesso. Al contrario, quest'ultimo potrà solo presentare un eventuale atto di opposizione, in cui dovranno essere espresse in modo chiaro le ragioni che non permetterebbero l'ostensione dei documenti richiesti, in funzione del proprio diritto alla «*riservatezza*».

[126] Difformemente, con riferimento all'accesso civico generalizzato [cfr. *sub* 2.j.(1)], l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 33 del 2013 prevede che «[...] *a decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6* [trenta giorni] *è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione*».

giorni], *la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la comunicazione di cui al comma 1*»[127].

Nel caso di ricezione di un formale atto di motivata opposizione, ricade comunque sull'Amministrazione in via esclusiva la valutazione sulla possibilità di accogliere o meno l'istanza di accesso, non potendosi rimettere al terzo privato le correlate valutazioni né potendo l'Amministrazione recepire acriticamente i contenuti dell'eventuale opposizione del terzo.

In tal senso, il provvedimento finale dell'Amministrazione dovrà essere adeguatamente motivato sia in caso di accoglimento che di diniego all'accesso, dovendo esplicitare le valutazioni svolte nel bilanciamento dei contrapposti interessi e non potendo basarsi solo, addirittura *per relationem*, sulle argomentazioni addotte dal controinteressato.

Nel caso in cui l'Amministrazione decida di accogliere l'istanza nonostante l'opposizione di un controinteressato, quest'ultimo potrà presentare ricorso, entro 30 giorni, al T.A.R. competente ovvero alla «*CADA*». Per tale motivo, sarà emesso un provvedimento di accoglimento (cfr. *infra* par. 3.g), corredato dalla specifica indicazione che l'effettivo accesso alla documentazione richiesta sarà permesso solo dopo che sia infruttuosamente decorso il termine di 30 giorni, decorrenti dalla comunicazione al controinteressato del provvedimento medesimo, dovendosi verificare se quest'ultimo abbia presentato ricorso[128].

---

[127] Cfr. T.A.R. Umbria, Sez. I, 25 novembre 2024, n. 816, ove è ulteriormente specificato che «*Potendo l'Amministrazione provvedere sulla richiesta solo dopo che sia decorso il termine assegnato ai controinteressati, il termine di conclusione del procedimento non può che rimanere nelle more sospeso*».

Nella stessa pronuncia, si pone in luce anche l'esigenza di accertare la ricezione della comunicazione da parte del controinteressato. Al riguardo, il Tribunale afferma che «*Nel caso di comunicazione tramite raccomandata con avviso di ricevimento, l'amministrazione potrà accertare la ricezione della comunicazione mediante la ricevuta di ritorno della raccomandata stessa. Laddove, invece, all'avviso di deposito non faccia seguito il ritiro della raccomandata stessa, sarà tenuta ad attendere il compimento del periodo di giacenza. Infatti, "la presunzione di conoscenza di un atto non è integrata dalla sola prova della spedizione della raccomandata, essendo necessaria, attraverso l'avviso di ricevimento o l'attestazione di compiuta giacenza, la dimostrazione del perfezionamento del procedimento notificatorio. Come rilevato dalla giurisprudenza, la comunicazione dell'atto amministrativo, per il combinato disposto dell'art. 40, comma 3, del d.P.R. 29 maggio 1982 n. 655 e dell'art. 1335 c.c., si perfeziona per il destinatario necessariamente secondo le due seguenti modalità alternative: a) allorché provveda al ritiro del piego; b) per fictio juris (ai sensi dell'art. 1335 c.c.), al momento della scadenza del termine di compiuta giacenza" » (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 8 giugno 2015, n. 8040; cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 18 febbraio 2020, n. 774)*».

[128] Con riferimento al ricorso alla «*CADA*», l'art. 25, comma 4 della «*legge*» prevede che «[...] *Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente*».

Con riguardo, invece, al ricorso davanti al T.A.R., si richiamano l'art. 41, comma 3, del «*codice del processo amministrativo*» («*La notificazione dei ricorsi nei confronti delle amministrazioni dello Stato è effettuata secondo le norme vigenti per la difesa in giudizio delle stesse*») e l'art. 11 del r.d. n. 1611 del 1933 («*Approvazione del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato*»): «*Tutte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi altro atto di opposizione giudiziale, nonché le opposizioni ad ingiunzione e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali, od innanzi agli arbitri, devono essere notificati alle Amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente.* [...] *Le notificazioni di cui ai commi precedenti devono essere fatte presso la competente Avvocatura dello Stato a pena di nullità da pronunciarsi anche d'ufficio*».

Nel caso si registrino tali sviluppi contenziosi azionati dal controinteressato, l'accesso è subordinato alla verifica dell'intervenuta inoppugnabilità del provvedimento di accoglimento adottato dall'Amministrazione, all'esito dello sviluppo giustiziale o giurisdizionale.

Si segnala, per completezza, che, nel caso di atti che coinvolgono anche altre pubbliche amministrazioni (si pensi, a titolo esemplificativo, ad atti detenuti dal Corpo ma redatti da altre pubbliche amministrazioni), queste ultime non devono essere considerate come «*controinteressate*» nel procedimento di accesso (non essendo compromessa la riservatezza di alcuno). Ciononostante, in tali casi, si ritiene utile, in via prudenziale, acquisire il relativo nulla osta, non potendosi escludere che si tratti di documenti sottratti all'accesso in base a disposizioni applicabili a quelle amministrazioni.

e. Termini del procedimento

L'art. 25, comma 4, della «*legge*» prevede che, «*decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta*».

Il procedimento di accesso si deve, pertanto, concludere entro 30 giorni dalla data di:

- consegna *brevi manu* dell'istanza da parte dell'interessato (o di un suo delegato) presso il Comando/Reparto del Corpo (cfr. modello in cit. all. 2, ove è riportata anche apposita attestazione di ricevuta da rilasciare a cura dello stesso Comando/Reparto);
- ricezione dell'istanza sulla casella di posta elettronica certificata del Comando o Reparto;
- ricezione dell'istanza tramite raccomandata o posta ordinaria o altra modalità[129];
- ricezione da parte di altra Amministrazione non competente, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del «*regolamento*»[130].

Il termine di 30 giorni decorre dalla data in cui l'Amministrazione (intesa nel suo complesso) ha ricevuto l'istanza e non dal giorno in cui quest'ultima è pervenuta al reparto o alla specifica articolazione competenti a trattarla. In tal senso, la giurisprudenza ha evidenziato che «*è ingiustificabile un "rimpallo" tra le diverse articolazioni amministrative in merito all'accesso alla documentazione, dovendo*

---

[129] Sul punto, si rammenta che il «*Manuale di gestione documentale della Guardia di finanza*» (circ. 118216 del 18 aprile 2024 dell'Ufficio del Sottocapo di Stato Maggiore e AA.GG.) prevede (cfr. par. 11 «*Registrazione dei documenti*») che: «*la registrazione di protocollo della documentazione in entrata all'A.O.O. deve di massima essere effettuata nella stessa giornata lavorativa di ricezione del documento. In ipotesi di giornata non lavorativa, la registrazione di protocollo della documentazione in entrata è effettuata nel primo giorno feriale utile, con protocollazione differita*».

[130] Art.6, comma 2, del «*regolamento*»: «*La richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente. Di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato*».

l'istante semplicemente rivolgere la propria richiesta all'amministrazione, senza essere onerato dell'individuazione specifica dell'ufficio tenuto all'ostensione»[131].

Il decorso del termine di 30 giorni non consuma, in ogni caso, il potere dell'Amministrazione di provvedere sull'istanza, mantenendo, quest'ultima, la possibilità di emanare un provvedimento espresso e motivato (di diniego o di accoglimento) anche dopo il citato termine. Infatti, come evidenziato dalla giurisprudenza[132], un diniego esplicito, pur se rilasciato dopo la formazione del cosiddetto «*silenzio diniego*» di cui al citato art. 25, comma 4, della «*legge*», costituisce un «*atto di conferma a carattere rinnovativo*», che modifica la realtà giuridica e che deve essere specificamente impugnato.

f. Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza

Secondo un orientamento consolidato dei giudici amministrativi di primo grado[133], la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, prevista, nella generalità dei procedimenti amministrativi avviati a istanza di parte, dall'art. 10-*bis* della «*legge*»[134], è inapplicabile ai procedimenti in materia di accesso ai documenti «*sia in base all'elemento testuale, in quanto l'elenco dei procedimenti cui non è applicabile contenuto in tale disposizione non si ritiene che abbia carattere di tassatività, sia in base al dato sistematico, poiché il procedimento di accesso realizza un interesse meramente partecipativo, strumentale alla soddisfazione di un interesse primario, che non si concilia con la previsione di una ulteriore fase subprocedimentale*».

Conseguentemente, i Reparti del Corpo potranno non inviare all'interessato la comunicazione *ex* art. 10-*bis* della «*legge*».

---

[131] Cfr. T.A.R. Campania - Salerno, Sez. III, 21 novembre 2024, n. 2260; T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II, 7 febbraio 2013, n. 183; Consiglio di Stato, Sez. V, 26 febbraio 2010, n. 1150.

[132] Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, 30 luglio 2024, n. 6854.

[133] Cfr., tra le altre, T.A.R. Veneto, Sez. I, 8 luglio 2024. n. 1770; T.A.R. Veneto, Sez. III, 16 gennaio 2023, n. 41; T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I, 18 luglio 2022, n. 2054, che richiama anche T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 13 settembre 2021, n. 267 e T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III, 3 gennaio 2011, sentenze n. 30,32 e 33.

[134] L'art. 10-*bis* della «*legge*» prevede che: «*Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo sospende i termini di conclusione dei procedimenti, che ricominciano a decorrere dieci giorni dopo la presentazione delle osservazioni o, in mancanza delle stesse, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Qualora gli istanti abbiano presentato osservazioni, del loro eventuale mancato accoglimento il responsabile del procedimento o l'autorità competente sono tenuti a dare ragione nella motivazione del provvedimento finale di diniego indicando, se ve ne sono, i soli motivi ostativi ulteriori che sono conseguenza delle osservazioni. In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali. Non possono essere addotti tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione*».

g. Accoglimento dell'istanza e modalità di accesso

Il provvedimento di accoglimento (o di accoglimento parziale) dell'istanza (**all. 8**) deve essere inviato all'interessato entro il termine previsto di 30 giorni (cfr. *sub* 3.e.). Esso contiene anche l'indicazione delle autorità presso le quali poter esperire i rimedi amministrativi e giurisdizionali previsti dalla «*legge*».

L'accoglimento consente all'istante di avere accesso ai documenti richiesti, nonché a tutti quelli in essi richiamati e appartenenti al medesimo procedimento[135].

L'accesso potrà essere effettuato nella modalità prescelta dall'interessato, attraverso la presa visione dei documenti, l'estrazione di copia semplice o di copia conforme all'originale, la copia su supporto informatico o l'invio di copia informatica a mezzo P.E.C. o di copia cartacea dei documenti a mezzo del servizio postale.

Nel caso di presa visione o estrazione di copia semplice *brevi manu*, il diritto di accesso si esercita, di norma, presso l'unità organizzativa che ha formato il documento ovvero presso l'ufficio che lo detiene stabilmente[136].

Come disciplinato dall'art. 7 del «*regolamento*», il responsabile del procedimento di accesso, nell'accogliere la domanda, indica l'ufficio presso cui rivolgersi, fissando un congruo periodo di tempo, comunque non inferiore a quindici giorni, entro il quale il richiedente può prendere visione dei documenti ed eventualmente ottenerne copia.

Trascorso inutilmente il predetto periodo, la richiesta è archiviata e l'interessato, qualora ritenga di accedere ai medesimi documenti, dovrà presentare una nuova istanza di accesso, esplicitando i motivi per cui non ha provveduto nella precedente occasione.

Il responsabile del procedimento deve garantire, alla presenza di personale addetto e nelle ore d'ufficio, l'esame gratuito dei documenti presso l'unità organizzativa responsabile del procedimento medesimo, destinando, ove del caso, locali a ciò idonei.

L'esame dei documenti è effettuato dal richiedente o da soggetto da questo delegato, eventualmente accompagnato da altra persona.

Nel corso dell'esame, l'interessato può prendere appunti ovvero trascrivere, in tutto o in parte, i documenti presi in visione. I documenti oggetto di visione non possono in nessun caso essere asportati o segnati, né alterati in alcun modo. Il responsabile del procedimento avrà cura di vigilare sull'osservanza di tali previsioni.

Delle operazioni di accesso in presenza, sia esso formale o informale, viene redatto verbale, recante anche la sottoscrizione dell'interessato (cfr. cit. all. 4).

Al fine di tutelare la sicurezza delle reti informatiche del Corpo, non è consentito rilasciare copia elettronica dei documenti amministrativi oggetto di accesso su

---

[135] Art. 7, comma 2, del «*regolamento*».

[136] Resta ferma la possibilità per l'istante di chiedere di esercitare il diritto di accesso presso un Comando o Reparto del Corpo diverso da quello che ha formato il documento o lo detiene stabilmente. In tale ipotesi, il responsabile del procedimento, sempreché non ostino esigenze organizzative o di cautela inerenti alla particolarità dei documenti richiesti, provvederà all'invio degli atti al Comando Provinciale competente per territorio.

supporto informatico già in uso al richiedente (a titolo esemplificativo: *pen drive* USB, *hard disk* portatile etc.), ma solo, in estrema *ratio*, su DVD/CD ROM nuovo, cosiddetto «*vergine*», fornito dall'interessato.

Nel caso in cui l'istante richieda l'invio degli atti in formato non modificabile al proprio indirizzo di posta elettronica certificata, il responsabile del procedimento ne cura l'invio tramite stesso mezzo all'indirizzo indicato. Parimenti si procede a cura dell'Amministrazione all'inoltro, solo su specifica istanza dell'interessato, di copia dei documenti a mezzo del servizio postale, a mezzo raccomandata a.r. (previo pagamento delle relative spese).

h. Pagamento delle spese per l'accesso

L'art. 25, comma 1, della «*legge*» dispone che «*l'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura*».

Conformemente, l'art. 7, comma 6, del «*regolamento*» prevede che «*la copia dei documenti è rilasciata subordinatamente al pagamento degli importi dovuti ai sensi dell'articolo 25 della legge secondo le modalità determinate dalle singole amministrazioni. Su richiesta dell'interessato, le copie possono essere autenticate*».

Alla luce delle citate disposizioni:

- la semplice visione dei documenti in sede di accesso deve essere gratuita[137], fatta salva la corresponsione dei «*diritti di ricerca e visura*», soprattutto nei casi di difficoltà nel reperimento dei documenti richiesti[138].

  A tal proposito, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che[139]:

  . «*L'art. 25, c. 1, della l. 241/1990 deve essere letto nel senso che i diritti di ricerca e visura (o genericamente i diritti di segreteria, in ogni caso incamerati per conto dell'ente e non quale appannaggio dei funzionari) possono essere applicati sia nel caso di semplice esame sia nel caso di estrazione di copie, perché l'attività di ricerca della documentazione da parte degli uffici e la messa a disposizione della stessa sono identiche in entrambe le situazioni (il richiedente può in effetti decidere di estrarre copia dopo aver visionato la documentazione)*»;

  . «*I diritti di ricerca e visura non servono a bilanciare direttamente i costi del personale e degli uffici impegnati in una singola procedura di accesso ma si possono intendere come una compartecipazione forfettizzata al costo di mantenimento della struttura che eroga il servizio*»;

---

[137] La giurisprudenza ha sottolineato che «*Se così non fosse, il principio della massima trasparenza, introdotto dalla l. n. 15 del 2005 come principio generale dell'azione amministrativa e quindi da intendersi anche come ampliativo ed estensivo delle disposizioni in materia di diritto di accesso, non avrebbe una idonea attuazione*» (cfr. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III, 3 novembre 2015, n. 12383).

[138] A titolo esemplificativo, se gli stessi documenti non sono presenti in banche dati informatiche, devono essere ricercati in archivi cartacei non prontamente reperibili, magari in altra sede etc.

[139] Cfr. T.A.R. Lombardia - Brescia, 25 giugno 2012, n. 1187.

. «*La previsione di tali diritti pone un prezzo all'accesso, ma si tratta di un prezzo che deve necessariamente essere inferiore al costo della prestazione* [...], *per almeno tre ragioni: (1) l'accessibilità dei documenti amministrativi è un principio di civiltà giuridica, e dal lato dell'amministrazione costituisce un adempimento connesso al dovere di trasparenza: una parte significativa del costo dell'accesso è quindi da imputare all'onere complessivamente sostenuto dalla collettività per dotarsi di un'amministrazione moderna e trasparente; (2) l'introduzione di una barriera economica tra il privato e l'esercizio del diritto di accesso deve essere mitigata dai principi di ragionevolezza e proporzionalità, per non rendere troppo difficile il conseguimento o la difesa di beni giuridici considerati meritevoli dall'ordinamento; (3) la parificazione dei diritti di ricerca e visura ai costi di ricerca (calcolati in ore lavorative) creerebbe un incentivo alla dilatazione dei tempi di reperimento della documentazione, il che si tradurrebbe in incertezza sui costi e verosimilmente in oneri aggiuntivi per quanti propongono istanza di accesso*»;

. «*I principi di ragionevolezza e proporzionalità non impediscono tuttavia di differenziare la posizione dei richiedenti sotto il profilo dell'impegno necessario per la ricerca dei documenti. Nel caso di ordinarie ricerche di atti chiaramente indicati o agevolmente individuabili l'importo che può essere applicato per i diritti di ricerca e visura dovrà essere inevitabilmente modesto; quando, invece, sia indispensabile un impegno straordinario degli uffici appare corretto che la compartecipazione ai costi sia maggiore, pur senza coincidere con questi ultimi*»;

- il rilascio di copia (semplice) della documentazione di interesse è subordinato al rimborso dei costi di «*riproduzione*», intendendosi per tali quei costi legati alla stampa, alla fotocopia, alla scansione, all'utilizzo di supporti digitali etc.

  Al riguardo, la giurisprudenza ha sottolineato che le amministrazioni, nella fissazione dei costi per la riproduzione, devono seguire criteri di ragionevolezza e proporzionalità. In ogni caso, la somma richiesta non può eccedere i costi effettivi sopportati, dovendo chiaramente escludere qualsiasi utile, non potendo l'Amministrazione ricavare profitti dall'esercizio di un'attività istituzionale connessa al diritto di accesso[140].

  Per la spedizione tramite posta elettronica certificata di documenti già archiviati in formato elettronico nulla è dovuto;

- il rilascio di copia conforme all'originale necessita del pagamento dell'imposta di bollo[141].

Alla luce di quanto sopra, in caso di accoglimento dell'istanza, l'accesso verrà consentito previo rimborso di eventuali costi di riproduzione e pagamento dell'imposta di bollo o dei «*diritti di ricerca e visura*», la cui applicazione dovrà essere valutata, caso per caso, dal responsabile del procedimento.

---

[140] Cfr. T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I, 18 gennaio 2022, n. 25, che richiama T.A.R. Toscana - Firenze, Sez. I, 9 gennaio 2017, n. 11.

[141] Ai sensi del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642. Per la nuova disciplina applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2026 all'imposta di bollo, confronta il d.lgs. 1° agosto 2025, n. 123.

A tal fine, in **all. 9** è presente un riepilogo degli importi che possono essere richiesti all'istante, unitamente alle modalità di corresponsione delle somme[142].

i. Diniego e differimento

L'art. 9, comma 1, del «*regolamento*» prevede che: «*Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta*».

Pertanto, laddove ricorrano casi di carenza di legittimazione o di interesse (cfr. *sub* 2.c.), di esclusione (cfr. *sub* 2.f.), di positiva valutazione, nel bilanciamento degli interessi contrapposti, dell'opposizione formulata da un controinteressato (cfr. *sub* 2.h. e 3.d.) e in tutti gli altri casi in cui ciò sia previsto, il responsabile del procedimento deve procedere, entro la scadenza dei termini (cfr. *sub* 3.e.), a emettere un provvedimento motivato di diniego (**all. 10**).

La comunicazione contiene l'indicazione delle autorità presso le quali poter esperire i rimedi amministrativi o giurisdizionali previsti (cfr. *sub* 2.j.).

Si sottolinea che, nonostante l'art. 25 della «*legge*» preveda il cosiddetto «*silenzio diniego*» decorsi trenta giorni (cfr. *sub* 3.e.), è sempre preferibile che l'Amministrazione adotti un provvedimento espresso e motivato, in ossequio ai principi previsti agli artt. 2[143] e 3[144] della «*legge*».

Sul punto, si segnala, tra l'altro, che il Consiglio di Stato ha statuito che «*in base al principio della soccombenza virtuale, deve essere condannata alle spese di giudizio l'amministrazione che, soltanto successivamente alla notifica e al deposito del ricorso avverso il silenzio serbato sull'istanza di accesso ex art. 25, l. 7 agosto 1990 n. 241, abbia comunicato l'accoglimento dell'istanza determinando l'estinzione del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse*»[145].

A margine, si evidenzia che la Corte di Cassazione ha riconosciuto la possibile configurazione del delitto di rifiuto/omissione di atti d'ufficio ai sensi dell'art. 328 c.p., comma 2[146], nel caso di immotivata omissione di dare risposta a una richiesta di accesso agli atti, laddove quest'ultima sia formulata, seppure senza l'osservanza di

---

[142] Tale documento riepilogativo dei costi e delle modalità di corresponsione è pubblicato anche sul sito *internet* del Corpo, al *link https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/documenti-e-pubblicazioni/modulistica/trasparenza-amministrativa.*

[143] Art. 2 della «*legge*», comma 1: «*ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso* [...]».

[144] Art. 3 della «*legge*», comma 1: «*ogni provvedimento amministrativo* [...] *deve essere motivato* [...]. *La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria* [...]».

[145] Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 maggio 2010, n. 3151.

[146] Art. 328 c.p., comma 2: «*il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a euro 1.032. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa*».

particolari formalità, come una diffida o intimazione tale da costituire una messa in mora nei confronti della pubblica amministrazione e del soggetto preposto al relativo procedimento in quanto responsabile[147].

Altresì, la Corte dei Conti ha ritenuto integrata una fattispecie di danno erariale con riferimento alle spese di giudizio che una pubblica amministrazione ha dovuto corrispondere a seguito di un ricorso al T.A.R. che aveva accertato l'illegittimità di un silenzio rifiuto a un'istanza di accesso[148].

Al fine di contemperare le esigenze dell'istante e le contrapposte possibili cause di diniego, il responsabile del procedimento potrà valutare, a seconda delle specifiche circostanze, sempre con provvedimento motivato, di:

- opporre il diniego con riferimento solo a una parte della documentazione richiesta dall'interessato, consentendo l'accesso parziale alla documentazione che può essere esibita;
- «*oscurare*» le parti della documentazione che non possono essere mostrate;
- differire l'accesso (cfr. *sub* 2.g.). In tal senso, andrà opportunamente integrato il modello di accoglimento in cit. all. 8.

j. Reiterazione dell'istanza

Nel caso in cui l'Amministrazione abbia opposto un diniego a un'istanza di accesso agli atti e siano decorsi i termini per proporre impugnazione avverso tale decisione, il richiedente non potrà reiterare la medesima istanza, a meno che quest'ultima non contenga veri e propri elementi di novità.

Infatti, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale[149]:

- riveste natura decadenziale il termine di trenta giorni per proporre impugnazione avverso il diniego o il silenzio sulla istanza di accesso ai documenti di cui all'art. 116 c.p.a.;
- da tale natura decadenziale deriva che la mancata impugnazione del silenzio-rigetto serbato su un'istanza di accesso preclude la reiterabilità dell'istanza stessa e la conseguente impugnazione del successivo comportamento omissivo laddove quest'ultimo silenzio sia meramente confermativo del primo;
- si può reiterare un'istanza di accesso e pretendere riscontro alla stessa solo in presenza di fatti «*nuovi, sopravvenuti o meno, non rappresentati nell'originaria istanza o anche a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante, cioè della posizione legittimante dell'accesso*».

Alla luce di quanto sopra, nel caso di reiterazione di un'istanza da parte dello stesso soggetto, sarà cura del responsabile del procedimento verificare la presenza o

---

[147] Cfr. Cass. Pen., Sez. VI, 13 novembre 2013, n. 45629; Sez. VI, 16 ottobre 2015, n. 41792; Sez. VI, 18 aprile 2018, n. 17536.

[148] Cfr. Corte dei Conti Puglia, Sez. giurisdiz., 3 agosto 2023, n. 245.

[149] Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 maggio 2015, n. 2439; Sez. IV, 26 settembre 2013, n. 4789; Sez. VI, 4 ottobre 2013 n. 4912; Adunanze plenarie nn. 6 e 7 del 2006.

meno di eventuali effettivi elementi di novità proposti, sostanziali rispetto alla precedente richiesta di accesso[150] e, solo laddove questi siano presenti, si procederà a effettuare le pertinenti valutazioni in merito alla nuova istanza.

Nel caso in cui la nuova istanza sia invece inammissibile, perché priva di elementi di reale e significativa novità o di una diversa prospettazione dell'interesse rilevante, il responsabile del procedimento fornirà comunque riscontro all'istante indicando le ragioni a fondamento della menzionata conclusione, compendiandole in una missiva che dia atto dell'intervenuta definizione del contesto e che non recherà alcun rimedio impugnatorio (**all. 11**).

k. Iniziative contenziose

Come indicato *sub* 2.i., a seguito di un provvedimento di diniego, espresso o tacito, o di differimento, o anche di accoglimento parziale, il richiedente o il controinteressato (quest'ultimo in caso di accoglimento, anche parziale, ove ritenga che l'ostensione degli atti pregiudichi la sua riservatezza) possono attivare gli appositi strumenti di tutela previsti dall'ordinamento.

In tali circostanze, le funzioni decisionali e di sottoscrizione sono attribuite:

- al Comandante di Corpo «*ex articolo 1*»[151] da cui dipende il Reparto che ha adottato il provvedimento impugnato, in merito ai rapporti con l'Ufficio della competente Avvocatura Generale o Distrettuale dello Stato per i contenziosi giurisdizionali incardinati presso il Tribunale Amministrativo Regionale.

  La citata Autorità, acquisiti dal Reparto dipendente i necessari elementi informativi e documentali, nonché copia del provvedimento impugnato, provvederà con ogni sollecitudine a inviare il circostanziato rapporto defensionale al competente organo di difesa erariale, nel cui ambito dovranno essere:

  . analizzati i motivi di doglianza argomentati dal ricorrente;

  . esposti tutti i possibili elementi di controdeduzione a sostegno della posizione dell'Amministrazione, in punto di fatto e di diritto, facendo anche richiamo alla pertinente giurisprudenza amministrativa e contestando il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora* in caso di istanza cautelare[152].

---

[150] In tal senso, a titolo esemplificativo, vedi la già citata sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 maggio 2015, n. 2439, ove viene indicato che: «*Né si può seguire la tesi sostenuta dalla parte appellante secondo cui il fatto "nuovo" sarebbe rappresentato dall'avere l'Amministrazione ripreso il procedimento di esecuzione delle già emesse ordinanze di demolizione: trattasi di attività di esecuzione di provvedimenti già assunti che nulla aggiunge in ordine alla conoscenza degli atti amministrativi a monte*».

[151] Individuato ai sensi della vigente determinazione del Comandante Generale recante «*Autorità alle quali compete la potestà sanzionatoria prevista per i Comandanti di Corpo e di Reparto*» (cfr. circolare n. 3139/109 dell'8 gennaio 2020 dell'Ufficio Personale Ufficiali).

[152] Appare improbabile che un ricorso in materia di accesso sia assistito da istanza cautelare e che essa venga accolta dal giudice amministrativo, sia per la celerità del rito, sia perché l'ostensione disposta nelle more della definizione nel merito del ricorso darebbe luogo a carenza di interesse all'adozione del provvedimento finale. Le esigenze cautelari, invece, appaiono meritevoli di valutazione ove la P.A. impugni una pronuncia di I grado sfavorevole, allo scopo di evitare l'esibizione degli atti in attesa della definitiva decisione d'appello.

Allo stesso Comandante di Corpo «*ex articolo 1*»[153] vengono demandate anche le funzioni decisionali e di sottoscrizione relative ai rapporti con l'Avvocatura Generale dello Stato per la formulazione di eventuali proposte di appello o per la resistenza agli appelli di controparte all'esito del giudizio di primo grado davanti al T.A.R. (sentenza od ordinanza *ex* art. 116, comma 2, c.p.a., come visto autonomamente impugnabile[154]), ferme restando le attribuzioni dell'Ufficio Contenzioso del Personale nelle materie di competenza[155].

Resta comunque ferma ogni valutazione dei Comandanti di Corpo «*ex articolo 1*» sull'opportunità di investire del contesto il Comando Generale, ove la pronuncia di I grado sfavorevole risulti particolarmente significativa o di pregnante impatto per l'attività di servizio del Corpo.

Per i ricorsi presentati con riferimento a provvedimenti adottati da Autorità titolari di articolazioni dello Stato Maggiore, la responsabilità dei rapporti con l'Avvocatura dello Stato è attribuita, *ratione materiae*, ai rispettivi Capi Reparto ovvero Direttori, ferme restando le attribuzioni dell'Ufficio Contenzioso del Personale nelle materie di competenza.

Le suindicate Autorità competenti alla gestione dei contenziosi giurisdizionali valuteranno, all'esito di ogni giudizio di primo e di secondo grado e in presenza di contenuti innovativi o di particolare rilevanza, la possibilità di comunicare al VI Reparto - Ufficio Affari Legali di questo Comando Generale gli estremi delle relative pronunce degli Organi giudiziari amministrativi.

Si specifica che la possibilità per la pubblica amministrazione di stare in giudizio a mezzo di un proprio dipendente (cit. art.116, comma 3, c.p.a., richiamato *sub* 2.i.) dev'essere presa in considerazione solo in casi eccezionali, previa attenta valutazione della reale opportunità, da effettuare di concerto con il competente organo di difesa erariale, il quale andrà comunque reso formalmente edotto dell'intenzione dell'Amministrazione di non avvalersi della sua difesa tecnica[156]. Nel caso in cui si opti per tale soluzione, sarà individuato un ufficiale superiore[157]

---

[153] In linea con le disposizioni già vigenti per lo specifico settore delle verifiche e dei controlli fiscali (cfr. *infra* par. 2.l.)

[154] Cfr. par. 2.i.

Nell'ipotesi in cui il giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., decida sull'istanza di accesso in corso di causa con la sentenza che definisce il giudizio principale, la competenza decisionale e di sottoscrizione sarà regolata in funzione della materia oggetto del contenzioso principale, essendo le statuizioni in tema di accesso meramente complementari. Sul punto si rinvia alle disposizioni contenute negli artt.16 e 17 del «*provvedimento attributivo di competenze amministrative*» del Comandante Generale n. 253634 del 31 agosto 2023 e nella circolare n. 200615 ed. 2017 del I Reparto - Ufficio Contenzioso del Personale, recante «*Gestione del contenzioso del personale*».

[155] Si rinvia alla menzionata direttiva sulla «*Gestione del contenzioso del personale*», par. 1.c.

[156] Tale coinvolgimento dell'Avvocatura dello Stato è coerente con la specifica disciplina di altra ipotesi in cui è ammessa dal legislatore la difesa della P.A. attraverso propri dipendenti (cfr. art. 417-*bis*, comma 2, c.p.c.: «*per le amministrazioni statali o ad esse equiparate,* [la possibilità di stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti] *si applica salvo che l'Avvocatura dello Stato competente per territorio, ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici, determini di assumere direttamente la trattazione della causa dandone immediata comunicazione ai competenti uffici dell'amministrazione interessata* [...]»).

[157] In precedenza, il quadro normativo esigeva che il dipendente rivestisse qualifica dirigenziale (cfr. art. 4, comma 3, della legge n. 205 del 2000 e, successivamente, art. 25, comma 5-*bis*, della «*legge*», nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 15 del 2005; comma ora abrogato con l'entrata in

in possesso di adeguato profilo professionale, al quale dovrà essere conferita specifica autorizzazione a firma del competente Comandante di Corpo «*ex articolo 1*»[158], assimilabile alla procura al difensore. Sull'ufficiale delegato, che potrà comunque farsi coadiuvare da personale alle dipendenze per l'attività istruttoria e che svolgerà i propri compiti in servizio, incomberanno tutti gli oneri processuali dello speciale rito camerale impugnatorio (es. redazione e deposito dell'atto di costituzione in giudizio; deposito di documenti; predisposizione e deposito di memorie in vista dell'udienza etc.), che dovranno essere assolti nei previsti termini decadenziali, peraltro abbreviati (art. 87 c.p.a.). L'ufficiale delegato parteciperà all'udienza in camera di consiglio, valutando se essere sentito (art. 87, comma 3, ultimo periodo, c.p.a.) e manterrà comunque costanti contatti con l'Autorità delegante, cui riferirà in via esclusiva e diretta circa il proprio operato;

- al Comandante di Reparto che ha emesso il provvedimento impugnato, se retto da Ufficiale, ovvero, se retto da Ispettore, al Comandante del primo Reparto sovraordinato retto da ufficiale, che ne dà notizia ai sovraordinati livelli gerarchici fino al Comando Regionale incluso, in caso di ricorsi presentati innanzi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

  Il Comandante di Reparto competente provvederà a fornire alla citata Commissione ogni possibile elemento di controdeduzione rispetto alle argomentazioni proposte dal ricorrente e a sostegno della posizione dell'Amministrazione, in punto di fatto e di diritto, facendo anche richiamo alla pertinente giurisprudenza amministrativa.

In **all. 12** è presente una tabella riepilogativa delle Autorità competenti in relazione alle varie iniziative contenziose che possono sorgere in ordine ai provvedimenti emessi nell'ambito dell'esercizio del diritto di accesso documentale.

l. Atti ispettivi di natura tributaria (rinvio)

In relazione alle istanze di accesso presentate da contribuenti con riferimento agli atti delle verifiche e dei controlli fiscali, si rimanda alla disciplina specifica prevista dal Volume II, Parte III, Capitolo 6, paragrafo 4 («*il diritto di accesso agli atti delle verifiche e dei controlli*») della circolare n. 1/2018 del III Reparto - Ufficio Tutela Entrate («*Manuale operativo in materia di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali*»).

m. Monitoraggio

Al fine di consentire alla Direzione Pianificazione Strategica e Controllo di questo Comando Generale l'aggiornamento delle misure di prevenzione nell'ambito del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza della

---

vigore del codice del processo amministrativo). Anche se tale requisito non è più previsto, si ritiene indispensabile che la delicata funzione defensionale sia attribuita a ufficiali di qualifica dirigenziale.

[158] La nomina darà luogo a trascrizione nel D.U.M. e alla comunicazione alla banca dati «*Anagrafe delle prestazioni*» disciplinata dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 (cfr. circolare n. 84015 del 16 marzo 2018 del I Reparto - Ufficio Personale Ufficiali e altre circolari del Corpo ivi richiamate).

Guardia di finanza, i Comandi di II livello continueranno a comunicare[159], con cadenza semestrale (entro il 20 aprile e il 20 ottobre di ogni anno), i dati relativi alle istanze di accesso, informali e formali, ricevute nell'ambito di competenza, mediante l'invio della «*scheda di rilevazione dei procedimenti di accesso instaurati in sede decentrata*» (**all. 13**) all'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna del Comando Generale.

n. Strumenti di ausilio alle decisioni

Si allegano, quali strumenti di ausilio alle decisioni dei competenti responsabili dei procedimenti di accesso a ogni livello:

- una *check-list* riepilogativa dei principali adempimenti da porre in essere in caso di ricezione di un'istanza di accesso agli atti documentale (**all. 14**), distinta tra il procedimento in caso di «*accesso informale*» (all. 14.1) e di «*accesso formale*» (all. 14.2);
- una rassegna giurisprudenziale contenente le principali pronunce emanate nel tempo dalla giurisprudenza amministrativa, raccolte per argomenti omogenei e corredate da una sintetica descrizione della fattispecie concreta esaminata e dei principi ivi espressi (**all. 15**).

4. DISPOSIZIONI ABROGATE

Sono abrogate con effetto immediato le seguenti disposizioni:

- circolare n. 263000/090 dell'8.10.2001 del I Reparto e Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico;
- circolare n. 125342 del 17.04.2007 del V Reparto - Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico;
- circolare n. 177276/42 del 30.05.2008 del V Reparto - Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico;
- circolare n. 241828/42 del 16.08.2013 del V Reparto - Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico.

[159] Come era già previsto nella precedente circolare n. 263000/090 dell'8.10.2001 del Comando Generale - I Reparto e Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico (cfr. pag. 38).

Richiesta di accesso ai documenti amministrativi

(legge 7 agosto 1990, n. 241 - d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184)

AL _____

(INDICARE IL COMANDO / REPARTO / UFFICIO DESTINATARIO DELL'ISTANZA)

Il/la Sottoscritto/a

Cognome _____ Nome _____

C.F. _____ nato/a a[1] _____

prov. _____ il _____ residente/domiciliato/a a _____

prov. _____ indirizzo _____ c.a.p. _____

cellulare n. _____ *e-mail* o p.e.c. _____

documento di riconoscimento _____ n. _____

rilasciato da _____ in data _____ con scadenza il _____

di cui si allega copia[2], consapevole delle sanzioni penali nel caso di dichiarazioni non veritiere, di formazione o uso di atti falsi, richiamate dall'art. 76 del d.P.R. n. 445 del 2000, in qualità di [*barrare la/le casella/e di interesse*]:

☐ diretto interessato all'accesso

☐ rappresentante:

☐ di (persona fisica): cognome e nome _____
C.F. _____ nato a _____

prov. _____ il _____ residente/domiciliato a _____ prov. _____ indirizzo _____ c.a.p. _____

A tal fine si allega delega unitamente a copia fotostatica del documento di riconoscimento del delegante.

☐ di (persona giuridica): _____

C.F. o P.I. _____ con sede in _____

indirizzo _____ c.a.p. _____ tel. _____

A tal fine si allega copia della documentazione comprovante i poteri di rappresentanza.

CHIEDE

di esercitare il diritto di accesso tramite [*indicare se si intende chiedere la sola presa visione o se si intende chiedere, sin d'ora, la consegna (eventualmente anche a soggetto delegato) di copia semplice o di copia conforme o l'invio di copia informatica a mezzo p.e.c. o altra modalità; nel caso di richiesta di invio tramite servizio postale o posta elettronica certificata, specificare chiaramente l'indirizzo di ricezione*]:

_____

_____

del/i seguente/i documento/i [*indicare sufficienti elementi identificativi dei documenti a cui si chiede di accedere]*:

_____

_____

_____

[1] Inserire il Comune italiano o lo Stato estero di nascita.

[2] L'istanza, ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. 445 del 2000, deve essere sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento sarà inserita nel fascicolo. La stessa istanza può essere inviata anche per fax o per via telematica (in tale ultimo caso, seguendo le disposizioni contenute nell'art. 65 del d.lgs. n. 82 del 2005, che prevede, tra l'altro, la sottoscrizione mediante firma digitale o previa identificazione con l'uso della carta di identità elettronica/carta nazionale dei servizi o con posta elettronica certificata - P.E.C.).

_____

_____

per i seguenti motivi [*specificare l'interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento o ai documenti a cui si chiede di avere accesso*]: _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Dichiara di essere consapevole che[3]:

a. sarà necessario corrispondere, in relazione alle modalità di accesso e al numero dei documenti richiesti:
   - gli eventuali «*diritti di ricerca e visura*»;
   - i costi di riproduzione ed eventualmente di spedizione a mezzo del servizio postale;
   - gli eventuali costi di scansione dei documenti cartacei (in caso di richiesta di copia informatica);
   - l'imposta di bollo, se verrà richiesta l'estrazione di copie conformi all'originale;
b. la sola visione in presenza, senza estrazione di copia dei documenti, è gratuita, salvi gli eventuali «*diritti di ricerca e visura*».

Ulteriori richieste o eventuali comunicazioni: _____

_____

_____

Luogo e data	**Il richiedente**
_____	_____

AVVERTENZE

- ai sensi dell'art. 24, comma 1, lettere b) e c), della legge 7 agosto 1990, n. 241, il diritto di accesso è escluso nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano e nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- sono, altresì, escluse dall'accesso tutte le altre categorie di documenti indicate nel citato art. 24 della legge n. 241 del 1990 e nel decreto del Ministro delle finanze 29 ottobre 1996, n. 603;
- ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, decorsi inutilmente 30 giorni dalla data di ricezione della presente richiesta, la stessa si intende respinta;
- ai sensi dello stesso art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può chiedere, entro 30 giorni, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che sia riesaminata la determinazione assunta dalla pubblica amministrazione;
- ai sensi degli artt. 25, commi 4 e 5, della legge n. 241 del 1990 e 116 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 104 del 2010 («*Codice del processo amministrativo*»), avverso le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal sopra citato comma 4, è facoltà del richiedente proporre ricorso al T.A.R. competente entro il termine di 30 giorni decorrenti dalla data di ricezione del provvedimento ovvero dal giorno in cui è maturato il silenzio-rifiuto di cui all'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

[3] Cfr. documento riepilogativo dei costi e delle modalità di corresponsione pubblicato sul sito *internet* del Corpo, al *link https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/documenti-e-pubblicazioni/modulistica/trasparenza-amministrativa*.

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI
ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679

Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 («*Regolamento generale sulla protezione dei dati*» o «*General Data Protection Regulation*» - «*GDPR*»), in seguito «*Regolamento*», si forniscono all'interessato le seguenti informazioni.

1. Il titolare del trattamento dei dati personali è il Corpo della Guardia di finanza, con sede in Roma, Viale XXI Aprile, 51, il cui «*punto di contatto*» è l'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna del V Reparto del Comando Generale - *e-mail*: *rm0011370@gdf.it*; posta elettronica certificata: *rm0011370p@pec.gdf.it*.
2. Il Responsabile della protezione dei dati designato per il Corpo della Guardia di finanza può essere contattato all'indirizzo *e-mail rpd@gdf.it* o all'indirizzo di posta elettronica certificata *rpd@pec.gdf.it*.
3. I dati personali contenuti nell'istanza di accesso agli atti presentata dall'interessato ai sensi degli articoli 22 e segg. della legge n. 241 del 1990 e del d.P.R. n. 184 del 2006 saranno trattati esclusivamente per l'esercizio delle funzioni connesse e strumentali alla gestione della stessa richiesta di accesso.
4. Il trattamento avverrà nel rispetto delle disposizioni previste dal «*Regolamento*» e dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e sarà effettuato, sia in maniera manuale che con il supporto di mezzi informatici e telematici, da personale appositamente autorizzato e istruito, mettendo in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire il rispetto dei principi di liceità, di correttezza e trasparenza, di limitazione della finalità, di minimizzazione dei dati, di esattezza, di limitazione dell'accessibilità e della conservazione, d'integrità e riservatezza.
5. I dati personali saranno conservati per il periodo necessario alla conclusione del procedimento amministrativo e in ogni caso per il tempo previsto dalle disposizioni in materia di conservazione degli atti e documenti amministrativi. Gli stessi dati non sono oggetto di diffusione o di comunicazione, fatti salvi i casi previsti da norme di legge o di regolamento.
6. L'interessato ha il diritto di:
   - accedere ai dati personali che lo riguardano per conoscere le finalità del trattamento, le categorie dei dati personali, i destinatari della comunicazione dei dati e, ove possibile, il periodo di conservazione dei dati;
   - ottenere la cancellazione dei dati personali o la rettifica, se incompleti o inesatti, o la limitazione del trattamento;
   - opporsi al trattamento dei dati personali che riguardano la sua situazione particolare. In tal caso, l'art. 21 del «*Regolamento*» ammette che il titolare del trattamento possa dimostrare la prevalenza di propri interessi legittimi cogenti rispetto a tale opposizione;
   - proporre reclamo all'Autorità di controllo (Garante per la protezione dei dati personali) - Piazza Venezia n. 11 - 00187 Roma;
   - ricevere una copia dei dati personali oggetto di trattamento, con l'eventuale addebito di un contributo spese ragionevole basato sui costi amministrativi, in caso di ulteriori copie richieste.

   I predetti diritti potranno essere esercitati nei confronti della Guardia di finanza, mediante istanza da presentarsi al «*punto di contatto*» sopra indicato.

Richiesta di accesso ai documenti amministrativi

(legge 7 agosto 1990, n. 241 - d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184)

AL _____

(INDICARE IL COMANDO / REPARTO / UFFICIO DESTINATARIO DELL'ISTANZA)

Il/la Sottoscritto/a

Cognome _____ Nome _____

C.F. _____ nato/a a[1] _____

prov. _____ il _____ residente/domiciliato/a a _____

prov. _____ indirizzo _____ c.a.p. _____

cellulare n. _____ *e-mail* o p.e.c. _____

documento di riconoscimento _____ n. _____

rilasciato da _____ in data _____ con scadenza il _____

di cui si allega copia[2], consapevole delle sanzioni penali nel caso di dichiarazioni non veritiere, di formazione o uso di atti falsi, richiamate dall'art. 76 del d.P.R. n. 445 del 2000, in qualità di [*barrare la/le casella/e di interesse*]:

☐ diretto interessato all'accesso

☐ rappresentante:

☐ di (persona fisica): cognome e nome _____
C.F. _____ nato a _____

prov. _____ il _____ residente/domiciliato a _____ prov. _____ indirizzo _____ c.a.p. _____

A tal fine si allega delega unitamente a copia fotostatica del documento di riconoscimento del delegante.

☐ di (persona giuridica): _____

C.F. o P.I. _____ con sede in _____

indirizzo _____ c.a.p. _____ tel. _____

A tal fine si allega copia della documentazione comprovante i poteri di rappresentanza.

CHIEDE

di esercitare il diritto di accesso tramite [*indicare se si intende chiedere la sola presa visione o se si intende chiedere, sin d'ora, la consegna (eventualmente anche a soggetto delegato) di copia semplice o di copia conforme o l'invio di copia informatica a mezzo p.e.c. o altra modalità; nel caso di richiesta di invio tramite servizio postale o posta elettronica certificata, specificare chiaramente l'indirizzo di ricezione*]:

_____

_____

del/i seguente/i documento/i [*indicare sufficienti elementi identificativi dei documenti a cui si chiede di accedere]*:

_____

_____

_____

---

[1] Inserire il Comune italiano o lo Stato estero di nascita.

[2] L'istanza, ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. 445 del 2000, deve essere sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore. La copia fotostatica del documento sarà inserita nel fascicolo. La stessa istanza può essere inviata anche per fax o per via telematica (in tale ultimo caso, seguendo le disposizioni contenute nell'art. 65 del d.lgs. n. 82 del 2005, che prevede, tra l'altro, la sottoscrizione mediante firma digitale o previa identificazione con l'uso della carta di identità elettronica/carta nazionale dei servizi o con posta elettronica certificata - P.E.C.).

_____

_____

per i seguenti motivi [*specificare l'interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento o ai documenti a cui si chiede di avere accesso*]: _____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Dichiara di essere consapevole che[3]:

a. sarà necessario corrispondere, in relazione alle modalità di accesso e al numero dei documenti richiesti:
   - gli eventuali «*diritti di ricerca e visura*»;
   - i costi di riproduzione ed eventualmente di spedizione a mezzo del servizio postale;
   - gli eventuali costi di scansione dei documenti cartacei (in caso di richiesta di copia informatica);
   - l'imposta di bollo, se verrà richiesta l'estrazione di copie conformi all'originale;

la sola visione in presenza, senza estrazione di copia dei documenti, è gratuita, salvi gli eventuali «*diritti di ricerca e visura*».

Ulteriori richieste o eventuali comunicazioni: _____

_____

_____

Luogo e data	**Il richiedente**
_____	_____

AVVERTENZE

- ai sensi dell'art. 24, comma 1, lettere b) e c), della legge 7 agosto 1990, n. 241, il diritto di accesso è escluso nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano e nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;
- sono, altresì, escluse dall'accesso tutte le altre categorie di documenti indicate nel citato art. 24 della legge n. 241 del 1990 e nel decreto del Ministro delle finanze 29 ottobre 1996, n. 603;
- ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, decorsi inutilmente 30 giorni dalla data di ricezione della presente richiesta, la stessa si intende respinta;
- ai sensi dello stesso art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può chiedere, entro 30 giorni, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che sia riesaminata la determinazione assunta dalla pubblica amministrazione;
- ai sensi degli artt. 25, commi 4 e 5, della legge n. 241 del 1990 e 116 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 104 del 2010 («*Codice del processo amministrativo*»), avverso le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal sopra citato comma 4, è facoltà del richiedente proporre ricorso al T.A.R. competente entro il termine di 30 giorni decorrenti dalla data di ricezione del provvedimento ovvero dal giorno in cui è maturato il silenzio-rifiuto di cui all'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990.

[3] Cfr. documento riepilogativo dei costi e delle modalità di corresponsione pubblicato sul sito *internet* del Corpo, al *link https://www.gdf.gov.it/it/gdf-comunica/documenti-e-pubblicazioni/modulistica/trasparenza-amministrativa*.

_____

(indicare il Comando/Reparto/Ufficio che riceve l'istanza)

per RICEVUTA dell'istanza di accesso ai documenti amministrativi presentata in data _____ da[4]:

cognome _____ nome _____

C.F. _____ nato/a a _____

prov. _____ il _____ residente/domiciliato/a a _____ prov. _____

documento di riconoscimento _____ n. _____

rilasciato da _____ in data _____ con scadenza il _____.

Luogo e data	**d'ordine**
_____	_____

timbro Ufficio

[4] L'istanza, sottoscritta dall'interessato o da un suo delegato, può essere depositata da questi ultimi o da un ulteriore soggetto delegato. In tale evenienza, l'atto di delega deve essere prodotto e acquisito agli atti del Comando/Reparto ricevente, unitamente a copia fotostatica dei documenti del delegante (sottoscrittore dell'istanza) e del delegato.

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI
ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679

Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 («*Regolamento generale sulla protezione dei dati*» o «*General Data Protection Regulation*» - «*GDPR*»), in seguito «*Regolamento*», si forniscono all'interessato le seguenti informazioni.

1. Il titolare del trattamento dei dati personali è il Corpo della Guardia di finanza, con sede in Roma, Viale XXI Aprile, 51, il cui «*punto di contatto*» è l'Ufficio Centrale Relazioni con il Pubblico e Comunicazione Interna del V Reparto del Comando Generale - *e-mail*: *rm0011370@gdf.it*; posta elettronica certificata: *rm0011370p@pec.gdf.it*.
2. Il Responsabile della protezione dei dati designato per il Corpo della Guardia di finanza può essere contattato all'indirizzo *e-mail rpd@gdf.it* o all'indirizzo di posta elettronica certificata *rpd@pec.gdf.it*.
3. I dati personali contenuti nell'istanza di accesso agli atti presentata dall'interessato ai sensi degli articoli 22 e segg. della legge n. 241 del 1990 e del d.P.R. n. 184 del 2006 saranno trattati esclusivamente per l'esercizio delle funzioni connesse e strumentali alla gestione della stessa richiesta di accesso.
4. Il trattamento avverrà nel rispetto delle disposizioni previste dal «*Regolamento*» e dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e sarà effettuato, sia in maniera manuale che con il supporto di mezzi informatici e telematici, da personale appositamente autorizzato e istruito, mettendo in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire il rispetto dei principi di liceità, di correttezza e trasparenza, di limitazione della finalità, di minimizzazione dei dati, di esattezza, di limitazione dell'accessibilità e della conservazione, d'integrità e riservatezza.
5. I dati personali saranno conservati per il periodo necessario alla conclusione del procedimento amministrativo e in ogni caso per il tempo previsto dalle disposizioni in materia di conservazione degli atti e documenti amministrativi. Gli stessi dati non sono oggetto di diffusione o di comunicazione, fatti salvi i casi previsti da norme di legge o di regolamento.
6. L'interessato ha il diritto di:
   - accedere ai dati personali che lo riguardano per conoscere le finalità del trattamento, le categorie dei dati personali, i destinatari della comunicazione dei dati e, ove possibile, il periodo di conservazione dei dati;
   - ottenere la cancellazione dei dati personali o la rettifica, se incompleti o inesatti, o la limitazione del trattamento;
   - opporsi al trattamento dei dati personali che riguardano la sua situazione particolare. In tal caso, l'art. 21 del «*Regolamento*» ammette che il titolare del trattamento possa dimostrare la prevalenza di propri interessi legittimi cogenti rispetto a tale opposizione;
   - proporre reclamo all'Autorità di controllo (Garante per la protezione dei dati personali) - Piazza Venezia n. 11 - 00187 Roma;
   - ricevere una copia dei dati personali oggetto di trattamento, con l'eventuale addebito di un contributo spese ragionevole basato sui costi amministrativi, in caso di ulteriori copie richieste.

   I predetti diritti potranno essere esercitati nei confronti della Guardia di finanza, mediante istanza da presentarsi al «*punto di contatto*» sopra indicato.

INTESTAZIONE DEL COMANDO/REPARTO/UFFICIO

N. di protocollo Luogo

Oggetto: istanza di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 e del d.P.R. n. 164 del 2006, presentata da Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'interessato/a.
Trasmissione al Comando/Ufficio/Amministrazione competente (art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 2006).

AL Comando/Reparto/Ufficio/altra Amministrazione competente xxxxxxx

e, per conoscenza:

AL Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'interessato/a xxxxxxx
[*Indirizzo*]
[Eventuale: *Trasmissione via p.e.c.:* _____]

Si trasmette, per le valutazioni di competenza e il diretto riscontro, l'istanza di accesso ai documenti amministrativi del nominato/militare in oggetto, pervenuta a questo Comando/Reparto/Ufficio tramite raccomandata/posta elettronica certificata/consegna a mano in data _____, segnalando al riguardo che [*specificare i motivi per cui si ritiene che la competenza sia di altro Comando/Ufficio o altra Amministrazione (a titolo esemplificativo: codesto Comando/Reparto/Ufficio detiene stabilmente il/i documento/i di cui è chiesto l'accesso)*].

INCARICO RICOPERTO
(Grado Nome e Cognome)

INTESTAZIONE DEL COMANDO/REPARTO/UFFICIO

VERBALE DI ACCESSO AGLI ATTI

AI SENSI DELLA LEGGE 7 AGOSTO 1990, N. 241

L'anno ___, addì __ del mese di _____, presso gli uffici del Reparto in intestazione, sito in _____, via _____ n. ___, viene compilato il presente atto, per far risultare quanto segue:

VERBALIZZANTI

_____

_____

PARTE

Sig/Sig. ra ..... nato/a a _____ il _____ e residente in _____, via _____, n. _____, identificato/a a mezzo _____ n. _____,

nella sua qualità di _____ [*specificare se diretto interessato all'accesso o rappresentante di persona fisica o giuridica*; *in tali casi, allegare la delega a eseguire l'accesso ovvero idoneo documento che identifichi la rappresentanza legale*]

PREMESSA

La parte, in data _____, ha presentato un'istanza ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, volta ad accedere ai seguenti documenti: _____.

In accoglimento della predetta istanza, con foglio n. _____ del _____, la parte è stata informata della possibilità di visionare e acquisire i documenti richiesti [*specificare se l'istanza è stata accolta parzialmente e ci sono eventuali limitazioni all'ostensione*].

Al riguardo, la parte, con comunicazione del _____, ha manifestato la propria volontà di esercitare il diritto di accesso il giorno _____.

FATTO

In relazione a quanto in premessa, in data e luogo come sopra, alle ore _____, il sig./la sig.ra _____ si è presentato/a allo scopo di esercitare il proprio diritto di accesso ai sensi degli artt. 22 e ss. della citata legge n. 241 del 1990.

La parte è stata resa edotta della facoltà di estrarre copia dei documenti consultati, di prendere appunti o di trascriverne in tutto o in parte il contenuto, nonché del divieto di asportarli o di alterarli in qualsiasi modo.

Su specifica richiesta della parte, che ha preso visione della documentazione in argomento, i verbalizzanti hanno proceduto a consegnarle, in copia «*informe*» [*oppure:* in copia conforme all'originale], il/i seguente/i documento/i [*specificare se i documenti vengono esibiti/acquisiti in copia in maniera parziale, ad esempio a seguito dell'apposizione di «omissis»*]:

- _____;
- _____;
- _____;
- _____.

La parte ha verificato la completezza della documentazione richiesta e acquisita.

[*ove necessario, a seconda dei casi*:

Al fine di assolvere al pagamento dei diritti di visura e ricerca e/o degli oneri di riproduzione e/o dell'imposta di bollo ai sensi del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, (quest'ultima ipotesi in caso di copie conformi all'originale) per complessivi _____ (___) fogli, la parte ha provveduto alla corresponsione dell'importo dovuto di euro _____ (_____) in marche da bollo/tramite versamento a_____.]

Le operazioni sopra descritte si sono concluse alle ore _____ odierne.

Fatto, letto e chiuso in data e luogo come sopra, il presente verbale, redatto in duplice esemplare, viene confermato e sottoscritto dai verbalizzanti e dalla parte, alla quale viene rilasciata copia.

I VERBALIZZANTI **LA PARTE**

_____ _____

(Grado, Nome e Cognome)

_____

(Grado, Nome e Cognome)

INTESTAZIONE DEL COMANDO/REPARTO/UFFICIO

N. di protocollo Luogo

Oggetto: istanza di accesso informale ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 5 del d.P.R. n. 184 del 2006, presentata da Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'interessato/a.
Invito a presentare istanza d'accesso formale (art. 6 del d.P.R. n. 184 del 2006).

AL Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'interessato/a **A MANO**
[*ovvero da inviare con tempestività/senza ritardo*]

1. La Sua richiesta di accesso informale, presentata in data odierna alle ore _____ presso il Comando/Reparto/Ufficio scrivente [*ovvero presso l'Ufficio/Sezione Relazioni con il Pubblico*], non trova possibilità di accoglimento immediato per le seguenti motivazioni (art. 5, commi 1 e 6, e art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 184 del 2006):
   a. (indicare le relative motivazioni, tenendo anche presenti i casi disciplinati dai citati artt. 5 e 6[1]);
   b. (come sopra);
   c. (come sopra).
2. La S.V., pertanto, è invitata a presentare richiesta d'accesso formale che sarà definita entro 30 giorni dalla data di presentazione.

INCARICO RICOPERTO
(Grado Nome e Cognome)

Per ricevuta di _____ in data _____.

Firma _____.

[1] «*La pubblica amministrazione, qualora in base al contenuto del documento richiesto riscontri l'esistenza di controinteressati, invita l'interessato a presentare richiesta formale di accesso*».

«*Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati* […]».

INTESTAZIONE DEL COMANDO/REPARTO/UFFICIO

N. di protocollo Luogo

Oggetto: istanza di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 e del d.P.R. n. 184 del 2006, presentata da Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'interessato/a.
Invito alla regolarizzazione (art. 6, comma 5, del d.P.R. n. 184 del 2006).

AL Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'interessato/a **xxxxxxx**
[Indirizzo]
[*Eventuale*: Trasmissione via p.e.c.: _____]

1. Con riferimento all'istanza di accesso ai documenti amministrativi presentata dalla S.V. il _____ [*oppure: qui pervenuta e presa in carico il _____ al numero _____ di protocollo*], si comunica che la stessa non può essere esaminata in quanto risulta irregolare/incompleta per i seguenti motivi:
   a. [*indicare il/i motivi*[1]];
   b. [*come sopra*];
   c. [*come sopra*].
2. Si prega, pertanto, al fine di poter dare seguito all'istanza in parola, di voler [*modificare/correggere/integrare/fornire/regolarizzare gli aspetti sopra indicati*].
3. I termini di conclusione del procedimento ricominceranno a decorrere dalla presentazione della richiesta perfezionata.

   In assenza di un tempestivo riscontro verrà considerato decaduto l'interesse ad accedere agli atti indicati nella precedente istanza presentata.

INCARICO RICOPERTO
(Grado Nome e Cognome)

[1] Ai sensi di quanto disposto dall'art. 38 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, tutte le istanze da produrre alla pubblica amministrazione o ai gestori o esercenti di pubblici servizi sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore, che va conservata nel fascicolo.
La domanda deve necessariamente contenere: le generalità del richiedente; l'indicazione dei documenti oggetto della richiesta e di tutti gli altri elementi necessari per l'identificazione degli stessi; la motivazione; l'indicazione in ordine alle modalità di esercizio dell'accesso (visione, trascrizione manuale, estrazione di copia, esperimento congiunto di tali operazioni); l'indicazione in ordine all'eventuale rilascio di copia conforme all'originale; data e sottoscrizione del richiedente.

INTESTAZIONE DEL COMANDO/REPARTO/UFFICIO

N. di protocollo Luogo

Oggetto: istanza di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 e del d.P.R. n. 184 del 2006.
Comunicazione al controinteressato ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 184 del 2006.

AL Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome del controinteressato/a xxxxxxx
[Indirizzo]
[*Eventuale:* Trasmissione via p.e.c.: _____]

1. Si comunica che questo Comando/Reparto/Ufficio ha ricevuto in data _____ l'allegata l'istanza di accesso agli atti presentata dal [Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'istante], assunta in carico al n._____ di protocollo del _____. Conseguentemente, è stato avviato specifico procedimento amministrativo che dovrà concludersi entro il _____.
2. La S.V. risulta soggetto «*controinteressato*» [art. 22, comma 1, lett. c), della legge n. 241 del 1990] in quanto [*indicare adeguatamente le ragioni che qualificano la posizione di controinteressato*] _____

   _____.
3. Ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 2006, la S.V. può presentare una motivata opposizione all'ostensione dei documenti richiesti (anche attraverso la produzione di memorie scritte e/o documenti), che dovrà pervenire a questo Comando//Reparto/Ufficio, tramite raccomandata o posta elettronica certificata agli indirizzi in intestazione, **entro 10 giorni** dalla ricezione della presente comunicazione.

   Decorso tale termine, questa Amministrazione provvederà sulla richiesta di accesso.
4. Il responsabile del procedimento è: [*Grado Cognome e Nome, incarico*].
5. L'eventuale presentazione di motivata opposizione all'ostensione dei documenti non comporta l'automatico diniego all'accesso agli atti e sarà oggetto di accurata valutazione da parte di questa Amministrazione.

INCARICO RICOPERTO
(Grado Nome e Cognome)

INTESTAZIONE DEL COMANDO/REPARTO/UFFICIO

N. di protocollo Luogo

Oggetto: istanza di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 e del d.P.R. n. 184 del 2006.
Provvedimento di accoglimento/di accoglimento parziale, ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 184 del 2006.

AL Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'interessato/a xxxxxxx
[Indirizzo]
[*Eventuale:* Trasmissione via p.e.c.: _____]

[*Eventuale*:
e, per conoscenza:

AL Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome del controinteressato/a xxxxxxx
[Indirizzo]
[*Eventuale:* Trasmissione via p.e.c.: _____]

1. Con istanza assunta in carico al n. di prot. _____ del _____ di questo Reparto, la S.V. ha chiesto di avere accesso a _____, motivando tale richiesta con l'esigenza/la necessità di _____.
2. [*Eventuale*]

   In relazione alla citata istanza, è stato individuato il sig./i sig.ri _____ quale/i «*controinteressato/i*»[1], in quanto _____.

   A tal proposito, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 184 del 2006, si è provveduto a dare comunicazione, mediante invio di copia dell'istanza, al citato/ai citati controinteressato/i, che, nel termine di 10 giorni, (non) ha/hanno presentato motivata opposizione.

   [*Laddove il controinteressato abbia presentato opposizione, l'Amministrazione può comunque valutare, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, di accogliere l'istanza di accesso. In tal caso, risulta assolutamente necessario motivare adeguatamente, in questa parte del presente provvedimento, la decisione che si intende assumere, esplicitando le valutazioni svolte in relazione alle argomentazioni sviluppate dal controinteressato ed evitando di recepirle acriticamente*].

[1] Cfr. art. 22, comma 1, lett. c), della legge n. 241 del 1990.

3. All’esito delle [*sopra indicate*] valutazioni formulate da questa Amministrazione, l’istanza di accesso in argomento **è accolta [accolta in parte]**.

   [*eventuale*: *nei casi in cui vi siano documenti o porzioni di documenti non ostensibili, specificare le correlate motivazioni e/o cause di esclusione, facendo puntuale riferimento alle disposizioni che giustificano le decisioni assunte (comprese quelle del d.m. n. 603 del 1996) e segnalando la pertinente giurisprudenza amministrativa*].

4. Si rende, pertanto, disponibile per l’esame [*o per il rilascio di copia semplice/conforme all’originale*] la sottoelencata documentazione, che si compone di nr. _____ fogli/pagine/facciate, [*eventuale: che si unisce in allegato alla presente o che verrà inviata alla S.V. con le modalità indicate*]:

   a. _____;

   b. _____;

   c. _____.

5. [*Altre eventuali comunicazioni dirette all’interessato. A titolo esemplificativo, può essere qui specificato che:*

   - *risulta necessario provvedere al differimento delle operazioni di accesso (ai sensi dell’art. 24, comma 4, della legge n. 241 del 1990 e dell’art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 184 del 2006), per i motivi che dovranno essere esplicitati. Pertanto, la definizione della presente richiesta avverrà entro il _____;*

   - *taluni documenti sono stati in parte «oscurati», al fine di non compromettere la riservatezza di controinteressati;*

   - *laddove siano stati coinvolti eventuali controinteressati e questi ultimi abbiamo formulato opposizione all’ostensione dei documenti o non si siano espressi, l’effettiva possibilità di accedere alla documentazione richiesta avverrà dopo aver verificato che il controinteressato, nel termine decadenziale di 30 giorni decorrenti dalla notifica del provvedimento, non abbia presentato ricorso al T.A.R. o alla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi*.]

6. [*Ipotesi 1, in caso di accesso «a distanza» (richiesta di spedizione degli atti in via telematica o con servizio postale)*]

   Ai sensi dell’art. 25, comma 1, della legge n. 241 del 1990, la S.V. potrà esercitare il diritto di accesso previo [*utilizzare le voci di interesse*]:

   a. pagamento dei «*diritti di ricerca e visura*», da corrispondere nella misura di euro _____ (in ragione di [*specificare il calcolo effettuato*]);

   b. rimborso dei costi di riproduzione, da corrispondere nella misura di euro _____ (in ragione di [*specificare il calcolo effettuato*]);

   c. pagamento dell’imposta di bollo (in caso di richiesta di copie conformi all’originale), da corrispondere nella misura di euro _____ (in ragione di [*specificare il calcolo effettuato*]);

   d. pagamento delle spese di spedizione a mezzo servizio postale.

Il pagamento può avvenire tramite marche da bollo ovvero mediante versamento da effettuarsi presso la Tesoreria Centrale dello Stato a favore del capitolo di entrata 2368 art. 05, Capo X - somme relative a servizi resi dall'Amministrazione, utilizzando il codice IBAN IT81U0100003245BE00000000TX con indicazione della causale «*rimborso accesso - L. 241/90*».

La S.V. dovrà inviare ricevuta del versamento a questo Comando/Ufficio che, ad avvenuto adempimento, trasmetterà quanto richiesto.

7. [*Ipotesi 2, da utilizzare in caso di accesso* «*fisico*»]

   La S.V. o persona da Lei incaricata (munita di delega e di fotocopia non autenticata di documento di riconoscimento della S.V.) potrà esercitare il diritto di accesso presentandosi nelle ore d'ufficio - **previo appuntamento** - presso questo/il Comando/Ufficio _____, sito in _____, Via _____ n. ___ (tel. _____), in un giorno compreso tra il _____ e il _____ [*periodo non inferiore a 15 giorni*][2].

8. Ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 241 del 1990, si comunica che avverso i provvedimenti in materia di accesso è possibile presentare, entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento stesso:

   a. ricorso giurisdizionale al T.A.R. competente, ai sensi dell'art. 116 del «*codice del processo amministrativo*» (allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010) e dell'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, previo pagamento del contributo unificato[3];

   b. ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi degli artt. 25 e 27 della legge n. 241 del 1990 e degli artt. 11 e 12 del d.P.R. n. 184 del 2006.

INCARICO RICOPERTO
(Grado Nome e Cognome)

[2] Si rammenta che l'accesso agli atti potrà essere subordinato, a seconda delle modalità richieste, al pagamento degli eventuali importi previsti dall'art. 25, comma 1, della legge n. 241 del 1990 («*diritti di ricerca e visura*», costi di riproduzione e/o imposta di bollo).

[3] Cfr. art. 13, comma 6-*bis*, lett. a), del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 («*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*»).

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

VI Reparto - Ufficio Affari Legali

Oggetto: riepilogo degli eventuali costi per l'accesso.

Costi di riproduzione

1. L'estrazione di copie di atti è sottoposta a rimborso nella misura di € 0,20 a pagina per riproduzioni fotostatiche formato A4 e nella misura di € 0,50 a pagina per riproduzioni fotostatiche formato A3.
2. Il costo della spedizione dei documenti è a totale carico del richiedente.
3. Per la spedizione tramite posta elettronica certificata di documenti archiviati in formato non modificabile nulla è dovuto. Qualora sia necessaria la scansione di documenti cartacei, i costi sono determinati in base a un rimborso fisso di € 0,20 a pagina formato A4.
4. Nel caso di richiesta di copie conformi all'originale, al pagamento dell'imposta di bollo pari a € 16 per ogni foglio[1] provvede direttamente il richiedente, fornendo al Reparto/Comando competente la marca da bollo pari al citato importo. Resta salvo il diverso regime fiscale previsto da speciali disposizioni di legge.

Diritti di ricerca e di visura

1. Rimborso delle spese di ricerca e visura.

   Per documenti formati:

   a. oltre 1 e fino a 5 anni prima della richiesta di accesso: € 2,00 per documento;

   b. oltre 5 anni prima della richiesta di accesso: € 5,00 per documento.
2. Nulla è dovuto per i documenti presenti in formato elettronico in banche dati.

Modalità di pagamento

Il pagamento può avvenire tramite marche da bollo, annullate a cura del Reparto/Comando, ovvero mediante versamento da effettuarsi presso la Tesoreria Centrale dello Stato a favore del capitolo di entrata 2368 art. 05, Capo X - somme relative a servizi resi dall'Amministrazione, utilizzando il codice IBAN IT81U0100003245BE00000000TX con indicazione della causale «*rimborso accesso - L. 241/90*».

---

[1] cfr. circolare P.C.M. n. UCA 27720/1749/C.A. del 28 febbraio 1994 e tariffa in Allegato A al d.P.R. n. 642 del 1972. Il «*foglio*», ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a), dello stesso d.P.R. n. 642 del 1972, «*si intende composto da quattro facciate*».
La nuova disciplina applicabile al tributo è contenuta nel d.lgs. 1° agosto 2025, n. 123 («*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposta di registro e di altri tributi indiretti*»), la cui entrata in vigore è al momento fissata al 1° gennaio 2027 (cfr. art. 205 del medesimo testo unico e successive modificazioni).

INTESTAZIONE DEL COMANDO/REPARTO/UFFICIO

N. di protocollo Luogo

Oggetto: istanza di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 e del d.P.R. n. 184 del 2006.
Provvedimento di non accoglimento, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 184 del 2006.

AL Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'interessato/a **xxxxxxx**
[Indirizzo]
[*Eventuale:* Trasmissione via p.e.c.: _____]

[*Eventuale*:
e, per conoscenza:

AL Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome del controinteressato/a **xxxxxxx**
[Indirizzo]
[*Eventuale:* Trasmissione via p.e.c.: _____]

1. Con istanza assunta in carico al n. di prot. _____ del _____ di questo Reparto, la S.V. ha chiesto di avere accesso a _____, motivando tale richiesta con l'esigenza/la necessità di _____.
2. [*Eventuale*]

   In relazione alla citata istanza, è stato individuato il sig./i sig.ri _____ quale/i «*controinteressato/i*»[1], in quanto _____.

   A tal proposito, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 184 del 2006, si è provveduto a dare comunicazione, mediante invio di copia dell'istanza, al citato/ai citati controinteressato/i, che, nel termine di 10 giorni, (non) ha/hanno presentato motivata opposizione.

   [*Laddove il controinteressato abbia presentato opposizione, l'Amministrazione può comunque valutare, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, di accogliere l'istanza di accesso. In tal caso, risulta assolutamente necessario motivare adeguatamente, in questa parte del presente provvedimento, la decisione che si intende assumere, esplicitando le valutazioni svolte in relazione alle argomentazioni sviluppate dal controinteressato ed evitando di recepirle acriticamente*].

[1] Cfr. art. 22, comma 1, lett. c), della legge n. 241 del 1990.

3. All’esito delle [*sopra indicate*] valutazioni formulate da questa Amministrazione, l’istanza di accesso in argomento **non trova possibilità di accoglimento**, in quanto [*occorre specificare tutte le motivazioni del diniego e/o le cause di esclusione, facendo puntuale riferimento alle disposizioni che giustificano le decisioni assunte (comprese quelle del d.m. n. 603 del 1996) e segnalando la pertinente giurisprudenza amministrativa*]:
   a. _____;
   b. _____;
   c. _____.
4. Avverso il presente provvedimento è possibile presentare, entro 30 giorni dalla notifica:
   a. ricorso giurisdizionale al T.A.R. competente, ai sensi dell’art. 116 del «*codice del processo amministrativo*» (allegato 1 al d.lgs. n. 104 del 2010) e dell’art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, previo pagamento del contributo unificato[2];
   b. ricorso alla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi degli artt. 25 e 27 della legge n. 241 del 1990 e degli artt. 11 e 12 del d.P.R. n. 184 del 2006.

INCARICO RICOPERTO
(Grado Nome e Cognome)

[2] Cfr. art. 13, comma 6-*bis*, lett. a), del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 («*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*»).

INTESTAZIONE DEL COMANDO/REPARTO/UFFICIO

N. di protocollo Luogo

Oggetto: istanza di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990 e del d.P.R. n. 184 del 2006.
Provvedimento di non accoglimento, ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 184 del 2006.

AL Grado/Sig./Sig.ra Cognome e Nome dell'interessato/a **xxxxxxx**
[Indirizzo]
[*Eventuale:* Trasmissione via p.e.c.: _____]

1. Si premette che, con istanza presentata in data _____, la S.V. aveva chiesto di avere accesso a _____, motivando tale richiesta con l'esigenza/la necessità di _____.

   In merito a tale istanza, questa Amministrazione ha formulato provvedimento di diniego n. _____ del _____ (**all. 1**), notificato alla S.V. in data _____, [*eventuale:* avverso il quale non risulta presentata alcuna impugnazione].

2. Con successiva istanza presentata in data _____, la S.V. ha chiesto nuovamente di avere accesso a _____, motivando tale ulteriore richiesta con la [*medesima*] esigenza/necessità di _____.

3. In relazione a tale ultima istanza *sub* 2. non si ravvisano fatti, sopravvenuti o meno, non rappresentati nella precedente istanza *sub* 1. e non è stato diversamente motivato l'interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

   Pertanto, la stessa istanza **non trova possibilità di accoglimento**, in quanto il medesimo contesto era già stato definito con riferimento alla precedente richiesta di accesso e non emerge alcun elemento di novità o di diversa prospettazione dell'interesse rilevante.

INCARICO RICOPERTO
(Grado Nome e Cognome)

	TABELLA RIEPILOGATIVA DELLE AUTORITA' COMPETENTI IN RELAZIONE ALLE INIZIATIVE CONTENZIOSE SUCCESSIVE ALL'ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO *EX* L. N. 241 DEL 1990					
	PROVVEDIMENTI ADOTTATI DA AUTORITA' PERIFERICHE			**PROVVEDIMENTI ADOTTATI DA AUTORITA' DELLO STATO MAGGIORE**		
	Ricorsi giurisdizionali		**Ricorsi giustiziali davanti alla Commissione per l'accesso**	**Ricorsi giurisdizionali**		**Ricorsi giustiziali davanti alla Commissione per l'accesso**
	1° grado davanti al T.A.R.	**2° grado davanti al Consiglio di Stato**	**Grado unico**	**1° grado davanti al T.A.R.**	**2° grado davanti al Consiglio di Stato**	**Grado unico**
Accessi agli atti in materia di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali[1]	Comandante Regionale o equiparato da cui dipende il Reparto che ha adottato il provvedimento impugnato	Comandante Regionale o equiparato da cui dipende il Reparto che ha adottato il provvedimento impugnato	Comandante di Reparto che ha emesso il provvedimento impugnato, se retto da Ufficiale, ovvero, se retto da Ispettore, Comandante del primo Reparto sovraordinato retto da ufficiale	Capo del III Reparto	In caso di sentenza di 1° grado favorevole: Capo del III Reparto In caso di sentenza di 1° grado sfavorevole: Capo di Stato Maggiore[2]	Capo del III Reparto
Accessi agli atti nelle materie del personale[3] (stato giuridico, disciplina, documentazione caratteristica, impiego, ricompense morali, avanzamento, reclutamento, addestramento, alloggi di servizio)	Autorità individuate dalla vigente delega di funzioni in materia di personale (diramata con circolare n. 152279 del 1° giugno 2021)[4]	Ufficio Contenzioso del Personale del Comando Generale	Comandante di Reparto che ha emesso il provvedimento impugnato, se retto da Ufficiale, ovvero, se retto da Ispettore, Comandante del primo Reparto sovraordinato retto da ufficiale	Capo Ufficio Contenzioso del Personale del Comando Generale	In caso di sentenza di 1° grado favorevole: Capo Ufficio Contenzioso del Personale del Comando Generale In caso di sentenza di 1° grado sfavorevole: Capo del I Reparto del Comando Generale[5]	Capo Ufficio Contenzioso del Personale del Comando Generale
Accessi agli atti in tutte le altre materie	Comandanti di Corpo «*ex articolo 1* » invididuati dalla determinazione del Comandante Generale del 29 dicembre 2019, diramata con circolare n. 3139/109 dell'8 gennaio 2020 («*Autorità alle quali compete la potestà sanzionatoria prevista per i Comandanti di Corpo e di Reparto* »)	Comandanti di Corpo «*ex articolo 1* » invididuati dalla determinazione del Comandante Generale del 29 dicembre 2019, diramata con circolare n. 3139/109 dell'8 gennaio 2020 («*Autorità alle quali compete la potestà sanzionatoria prevista per i Comandanti di Corpo e di Reparto* »)	Comandante di Reparto che ha emesso il provvedimento impugnato, se retto da Ufficiale, ovvero, se retto da Ispettore, Comandante del primo Reparto sovraordinato retto da ufficiale	Capi Reparto o Direttori del Comando Generale competenti *ratione materiae*	In caso di sentenza di 1° grado favorevole: Capi Reparto o Direttori del Comando Generale competenti *ratione materiae* In caso di sentenza di 1° grado sfavorevole: Capo di Stato Maggiore[2]	Capi Reparto o Direttori del Comando Generale competenti *ratione materiae*

[1] Cfr. Volume II, Parte III, Capitolo 6, paragrafo 4 («*il diritto di accesso agli atti delle verifiche e dei controlli* ») della circolare n. 1/2018 del III Reparto - Ufficio Tutela Entrate («*Manuale operativo in materia di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali* »).
[2] Ai sensi dell'art. 16, co. 2, del «*provvedimento attributivo di competenze amministrative* » del Comandante Generale n. 253634 del 31 agosto 2023.
[3] Cfr. circolare n. 200615/15 aggiornata al 1 dicembre 2017 dell'Ufficio Contenzioso del Personale («*Gestione del contenzioso del personale* »).
[4] In tale ambito, sono individuati quali titolari dei rapporti con l'Avvocatura dello Stato in relazione ai ricorsi giurisdizionali di primo grado: l'Ispettore per gli Istituti di istruzione, i Comandanti Interregionali, il Comandante del Comando Aeronavale Centrale, il Comandante dei Reparti Speciali e i Comandanti di Corpo di cui all'art. 1 della determinazione del Comandante Generale del 29 dicembre 2019, diramata con circolare n. 3139/109 dell'8 gennaio 2020 («*Autorità alle quali compete la potestà sanzionatoria prevista per i Comandanti di Corpo e di Reparto* »)
[5] Cfr. determinazione n. 152279/2021 del 1° giugno 2021, all. 7, n. 48.

All. 13

Comando _____

Scheda di rilevazione dei procedimenti di accesso instaurati in sede decentrata

① Procedimento	② Nr. di istanze di accesso presentate	③ Nr. di accoglimenti	④ Nr. di dinieghi	⑤ Nr. procedimenti conclusi oltre i termini	⑥ Nr. di contenziosi instaurati

Scheda di rilevazione dei procedimenti di accesso instaurati in sede decentrata

Legenda

① Indicare il tipo di procedimento nell'ambito del quale sono state presentate istanze di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/90;

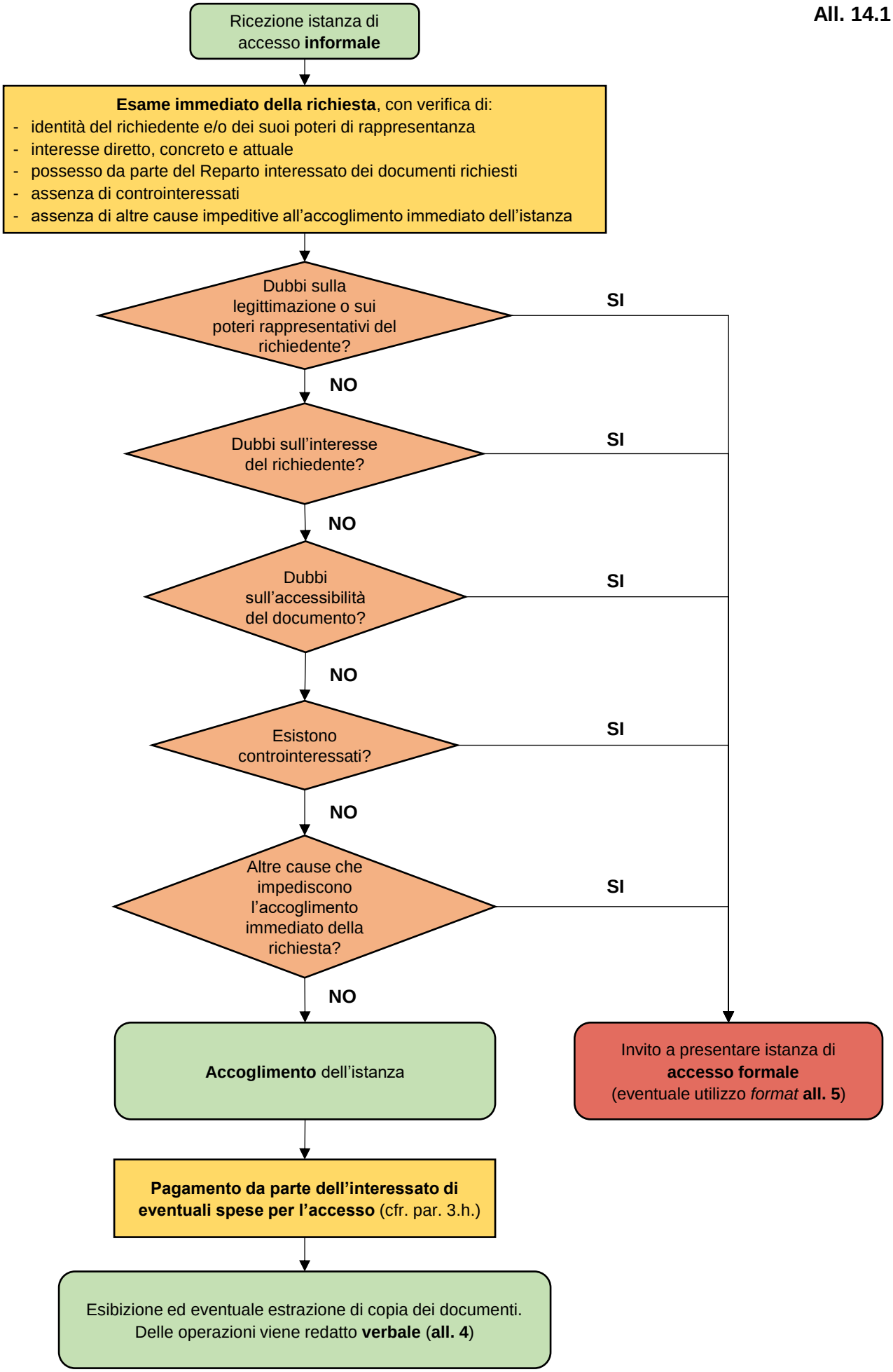
② Indicare il numero di istanze di accesso presentate per tipologia di procedimento amministrativo;

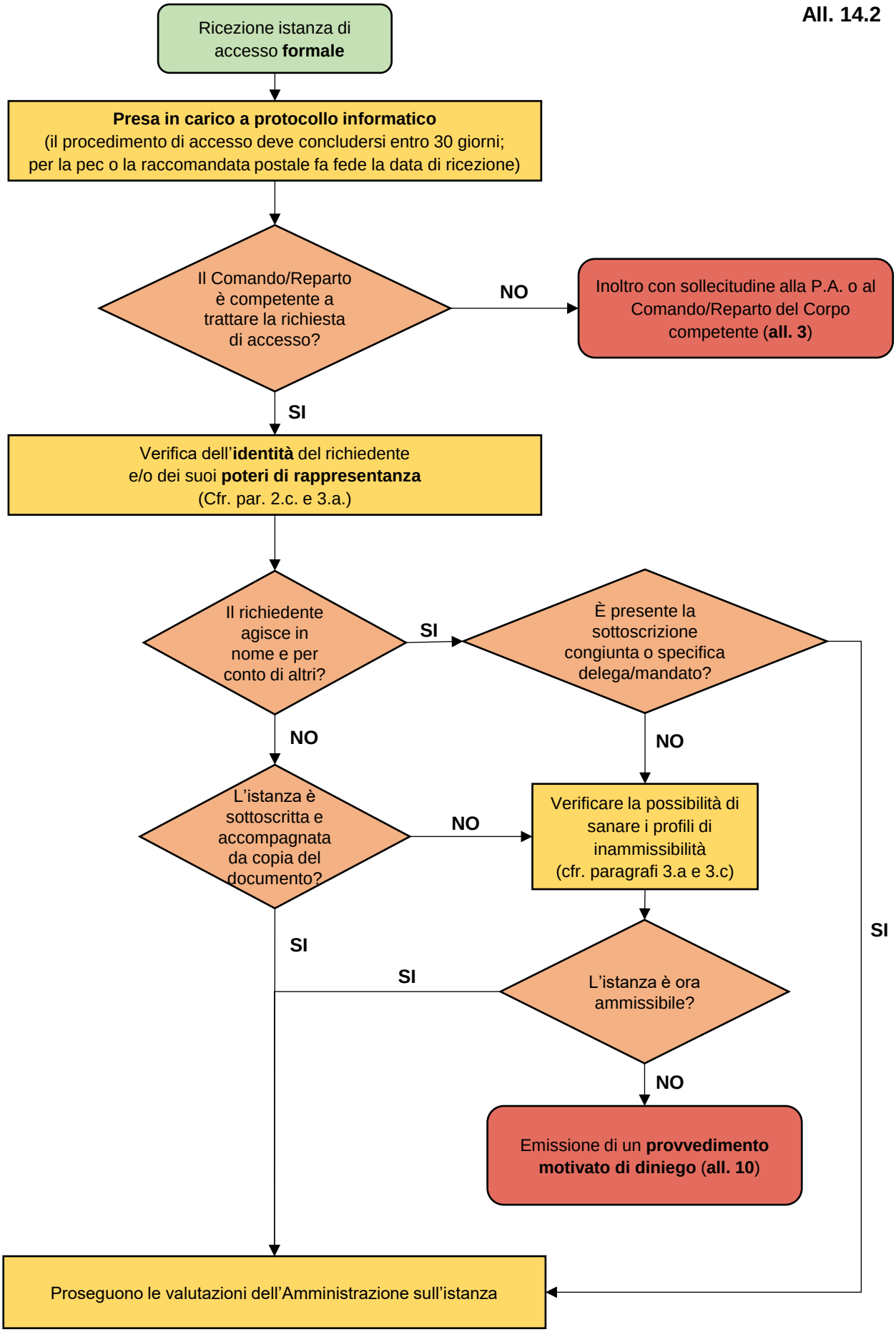
③ Indicare il numero dei provvedimenti di accoglimento alle istanze di accesso presentate per tipologia di procedimento amministrativo;

④ Indicare il numero dei provvedimenti di diniego alle istanze di accesso presentate per tipologia di procedimento amministrativo;

⑤ Indicare il numero dei procedimenti di accesso conclusi oltre i termini previsti;

⑥ Indicare il numero di contenziosi instaurati avverso i provvedimenti relativi ai procedimenti di accesso considerati.


Ricezione istanza di accesso **informale**
Esame immediato della richiesta, con verifica di:
- identità del richiedente e/o dei suoi poteri di rappresentanza
- interesse diretto, concreto e attuale
- possesso da parte del Reparto interessato dei documenti richiesti
- assenza di controinteressati
- assenza di altre cause impeditive all'accoglimento immediato dell'istanza
Dubbi sulla legittimazione o sui poteri rappresentativi del richiedente?
SI
NO
Dubbi sull'interesse del richiedente?
SI
NO
Dubbi sull'accessibilità del documento?
SI
NO
Esistono controinteressati?
SI
NO
Altre cause che impediscono l'accoglimento immediato della richiesta?
SI
NO
Accoglimento dell'istanza
Invito a presentare istanza di **accesso formale** (eventuale utilizzo *format* **all. 5**)
Pagamento da parte dell'interessato di eventuali spese per l'accesso (cfr. par. 3.h.)
Esibizione ed eventuale estrazione di copia dei documenti. Delle operazioni viene redatto **verbale** (**all. 4**)


Ricezione istanza di accesso **formale**
Presa in carico a protocollo informatico
(il procedimento di accesso deve concludersi entro 30 giorni; per la pec o la raccomandata postale fa fede la data di ricezione)
Il Comando/Reparto è competente a trattare la richiesta di accesso?
NO
Inoltro con sollecitudine alla P.A. o al Comando/Reparto del Corpo competente (**all. 3**)
SI
Verifica dell'**identità** del richiedente e/o dei suoi **poteri di rappresentanza** (Cfr. par. 2.c. e 3.a.)
Il richiedente agisce in nome e per conto di altri?
SI
È presente la sottoscrizione congiunta o specifica delega/mandato?
NO
NO
L'istanza è sottoscritta e accompagnata da copia del documento?
NO
Verificare la possibilità di sanare i profili di inammissibilità (cfr. paragrafi 3.a e 3.c)
SI
SI
L'istanza è ora ammissibile?
SI
NO
Emissione di un **provvedimento motivato di diniego** (**all. 10**)
Proseguono le valutazioni dell'Amministrazione sull'istanza

CONTINUA…

CONTINUA…

Prosegue l'analisi dell'istanza.
In particolare, essa deve:
- consentire l'individuazione dei documenti richiesti
- descrivere e comprovare l'interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

L'istanza è regolare e completa in ogni sua parte?

NO → **Invito alla regolarizzazione** (**all. 6**), da effettuarsi entro 10 giorni dalla ricezione (cfr. par. 3.c.)

SI

L'istanza è stata regolarizzata?

NO → Emissione di un **provvedimento motivato di diniego** (**all. 10**)

SI

I documenti richiesti sono detenuti dal Reparto interessato?

NO → Emissione di un **provvedimento motivato di diniego** se i documenti risultano inesistenti/non più detenuti (**all. 10**)
o inoltro con sollecitudine alla P.A. o al Comando/Reparto del Corpo che detiene i documenti (**all. 3**)

SI

Valutazione dell'interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso

L'interessato sta avanzando un «*accesso difensivo*»? (Cfr. par. 2.h.)

SI → L'interessato ha dimostrato che il documento richiesto è «*necessario*» (o «*indispensabile*» se concerne dati sensibili o giudiziari) per la cura o difesa dei propri interessi?

SI → Proseguono le valutazioni dell'Amministrazione sull'istanza

NO → Emissione di un **provvedimento motivato di diniego** (**all. 10**)

NO

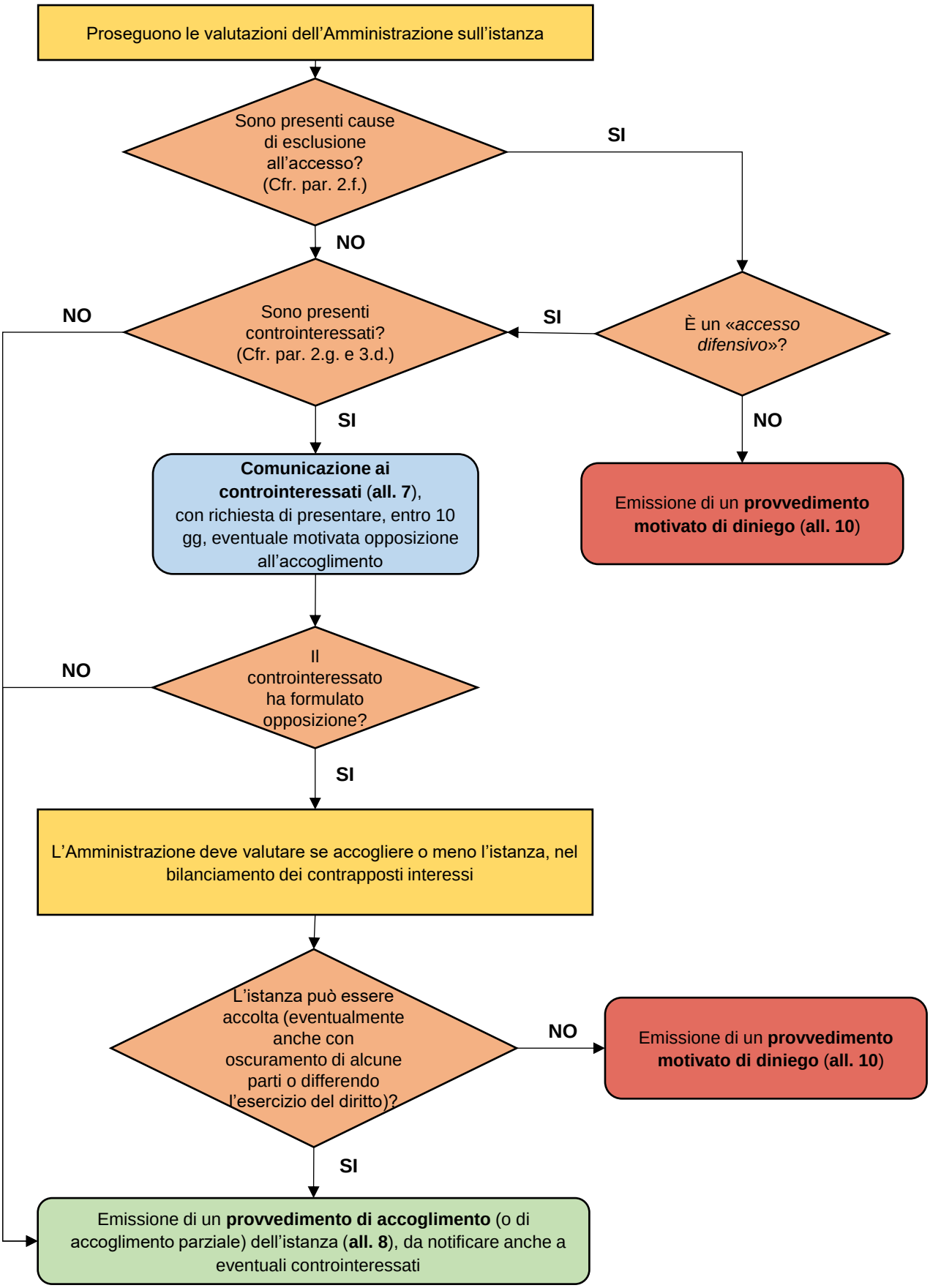
L'interesse manifestato merita accoglimento?

NO → Emissione di un **provvedimento motivato di diniego** (**all. 10**)

SI → Proseguono le valutazioni dell'Amministrazione sull'istanza

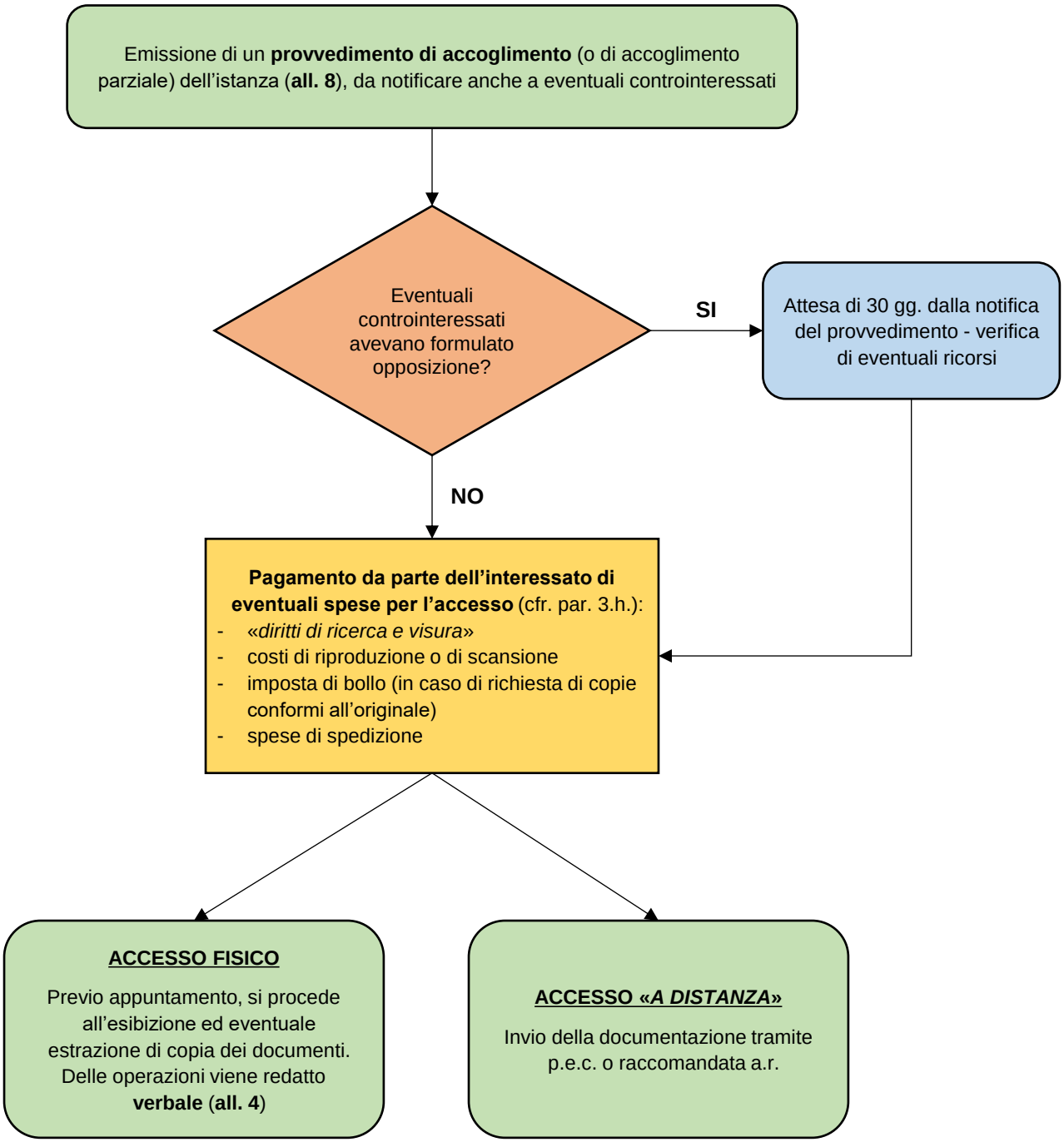
CONTINUA…

CONTINUA…



CONTINUA…

CONTINUA…


Emissione di un **provvedimento di accoglimento** (o di accoglimento parziale) dell'istanza (**all. 8**), da notificare anche a eventuali controinteressati
Eventuali controinteressati avevano formulato opposizione?
SI
Attesa di 30 gg. dalla notifica del provvedimento - verifica di eventuali ricorsi
NO
Pagamento da parte dell'interessato di eventuali spese per l'accesso (cfr. par. 3.h.):
- «*diritti di ricerca e visura*»
- costi di riproduzione o di scansione
- imposta di bollo (in caso di richiesta di copie conformi all'originale)
- spese di spedizione
ACCESSO FISICO
Previo appuntamento, si procede all'esibizione ed eventuale estrazione di copia dei documenti. Delle operazioni viene redatto **verbale** (**all. 4**)
ACCESSO «*A DISTANZA*»
Invio della documentazione tramite p.e.c. o raccomandata a.r.

REPERTORIO GIURISPRUDENZIALE

SOMMARIO

1. NATURA DEL DIRITTO DI ACCESSO (6) 7
Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 giugno 1999, decisione n. 16 7
Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, sentenza n. 2938 9
Cons. di Stato, Sez. VI, 7 aprile 2004, sentenza n. 1969 13
Cons. di Stato, Ad. Plen., 18 aprile 2006, decisione n. 6 17
Cons. di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2012, sentenza n. 201 20
Cons. di Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, sentenza n. 19 21
2. AMBITO DI APPLICAZIONE (2) 28
Cons. di Stato, Ad. Plen., 22 aprile 1999, decisione n. 4 28
Cons. di Stato, Ad. Plen., 28 giugno 2016, sentenza n. 13 32
3. LEGITTIMATI, ENTI ESPONENZIALI E INTERESSE (27) 37
a. Soggetti privati e soggetti pubblici (2) 37
Cons. di Stato, Sez. V, 7 novembre 2008, sentenza n. 5573 37
Cons. di Stato, Sez. V, 27 maggio 2011, sentenza n. 3190 39
b. Portatori di interessi pubblici e diffusi - enti esponenziali (10) 40
Cons. di Stato, Sezione IV, 26 gennaio 2009, sentenza n. 453 40
Cons. di Stato, Sez. VI, 23 febbraio 2012, sentenza n. 1034 41
Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 aprile 2012, sentenza n. 7 42
Cons. di Stato, Sez. III, 4 maggio 2012, sentenza n. 2559 49
Cons. di Stato, Sez. V, 13 marzo 2019, sentenza n. 1670 50
Cons. di Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, sentenza n. 6 55
Cons. di Stato, Sez. IV, 14 dicembre 2021, sentenza n. 8333 62
Cons. di Stato, Sez. V, 25 agosto 2023, sentenza n. 7956 65
Cons. di Stato, Sez. II, 8 febbraio 2024, sentenza n. 1295 70
Cons. di Stato, Sez. VI, 18 novembre 2024, sentenza n. 9205 72
c. Definizione di interesse (9) 73
Cons. di Stato, Sez. IV, 29 gennaio 2014, sentenza n. 461 73
Cons. di Stato, Sez. V, 14 settembre 2017, sentenza n. 4346 74
Cons. di Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, sentenza n. 3953 77
T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 21 novembre 2019, sentenza n. 1532 78
T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 26 novembre 2021, sentenza n. 1735 81
Cons. di Stato, Sez. V, 23 maggio 2023, sentenza n. 5113 82
Cons. di Stato, Sez. III, 5 febbraio 2024, sentenza n. 1139 84

Cons. di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, sentenza n. 2773 87
Cons. di Stato, Sez. V, 4 giugno 2024, sentenza n. 5013 92
d. Delega/procura scritta (6) 95
Cons. di Stato, Sez. V, 5 settembre 2006, sentenza n. 5116 95
Cons. di Stato, Sez. V, 30 settembre 2013, sentenza n. 4839 96
Cons. di Stato, Sez. IV, 14 maggio 2015, sentenza n. 2439 99
T.A.R. Basilicata Potenza, Sez. I, 13 gennaio 2024, sentenza n. 5 101
Cons. di Stato, Sez. V, 4 febbraio 2025, sentenza n. 889 102
T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 10 aprile 2025, sentenza n. 311 104
4. IL DOCUMENTO AMMINISTRATIVO (27) 106
a. Forma, esistenza e attività non esigibili alla pubblica amministrazione (9) 106
Cons. di Stato, Sez. IV, 27 novembre 2010, sentenza n. 8287 106
Cons. di Stato, Sez. V, 27 maggio 2011, sentenza n. 3190 107
Cons. di Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, sentenza n. 4316 111
Cons. di Stato, Sez. IV, 29 agosto 2019, sentenza n. 5953 112
Cons. di Stato, Sez. V, 28 febbraio 2020, sentenza n. 1464 113
Cons. di Stato, Sez. IV, 27 marzo 2020, sentenza n. 2138 114
Cons. di Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, sentenza n. 21 116
Cons. di Stato, Sez. III, 25 ottobre 2024, sentenza n. 8558 118
T.A.R. Lazio Roma, Sez. IV, 13 giugno 2025, sentenza n. 11622 123
b. Atti interni e *interna corporis* (10) 125
Cons. di Stato, Sez. IV, 29 ottobre 2001, sentenza nr. 5636 125
T.A.R. Lazio Roma, Sez. I bis, 9 maggio 2007, sentenza n. 4155 126
Cons. di Stato, Sez. IV, 10 gennaio 2012, sentenza n. 25 126
Cons. di Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, sentenza n. 4316 127
Cons. di Stato, Sez. V, 8 aprile 2014, sentenza n. 1663 127
T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 11 giugno 2020, sentenza n. 6457 128
Cons. di Stato, Sez. VI, 22 giugno 2020, sentenza n. 3981 132
Cons. di Stato, Sez. III, 24 luglio 2024, sentenza n. 6707 133
T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 11 aprile 2025, sentenza n. 184 134
T.A.R. Lazio Roma, Sez. III *ter*, 17 luglio 2025, sentenza n. 14120 134
c. Forme particolari del documento: acquisizione di immagini (4) 135
T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 2 maggio 2023, sentenza n. 2608 135
Cons. di Stato, Sez. V, 22 marzo 2024, sentenza n. 2810 136
T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. II, 29 luglio 2024, sentenza n. 671 139
T.A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, 14 ottobre 2024, sentenza n. 3376 140
d. Decisioni automatizzate (1) 141
Cons. di Stato, Sez. VI, 6 giugno 2025, sentenza n. 4929 141

e. Costi dell'accesso (2) **144**
T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 3 novembre 2015, sentenza n. 12383 144
T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 18 gennaio 2022, sentenza n. 25 146
5. CASI DI ESCLUSIONE (41) 148
a. Segreto d'indagine (6) **148**
Cons. di Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2006, sentenza n. 7389 148
Cons. di Stato, Sez. II, 27 aprile 2022, sentenza n. 3237 150
Cons. di Stato, Sez. III, 3 maggio 2023, sentenza n. 4465 153
T.A.R. Umbria Perugia, Sez. I, 30 gennaio 2024, sentenza n. 36 154
T.A.R. Emilia-Romagna Parma, Sez. I, 14 giugno 2024, sentenza n. 149 157
T.A.R. Lazio Latina, Sez. II, 12 ottobre 2024, sentenza n. 628 160
b. Documenti classificati (2) **162**
Cons. di Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2014, ordinanza n. 600 162
T.A.R. Lazio Roma, Sez. V *bis*, 4 dicembre 2024, sentenza n. 21823 166
c. Segnalazioni di operazioni sospette (1) **169**
Cons. di Stato, Sez. IV, 05 ottobre 2020, sentenza n. 5815 169
d. Attività ispettiva in materia di lavoro (4) **170**
Cons. di Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2006, sentenza n. 7389 170
T.A.R. Umbria Perugia, Sez. I, 30 gennaio 2024, sentenza n. 36 172
T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 7 giugno 2024, sentenza n. 1726 174
T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. II, 9 agosto 2024, sentenza n. 1262 175
e. Procedimenti tributari e altre attività ispettive (9) **178**
Cons. di Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2012, sentenza n. 1111 178
Cons. di Stato, Sez. IV, 28 marzo 2012, sentenza n. 1818 180
Cons. di Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, sentenza n. 4316 181
Cons. di Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2014, sentenza n. 617 182
Cons. di Stato, Sez. IV, 31 luglio 2014, sentenza n. 4046 184
Cons. di Stato, Sez. IV, 29 agosto 2019, sentenza n. 5953 184
Cons. di Stato, Sez. IV, 24 settembre 2020, sentenza n. 5565 185
Cons. di Stato, Sez. VI, 4 maggio 2021, sentenza n. 3492 187
T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III, 17 luglio 2023, sentenza n. 1053 189
f. Procedimenti di impiego del personale (5) **191**
Cons. di Stato, Sez. IV, 9 agosto 2010, sentenza n. 5452 191
Cons. di Stato, Sez. IV, 10 marzo 2014, sentenza n. 1134 192
T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 22 gennaio 2020, sentenza n. 72 193
Cons. di Stato, Sez. II, 28 aprile 2021, sentenza n. 3426 195
Cons. di Stato, Sez. II, 8 maggio 2023, sentenza n. 4590 195
g. Procedimenti selettivi (8) **197**

Cons. di Stato, Sez. IV, 4 aprile 2012, sentenza n. 2005 197
Cons. di Stato, Sez. IV, 17 luglio 2014, sentenza n. 3781 198
Cons. di Stato, Sez. IV, 6 marzo 2017, ordinanza n. 1013 200
T.A.R. Lazio Roma, Sez. IV, 5 agosto 2022, sentenza n. 11050 201
Cons. di Stato, Sez. II, 20 giugno 2023, sentenza n. 6061 201
T.A.R. Lazio Roma, Sez. IV, 11 luglio 2024, sentenza n. 14087 203
T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. IV, 16 ottobre 2024, sentenza n. 2872 205
Cons. di Stato, Sez. II, 8 novembre 2024, sentenza n. 8934 206

h. Fascicoli personali dei militari (2) 207

T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, Sez. I, 31 maggio 2021, sentenza n. 539 207
Cons. di Stato, Sez. II, 11 agosto 2022, sentenza n. 7094 209

i. Finalità di controllo generalizzato (4) 211

Cons. di Stato, Sez. III, 1° febbraio 2012, sentenza n. 519 211
Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 aprile 2012, sentenza n. 7 213
Cons. di Stato, Sez. III, 9 dicembre 2015, sentenza n. 5602 219
Cons. di Stato, Sez. VI, 18 novembre 2024, sentenza n. 9205 222

6. TUTELA DELLA RISERVATEZZA DEI TERZI (19) 226

a. Controinteressati (nozione e onere di *vocatio in jus*) (7) 226

Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 giugno 1999, decisione n. 16 226
Cons. di Stato, Sez. V, 27 maggio 2011, sentenza n. 3190 229
Cons. di Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2014, sentenza n. 617 231
Cons. di Stato, Sez. IV, 24 novembre 2017, sentenza n. 5483 233
Cons. di Stato, Sez. VI, 2 gennaio 2020, sentenza n. 30 236
T.A.R. Piemonte Torino, Sez. I, 14 gennaio 2022, sentenza n. 33 240
Cons. di Stato, Sez. V, 4 aprile 2025, sentenza n. 2922 242

b. Esposti, segnalazioni e denunce (9) 249

Cons. di Stato, Sez. VI, 25 giugno 2007, sentenza n. 3601 249
Cons. di Stato, Sez. V, 19 maggio 2009, sentenza n. 3081 250
Cons. di Stato, Sezione IV, 16 settembre 2011, sentenza n. 5241 251
Cons. di Stato, Sez. IV, 19 gennaio 2012, sentenza n. 231 253
T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 11 febbraio 2016, sentenza n. 396 254
Cons. di Stato, Sez. III, 1° marzo 2021, sentenza n. 1717 255
T.A.R. Piemonte Torino, Sez. I, 31 marzo 2023, sentenza n. 297 257
T.A.R. Lazio Roma, Sez. IV *bis*, 5 novembre 2024, sentenza n. 19441 259
Cons. di Stato, Sez. III, 10 gennaio 2025, sentenza n. 149 261

c. Procedimenti di avanzamento (3) 264

Cons. di Stato, Sez. IV, 26 gennaio 2009, sentenza n. 426 264
Cons. di Stato, Sez. IV, 12 marzo 2009, sentenza n. 1455 265

Cons. di Stato, Sez. IV, 11 marzo 2010, sentenza n. 1453 266
7. ACCESSO DIFENSIVO (10) 267
Cons. di Stato, Sez. IV, 19 gennaio 2012, sentenza n. 231 267
Cons. di Stato, Sez. VI, 27 gennaio 2012, sentenza n. 399 268
Cons. di Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, sentenza n. 19 269
Cons. di Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, sentenza n. 4 274
T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 9 agosto 2022, sentenza n. 2225 278
Cons. di Stato, Sez. IV, 22 novembre 2022, sentenza n. 10277 280
Cons. di Stato, Sez. VI, 30 giugno 2023, sentenza n. 6365 282
Cons. di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, sentenza n. 2773 289
Cons. di Stato, Sez. IV, 6 novembre 2024, sentenza n. 8884 293
Cons. di Stato, Sez. II, 8 novembre 2024, sentenza n. 8934 295
8. DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DI ACCESSO AGLI ATTI E STRUMENTI DI TUTELA (16) 297
a. Notifica del ricorso giurisdizionale all'Amministrazione (1) 297
Cons. di Stato, Sez. VI, 23 giugno 2015, sentenza n. 3178 297
b. Adempimenti procedurali e riproponibilità dell'istanza di accesso (10) 299
Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, sentenza n. 2938 299
Cons. di Stato, Ad. Plen., 18 aprile 2006, sentenza n. 6 304
Cons. di Stato, Sez. V, 26 febbraio 2010, sentenza n. 1150 307
T.A.R. Puglia Bari, Sez. II, 7 febbraio 2013, sentenza n. 183 308
Cons. di Stato, Sez. IV, 14 maggio 2015, sentenza n. 2439 309
T.A.R. Marche - Ancona, Sez. I, 17 settembre 2015, sentenza n. 637 311
T.A.R. Veneto Venezia, Sez. I, 8 luglio 2024, sentenza n. 1770 312
Cons. di Stato, Sez. VII, 30 luglio 2024, sentenza n. 6854 313
T.A.R. Lazio Roma, Sezione IV *bis*, 5 novembre 2024, sentenza n. 19441 315
T.A.R. Campania Salerno, Sez. III, 21 novembre 2024, sentenza n. 2260 317
c. Natura ed effetti delle decisioni della Commissione per l'accesso (1) 319
T.A.R. Lazio Latina, Sez. I, 4 agosto 2011, sentenza n. 672 319
d. Possibili conseguenze del silenzio-diniego della P.A. (4) 321
Cons. di Stato, Sez. VI, 19 maggio 2010, sentenza n. 3151 321
Cass. Penale, Sez. VI, 13 novembre 2013, sentenza n. 45629 323
Cass. Penale, Sez. VI, 18 aprile 2018, sentenza n. 17536 324
Corte dei Conti Puglia, Sez. giurisdiz., 3 agosto 2023, sentenza n. 245 328
e. Appellabilità delle ordinanze decisorie (art. 116, comma 2, c.p.a.) (1) 330
Cons. di Stato, Ad. Plen, 24 gennaio 2023, sentenza n. 4 330
9. RAPPORTI TRA ACCESSO DOCUMENTALE E ALTRI ISTITUTI PARTECIPATIVI O PROCESSUALI (16) 336

a. Accesso civico e accesso civico generalizzato (5) 336
Cons. di Stato, Sez. VI, 13 agosto 2019, sentenza n. 5702 336
Cons. di Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, sentenza n. 10 337
Cons. di Stato, Sez. IV, 20 aprile 2020, sentenza n. 2496 345
Cons. di Stato, Sez. III, 15 luglio 2022, sentenza n. 6031 349
Cons. di Stato, Sez. V, 4 giugno 2024, sentenza n. 5013 353
b. Strumenti istruttori del processo civile e penale (4) 356
T.A.R. Lombardia Milano, Sez. I, 17 ottobre 2006, sentenza n. 2013 356
Cons. di Stato, Sez. IV, 24 settembre 2020, sentenza n. 5565 358
Cons. di Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, sentenza n. 19 359
Cons. di Stato, Sez. II, 27 aprile 2022, sentenza n. 3237..... 371
c. Contratti pubblici (7)..... 375
Cons. di Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, sentenza n. 10 375
Cons. di Stato, Ad. Plen., 2 luglio 2020, sentenza n. 12..... 378
Cons. di Stato, Sez. VI, 30 giugno 2023, sentenza n. 6365 380
Cons. di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, sentenza n. 2773 385
T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 4 ottobre 2024, sentenza n. 5215 390
Cons. di Stato, Sez. V, 5 novembre 2024, sentenza n. 8848 392
T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 18 novembre 2024, sent. n. 3235 393

1. NATURA DEL DIRITTO DI ACCESSO (6)

Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 giugno 1999, decisione n. 16

Fattispecie relativa a diniego opposto a un privato di accesso agli atti relativi al recupero di un credito posto in essere dalla società concessionaria del servizio autostradale - necessità della notifica sia all'amministrazione che ha formato l'atto, sia ad almeno uno dei controinteressati ai quali l'atto si riferisce direttamente - qualificazione del diritto di accesso come interesse legittimo - applicabilità della disciplina del processo amministrativo alla materia dell'accesso - natura decadenziale del termine per impugnare il provvedimento di diniego - la mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato comporta l'annullamento della sentenza appellata con rinvio al TAR.

«4. La Sesta Sezione, con l'ordinanza n. 332 del 25 marzo 1999, ha rimesso l'appello all'esame dell'Adunanza Plenaria, rilevando un contrasto di giurisprudenza sulle seguenti questioni:
a) se sia ammissibile il ricorso proposto ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 e non notificato al controinteressato, ovvero se vada ordinata l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 102 del codice di procedura civile;
b) se possa esercitarsi il diritto d'accesso nei confronti dell'attività privatistica della pubblica amministrazione e del concessionario di un pubblico servizio.
[…]
Per la pacifica giurisprudenza di questo Consiglio, ***vanno considerati come controinteressati i soggetti determinati cui si riferiscono i documenti richiesti con la domanda di accesso*** *(Sez. V, 2 dicembre 1998, n. 1725, Sez. VI, 8 luglio 1997 n. 1117; Sez. IV, 11 giugno 19975 n. 643; Sez. VI, 5 ottobre 1995, n. 1085, Sez. VI, 20 maggio 1995, n. 506; Sez. VI, 6 febbraio 1995, n. 71; Sez. IV, 15 settembre 1994, n. 713; Sez. IV, 7 marzo 1994, n. 216).*
[…]
Chi ricorre al giudice amministrativo per accedere a documenti amministrativi che coinvolgano aspetti di riservatezza di un altro soggetto, deve notificargli il ricorso*, ai sensi dell'art. 21, primo comma, della legge n. 1034 del 1971.*
2.2. Nel caso di specie, con l'originaria domanda di accesso e col successivo ricorso giurisdizionale, l'appellata ha chiesto anche la copia di documenti direttamente riguardanti l'attività finanziaria e commerciale della società -OMISSIS-, cui avrebbe dovuto quindi notificare il ricorso, per consentirle di potere eventualmente contrastare la pretesa di accedere ai documenti, o a parti di essi, in considerazione delle sue esigenze di riservatezza.
3. Ciò premesso, l'Adunanza Plenaria deve pronunciarsi sulla questione se sia o meno ammissibile il ricorso proposto ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 e non notificato all'unico controinteressato.

3.1. Come ha evidenziato l'ordinanza di rimessione, sul punto vi sono due orientamenti giurisprudenziali.

Per il primo, il giudizio proposto contro il diniego di accesso alla documentazione ha natura impugnatoria, sicché e inammissibile il ricorso non notificato ad almeno un controinteressato (cfr. Sez. V, 2 dicembre 1998, n. 1725, che ha ritenuto che il diniego di accesso incide su un interesse legittimo; Sez. IV, 6 febbraio 1995, n. 71; Sez. IV, 15 settembre 1994, n. 713; Sez. IV, 7 marzo 1994, n. 216) ed è inammissibile il ricorso contro un diniego di accesso meramente confermativo di precedente espresso diniego (Sez. V, 17 dicembre 1997, n. 1537).

Per il secondo, il diritto di accesso va qualificato come un diritto in senso tecnico, sicché il ricorso proposto per la sua tutela va inteso non come impugnativa di un provvedimento amministrativo, ma come diretto all'accertamento del diritto ed alla condanna del soggetto obbligato ad esibire i documenti richiesti (cfr. Sez. IV, 16 aprile 1998, n. 641; Sez. IV; 20 febbraio 1995, n. 108; Sez. IV, 20 settembre 1994, n. 758; Sez. IV, 30 luglio 1994): pertanto, può trovare applicazione l'art. 102 del codice di procedura civile, che disciplina l'istituto del litisconsorzio necessario, configurabile quando il rapporto controverso è comune a più parti e necessita di una pronuncia inscindibile (Sez. IV, 9 luglio 1998, n. 1079; Sez. IV, 11 giugno 1997, n. 643), ed è impugnabile un diniego di accesso meramente confermativo di un diniego precedente (Sez. IV, 22 gennaio 1999, n. 56).

[…]

3.2. ***Ritiene l'Adunanza Plenaria che vada fatta applicazione del principio per cui il giudizio previsto dall'art. 25 della legge n. 241 del 1990*** *(salve le deroghe da esso espressamente previste)* ***è sottoposto alla generale disciplina del processo amministrativo*** *(cfr. Sez. VI, 16 dicembre 1998, n. 1683; Sez. VI, 8 luglio 19987 n. 1051, Sez. VI, 10 febbraio 1996, n. 184).*

*Tra i principi generali del processo amministrativo, vi è quello sancito dall'art. 21, primo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (per il quale "****il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emanato l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno uno tra essi****").*

[…]

La tutela del diritto di accesso è stata così riferita all'impugnazione di un provvedimento autoritativo (o dell'inerzia) dell'Amministrazione (cui l'art. 23 della legge n. 241 del 1990 ha equiparato, anche ai fini processuali, la determinazione del gestore di un pubblico servizio: cfr. Ad. Plen., 22 aprile 1999, n. 4 e 5; Sez. V, 20 dicembre 1996; n. 1577).

3.3. ***Il termine "diritto" più volte adoperato nel suo senso più generico dal legislatore nei richiamati articoli da 22 a 25, va interpretato alla luce della norma che prescrive il termine perentorio per la proposizione del ricorso, nonché delle regole generali del processo amministrativo di legittimità, compatibili con il rito speciale previsto dall'articolo 25****.*

[…]

Più in generale (e tranne i casi in cui una legge compatibile con la Costituzione determini la giurisdizione ordinaria), ***è ravvisabile la posizione di interesse legittimo, tutelata dall'art. 103 della Costituzione, quando un provvedimento amministrativo è***

impugnabile come di regola entro un termine perentorio, pure se esso incide su posizioni che, nel linguaggio comune, sono più spesso definite come di "diritto"*.*
[…]
Come in materia di accesso, ***quando l'Amministrazione emana provvedimenti che incidono su più soggetti, con effetti favorevoli per alcuni e sfavorevoli per altri*** *(come nel caso di rilascio di una concessione di un bene pubblico o di aggiudicazione di un appalto o di nomina al pubblico impiego, in favore di un soggetto in luogo di un altro),* ***non sono riscontrabili "diritti" contrapposti, ma "interessi legittimi" contrapposti****; l'interesse del soggetto leso dall'atto giustifica il ricorso giurisdizionale e la sua legittimazione, mentre l'interesse del soggetto non leso dall'atto, ma che lo sarebbe nel caso di accoglimento del ricorso, comporta la sussistenza di un controinteressato in senso tecnico.*
[…]
Va quindi considerato atecnico il riferimento al "diritto", poiché la pretesa (cui non è correlativo un obbligo o un comportamento dovuto) non è esercitabile senz'altro nei confronti dell'Amministrazione o del gestore del pubblico servizio: la sua fondatezza va verificata di volta in volta dapprima in sede amministrativa e poi, nel caso di tempestiva impugnazione della determinazione in sede giurisdizionale, esaminando l'eventuale preminenza delle ragioni di chi abbia chiesto l'accesso, rispetto a quelle riscontrate nel diniego o alle esigenze di riservatezza del terzo cui si riferiscono i documenti.
3.4. Quanto precede comporta che:
- va considerata come controinteressata la società -OMISSIS-, quale soggetto determinato cui si riferiscono i documenti richiesti con la domanda di accesso;
- il ricorso previsto dall'articolo 25, comma 5, della legge n. 241 del 1990 andava notificato alla medesima società, ai sensi dell'art. 21, primo comma, della legge n. 1034 del 1971;
- va annullata la sentenza di primo grado, che ha accolto l'originario ricorso ed ha ordinato l'esibizione dei documenti.
[…]
Questa Adunanza ha già avuto modo di chiarire, con argomentazioni che il collegio condivide e fa proprie, che ***la mancata integrazione del contraddittorio in primo grado costituisce un "difetto di procedura" che comporta in appello l'annullamento della sentenza con rinvio al TAR*** *(Ad. Plen., 17 ottobre 1994, n. 13)».*

<u>Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, sentenza n. 2938</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti concernenti i compensi percepiti dall’istante in qualità di legale dell’Azienda Napoletana Mobilità S.p.a. - accessibilità degli atti, al di là della loro formale natura pubblicistica o privatistica, trattandosi di ente che gestisce un servizio pubblico - inammissibilità dell’istanza tesa a ottenere elaborazioni o integrazioni di documenti o comunque chiarimenti sull'operato dell'amministrazione stessa - qualificazione dell’accesso agli atti come diritto soggettivo - riproponibilità della domanda di accesso anche in caso

di mancata tempestiva impugnazione del diniego innanzi al giudice amministrativo.

«*L'avv.* [omissis]*, ex dipendente dell'Azienda Napoletana Mobilità - A.N.M., il 3 aprile 1997 presentava all'Azienda domanda di accesso a vari documenti relativi ai conteggi dei compensi da lui percepiti a titolo di diritti ed onorari tra i togati dell'Avvocatura dell'Azienda stessa.*
L'istanza veniva respinta con nota 22 maggio 1997 n. 7784.
[…]
Motivi della decisione
[…]
Va premesso che l'appellante ha natura di azienda municipalizzata che gestisce pubblici servizi di trasporto; e come tale è senz'altro soggetta alla normativa sull'accesso ai sensi dell'attuale testo dell'art. 23 della legge 7 agosto 1990 n. 241.
Va altresì premesso che si è ormai consolidato l'indirizzo formulato dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio con ordinanza 30 marzo 2000 n. 1, secondo cui i principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità "costituiscono valori essenziali di riferimento di ogni comportamento della pubblica amministrazione", indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica del quadro formale in cui il comportamento deve essere svolto, e quindi "riguardano allo stesso modo l'attività volta all'emanazione di provvedimenti e quella con cui sorgono o sono gestiti i rapporti giuridici disciplinati dal diritto privato"; sicché va sempre finalizzata al perseguimento dell'interesse collettivo "ogni attività dell'amministrazione senza alcuna eccezione".
[…]
Ma in sede di accesso ***l'interessato ha soltanto diritto di visionare e di ottenere copia di documenti amministrativi detenuti dall'amministrazione; non ha anche diritto di ottenere elaborazioni o integrazioni di detti documenti o comunque chiarimenti sull'operato dell'amministrazione stessa****. Di conseguenza l'interessato aveva diritto ai documenti sub a), b) e c), per i quali l'amministrazione non poteva non avere un adeguato supporto documentale; ma non aveva certo diritto alle giustificazioni sub d) ed e).*
La sentenza impugnata va quindi sul punto riformata.
4.- Per quanto poi riguarda la questione, lungamente dibattuta tra le parti, relativa alla natura del diritto d'accesso, questione oggetto del terzo motivo d'appello, si osserva quanto segue.
Sulla natura giuridica del diritto d'accesso si sono sinora formati due diversi orientamenti giurisprudenziali. Il primo orientamento (Adunanza plenaria 24 giugno 1999 n. 16; Sez. V, 2 dicembre 1998 n. 1725) ritiene che il diritto d'accesso abbia in realtà natura sostanziale di interesse legittimo; il secondo orientamento (Sez. VI, 19 settembre 2000 n. 4880; Sez. IV, 27 agosto 1998 n. 1137 e 11 giugno 1997 n. 643; TAR Marche, 20 novembre 1997 n. 1181), seguito dalla sentenza impugnata, ritiene invece che il diritto d'accesso abbia natura sostanziale di un vero e proprio diritto soggettivo. Al secondo orientamento implicitamente aderisce la giurisprudenza, oggi pacifica (Sez. IV, 2 luglio 2002 n. 3620 e 16 aprile 1998 n. 641), secondo cui la sopravvenuta inoppugnabilità del

diniego d'accesso o del silenzio sulla domanda d'accesso non preclude la facoltà di presentare di nuovo la domanda stessa; e in tal modo riconosce che la posizione soggettiva dell'interessato all'accesso può essere fatta valere senza il limite del termine di decadenza proprio dell'interesse legittimo.

[…]

In particolare, con riferimento ai citati articoli 4, 29, 37, 38 e 46, la Costituzione ha inteso riconoscere la dignità dei relativi valori etico-sociali ed economici, utilizzando il termine "diritto" per indicare la situazione dei destinatari della protezione enunciata dagli articoli stessi e da realizzare dal legislatore ordinario; e ciò perché secondo un'ideologia ormai superata ma all'epoca corrente il termine "diritto" stava ad indicare il massimo livello di protezione che poteva attribuirsi ad un interesse sostanziale. Ma ciò non significa che il termine "diritto" sia stato utilizzato come categoria tecnico-giuridica pur se in senso generico, comprensivo cioè di qualsiasi situazione soggettiva attiva possibile; significa semplicemente che il termine "diritto" è stato utilizzato come categoria non giuridica, e cioè nel senso - essenzialmente di politica del diritto - di volontà di impegnare l'ordinamento a perseguire il massimo livello possibile di realizzazione di quei valori, senza però attribuire in via immediata ai diretti interessati una correlativa specifica situazione giuridica soggettiva azionabile per ottenere in concreto, ed in proprio, il conseguimento del valore costituzionalmente protetto.

[…]

Di conseguenza, da disposizioni inserite in un contesto generale e recanti locuzioni palesemente utilizzate in senso non tecnico-giuridico non può trarsi la conclusione che disposizioni, inserite in un contesto specialistico (qual è la legge n. 241/1990), recanti locuzioni analoghe che prevedono invece un potere, non doveroso, di agire esclusivamente nel proprio interesse, secondo termini e procedure predeterminati dalla legge, e con possibilità di ricorrere al giudice per ottenere la realizzazione coattiva dell'interesse stesso, abbiano anch'esse contenuto non tecnico giuridico.

4.1.2.- Che l'attribuzione della cognizione di diritti soggettivi alla giurisdizione del giudice amministrativo costituisca un'eccezione alla regola generale sancita dall'art. 24 della Costituzione non è più condivisibile dopo la massiccia attribuzione al giudice amministrativo di giurisdizione su diritti operata dalla legge 21 luglio 2000 n. 205. Non occorre pertanto che la legge attesti espressamente che la materia rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; e del resto già sotto l'ordinamento precedente alla legge n. 205 la giurisprudenza, pur senza alcuna espressa attestazione legislativa in tal senso, aveva riconosciuto - ad esempio - che il diritto all'esecuzione del giudicato è un vero e proprio diritto soggettivo e rientra pertanto nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (come finalmente affermato dal noto disegno di legge di cui all'Atto Senato n. 1281, ormai in dirittura d'arrivo). Occorre soltanto che sussistano i presupposti per il riconoscimento di una tale situazione giuridica soggettiva, quale l'essere tutelata in via diretta per il soddisfacimento di un interesse concreto del titolare, non sottoposto ad alcuna valutazione autoritativa o comunque discrezionale dell'amministrazione, ed indipendentemente dal soddisfacimento dell'interesse generale.

[…]

4.1.4.- ***Deve pertanto concludersi che all'attuale stato evolutivo dell'ordinamento il diritto d'accesso abbia natura di un vero e proprio diritto soggettivo: ciò sia perché inserito in una legge di settore che ne disciplina minutamente l'attribuzione e l'esercizio nell'esclusivo interesse del richiedente sia perché può trovare un limite solo in specifiche e tassative esigenze di riservatezza (dei terzi o dell'amministrazione stessa) stabilite dalla legge ma non anche in mere valutazioni di opportunità di chi detiene il documento****.*

[…]

5.- Va quindi esaminato il quarto motivo d'appello, con cui si deduce che il diritto d'accesso non potrebbe essere esercitato di nuovo dopo l'inutile decorso del termine di trenta giorni per ricorrere avverso il diniego o il silenzio dell'amministrazione, stabilito dall'art. 25, comma 5°, della legge n. 241/1990.

5.1.- È indubbio che ***tutti i diritti soggettivi sottoposti dall'ordinamento ad un termine di prescrizione o di decadenza sono soggetti ad estinzione se non vengano esercitati entro il termine prescritto.***

Ma nel caso del diritto d'accesso manca un termine iniziale da cui poter far decorrere la vita normale del diritto stesso*. Non è certo tale il momento iniziale della semplice conoscenza del documento, dal momento che a questa data può mancare l'interesse all'accesso. Ma non è neanche tale il momento del sorgere dell'interesse all'accesso, sia perché nulla è disposto al riguardo dalla legge sia perché nel tempo possono sorgere una pluralità di interessi all'accesso, tra loro distinti; e quindi non è certamente ammissibile che l'eventuale estinzione della possibilità di soddisfare uno di essi travolga con sé anche la possibilità di soddisfare tutti gli altri. D'altra parte può sempre essere invocata la necessità di "tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" ai sensi del citato art. 22; necessità che, trattandosi di accedere ad un documento che - di regola - non si conosce, può essere giustificata solo sulla base di una presunzione (che ex post può risultare infondata e che quindi - sempre di regola - l'amministrazione non può ritenere a priori inammissibile) che la consultazione o l'acquisizione di copia del documento richiesto possa poi risultare effettivamente rispondente ad un interesse di tutela che soltanto il richiedente è competente a valutare.*

Mancando un termine iniziale manca necessariamente anche un termine finale. Sarebbe del resto palesemente assurdo che non possa accedersi ad un documento detenuto dall'amministrazione o conosciuto dall'interessato da un periodo che supera qualsiasi termine di prescrizione. ***La durata del diritto d'accesso può quindi essere stabilita solo in via indiretta; e cioè nel senso che tale diritto soggettivo può essere esercitato dal momento in cui l'amministrazione acquista la detenzione del documento sino al momento in cui l'amministrazione ne perde la detenzione****.*

5.2.- ***Deve pertanto escludersi che l'inutile decorso del termine di trenta giorni per proporre ricorso al giudice amministrativo estingua il diritto all'accesso dell'interessato****. La citata previsione dell'art. 25, comma 5°, va quindi intesa nel senso che il richiedente che non ha proposto tempestivo ricorso giurisdizionale non abbia più titolo ad ottenere l'esecuzione coattiva dell'accesso da parte del giudice sulla base della domanda d'accesso già presentata e rimasta infruttuosa; ma conservi il titolo a presentare una domanda d'accesso nuova.*

[…]
6.- Va quindi esaminato il primo profilo del quinto motivo d'appello, con cui si deduce che in materia d'accesso sarebbe a priori esclusa la proposizione di ricorso gerarchico, o comunque di un rimedio interno all'amministrazione alla quale si chiede di accedere; dal che discenderebbe che avverso il diniego di decisione del ricorso stesso non sarebbe ammissibile proporre ricorso giurisdizionale al fine di ottenere la declaratoria del diritto d'accesso. Il motivo è fondato sulla circostanza che l'art. 25 della legge n. 241/1990 tutela il diritto d'accesso con un ricorso giurisdizionale e tace di un eventuale ricorso gerarchico; il che farebbe presumere che in materia un ricorso gerarchico non sia consentito.
[…]
6.2.- ***Deve quindi concludersi che non sussista in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.)****. E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della legge n. 241/1990 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico (che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio).*
Avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento che ritenere ammissibile anche un rimedio di tipo amministrativo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso del cittadino nei confronti dell'amministrazione, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, mentre l'indirizzo opposto favorisce quella situazione di "silenzio ostilmente preordinato" a favorire l'opacità dell'azione Amministrativa, che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo stigmatizzato. Di conseguenza, attesa la dichiarata finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, la scelta interpretativa non può che essere nel senso dell'ammissibilità, tenuto anche conto della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, secondo cui l'autorità adita dovrebbe assicurare tutte le utilità di sua competenza senza che si debba ricorrere ad una sede superiore».

<u>Cons. di Stato, Sez. VI, 7 aprile 2004, sentenza n. 1969</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti concernenti il trattamento economico accessorio dei dirigenti della Provincia di Roma - rapporto di integrazione e complementarietà tra l’istituto dell’accesso ai documenti amministrativi disciplinato dal T.U.E.L. (d. lgs. n. 267 del 2000) e quello contenuto nella legge n. 241 del 1990, con esclusione del riconoscimento di autonomia alla disciplina speciale applicabile agli enti locali - natura di interesse legittimo della posizione soggettiva vantata dall’istante - obbligo di adeguata motivazione del

provvedimento di diniego - non necessarietà della comunicazione di avvio del procedimento al soggetto che ha presentato istanza di accesso.

«*Con ricorso ritualmente notificato e depositato l'Avv.* [omissis]*, ex dirigente dell'amministrazione appellata cessato dal servizio in data 24 febbraio 1995, adiva il T.A.R. Lazio al fine di ottenere l'annullamento della determinazione in epigrafe con la quale la stessa amministrazione aveva rigettato l'istanza dell'odierno appellante, volta ad ottenere la visione della documentazione relativa alla disciplina del salario accessorio dei dirigenti per gli anni 1995/2001. Il TAR adito ha respinto il ricorso di primo grado con la sentenza avverso la quale l'avv.* [omissis] *ha proposto appello.*
L'Amministrazione Provinciale di Roma non si è costituita per resistere all'appello.
Alla pubblica udienza del 15 aprile 2003 il ricorso veniva trattenuto per la decisione.
Motivi della decisione.
L'appello è infondato, e conseguentemente va confermata la pronuncia resa dal T.A.R. Lazio.
1. Col primo motivo d'impugnazione, l'appellante ha lamentato la violazione dell'art. 10 del D.Lgs. n. 267/2000 (che ha riscritto l'art. 7 l. n. 142/1990) e dell'art. 72 dello Statuto della Provincia di Roma. Sostiene, in particolare, che le suddette disposizioni prevedono un istituto diverso rispetto a quello di cui all'art. 22 della L. n. 241/1990, avente portata generale e non condizionato dall'esistenza di un sottostante interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. Tale ricostruzione non è plausibile. In realtà, ***le norme che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso ai documenti degli enti locali non hanno introdotto un istituto ulteriore rispetto a quello di cui alla legge sul procedimento amministrativo****. Va infatti osservato che il rapporto tra le discipline, recate rispettivamente dall'art. 10 D.Lgs. n. 267/2000 sull'ordinamento delle autonomie locali, in combinato disposto nel caso in questione con l'art. 72 St. Provincia di Roma, e dal capo quinto l. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo in materia di accesso ai documenti amministrativi, entrambe ispirate al comune intento di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa,* ***va posto in termini di coordinazione****, con la conseguenza che le disposizioni del citato capo quinto penetrano all'interno degli ordinamenti degli enti locali in tutte le ipotesi in cui nella disciplina di settore non si rinvengano appositi precetti che regolino la materia con carattere di specialità. In particolare,* ***l'art. 10 D.Lgs. n. 267/2000 ha introdotto una disposizione per gli enti locali che si pone semplicemente in termini integrativi rispetto a quella, di contenuto generale, di cui all'art. 22 L. n. 241/1990****.*
[…]
La natura di interesse legittimo della posizione soggettiva che caratterizza l'esercente il diritto di accesso è stata diffusamente ed in maniera ormai consolidata affermata dalla giurisprudenza amministrativa. In particolare è sufficiente richiamare la decisione del Cons. Stato, Ad. Plen., n. 16 del 24/06/1999, la quale ha affermato che il giudizio introdotto con il ricorso previsto a tutela del "diritto" di accesso ai documenti amministrativi ex art. 25 l. n. 241 del 1990, ha natura impugnatoria di un provvedimento autoritativo di diniego (o dell'inerzia) dell'amministrazione, per cui tale giudizio è sottoposto alla generale disciplina del processo amministrativo. ***E', infatti, comunque***

ravvisabile una posizione di interesse legittimo, tutelata dall'art.103 Cost., quando un provvedimento amministrativo è impugnabile come di regola entro un termine perentorio; e ciò anche se esso incide su posizioni che, nel linguaggio comune, sono più spesso definite come di "diritto", termine da considerare atecnico*.*
[…]
Al riguardo va richiamato che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, il diritto di accesso deve prevalere sull'esigenza di riservatezza di terzi quando viene esercitato per consentire la tutela processuale e che, inoltre, può farsi accesso ad un atto amministrativo solo se il documento è indispensabile o utile ai fini della tutela processuale (Cons. Stato Ad. Plen., 4/02/1997, n. 5). In ogni caso "qualora l'accesso ai documenti amministrativi sia motivato dalla cura o dalla difesa di propri interessi giuridicamente protetti, esso prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo, purché tale esigenza non possa essere altrimenti soddisfatta [...]" (Cons. Stato, Sez.VI, 22/05/1998, n. 802); ancora, da ultimo, il diritto di accesso "è sempre fondato sull'interesse sostanziale collegato ad una specifica situazione soggettiva giuridicamente rilevante ed è strumentale all'acquisizione della conoscenza necessaria a valutare la portata lesiva di atti o comportamenti (Cons. Stato, se. IV, 06/10/2001). Altri requisiti per accedere ai documenti in possesso dell'amministrazione sono, poi, la specificità, l'attualità, la concretezza e la personalità (Cons. Stato, sez. V, 13/12/1999, n. 2109) dell'interesse del soggetto il quale, nella presentazione dell'istanza, deve essere mosso da esigenze "pertinenti con le particolari ragioni poste a fondamento della istanza presentata" (Cons. Stato, sez. V, 08/02/1994, n. 78). Occorre ribadire che tali principi risultano applicabili al caso di specie in quanto trattasi del diritto di accesso esercitato ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241/1990 e, con particolare riferimento alla disciplina degli enti locali, ai sensi dell'art. 10 D.Lgs. n. 267/2000 e con riferimento alla Delib. n. 1114/1995 avente ad oggetto l'esercizio del medesimo diritto; pertanto, la pertinenza di detta normativa locale al caso di specie deriva proprio dal fatto che essa rappresenta la disciplina particolare dello stesso diritto di accesso di cui alla legge sul procedimento amministrativo. Ne' può ammettersi, come ritiene l'appellante, che all'amministrazione sia data esclusivamente la possibilità di disciplinare il rilascio di copie previo pagamento dei soli costi; infatti, con la determinazione citata l'ente ha svolto una valutazione ed esplicazione del diritto-dovere previsto espressamente dal legislatore circa la prevalenza, rispetto all'accesso, degli interessi pubblici attinenti alla riservatezza dei terzi, persone o gruppi; dovere-potere, questo, che costituisce espressione di una valutazione ampiamente discrezionale (Cons. Stato, sez. IV, 19/03/2001, n. 1621).
Quanto detto mostra che non sono meritevoli di accoglimento le censure proposte dall'appellante avverso il provvedimento impugnato e avverso, altresì, la sentenza impugnata.
[…]
Deve essere preliminarmente osservato che la funzione della motivazione del provvedimento amministrativo, come messo in luce dalla prevalente giurisprudenza, è finalizzata a consentire al cittadino la ricostruzione dell'iter logico-giuridico attraverso cui l'amministrazione si è determinata ad adottare un atto, al fine di controllare il corretto esercizio del potere, onde far valere, eventualmente, le proprie ragioni. […] ***ciò che si***

richiede perché l'atto sia posto al riparo da censure concernenti la parte motiva, è che siano palesate le ragioni giustificatrici della decisione racchiusa nel provvedimento impugnato, non potendo la motivazione esaurirsi in mere enunciazioni generiche*. Nel caso in esame, la sufficienza delle indicazioni contenute nell'atto impugnato, e quindi la sua legittimità anche in relazione all'espletato obbligo di motivazione, è oltretutto affermata dal diffuso orientamento giurisprudenziale in materia: si ritiene costantemente che al fine di motivare un provvedimento amministrativo sia sufficiente l'indicazione delle ragioni, non necessariamente d'ordine giuridico (v. Cons. Stato, sez. IV, 7/05/98, n. 773, che parla esclusivamente di "ragioni di fatto"), che hanno costituito il fondamento giustificativo dell'atto.*

[…]

Nel caso di specie, dal provvedimento che si richiama alla mancata comprovazione dell'interesse sottostante la richiesta, emerge l'iter logico giuridico seguito dall'amministrazione di guisa che la censura si rivela infondata.

4. Non è accoglibile neanche il quarto motivo di censura. Sostiene l'appellante l'illegittimità del provvedimento di diniego alla domanda d'accesso per violazione delle disposizioni della l. n. 241/1990 (artt. 8 e 10) le quali prevedono l'obbligo, in capo all'amministrazione procedente, di comunicare l'avvio del procedimento al soggetto destinatario del provvedimento finale. In realtà, non sussistevano, nel caso di specie, i presupposti per l'applicazione delle succitate norme. Infatti, ***il procedimento in questione, in quanto scaturente dall'istanza di accesso ai documenti amministrativi, era stato attivato dal medesimo soggetto istante e, pertanto, non ne andava comunicato l'avvio****.*

Infatti, l'obbligo per la amministrazione di dare comunicazione agli interessati dell'avvio del procedimento è in funzione dell'esigenza di consentire la partecipazione del privato all'attività amministrativa procedimentalizzata, per ivi svolgere attività difensiva e collaborativa, e quindi sussiste nei soli procedimenti ex officio e per quelli in cui il destinatario non abbia avuto in altro modo conoscenza dell'attività amministrativa, ma non anche in quelli ad istanza di parte, dei quali l'interessato è evidentemente già a conoscenza, avendo egli stesso attivato il relativo iter procedimentale, nell'ambito del quale può senz'altro esercitare le modalità partecipative previste dalla legge a tutela della propria situazione soggettiva. Come esaustivamente chiarito da questa Sezione (Cons. Stato, Sez.V, 22/05/2001, n. 2823) l'avviso d'avvio del procedimento amministrativo ex art. 7 comma 1 l. 7 agosto 1990, n. 241, come tutte le altre regole sulla partecipazione stabilite dalla stessa legge, non può essere applicato in modo acritico o formalistico, ma va letto alla luce dei criteri generali che governano tale azione ed individuano i contenuti essenziali del rapporto tra esercizio del pubblico potere e tutela della posizione del privato (ragionevolezza, proporzionalità, logicità ed adeguatezza), di talché da esso ***si può prescindere quando: a) il soggetto interessato ha comunque acquisito aliunde la conoscenza del procedimento****, in tempo utile per realizzare l'eventuale partecipazione all'iter istruttorio, ossia in una fase idonea a consentirgli la prospettazione di fatti, documenti, memorie ed interpretazioni di cui la p.a. procedente deve tener conto in sede d'emanazione;* ***b) il procedimento che consegue con un preciso nesso di derivazione necessaria, da una precedente***

attività amministrativa già conosciuta dall'interessato *(per esempio, nel caso di ordine di demolizione di opere edilizie abusive, che sia emanato dopo l'ordine di sospensione dei relativi lavori, perché' esso esprime l'intenzione di procedere alla verifica definitiva della compatibilità dell'opera allo strumento urbanistico);* ***c) il procedimento sia iniziato su istanza di parte, nel qual caso l'avviso d'avvio sarebbe una mera duplicazione di formalità****. (cfr. anche: Cons. Stato, sez. IV, 15/12/00, n. 6687; Cons. Stato, sez. VI, 12/12/00, n. 6566; Cons. Stato, sez. VI, 19/07/99, n. 981; Cons. Stato, sez. VI, 1/12/99, n. 2069; Cons. Stato, sez. V, 13/01/98, n. 65).*
Per le ragioni esposte l'appello va rigettato».
(Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. V, 8 settembre 2003, sentenza n. 5034)

Cons. di Stato, Ad. Plen., 18 aprile 2006, decisione n. 6

Fattispecie relativa all'accesso agli atti inerenti agli appalti stipulati da una società con imprese di autolinee per il collegamento aeroportuale - reiterazione di due istanze di medesimo contenuto - natura decadenziale del termine per impugnare - inammissibilità del ricorso avverso il secondo diniego (meramente confermativo) se il primo non è stato impugnato - possibilità di reiterare l'istanza di accesso in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno, non rappresentati nell'originaria istanza o anche a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse vantato - irrilevanza della qualificazione della situazione giuridica connessa al diritto di accesso come interesse legittimo o diritto soggettivo.

«Il signor L.A. è titolare di una licenza di taxi per il collegamento territoriale con l'aeroporto di Montichiari.
Con istanza di accesso del 17 novembre 2004, egli chiedeva alla società A.G. l'accesso alla documentazione inerente agli appalti stipulati per il collegamento con l'aeroporto dalla società con le imprese di autolinee pubbliche e private. La società, in data 20 dicembre 2004, negava l'accesso.
L'A. reiterava la richiesta di accesso con istanza del 25 gennaio 2005, cui la società opponeva diniego di analogo tenore in data 17 marzo 2005.
Avverso tale ultimo diniego, l'A. ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione di Brescia, il quale, con sentenza 13 aprile 2005 n. 363, lo ha accolto.
Propone appello la società A.G., insistendo, tra l'altro, sull'eccezione di inammissibilità del ricorso originario.
Resiste l'appellato.
La Sezione VI di questo Consiglio di Stato, con ordinanza 9 settembre 2005 n. 4686, ha rimesso l'affare a questa Adunanza plenaria, in relazione alla questione della inammissibilità della impugnazione proposta, a fronte di più dinieghi all'accesso, solo nei confronti dell'ultimo diniego, in mancanza di tempestiva impugnazione degli analoghi dinieghi precedentemente opposti.

[…]

Il Tribunale amministrativo, nell'accogliere il ricorso, ha, tra l'altro, rilevato che, avendo ad oggetto la pretesa di accesso, l'esercizio di un vero e proprio diritto soggettivo, il decorso del termine di trenta giorni per l'impugnazione del diniego non precludeva la reiterabilità dell'istanza e l'impugnazione del diniego opposto alla ulteriore domanda avanzata.

L'ordinanza con la quale la Sezione VI ha rimesso l'affare a questa Adunanza plenaria, pur propendendo per la configurabilità del diritto di accesso in termini di diritto soggettivo, ritiene che il provvedimento di diniego all'accesso debba essere impugnato nel termine decadenziale di trenta giorni, con la conseguenza che dalla mancata impugnazione discende l'inammissibilità del gravame proposto contro il successivo diniego, meramente confermativo del primo.

[…]

2. Sin dall'entrata in vigore della L. n. 241 del 1990 è stata dibattuta, in dottrina come in giurisprudenza, la natura giuridica del diritto di accesso.

Questa Adunanza plenaria, con decisione 24 giugno 1999 n. 16, ha condiviso la tesi della configurabilità della posizione legittimante all'accesso in termini di interesse legittimo, sottolineando il collegamento della posizione del privato con l'interesse pubblico e facendo leva sulla struttura impugnatoria del giudizio.

La questione nondimeno è rimasta aperta anche dopo l'intervento dell'Adunanza plenaria, rinvenendosi nella giurisprudenza di questo Consiglio - insieme a pronunce in linea con la decisione suddetta - (V, 7 aprile 2004 n. 1969; V, 8 settembre 2003 n. 5034) decisioni che propendono ancora per la configurabilità dell'accesso in termini di diritto soggettivo (VI, 12 aprile 2005 n. 1679 e 27 maggio 2003 n. 2938).

La tesi del diritto soggettivo fa leva essenzialmente sul carattere vincolato dei poteri rimessi all'amministrazione in sede di esame dell'istanza di accesso, poteri aventi ad oggetto la mera ricognizione della sussistenza dei presupposti di legge e l'assenza di elementi ostativi all'accesso. E si è, altresì, evidenziata la peculiarità dei poteri istruttori e decisori del giudice, i primi volti a valutare la sussistenza dei requisiti sostanziali che legittimano all'accesso (V, 11 maggio 2004 n. 2866), al di là delle ragioni addotte dall'amministrazione nell'atto, i secondi estesi all'imposizione all'amministrazione di un comportamento positivo consistente nell'adempimento dell'ordine giudiziale di esibizione dei documenti (art. 25, comma 6, della L. n. 241 del 1990).

La tesi del diritto soggettivo risulta corroborata - come sottolineato anche in dottrina - dall'inclusione del diritto di accesso nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione (art. 22, co. 2, L. n. 241 del 1990, come modificato dalla L. n. 15 del 2005) e dalla riconduzione del giudizio in tema di accesso alla giurisdizione esclusiva di questo giudice (art. 25, comma 5, della L. n. 241 del 1990, come modificato dalla L. n. 80 del 2005).

***Non sembra peraltro, che nella specie, rivesta utilità ai fini dell'identificazione della disciplina applicabile al giudizio avverso le determinazioni concernenti l'accesso, prendere posizione in ordine alla natura della posizione soggettiva coinvolta**.*

L'accesso è collegato a una riforma di fondo dell'amministrazione, informata ai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, che si inserisce a livello comunitario nel più generale diritto all'informazione dei cittadini rispetto all'organizzazione e alla attività amministrativa. Ed è evidente in tale contesto, che si creino ambiti soggettivi normativamente riconosciuti di interessi giuridicamente rilevanti, anche in contrapposizione tra di loro: interesse all'accesso; interesse alla riservatezza di terzi; tutela del segreto.

Trattasi, a ben vedere, di situazioni soggettive che, più che fornire utilità finali (caratteristica da riconoscere, oramai, non solo ai diritti soggettivi ma anche agli interessi legittimi), risultano caratterizzate per il fatto di offrire al titolare dell'interesse poteri di natura procedimentale volti in senso strumentale alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante (diritti o interessi).

[…]

Sotto tale punto di vista, il giudizio a struttura impugnatoria consente alla tutela giurisdizionale dell'accesso di assicurare la protezione dell'interesse giuridicamente rilevante e, al contempo, quell'esigenza di stabilità delle situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati che si è visto essere pertinenti ai rapporti amministrativi scaturenti dai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

[…]

Ma il carattere decadenziale del termine reca in sé - secondo ricevuti principi, come inevitabile corollario - che la mancata impugnazione del diniego nel termine non consente la reiterabilità dell'istanza e la conseguente impugnazione del successivo diniego laddove a questo possa riconoscersi carattere meramente confermativo del primo.

*In altre parole, **il cittadino potrà reiterare l'istanza di accesso e pretendere riscontro alla stessa in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno**, **non rappresentati nell'originaria istanza o anche a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante**, cioè della posizione legittimante all'accesso; e, in tal caso, l'originario diniego, da intendere sempre rebus sic stantibus, ancorché non ritualmente impugnato, non spiegherà alcun rilievo nella successiva vicenda procedimentale e processuale.*

Ma qualora non ricorrano tali elementi di novità e il cittadino si limiti a reiterare l'originaria istanza precedentemente respinta o, al più, a illustrare ulteriormente le sue ragioni, l'amministrazione ben potrà limitarsi a ribadire la propria precedente determinazione negativa, non potendosi immaginare, anche per ragioni di buon funzionamento dell'azione amministrativa in una cornice di reciproca correttezza dei rapporti tra privato e amministrazione, che l'amministrazione sia tenuta indefinitamente a prendere in esame la medesima istanza che il privato intenda ripetutamente sottoporle senza addurre alcun elemento di novità.

Ne consegue che la determinazione successivamente assunta dall'amministrazione, a meno che questa non proceda autonomamente a una nuova valutazione della situazione, assume carattere meramente confermativo del precedente diniego e non è perciò autonomamente impugnabile.

3. Facendo applicazione degli esposti principi al caso di specie, deve ritenersi che il ricorso originario dell'odierno appellato sia inammissibile, perché proposto avverso il solo diniego di cui alla nota del 17 marzo 2005, da reputare meramente confermativo di quello precedente.
Ne consegue che l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo, il ricorso di primo grado va dichiarato inammissibile».

Cons. di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2012, sentenza n. 201

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti la regolarità contributiva di una società aggiudicataria di una gara d'appalto - ampia latitudine della giurisdizione (esclusiva) del giudice amministrativo in materia di accesso - sindacato sulla sussistenza del diritto di accesso, a prescindere dai vizi dell'atto amministrativo di diniego.

«*1. Con decisione del Consiglio di Stato, VI, 21 settembre 2007, n. 4889 è stato accolto un ricorso proposto da Express s.c.r.l. contro l'Università degli studi di Trieste in relazione all'aggiudicazione di un appalto di "servizi integrativi", con aggiudicazione in favore di Le Macchine Celibi s.c.r.l.*
Tale giudicato prescrive l'attribuzione di cinque punti aggiuntivi in favore della ricorrente, che si colloca per l'effetto al primo posto della graduatoria.
In esecuzione del giudicato l'Università ha aggiudicato l'appalto a Express s.c.r.l.
2. Tale aggiudicazione è stata impugnata da Le Macchine Celibi s.c.r.l., che ha dedotto la censura di irregolarità contributiva e previdenziale.
Il Tribunale amministrativo del Friuli - Venezia Giulia, con la sentenza 26 maggio 2008, n. 299 ha respinto la censura osservando che nel corso della gara di appalto la stazione appaltante è vincolata alle risultanze del documento unico di regolarità contributiva (DURC) che fa piena prova fino a querela di falso, e che nella specie per la società Express s.c.r.l. vi era un DURC regolare, irrilevante essendo, ai fini della gara di appalto, la diversa questione, sollevata da Le Macchine Celibi, che il DURC sarebbe stato ottenuto sulla base di documenti non veritieri.
3. Nel frattempo Le Macchine Celibi aveva presentato, in data 12-15 gennaio 2008, istanza di accesso all'INPS, in cui, premesso di aver presentato ricorso al Tribunale amministrativo contro l'aggiudicazione del suddetto appalto in favore della controinteressata, e al dichiarato fine di "meglio articolare la difesa in giudizio l'istante ha assoluta necessità di verificare se la Cooperativa (...) è in regola con gli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei lavoratori nonché se ha regolarmente adempiuto al pagamento di tutte le imposte e tasse, essendo entrambi questi requisiti indispensabili per ottenere l'affidamento di un appalto da parte della pubblica amministrazione (...)"chiedeva "di prendere visione ed estrarre copia della documentazione relativa alla regolarità del pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali e del pagamento di imposte e tasse da parte della Cooperativa (..)".

L'INPS di Trieste con nota del 5 febbraio 2008 ha respinto l'istanza di accesso in base al suo regolamento attuativo per la disciplina del diritto di accesso 18 aprile 1994, n. 117, art. 17, capo II n. 9 e 10, anche tenuto conto del parere negativo della Cooperativa controinteressata, fatto pervenire all'INPS.
4. Contro tale nota del 5 febbraio 2008 la società Le Macchine Celibi ha presentato ricorso ai sensi dell'art. 21-bis L. 6 dicembre 1971, n. 1034 al Tribunale amministrativo del Friuli Venezia Giulia.
5. Il giudice accolto il ricorso con la sentenza 26 maggio 2008, n. 297 […]
8. L'appello è fondato.
9. Va disatteso il primo motivo di appello con cui si lamenta l'inammissibilità del ricorso di primo grado per erronea qualificazione dell'azione come azione avverso il silenzio inadempimento, atteso che il ricorso di primo grado presenta, al di là dell'erroneo nomen iuris, tutti i requisiti di forma e di sostanza di un ricorso per l'accesso.
10. Sono invece fondate le censure di difetto di interesse all'accesso.
Sul punto, il Collegio premette, in diritto, che ***l'accesso è oggetto di un diritto soggettivo di cui il giudice amministrativo conosce in giurisdizione esclusiva. Il giudizio ha per oggetto la verifica della spettanza o meno del diritto di accesso, piuttosto che la verifica della sussistenza o meno di vizi di legittimità dell'atto amministrativo****. Infatti, il giudice può ordinare l'esibizione dei documenti richiesti, così sostituendosi all'amministrazione e ordinandole un facere pubblicistico, solo se ne sussistono i presupposti (art. 116, comma 4, Cod. proc. amm.). Il che implica che, al di là degli specifici vizi e della specifica motivazione dell'atto amministrativo di diniego dell'accesso****, il giudice deve verificare se sussistono o meno i presupposti dell'accesso, potendo pertanto negarlo anche per motivi diversi da quelli indicati dal provvedimento amministrativo (****Cons. Stato, VI, 12 gennaio 2011, n. 117). Sicché* ***il giudice può anche ravvisare motivi ostativi all'accesso diversi da quelli opposti dall'Amministrazione****.*
11. Alla luce di tale premessa, è fondata la censura di difetto di interesse all'accesso, sotto il profilo che l'istanza di accesso è stata finalizzata ad acquisire elementi difensivi per il giudizio davanti al giudice amministrativo contro l'aggiudicazione dell'appalto.
[…]
12. È anche fondato l'appello laddove lamenta che l'istanza di accesso era finalizzata ad un accesso generico e ispettivo, da considerare non ammissibile.
13. In conclusione, in accoglimento dell'appello, e in riforma della sentenza di primo grado, va respinto il ricorso di primo grado».

<u>Cons. di Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, sentenza n. 19</u>

Fattispecie relativa all'accesso agli atti, nei confronti dell'Agenzia delle Entrate, inerenti ai dati reddituali, patrimoniali e finanziari del coniuge del richiedente, da utilizzare nell'ambito di un giudizio di separazione - accessibilità dei dati reddituali, patrimoniali e finanziari inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria - distinzione fra accesso partecipativo e difensivo.

«1. Con la sentenza in epigrafe, il TAR per la Campania - Sezione staccata di Salerno pronunciava definitivamente sul ricorso n. 508 del 2019, proposto dalla signora -OMISSIS- ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm. avverso il diniego dell'istanza presentata dalla ricorrente il 7 febbraio 2019 all'Agenzia delle entrate Direzione provinciale di Salerno - in pendenza del giudizio di separazione giudiziale promosso dal coniuge -OMISSIS- ai sensi dell'art. 151 cod. civ. dinanzi al Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, nel cui ambito la ricorrente aveva formulato richiesta di addebito e proposto domande di determinazione dell'assegno di mantenimento e di assegnazione della casa familiare -, vòlta ad accedere ed estrarre copia (d)alla documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale (compresi eventuali contratti di locazione a terzi di immobili di proprietà e/o comproprietà del coniuge) riferibile al coniuge, conservata nell'anagrafe tributaria, nonché (d)alle comunicazioni inviate dagli operatori finanziari all'anagrafe tributaria e conservate nella sezione archivio dei rapporti finanziari, relative alle operazioni finanziarie riferibili allo stesso coniuge.

L'Agenzia delle entrate, con nota comunicata via pec il 4 aprile 2019, aveva negato l'accesso sulla base del rilievo che il controinteressato si era opposto e, con specifico riferimento alla documentazione della sezione archivio dei rapporti finanziari, che era comunque necessaria la previa autorizzazione del giudice investito della causa di separazione.

Il TAR accoglieva il ricorso, rilevando che in pendenza del giudizio di separazione o di divorzio l'accesso alla documentazione fiscale, reddituale, patrimoniale e finanziaria dell'altro coniuge doveva ritenersi "oggettivamente utile" al perseguimento del fine di tutela, e ordinando di conseguenza all'amministrazione resistente di esibire alla ricorrente la documentazione da essa richiesta con l'istanza del 7 febbraio 2019 e di consentirne l'estrazione di copia.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello l'amministrazione soccombente, fondato su un unico motivo, con il quale censurava l'erroneità dell'impugnata sentenza nella parte in cui aveva ritenuto accessibili i dati dell'anagrafe tributaria, ivi compresi quelli contenuti nella sezione archivio dei rapporti finanziari, senza l'autorizzazione del giudice della causa principale ai sensi dell'art. 492-bis cod. proc. civ., avendo il TAR omesso di considerare il rapporto di specialità intercorrente tra la normativa contenuta negli artt. 492-bis cod. proc. civ. e 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e la disciplina dell'accesso documentale di cui alla L. n. 241 del 1990, ostativo all'applicazione di quest'ultima disciplina, e dovendo l'indispensabilità del documento ai fini della tutela giurisdizionale essere intesa (anche) come impossibilità di acquisire il documento attraverso le forme processuali tipiche già previste dall'ordinamento.

L'amministrazione appellante chiedeva pertanto la riforma dell'impugnata sentenza, previa sospensione della sua provvisoria esecutorietà.

3. L'originaria ricorrente si costituiva nel presente grado, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione.

4. La Quarta Sezione del Consiglio di Stato, investita della causa d'appello, all'esito dell'udienza camerale del 23 gennaio 2020 fissata per la discussione della domanda cautelare e previo preavviso alle parti presenti ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc.

amm., pronunciava l'ordinanza collegiale n. 890/2020, con la quale, a fronte dei contrasti giurisprudenziali insorti sulla questione centrale di diritto devoluta in appello, rimetteva gli atti all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99, comma 1, cod. proc. amm., ponendo le seguenti questioni:

"a) se i documenti reddituali (le dichiarazioni dei redditi e le certificazioni reddituali), patrimoniali (i contratti di locazione immobiliare a terzi) e finanziari (gli atti, i dati e le informazioni contenuti nell'Archivio dell'Anagrafe tributaria e le comunicazioni provenienti dagli operatori finanziari) siano qualificabili quali documenti e atti accessibili ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990;

b) in caso positivo, quali siano i rapporti tra la disciplina generale riguardante l'accesso agli atti amministrativi ex lege n. 241/1990 e le norme processuali civilistiche previste per l'acquisizione dei documenti amministrativi al processo (secondo le previsioni generali, ai sensi degli artt. 210 e 213 del cod. proc. civ.; per la ricerca telematica nei procedimenti in materia di famiglia, ai sensi del combinato disposto di cui artt. 492-bis del cod. proc. civ. e 155-sexies delle disp. att. del cod. proc. civ.);

c) in particolare, se il diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi della L. n. 241 del 1990 sia esercitabile indipendentemente dalle forme di acquisizione probatoria previste dalle menzionate norme processuali civilistiche, o anche - eventualmente - concorrendo con le stesse;

d) ovvero se - all'opposto - la previsione da parte dell'ordinamento di determinati metodi di acquisizione, in funzione probatoria di documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, escluda o precluda l'azionabilità del rimedio dell'accesso ai medesimi secondo la disciplina generale di cui alla L. n. 241 del 1990;

e) nell'ipotesi in cui si riconosca l'accessibilità agli atti detenuti dall'Agenzia delle Entrate (dichiarazioni dei redditi, certificazioni reddituali, contratti di locazione immobiliare a terzi, comunicazioni provenienti dagli operatori finanziari ed atti, dati e informazioni contenuti nell'Archivio dell'Anagrafe tributaria), in quali modalità va consentito l'accesso ai medesimi, e cioè se nella forma della sola visione, ovvero anche in quella dell'estrazione della copia, ovvero ancora per via telematica".

[…]

8. Occorre premettere che l'oggetto della prima questione, di cui sopra sub 4.a), si estende a tutti i documenti dell'anagrafe tributaria, contenenti sia i dati patrimoniali e fiscali sia i dati finanziari della sezione archivio rapporti finanziari, e, nel caso di specie (a differenza dalle due cause parallele, pure chiamate all'odierna udienza camerale), coincide interamente con i limiti oggettivi del devolutum.

8.1 La questione, sulla quale non si registrano contrasti giurisprudenziali, deve essere risolta in senso affermativo, atteso il concetto ampio di "documento amministrativo" delineato negli artt. 22, comma 1, lettera d), L. n. 241 del 1990 e 1, comma 1, lettera a), D.P.R. n. 445 del 2000.

[…]

8.3 Dal descritto quadro normativo si può trarre una considerazione decisiva ai fini della soluzione al primo quesito interpretativo posto dalla Sezione rimettente, e cioè che, sotto il profilo oggettivo, ***la nozione normativa di "documento amministrativo" suscettibile di formare oggetto di istanza di accesso documentale è ampia e può***

riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione o da un soggetto, anche privato, alla stessa equiparato ai fini della specifica normativa dell'accesso agli atti, e formato non solo da una pubblica amministrazione, ma anche da soggetti privati, purché lo stesso concerna un'attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell'attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale*.*

8.4 Nella presente causa vengono in rilievo, in particolare, i documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, acquisiti e conservati nell'anagrafe tributaria gestita dall'Agenzia delle entrate. Segnatamente, ***si tratta dei documenti delle banche dati dell'anagrafe tributaria, le quali - per quanto qui interessa - includono la banca dati reddituale*** *(che contiene tutte le dichiarazioni presentate dai contribuenti comprese eventuali dichiarazioni sostitutive e/o integrative),* ***la banca dati imposte di registro*** *(che contiene la registrazione di atti scritti di qualsiasi natura produttivi di effetti giuridici)* ***e l'archivio dei rapporti finanziari****.*

[…]

8.7 Il conseguente corollario è che, a norma dell'art. 22, comma 3, L. n. 241 del 1990, secondo cui "tutti i documenti amministrativi sono accessibili ...", ***la qualificazione dei documenti in questione come "documenti amministrativi" comporta la loro piena accessibilità, proprio in ragione di tale loro qualità oggettiva****, salve le eccezioni di cui all'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6, nonché - con specifico riferimento all'accesso necessario per curare e difendere i propri interessi giuridici - nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste al comma 7 del citato art. 24.*

9. La seconda e centrale questione della controversia attiene ai rapporti tra l'istituto dell'accesso documentale difensivo ex art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990 e lo strumento processuale delineato dall'art. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. (inserito dal D.L. n. 132 del 2014 convertito dalla L. n. 162 del 2014, e modificato dall'art. 5, comma 1, D.L. n. 59 del 2016 convertito dalla L. n. 119 del 2016), con il quale sono stati ampliati i poteri istruttori del giudice ordinario ai fini della ricostruzione della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria (la norma parla di "ricostruzione dell'attivo e del passivo") delle parti processuali nei procedimenti in materia di famiglia, attraverso il ricorso allo strumento di cui all'art. 492-bis cod. proc. civ. (inserito dal D.L. n. 132 del 2014 convertito nella L. n. 162 del 2014), costituito dall'accesso, con modalità telematiche, "ai dati contenuti nelle banche dati delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, nell'anagrafe tributaria, compreso l'archivio dei rapporti finanziari" (v. così, testualmente, il comma 2 dell'art. 492-bis cod. proc. civ.). La questione si inquadra nella più generale problematica costituita dai rapporti tra l'accesso documentale ex artt. 22 ss. L. n. 241 del 1990 e gli strumenti di acquisizione dei documenti amministrativi nel processo civile, sia secondo la disciplina generale ex artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ., sia secondo la richiamata disciplina particolare introdotta nel settore dei procedimenti in materia di famiglia.

[…]

sono due le logiche all'interno delle quali opera l'istituto dell'accesso: la logica partecipativa e della trasparenza e quella difensiva*.*

Ad entrambe è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedimentali nettamente differenziate.

***La logica partecipativa è imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile**, con il solo limite rappresentato dalle esclusioni elencate nei commi 1, 2, 3, 5 e 6 dell'art. 24 della medesima legge n. 241.*

***La logica difensiva è costruita intorno al principio dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela e si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio**, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari) per la cura o la difesa dei propri interessi.*

La tecnica legislativa utilizzata nel comma 7, rispetto ai precedenti commi del medesimo art. 24, avvalora la tesi che questo aggravamento probatorio in tanto si giustifica, proprio in quanto si fuoriesce dalla stretta logica partecipativa e di trasparenza, per entrare in quella, diversa, difensiva.

9.2 Con riguardo a questo aspetto, che concerne - come sopra anticipato - il secondo profilo sul quale occorre soffermarsi, vanno fatte alcune considerazioni.

*In primo luogo, **l'accesso difensivo è costruito come una fattispecie ostensiva autonoma, caratterizzata (dal lato attivo) da una vis espansiva capace di superare le ordinarie preclusioni che si frappongono alla conoscenza degli atti amministrativi; e connotata (sul piano degli oneri) da una stringente limitazione, ossia quella di dovere dimostrare la 'necessità' della conoscenza dell'atto o la sua 'stretta indispensabilità', nei casi in cui l'accesso riguarda dati sensibili o giudiziari**.*

*In secondo luogo, **la conoscenza dell'atto non è destinata a consentire al privato di partecipare all'esercizio del pubblico potere in senso 'civilmente' più responsabile**, ossia per contribuire a rendere l'esercizio del potere condiviso, trasparente e imparziale, ma rappresenta il tramite per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici.*

[…]

Senza addentrarsi nella questione dogmatica della natura della situazione giuridica soggettiva dell'accesso documentale, e se cioè si tratti di diritto soggettivo o di interesse legittimo, è sufficiente in questa sede ricordare il fondamentale approdo al quale è pervenuta questa Adunanza plenaria nella sentenza n. 6 del 18 aprile 2006, che ha costruito l'istituto come situazione soggettiva strumentale per la tutela di situazioni sostanziali, a prescindere dalla qualificazione della situazione finale in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

[…]

Più in particolare, dalle previsioni normative sopra illustrate emerge una disciplina dell'accesso difensivo nel senso di:

a) esigere la sussistenza del solo nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici (v. art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990 e s.m.i.);

b) ricomprendere, tra i destinatari, tutti i soggetti privati, ivi compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, senza alcuna ulteriore esclusione (art. 22, comma 1, lettera d), con formula replicata dall'art. 2, comma 1, D.P.R. n. 184 del 2006);
c) circoscrivere le qualità dell'interesse legittimante a quelle ipotesi che - sole - garantiscono la piena corrispondenza tra la situazione (sostanziale) giuridicamente tutelata ed i fatti (principali e secondari) di cui la stessa fattispecie si compone, atteso il necessario raffronto che l'interprete deve operare, in termini di pratica sussunzione, tra la fattispecie concreta di cui la parte domanda la tutela in giudizio e l'astratto paradigma legale che ne costituisce la base legale.
Siffatto giudizio di sussunzione, che costituisce la base fondante dell'accesso difensivo, è regolato in ogni suo aspetto dalla legge (e dal rispettivo regolamento di attuazione), mostrandosi privo di tratti 'liberi' lasciati alla interpretazione discrezionale dell'autorità amministrativa, ovvero alla prudente interpretazione del giudice.
Più in particolare, la legge ha proceduto a selezionare, tra i canoni ermeneutici in astratto possibili, quelli della immediatezza, della concretezza e dell'attualità (art. 22, comma 1, lettera d), legge n. 241 cit.), in modo tale da ancorare il giudizio sull'interesse legittimante a due parametri fissi, rigidi e predeterminati quanto al loro contenuto obiettivo.
La 'corrispondenza' circoscrive esattamente l'interesse all'accesso agli atti in senso "corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata".
In tal modo - ritornando allo specifico settore dei procedimenti in materia di famiglia - ***l'accesso di un privato agli atti reddituali, patrimoniali e lato sensu finanziari di un altro soggetto privato sarà strettamente ancorato e non fuoriuscirà dalla necessità della difesa in giudizio di situazioni riconosciute dall'ordinamento come meritevoli di tutela****. Il legislatore medesimo, infatti, si è preoccupato di disciplinare il fenomeno giuridico della 'famiglia' in senso omnicomprensivo, e cioè tale da ricomprendere il momento della sua formazione, quello del suo svolgimento e quello, eventuale, della crisi e del suo scioglimento. Si tratta, all'evidenza, di situazioni giuridiche soggettive predeterminate e costruite secondo il modello dell'astratto paradigma legale, sotto il quale vengono sussunte le singole fattispecie concrete.* ***Al realizzarsi di una di queste fattispecie predeterminate, che giuridicamente corrispondono a necessità e bisogni sociali particolarmente avvertiti dalla comunità (quali, ad esempio, l'equità nella gestione dei rapporti personali e patrimoniali tra i coniugi o i conviventi e rispetto ai figli), l'unico interesse legittimante all'accesso difensivo sarà quello che corrisponderà in modo diretto, concreto ed attuale alla cura in giudizio di tali predeterminate fattispecie, in chiave strettamente difensiva****.*
Tale ultimo aspetto, più in particolare, è chiarito dal secondo dei parametri al quale si è fatto cenno, e cioè quello riguardante il cd. 'collegamento'.
Il legislatore ha ulteriormente circoscritto l'oggetto della situazione legittimante l'accesso, esigendo che la stessa, oltre a corrispondere - come finora è stato detto - al contenuto dell'astratto paradigma legale, sia anche "collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", in modo tale da evidenziare in maniera diretta ed inequivoca il nesso di strumentalità che avvince la situazione soggettiva finale al documento di cui viene

richiesta l'ostensione, e per l'ottenimento del quale l'accesso difensivo, in quanto situazione strumentale, fa da tramite.
Questa esigenza è soddisfatta, sul piano procedimentale, dal successivo art. 25, comma 2, L. n. 241 del 1990, ai sensi del quale "la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata". ***La volontà del legislatore è di esigere che le finalità dell'accesso siano dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione, e suffragate con idonea documentazione (ad es. scambi di corrispondenza; diffide stragiudiziali; in caso di causa già pendente, indicazione sintetica del relativo oggetto e dei fatti oggetto di prova; ecc.), onde permettere all'amministrazione detentrice del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione 'finale' controversa****. In questa prospettiva, pertanto, va escluso che possa ritenersi sufficiente un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando*».
(Così anche le analoghe pronunce del Cons. di Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, n. 20 e n. 21)

2. AMBITO DI APPLICAZIONE (2)

Cons. di Stato, Ad. Plen., 22 aprile 1999, decisione n. 4

Fattispecie relativa all'acceso agli atti concernenti il corso di formazione quadri per il passaggio a una qualifica funzionale superiore, proposto da un dipendente della Ferrovie dello Stato s.p.a - esperibilità del diritto di accesso nell'ambito di qualsiasi attività posta in essere dalla pubblica amministrazione, in ragione del permanente perseguimento dell'interesse pubblico - ostensibilità degli atti posti in essere dagli enti pubblici economici e dai gestori di pubblici servizi, ove influiscano sulla gestione di interessi pubblici, ivi compresi gli atti concernenti le procedure comparative di selezione del personale.

«*1. Il sig.* […]*, dipendente della s.p.a. Ferrovie dello Stato, ha partecipato al corso di formazione quadri per il passaggio al profilo di capo tecnico sovrintendente ed ha superato l'esame finale.*
Egli ha chiesto alla società di accedere agli atti riguardanti il corso ed ai titoli prodotti dai candidati, rilevando che nel caso di silenzio avrebbe proposto ricorso al TAR ai sensi dell'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241.
Col ricorso n. 855 del 1997, proposto al TAR per l'Abruzzo, sede dell'Aquila, il sig. […] *ha impugnato il silenzio serbato dalla s.p.a. Ferrovie dello Stato ed ha dedotto la violazione dell'art. 23 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 2 del d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352.*
Il TAR, con l'ordinanza n. 645 del 17 dicembre 1997, ha ordinato alla società di depositare "una allegata relazione in ordine alla vicenda di cui è controversia, con allegati i provvedimenti di cui al ricorso".
2. Con l'appello in esame, la s.p.a. Ferrovie dello Stato ha chiesto che, in riforma dell'ordinanza impugnata, sia respinto il ricorso di primo grado, poiché, a seguito della trasformazione dell'Ente Ferrovie in s.p.a., "deve ritenersi che le Ferrovie dello Stato non si inquadrino più, istituzionalmente, nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione" e che l'attività della società è disciplinata dal diritto privato, tranne i soli atti emessi nella sua qualità di concessionaria ex lege.
[…]
L'appellato si è costituito in giudizio ed ha chiesto che il gravame sia respinto.
3. Con l'ordinanza n. 1205 del 1998, la Sesta Sezione:
[…]
c) ha rimesso l'esame dell'appello all'Adunanza Plenaria.
4. Alla camera di consiglio del 22 marzo 1999 la causa è stata trattenuta per la decisione.
CONSIDERATO IN DIRITTO
[…]

2. Ritiene l'Adunanza Plenaria che, potendosi seguire l'impostazione dell'ordinanza di rimessione, vada dapprima esaminato l'ambito di applicabilità nei confronti della pubblica amministrazione degli articoli 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e vadano poi verificati i limiti entro i quali l'accesso possa aver luogo nei confronti dell'attività dei concessionari dei pubblici servizi.

3. Per quanto riguarda l'accesso agli atti di diritto privato della pubblica amministrazione, si sono formati vari orientamenti.

3.1. Per quello definito "restrittivo" dall'ordinanza di rimessione, in linea di principio va escluso l'accesso, sulla base delle seguenti considerazioni:

- gli obiettivi del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione sarebbero perseguibili solo quando essa "si presenti come autorità", e non anche quando "agisca con il diritto dei privati, senza godere di potestà particolari o di posizioni di supremazia";

- non sarebbe "giustificabile alcune intrusione" quando l'ente agisca con il diritto dei privati, poiché "il diritto di accesso rappresenta una sorta di contrappeso in favore dell'amministrato nei confronti di una posizione del soggetto pubblico o assimilato che si trovi in una condizione di potestà ed eserciti strumenti pubblicistici" (Sez. V, 17 dicembre 1996, n. 1559, in tema di accesso alla relazione inviata ad un Comune dal direttore dei lavori di cui all'art. 63 del r.d. 25 maggio 1895, n. 350).

[…]

3.2. L'opposto orientamento è stato seguito dalle decisioni per le quali anche l'attività di diritto privato "costituisce cura concreta di interessi della collettività non meno dell'attività di diritto amministrativo", non potendosi "discriminare l'attuazione della trasparenza e dell'imparzialità in base al criterio formale del regime giuridico dell'attività delle pubbliche amministrazioni" (Sez. IV, 17 giugno 1997, n. 649; Sez. VI, 3 giugno 1997, n. 843; Sez. IV, 4 febbraio 1997, n. 82, rispettivamente riguardanti l'attività del Ministero delle Finanze, dell'I.N.A.I.L. e del Ministero del Tesoro).

Si è al riguardo precisato che "l'accesso agli atti di diritto privato posti in essere da un soggetto pubblico o da un concessionario di pubblici servizi è ammissibile allorché detti atti accedano ad un'attività che, indipendentemente dal regime giuridico formale, costituisca, nella sua essenza, cura concreta di interessi della collettività" (Sez. VI, 14 aprile 1998, n. 484).

3.3. Per un orientamento intermedio, l'accesso agli atti di diritto privato delle pubbliche amministrazioni (e degli enti pubblici economici) va ammesso, tranne quando si tratti "di attività esclusivamente privatistica e del tutto disancorata dall'interesse pubblico di settore istituzionalmente rimesso alle cure dell'apparato amministrativo" (Sez. IV, 15 gennaio 1998, n. 14, che ha ammesso l'accesso agli atti della S.A.C.E., riguardanti una pratica di indennizzo in relazione ad un contratto da eseguire all'estero per la costruzione di un tronco stradale).

4. ***Ritiene l'Adunanza Plenaria che l'istituto dell'accesso trovi applicazione nei confronti di ogni tipologia di attività della pubblica amministrazione.***

4.1. L'art. 22 della legge n. 241 del 1990 ha disciplinato il "diritto di accesso ai documenti amministrativi", "al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale", e ha dato attuazione all'art. 97 della Costituzione, per il quale la legge assicura "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".
Tali principi costituiscono i valori essenziali di riferimento di ogni comportamento dell'amministrazione.
Le esigenze del buon andamento e della imparzialità "dell'amministrazione" (come disciplinate dall'art. 97 della Costituzione) riguardano allo stesso modo l'attività volta all'emanazione dei provvedimenti e quella con cui sorgono o sono gestiti i rapporti giuridici disciplinati dal diritto privato.
***Ogni attività dell'amministrazione, anche quando le leggi amministrative consentono l'utilizzazione di istituti del diritto privato, è vincolata all'interesse collettivo, in quanto deve tendere alla sua cura concreta, mediante atti e comportamenti comunque finalizzati al perseguimento dell'interesse generale**.*
L'attività amministrativa è quindi configurabile non solo quando l'amministrazione eserciti pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando essa (nei limiti consentiti dall'ordinamento) persegua le proprie finalità istituzionali mediante una attività sottoposta, in tutto o in parte, alla disciplina prevista per i rapporti tra i soggetti privati (anche quando gestisca un servizio pubblico o amministri il proprio patrimonio o il proprio personale).
4.2. In attuazione del principio costituzionale per cui l'attività amministrativa nel suo complesso deve essere trasparente e controllabile, l'art. 22 della legge n. 241 del 1990 (nonché l'art. 1 ss. del decreto legislativo 24 febbraio 1997, n. 39, attuativo della direttiva comunitaria n. 313 del 1990 in materia di ambiente) non ha attribuito decisivo rilievo alla natura pubblicistica o privatistica degli atti nei cui confronti si chieda l'accesso e non ha indicato una particolare tipologia di atti dell'amministrazione nei cui confronti l'accesso sia radicalmente precluso.
[…]
L'accesso, quindi, va escluso nei soli casi espressamente previsti dalla legge (cfr. l'art. 24 della legge n. 241 del 1990 e l'art. 8 del d.P.R. n. 352 del 1992, l'art. 4 del decreto legislativo n. 39 del 1997), ma non per il solo fatto che sia rivolto verso gli atti che, tenuto conto delle leggi amministrative di settore, sono disciplinati dal diritto privato.
[…]
*4.4**. L'amministrazione non può dunque negare l'accesso agli atti riguardanti la sua attività di diritto privato solo in ragione della loro natura privatistica.***
Chi ne ha interesse, anche quale dipendente, può accedere agli atti di un procedimento dominato dai principi di buona fede e correttezza oltre che da quello di legalità.
Anche in relazione a trattative in corso per il sorgere di obbligazioni e contratti, chi ne ha interesse può formulare l'istanza di accesso proprio per verificare se è stata violata la normativa pubblicistica (cfr. art. 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e art. 56 della legge 1990, n. 142, come interpretati da Sez. V, 31 dicembre 1998, n. 1996; Sez. V, 22 marzo 1995, n. 454, per cui l'imprenditore del settore può contestare la sussistenza dei presupposti posti a base di una trattativa privata conclusa con altri).
[…]

5. Occorre a questo punto esaminare l'ambito di applicazione dell'art. 23 della legge n. 241 del 1990 e l'art. 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 39 del 1997, per i quali l'accesso si esercita anche nei confronti degli "enti pubblici" e dei "concessionari di pubblici servizi".

5.1. Dal punto di vista soggettivo, nell'ambito dei "concessionari di pubblici servizi" vanno annoverati tutti i soggetti, comunque denominati, che gestiscono un servizio pubblico (come inteso dall'art. 33 del decreto legislativo n. 80 del 1998), sulla base di un titolo giuridico, sia esso la legge o un atto anche non avente il nomen di concessione (ad esempio per conto del Servizio sanitario nazionale: Sez. Un., 12 luglio 1995, n. 7641; 27 aprile 1995, n. 4679; 24 novembre 1994, n. 9971; 9 ottobre 1990, n. 9923).

L'imprenditore privato, quando svolge in base a tale titolo il servizio pubblico, è assoggettato dall'art. 23 della legge n. 241 del 1990 ad un regime sostanziale particolare (che incide anche sulla sua organizzazione interna), perché è tenuto a soddisfare gli interessi pubblici e a far esercitare l'accesso (nei limiti consentiti dalla stessa legge e dal regolamento di cui al d.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, ovvero, in materia di ambiente, dalla direttiva comunitaria n. 313 del 1990 e dal decreto legislativo n. 39 del 1997).

5.2. Dal punto di vista oggettivo dell'attività svolta dal gestore, il legislatore (in coerenza con la tendenza che non attribuisce rilievo decisivo alla natura del soggetto che cura gli interessi collettivi) ha disposto che le esigenze di trasparenza dell'attività amministrativa e del suo svolgimento imparziale concernano anche le attività di natura tipicamente negoziale e materiale (svolte in regime pubblicistico nei soli casi previsti dalla legge) con cui si gestisce un servizio pubblico e si entra in contatto con gli utenti.

Il richiamo agli enti pubblici, anche economici, ed ai concessionari di pubblici servizi evidenzia che in linea di principio la legge consente l'accesso alle loro attività di interesse pubblico, anche se sottoposte in tutto o in parte alla disciplina sostanziale del diritto privato: gli interessi collettivi meritano una identica tutela quando è gestito un servizio pubblico, poco importando sotto tale aspetto se esso sia svolto da un soggetto pubblico o da un privato in regime di mercato e concorrenza o di esclusiva (il che fa risultare al pubblico un vero e proprio alter ego dell'amministrazione).

Anche l'attività degli enti pubblici economici e dei gestori di pubblici servizi, quando si manifesta nella gestione di interessi pubblici, rientra quindi nell'ambito di applicazione dell'art. 97 della Costituzione (e non dell'art. 41, sulla libertà dell'iniziativa economica): *essa, pur se sottoposta di regola al diritto comune, è svolta, oltre che nell'interesse proprio, anche per soddisfare quelli della collettività ed ha rilievo pubblicistico, sicché si deve attenere ai principi della trasparenza e del buon andamento (le cui violazioni possono anche indurre l'amministrazione, o le autorità indipendenti, a esercitare i propri poteri di autotutela, di vigilanza e di controllo).*

[…]

Sulla base di tali criteri, ***un interesse pubblico prevalente è ravvisabile quando il gestore del servizio (spontaneamente o in applicazione di una norma) ponga in essere un procedimento di natura comparativa con criteri precostituiti, per la selezione del personale più meritevole e per organizzare con efficienza il servizio****.*

Le scelte effettuate all'esito di tale procedimento hanno un rilievo pubblicistico, da un lato perché si tratta della selezione di coloro che fanno parte della complessiva organizzazione del gestore, entrano in contatto col pubblico e determinano la qualità del servizio, e dall'altro perché si ripercuotono sull'utenza le iniziative e le proteste di coloro che, in forma individuale, associativa o sindacale, lamentino che le scelte finali si siano basate su comportamenti scorretti.

[…]

Pertanto, quando il gestore di un servizio pubblico pone in essere un procedimento disciplinato dal diritto privato, prevale l'interesse pubblico alla trasparenza e può chiedere l'accesso chi abbia interesse ad accertare se vi sia stata una scorrettezza.

6. Tenuto conto dei criteri che precedono, ritiene l'Adunanza Plenaria che la s.p.a. Ferrovie dello Stato debba consentire all'appellato l'accesso agli atti del procedimento indetto per il conferimento di promozioni ai propri dipendenti.

[…]

9. L'appello è nel suo complesso infondato e va respinto.

Va pertanto confermata la pronuncia appellata, con cui è stato ordinato alla s.p.a. Ferrovie dello Stato di consentire l'accesso a tutti gli atti riguardanti il corso di formazione quadri, cui ha partecipato l'appellato».

Cons. di Stato, Ad. Plen., 28 giugno 2016, sentenza n. 13

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti la procedura selettiva per una figura di capo-squadra nella società per azioni Poste Italiane - qualifica della Società quale organismo di diritto pubblico e conseguente applicabilità della disciplina sull'accesso con riferimento al pubblico servizio di cui è affidataria - accessibilità degli atti correlati alle procedure selettive di avanzamento qualora incidenti negativamente sugli interessi dei lavoratori coinvolti.

«*Con l'atto di appello in esame (n. 1124/15, notificato il 30 gennaio 2015) si contesta la sentenza del Tribunale Amministrativo per l'Emilia Romagna, Bologna, sez. I, n. 1042/14 del 31 ottobre 2014, con cui è stato accolto il ricorso proposto per l'annullamento della procedura selettiva, indetta dalla società P.I. s.p.a. per un posto di "Capo Squadra", procedura svoltasi il giorno 6 novembre 2013 presso il CMP di Bologna. In particolare il ricorrente - in servizio presso detta unità lavorativa, al livello "D" - chiedeva l'accesso alla seguente documentazione: 1) elaborati relativi alle prove scritte della selezione, con riferimento a quelli depositati da lui stesso e dagli altri candidati, risultati vincitori o idonei; 2) documenti contenenti i criteri valutativi adottati; 3) verbali della Commissione esaminatrice.*

[…]

In sede di appello - resa nota, in via preliminare, la già avvenuta esecuzione della sentenza - si affermava tuttavia l'interesse dell'ente ad un riesame dell'indirizzo giurisprudenziale, formatosi prima che intervenissero per il medesimo "radicali mutamenti giuridici": dal carattere ormai ampiamente concorrenziale dell'attività svolta alla recente quotazione in borsa del 40% del capitale, disposta con D.P.C.M. del 16 maggio 2014. L'attuale assetto di P.I. sarebbe, dunque, del tutto svincolato da quel

controllo di altre Amministrazioni, che era stato in precedenza richiamato dalla giurisprudenza come prova di una persistente natura pubblicistica, ormai completamente superata.
In rapporto a quanto sopra, con ordinanza del Consiglio di Stato, sez. III, n. 4230/15 del 10 settembre 2015 è stata sollevata questione di legittimazione passiva di P.I. s.p.a. in rapporto alla procedura di cui trattasi: procedura che vincola non solo le pubbliche amministrazioni, ma anche i "soggetti di diritto privato" (ma, per quanto riguarda questi ultimi, "limitatamente alla loro attività di pubblico interesse") ad ammettere l'accesso ad atti, anche interni, dei medesimi, per ragioni riconducibili alla trasparenza ed imparzialità dell'Amministrazione, previo bilanciamento con eventuali interessi contrapposti.
[…]
Preso atto delle opposte argomentazioni delle parti, la causa è stata quindi trattenuta in decisione.
Motivi della decisione
E' sottoposta all'Adunanza Plenaria una questione complessa, inerente al diritto di accesso - a norma degli articoli 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come successivamente modificata ed integrata - dei dipendenti di P.I. s.p.a., con riferimento al rapporto di impiego (di natura privata) in corso fra gli stessi e la citata società.
[…]
E' noto come, sul piano soggettivo, la società P.I. sia subentrata, con intenti di efficientamento del servizio, alla preesistente amministrazione centrale, nata dopo l'unità d'Italia con L. 5 maggio 1862, n. 604 (cosiddetta riforma postale, che prevedeva offerta di servizi a tariffa unica su tutto il territorio nazionale), assumendo prima forma di ente pubblico economico, poi di società per azioni, in attuazione della L. 29 gennaio 1994, n. 71 (conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 1 dicembre 1993, n. 487, recante trasformazione dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero). A norma dell'art. 1, comma 2, del citato D.L. n. 487 del 1993 spetta al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) deliberare "in ordine alla proprietà ed al collocamento delle partecipazioni azionarie, favorendone la massima partecipazione tra i risparmiatori". L'attuale società per azioni, controllata con circa il 60% di partecipazione dal Ministero dell'Economia, ha visto dal 27 ottobre 2015 collocata sul mercato azionario una quota del 40% circa del capitale; detta società - pur operando, oltre che nel settore dei servizi postali, anche in ambito finanziario, assicurativo e di telefonia mobile, in regime di concorrenza - è in ogni caso tuttora concessionaria del cosiddetto servizio postale universale (che implica la fornitura obbligatoria - con correlativi esborsi statali a parziale copertura degli oneri - di servizi essenziali di consegna di lettere e pacchi, ad un prezzo controllato, a tutti i Comuni italiani, come dimostra il preannuncio di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea, in presenza della decisione di non recapitare più la posta a 4.000 Comuni, in quanto servizio ritenuto non remunerativo; cfr. anche al riguardo Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2014, n. 2720).
[…] *All'assetto proprietario di maggioranza - che fa capo al Ministero dell'Economia (ex Ministero del Tesoro), che nomina il Consiglio di Amministrazione, si affiancano il controllo e la vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico (che ha accorpato quello delle Comunicazioni) e della Corte dei Conti; il Collegio dei revisori è composto da tre membri effettivi e tre supplenti, interamente designati dalle medesime Amministrazioni di riferimento (cfr. art. 4 D.L. n. 487 del 1993 cit). L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) è competente ad adottare provvedimenti regolatori in materia di qualità e caratteristiche del servizio universale, disciplinato peraltro da contratto di*

programma, in cui controparte del gestore postale è il Ministero dello Sviluppo Economico. ***Sussistono dunque, sul piano soggettivo, sufficienti elementi per qualificare la società P.I. come organismo di diritto pubblico****, come definito dal già ricordato art. 3, comma 26, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163. In termini sostanzialmente conformi, peraltro, si è espressa in più occasioni la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2001, n. 1206 e 24 maggio 2002, n. 2855; Cons. Stato, sez. III, n. 2720/2014 cit.).*

[…]

La qualificazione di P.I. s.p.a. come organismo di diritto pubblico è dunque un fattore che rende pacifica l'estensione a detta società delle norme in tema di accesso, ma non chiarisce i limiti, entro cui l'attività societaria deve ritenersi di "pubblico interesse".

[…]

Nell'ottica sopra indicata - e prescindendo da ulteriori tematiche, estranee al presente giudizio - il rapporto di impiego presso P.I. s.p.a. potrebbe considerarsi circoscritto all'attività esclusivamente privatistica dell'ente, del tutto disancorata dall'interesse pubblico di settore, istituzionalmente affidato all'apparato di cui trattasi e perseguito, comunque, in via non esclusiva, ma congiuntamente ad attività di stampo imprenditoriale.

Nell'ordinanza di rimessione tale soluzione è ricondotta, in particolare, allo stato di soggezione, riconducibile solo agli utenti del servizio pubblico e non anche ai dipendenti della società.

L'adunanza Plenaria condivide solo in parte tale prospettazione.

Appare difficile negare, infatti, sia che il rapporto di lavoro implichi lo "svolgimento di un'attività strettamente connessa e strumentale alla quotidiana attività di gestione del servizio pubblico" (Ad. Plen. n. 4/1999 cit.), sia che i dipendenti della società, incaricata di tale servizio possano vantare un "interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento a cui si chiede l'accesso" (art. 22, comma 1, lettera "b" della L. n. 241 del 1990 cit), sia infine che configuri una disparità di trattamento l'attuazione di modalità differenziate di tutela del predetto interesse, a seconda che si tratti di utenti o di lavoratori.

E' anche necessario, tuttavia, attribuire significato alla disposizione legislativa (art. 22 cit., lettera "e") che assimila all'amministrazione ai fini di cui trattasi i soggetti privati, ma "limitatamente alla loro attività di pubblico interesse".

A quest'ultimo riguardo - e con riferimento al quesito specificamente proposto, per la decisione richiesta nel caso di specie - l'Adunanza Plenaria ritiene che non si possa prescindere dal recente rafforzamento del principio di trasparenza, operato col già richiamato D.Lgs. n. 33 del 2013, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 35, della L. 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione). Nello stesso articolo, al quindicesimo comma, la trasparenza dell'attività amministrativa è definita come "livello essenziale....delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili", anche con specifico riferimento, per quanto qui interessa (al comma 16), a "concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale", nonché alle "progressioni in carriera", di cui all'art. 24 del D.Lgs. n. 150 del 2009 (Attuazione della L. 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni); è altresì specificato (al comma n. 34 del medesimo art. 1) che "Le disposizioni dei commi da 15 a 33 si applicano alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165....agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione Europea"; quanto sopra con la

precisazione (al comma 36), secondo cui "Le disposizioni, di cui al D.Lgs. adottato ai sensi del comma 35 integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione....". Con la medesima legge (art. 1, comma 37) è stato modificato l'art. 1, comma 1 ter della L. n. 241 del 1990, inserendo tra i principi generali dell'attività amministrativa l'assicurazione che i soggetti privati, "preposti all'esercizio di attività amministrative", forniscano - per l'attuazione di detti principi (economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza) - "un livello di garanzia non inferiore a quello a cui sono tenute le pubbliche amministrazioni....".
Dall'esame sistematico delle disposizioni sopra citate emergono non solo la considerazione del rapporto di lavoro, come fattore strumentale alla normale gestione del servizio pubblico postale (Cons. Stato, sez. VI, n. 2855/2002 cit.), ma anche la rilevanza ex se di tale rapporto, per l'osservanza di regole di imparzialità e trasparenza, che vincolano tutti i soggetti chiamati a svolgere funzioni pubbliche (anche nella veste di datori di lavoro), nell'ambito di servizi che le amministrazioni intendono assicurare ai cittadini, direttamente o in regime di concessione.
Ad avviso di questa Adunanza Plenaria, tuttavia, nel settore lavorativo di cui trattasi opera - benchè in una prospettiva diversa (avendo qui rilievo il contesto normativo sotto indicato e non la giurisprudenza comunitaria in tema di appalti, per quanto riguarda gli organismi di diritto pubblico: sentenza C. Giust., C - 396/06 Aigner cit.) - l'accezione restrittiva rilevata per l'applicazione della direttiva 2004/17/CE, riferita agli enti erogatori di acqua e di energia, nonché a quelli che forniscono servizi di trasporto e servizi postali. Tali enti - in quanto titolari di diritti speciali ed esclusivi - agiscono nell'ambito dei settori sopra indicati, ma svolgono anche attività in pieno regime di concorrenza, direttamente esposti alle regole del mercato e possono, per tale ragione, vedere in qualche misura attenuata la disciplina propria delle amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda il rapporto di lavoro - strumentale a tutte le attività svolte - gli obblighi di trasparenza appaiono dunque coerentemente suscettibili di delimitazione, con riferimento al combinato disposto degli articoli 11, comma 3, del D.Lgs. n. 33 del 2013 (ambito soggettivo degli obblighi di trasparenza), 1, comma 1, del D.Lgs. n. 165 del 2001 (ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in tema di organizzazione degli uffici e di ottimale utilizzazione delle risorse umane) e 1, comma 16 della già ricordata legge delega n. 190 del 2012: disposizioni, quelle appena richiamate, che consentono di ***circoscrivere l'accesso ai settori di autonoma rilevanza pubblicistica (e non di quotidiana gestione del contratto di lavoro), ovvero alle prove selettive per l'assunzione del personale, alle progressioni di carriera e a provvedimenti attinenti l'auto-organizzazione degli uffici, quando gli stessi - benchè doverosamente ispirati a tutti i principi, di cui all'art. 24 del già citato D.Lgs. n. 150 del 2009 - incidano negativamente sugli interessi dei lavoratori****, protetti anche in ambito comunitario (ad esempio, in tema di mobilità, o di stabilizzazione dei rapporti di lavoro precari).*
Nella situazione in esame, pertanto, doveva ritenersi ammissibile l'accesso agli atti richiesti, in quanto attinenti a procedura selettiva di avanzamento, soggetta alle ricordate regole di imparzialità e trasparenza*.*
[…]
In base alle argomentazioni svolte, l'Adunanza Plenaria afferma quindi i seguenti principi di diritto:
a) ***la società P.I. s.p.a. è soggetta alla disciplina, di cui agli articoli 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241, con riferimento al pubblico servizio di cui è affidataria****;*

b) ***il diritto di accesso è esercitabile dai dipendenti della medesima società, limitatamente alle prove selettive di accesso, alla progressione in carriera ed ai provvedimenti di auto-organizzazione degli uffici, incidenti in modo diretto sulla disciplina, di rilevanza pubblicistica, del rapporto di lavoro***».

3. LEGITTIMATI, ENTI ESPONENZIALI E INTERESSE (27)

a. Soggetti privati e soggetti pubblici (2)

Cons. di Stato, Sez. V, 7 novembre 2008, sentenza n. 5573

Fattispecie relativa all'accesso, da parte di un Comune, agli atti di gestione e funzionamento di un ente ecclesiastico esercente attività ospedaliera nell'ambito del servizio sanitario nazionale - configurabilità in astratto del diritto di accesso in capo a una pubblica amministrazione nei confronti di un'altra pubblica amministrazione, previa verifica che l'istante sia soggetto amministrato al pari di un privato - legittimità del diniego dell'accesso nel caso di specie, ispirato a finalità di controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione destinataria dell'istanza e all'esercizio di pubblici poteri.

«1. Il TAR Puglia, con la sentenza impugnata, ha rigettato il ricorso proposto dal comune di Acquaviva delle Fonti nei confronti dell'Ente ecclesiastico Ospedale Miulli per il riconoscimento del diritto di accesso, di cui alla richiesta comunale del 19 giugno 2007, ai seguenti documenti:
- progetti e collaudi nonché certificazioni e libretti delle manutenzioni dell'impianto di riscaldamento/climatizzazione, a seguito di denuncia dei dipendenti dell'Ospedale;
- documentazione sui criteri e metodologie di espletamento dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti (capitolato d'oneri, contratto di appalto, registri di carico e scarico, formulari), di pulizia e sanificazione locali (capitolato d'oneri e contratto di appalto), di lavanderia (capitolato d'oneri e contratto di appalto) e di mensa (capitolato d'oneri, contratto di appalto e conservazione alimenti e bevande), a seguito di segnalazioni di insalubrità da parte di alcuni cittadini;
- documentazione sui parcheggi (contratto di appalto e capitolato d'oneri), a seguito di richiesta di alcuni cittadini - in ragione dell'onerosità dei parcheggi di attivazione di un servizio bus che colleghi la struttura al centro cittadino.
2. Avverso detta sentenza ha proposto appello il Comune
[…]
All'udienza del 22 aprile 2008 il ricorso è stato trattenuto in decisione.
4. L'appello è infondato.
[…]
Invece, l'acquisizione di documenti amministrativo da parte dei soggetti pubblici, salva l'ipotesi di cui all'art. 43, comma 2, D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 (consultazione diretta da parte di una pubblica amministrazione o gestore di servizio pubblico degli archivi dell'amministrazione certificante per l'accertamento d'ufficio di stati, qualità e fatti ovvero di dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini), è regolamentata dal principio di leale collaborazione istituzionale (art. 22, comma 1, lett. b, e comma 5, L. n.241/1990 e successive modificazioni), per cui la relativa esigenza deve trovare soluzione in rapporti di tipo interorganico o

intersoggetivo, avvalendosi a seconda dei casi di soluzioni di coordinamento, vigilanza, direzione o semplice collaborazione. ***Ciò non esclude che possa configurarsi in concreto la fattispecie di una pubblica amministrazione che si trovi in posizione di soggetto amministrato rispetto al altra pubblica amministrazione*** *(ad es. in materia di sovvenzioni o contributi oppure in materia tributaria)* ***ed in quanto tale avente titolo all'accesso alla stessa stregua di un soggetto privato****, come del resto confermato dall'art. 3, comma 4, D. P.R. 27 giugno 1992 n. 354 (cfr. parere del Consiglio di Stato - Commissione speciale, n. 1137/95 del 3 febbraio 1997).*

Per cui in astratto non può escludersi un diritto di accesso del Comune ai documenti amministrativi detenuti dall'Ospedale Miulli, che è ente ecclesiastico civilmente riconosciuto (V. Cass. S. U. 28 giugno 1989 n.3121), per quanto concerne l'esercizio dell'attività ospedaliera nell'ambito del servizio sanitario nazionale (cfr. delibera G. R. n. 1579 del 23 ottobre 2006, di autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria nei limiti dei posti letto ivi indicati).

4.2. Peraltro, nel caso in esame correttamente il TAR ha negato il diritto di accesso, considerando che in effetti il Comune ha chiesto la documentazione per esercitare poteri pubblici (ad es. adozione ordinanze ex 50 D. L.vo n.267/2000, attivazione di un servizio bus per collegare il centro cittadino alla struttura sanitaria) e comunque per svolgere una vigilanza generalizzata sull' operato dell'Ente.

Ciò trova conferma nell'istanza del 19.5.6.2007 che appunto richiama da una parte l'art. 50 D.L.vo n. 267/2000 e l'esigenza di decidere in ordine all'attivazione del nuovo servizio bus e dall'altra richiede una molteplice e diversificata documentazione (criteri e metodologie di espletamento dei servizi di raccolta e trasporto rifiuti, con capitolato d'oneri, contratto di appalto, registri di carico e scarico, formulari; pulizia e sanificazione locali con capitolato d'oneri e contratto di appalto; lavanderia con capitolato d'oneri e contratto di appalto; mensa con capitolato d'oneri, contratto di appalto e conservazione alimenti e bevande; parcheggi con contratto di appalto e capitolato d'oneri).

Ne discende che effettivamente il Comune ha agito per esercitare un controllo generalizzato sull'attività dell'Ente, il che è espressamente precluso dall'art. 24, comma 3, L. n.241/1990 e successive modificazioni, e non per la tutela di una specifica situazione giuridicamente tutelata.

Oltre tutto non spetta al Comune la competenza a governare e verificare l'efficienza dell'apparato costituente il servizio sanitario regionale (art. 2, 3, 3 bis, 4, 8 quater d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 e successive modificazioni e integrazioni), a differenza da quanto si sarebbe potuto dedurre dalla l. 23 dicembre 1978 n. 833.

[…]

4.4. Correttamente infine il TAR si è pronunciato direttamente sull'istanza di accesso, pur in mancanza di un esplicito diniego da parte dell'Ente.

Occorre tener presente che ***il giudizio in materia di accesso di cui all'art. 25 L. n.241/1990 e successive modificazioni, anche se si atteggia come impugnatorio nella fase della proposizione del ricorso, in quanto rivolto contro l'atto di diniego o avverso il silenzio diniego formatosi sulla relativa***

istanza ed il ricorso è da esperire nel termine perentorio di 30 giorni *(V. le decisioni di questo Consiglio, A. P., 24 giugno 1999 n.16 e 18 aprile 2006 n.6),* ***è sostanzialmente rivolto ad accertare la sussistenza o meno del titolo all'accesso nella specifica situazione alla luce dei parametri normativi, indipendentemente dalla maggiore o minore correttezza delle ragioni addotte dall'Amministrazione per giustificarne il diniego*** *(V. le decisioni di questo Consiglio, sez. V, 11 maggio 2004 n. 2966 e, sez. VI, 9 maggio 2002 n. 2542). Tanto è vero che, anche nel caso di censure avverso il silenzio diniego sull'accesso, l'Amministrazione può dedurre in giudizio le ragioni che precludono all'interessato di avere copia o di visionare i relativi documenti e la decisione da assumere, che deve comunque accertare la sussistenza o meno del titolo all'esibizione (ai sensi dell'ultimo comma del menzionato art. 25), si deve formare tenendo conto anche di tali deduzioni (V., in materia di silenzio diniego su istanza di accesso, la decisione di questo Consiglio, sez. IV, 2 luglio 2002 n. 3620).*
5. Di conseguenza l'appello va respinto».

Cons. di Stato, Sez. V, 27 maggio 2011, sentenza n. 3190

Fattispecie relativa all’accesso agli atti concernenti l’affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas in un ente locale avanzata dal medesimo ente locale nei confronti della società affidataria del servizio, allo scopo di procedere a un nuovo affidamento - legittimità dell’accesso esperito da un soggetto pubblico - principio di leale cooperazione.

«[…] *6. Rispetto al vaglio del merito della causa riveste a questo punto, difatti, carattere prioritario la disamina del richiamo che parte appellante fa al principio di leale cooperazione istituzionale di cui all'art. 22, comma 5, della legge n. 241\1990 ("L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici... si informa al principio di leale cooperazione istituzionale").*
[…]
Non pare invero dubbio che l'esigenza di accesso avvertita da una Pubblica amministrazione debba disporre di una tutela di base almeno equivalente a quella accordata dalle norme generali del diritto pubblico alla generalità dei consociati, a meno di non incorrere in un inopinato quanto illogico ribaltamento di rapporti, in fatto di intensità di tutela, tra interessi privati e pubblici.
6c. ***Atteso allora che l'art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 241\1990 annovera pur sempre tra i soggetti "interessati" anche i portatori di interessi pubblici, anche un "soggetto pubblico" può quindi avvalersi, ove ritenga, dell'istituto dell'accesso ai documenti*** *(in tal senso, almeno in parte, cfr. C.d.S., V, n. 5573 del 7 novembre 2008).*
Le quante volte ciò accada, ***il richiamo legislativo al principio di leale cooperazione istituzionale non è però privo di valenza****.*

Tale canone, pur nella sua elasticità, esige comportamenti coerenti e non contraddittori, un confronto su basi di correttezza e apertura alle altrui posizioni e al contemperamento degli interessi, e, d'altro canto, non tollera atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati (cfr., tra le tante, C. Cost. n. 379 del 27\7\1992 e n. 242 del 18\7\1997)».

b. Portatori di interessi pubblici e diffusi - enti esponenziali (10)

Cons. di Stato, Sezione IV, 26 gennaio 2009, sentenza n. 453

Fattispecie relativa all'accesso agli atti richiesto da un'associazione antiusura iscritta in apposito elenco provinciale presso la Prefettura - legittimazione.

«1. - L'Associazione indicata in epigrafe ha proposto appello avverso la sentenza del T.A.R. Lazio n. 8872/2008, che aveva respinto l'impugnativa della medesima intesa all'annullamento della nota del Comando Generale della Guardia di Finanza n. 166743 del 22 maggio 2008, con cui era stato negato l'accesso e l'estrazione di copia di atti amministrativi "con particolare riguardo ad accordi e, comunque, atti che dimostrino la collaborazione tra Associazioni e/o, comunque, organizzazioni dedite alla lotta dei fenomeni estorsivi ed usurari e la Guardia di Finanza, finalizzati alla individuazione dei fattori sociali di radicamento e sviluppo dei suddetti fenomeni criminali e delle strategie sul piano economico e produttivo per contrastarne i rischi".
[…]
6.1. - Va anzitutto rilevato che ***non viene contestata la legittimazione dell'Associazione in parola all'esercizio del diritto di accesso ai documenti richiesti, riguardanti atti che attengono ad un possibile contenzioso nel settore in cui l'Associazione stessa opera****, relativo all'assistenza e solidarietà nei confronti dei soggetti danneggiati da attività estorsive o dall'usura ai sensi della legge 23 febbraio 1999, n. 44.*
[…]
Come sottolineato dallo stesso T.A.R. Lazio, Sez. I bis, con sentenza 27 ottobre 2008 n. 9190, emessa in occasione di identica vicenda riguardante la domanda rivolta all'Arma dei carabinieri, ***l'istanza di accesso non risulta in realtà indeterminata, avendo invece lo specifico fine della individuazione della documentazione richiesta, attinente soltanto agli accordi ed alle collaborazioni con le associazioni e fondazioni antiracket e antiusura, ossia con organismi che operando nel settore ottengono anche l'iscrizione in un apposito elenco provinciale istituito presso ogni Prefettura ai sensi del D.M. 24 ottobre 2007, n. 220****.*
[…]
È evidente, infatti, che ***dalla richiesta esula ogni intento di "controllo" tanto meno "generalizzato" sull'attività dell'Amministrazione, essendo***

espressamente preordinata ad acquisire unicamente gli atti specificati nella richiesta.
[…]
6.4. - Non si vede, poi, in qual modo l'Amministrazione potrebbe subire, esaudendo la richiesta di accesso, "eccessivi intralci nella propria attività gestoria"».

Cons. di Stato, Sez. VI, 23 febbraio 2012, sentenza n. 1034

Fattispecie relativa alla richiesta di accesso agli atti presentata da un sindacato - legittimazione del sindacato sia a tutela dei propri interessi che di quelli degli appartenenti alla categoria rappresentata - necessità di tutelare il diritto alla riservatezza dei controinteressati.

«*1.- Il Sindacato indipendente Banca centrale Antitrust - Sibc Cisal in data 21 aprile 2011 ha presentato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato una istanza di accesso finalizzata ad acquisire elementi per verificare il rispetto della normativa vigente e degli accordi sindacali sottoscritti dall'Autorità "in materia di assunzione del personale con contratto a tempo determinato in assegnazione temporanea proveniente da altre pubbliche amministrazioni (con particolare riferimento agli uffici di assegnazione, al regime giuridico relativo a tali assunzioni, al trattamento economico, ai titoli di studio ed ai requisiti professionali posseduti dagli assunti)".*
[…]
Nel caso in esame, il giudice di primo grado, pur avendo accolto il ricorso, ha puntualizzato che "la dimostrata presenza di singole posizioni soggettive per le quali possa (in ragione del concreto contenuto degli atti offerti in conoscenza) fondatamente predicarsi la presenza di dati sensibili e/o altrimenti preclusivi alla divulgabilità, ben potrà trovare tutela in idonee forme di "opacizzazione" ovvero di "oscuramento" di elementi comunque suscettibili di identificazione soggettiva".
[…]
In definitiva, se nel rito in materia di accesso i controinteressati sono coloro che hanno diritto alla tutela della riservatezza e se, nella specie, tale tutela deve essere assicurata nei confronti dei titolari dei dati sensibili e personali, le disposizioni modali predefinite nella sentenza di primo grado fanno sì che tali soggetti sono stati adeguatamente protetti senza necessità che il Tar disponesse l'integrazione del contraddittorio.
[…]
In primo luogo, deve rilevarsi come la giurisprudenza di questa Sezione abbia più volte avuto modo di affermare che "sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione" (sentenza 11 gennaio 2010, n. 24). ***Le organizzazioni sindacali sono, pertanto, legittimate ad agire a tutela***

sia degli interessi delle organizzazioni stesse, sia degli interessi giuridicamente rilevati degli appartenenti alla categoria rappresentata.

[…]

In secondo luogo, la stessa giurisprudenza, sopra richiamata, ha puntualizzato come la legittimazione non possa tuttavia "tradursi in iniziative di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'amministrazione datrice di lavoro, sovrapponendosi e duplicando compiti e funzioni demandati ai soggetti istituzionalmente ed ordinariamente preposti nel settore di impiego alla gestione del rapporto di lavoro".

[…]

Per quanto attiene, infine, alla asserita mancanza di un interesse reale ed effettivo dei dipendenti in relazione all'oggetto dell'istanza di accesso, è sufficiente richiamare il costante orientamento di questo Consiglio secondo cui ***il "collegamento" tra l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto e la documentazione richiesta deve essere, "genericamente, mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, e non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse"*** *(Cons. Stato, sez. III, 13 gennaio 2012, n. 116).*

[…]

L'Adunanza plenaria di questo Consiglio, con la sentenza 3 giugno 2011, n. 10, ha già avuto modo di affermare, con riferimento ad una fattispecie diversa ma con argomentazioni estensibili a tutte le controversie in cui ad agire in giudizio siano enti esponenziali di interessi collettivi, che per valutare tale conflitto occorre avere riguardo a quello che viene definito "interesse istituzionalizzato". Non è, dunque, sufficiente che l'azione proposta possa, in concreto, ledere la posizione di taluni dei soggetti appartenenti alla categoria purché l'ente persegua l'interesse che ha costituito la ragione della creazione dell'ente stesso. *Nel caso di specie è indubbio che l'interesse che viene in rilievo è quello al rispetto delle normative di disciplina delle modalità di instaurazione del rapporto di lavoro, con la conseguenza che non sussiste la situazione conflittuale prospettata*».

<u>Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 aprile 2012, sentenza n. 7</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti di un ente pubblico economico (SIAE), inerenti alla gestione patrimoniale (acquisto di obbligazioni emesse da una società poi fallita) - legittimazione all’accesso dei singoli associati alla SIAE in quanto titolari di una situazione giuridicamente tutelata - carenza di interesse degli enti rappresentativi (Codacons e Associazione per la tutela degli utenti dell'informazione, della stampa e del diritto d'autore) per carenza di una posizione differenziata e tutelata della platea rappresentata (ma non associata) - limiti all’accesso delle associazioni rappresentative di interessi diffusi.

«1. Con istanza in data 9 settembre 2009, il Codacons, l'avv. Carlo Rienzi e l'Associazione per la Tutela degli Utenti, dell'Informazione, della Stampa e del Diritto d'autore, hanno chiesto al Ministero per i beni e attività culturali e alla Società italiana autori ed editori (in prosieguo Siae) l'ostensione dei seguenti documenti:

- copia delle delibere assembleari con le quali è stata disposta la proposizione di una azione di responsabilità nei confronti dei componenti il consiglio di amministrazione, che dispose di investire importi di notevole entità di titolarità della Siae nell'acquisto di obbligazioni emesse dalla società Lehman Brothers;

- copia degli atti afferenti al conferimento dell'incarico ad uno o più legali per la tutela dei diritti e degli interessi della Siae e, di riflesso, dei suoi soci in relazione alla procedura concorsuale a carico della società Lehman Brothers;

- copia degli atti introduttivi di giudizi o riguardanti eventuali trattative stragiudiziali, finalizzati alla tutela degli interessi e dei diritti della Siae e dei suoi associati relativamente al c.d. "crack Lehman Brothers".

2. Con il ricorso n. 9528 del 2009, proposto al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il signor Carlo Rienzi, il Codacons e l'Associazione per la tutela degli utenti dell'informazione, della stampa e dei diritti d'autore (in prosieguo Associazione per la tutela degli utenti) hanno impugnato il diniego emanato dalla Siae con la nota del 9 ottobre 2009.

3. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con la sentenza 19 maggio 2011, n. 4384, ha estromesso dal giudizio il Ministero per i beni e le attività culturali e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha dichiarato inammissibile il ricorso, sia per difetto di notifica ai controinteressati, sia per difetto di legittimazione attiva e di interesse dei ricorrenti.

[…]

5. Avverso tale sentenza, gli originari ricorrenti hanno proposto l'appello in epigrafe n. 8219 del 2011, esponendo le ragioni illustrate in primo grado e criticando le proposizioni della sentenza, con le argomentazioni di cui si dirà appresso.

6. La Siae, costituitasi in giudizio, ha chiesto che sia confermata la statuizione del TAR sulla inammissibilità del ricorso per difetto di notifica ai controinteressati, ed ha sostenuto la correttezza della sentenza per le ragioni che saranno riferite più avanti.

7. Il Consiglio di Stato, sezione VI giurisdizionale, ha pronunciato sul riferito appello con una sentenza parziale, con contestuale ordinanza di rimessione della causa all'esame dell'Adunanza Plenaria, in data 8 febbraio 2012 n. 677, sulla quale si tornerà più avanti, il cui esame veniva iscritto al ruolo per la camera di consiglio del 26 marzo 2012.

8.1. Frattanto, in data 30 gennaio 2012, il Codacons, l'avv. Carlo Rienzi e l'Associazione per la difesa degli utenti dell'informazione, della stampa e del diritto d'autore, nonché il maestro Stefano Valente in qualità di socio Siae, hanno depositato altro ricorso in appello, registrato al n. 643 del 2012, per la riforma della sentenza 17 ottobre 2011 n. 7996, con la quale il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. seconda quater, ha dichiarato inammissibili i ricorsi n. 3532 del 2011 e n. 5193 del 2011, previamente riuniti, proposti dagli stessi istanti per l'annullamento delle note con le quali la Siae e il Ministero per i beni e le attività

culturali avevano respinto le istanze di accesso, presentate, rispettivamente, il 4 febbraio 2011 e il 7 aprile 2011.

[…]

11.1. La rimessione all'Adunanza Plenaria concerne:

a) la sussistenza della legittimazione e dell'interesse degli appellanti a proporre il ricorso di primo grado;

b) le conseguenze della eventuale riconosciuta ammissibilità della pretesa degli appellanti poiché essi mirano dichiaratamente ad ottenere copia degli atti posti in essere dalla Siae.

[…]

Alla camera di consiglio dell'Adunanza Plenaria del 26 marzo 2012, uditi i difensori delle parti, i due appelli [non[1]] sono stati trattenuti in decisione.

Motivi della decisione

[…]

4.2 L'impugnazione proposta dagli appellanti in qualità di associati alla Siae è fondata.

È utile rilevare che, anche ad avviso della difesa della Siae (memoria del 9 marzo 2012), "l'associato è bensì titolare, nei confronti dell'ente, di una posizione differenziata rispetto al quisque de populo, ma tale qualità lo abilita - al di là degli strumenti rappresentativi di democrazia interna - ad interessarsi alle vicende relative alla gestione dell'ente solo qualora e nei limiti in cui esse riguardino la propria posizione giuridica e ricadano sulla propria sfera di interesse.".

Secondo la Società controinteressata, tuttavia, al singolo associato non spetterebbe altra posizione personale, sfera di interesse o status, che non sia riconducibile alla "ripartizione dei proventi dei diritti d'autore tra gli aventi diritto" (Statuto, art. 1, lett. h), per cui non sussisterebbe a beneficio dell'associato altro diritto di accesso che quello collegato e strumentale alla tutela della sfera suddetta.

A sostegno della tesi la Siae fa leva sull'art. 106, comma 1, del proprio Regolamento generale, che disciplina il diritto di accesso a "dati, informazioni e documenti concernenti la posizione personale dell'associato", per inferirne che la norma riconosce agli associati il diritto di acquisire tutte le informazioni e gli atti che concernono la ripartizione dei propri proventi, ma non anche i "documenti concernenti l'attività istituzionale dell'ente", come ritenuto, si assume "erroneamente", nell'ordinanza di rimessione.

Tanto si desumerebbe, secondo la Siae, dal collegamento funzionale tra il detto comma 1, e il comma 2 dell'art. 106 cit., dove si dispone che "Le verifiche dei conti della ripartizione, ivi compresi, per la Sezione Musica, i programmi delle pubbliche esecuzioni relativi al periodo al quale si riferisce la ripartizione, hanno luogo nei giorni fissati dalla Società e nei locali da questa indicati.". Se ne dovrebbe dedurre che sono solo questi gli atti cui l'associato avrebbe accesso.

Il Collegio osserva che tale opinione sarebbe da condividere solo se, in base alla normativa statutaria e regolamentare dell'Ente, non fosse individuabile alcuna

[1] Così nel testo originario per un refuso.

"posizione personale" dell'associato se non quella collegata alla ripartizione dei diritti d'autore.
Ma non è così, perché pare innegabile che anche l'associato che non abbia titolo alla ripartizione di proventi goda pur sempre di una posizione che lo rende titolare di obblighi e diritti diversi ed autonomi rispetto a quello di percepire quanto gli è dovuto in qualità di autore o editore.
Basti citare, quanto ai primi, l'obbligo di versare la quota di iscrizione e i contributi associativi annui, i diritti di segreteria e i rimborsi spese (art. 17 Regolamento generale); quanto ai secondi, le posizioni relative all'elettorato attivo e passivo all'assemblea generale (art. 4 Statuto), alla partecipazione alle commissioni di sezione (art. 124 Regolamento generale) e ai comitati disciplinari (art. 28 Regolamento generale) nonché di fruire delle attività solidaristiche e delle iniziative promozionali (borse di studio, sussidi, incentivi) di cui agli art. 20 e 21 dello Statuto.
In altri termini, la normativa interna della Siae conferisce all'associato in quanto tale un ruolo di membro attivo di quel determinato corpo sociale, al cui funzionamento può cooperare in svariate funzioni, e dal quale è destinato a ricevere una serie di benefici ulteriori rispetto a quelli per i quali si è richiesta l'iscrizione.
In questo quadro non può stupire, che, con una sentenza non lontana, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sez. III n. 1158 del 2004) abbia riconosciuto l'interesse all'annullamento della deliberazione dell'Assemblea della SIAE in data 26 giugno 2003, con cui sono stati designati il Presidente ed i componenti del CDA dell'ente impugnate elezioni, "indipendentemente dalla circostanza che i ricorrenti non siano componenti dell'Assemblea dell'ente, in quanto è nella loro sfera giuridica la pretesa della regolarità delle elezioni stesse e, di conseguenza, della piena legittimazione degli organi di governo dell'ente.".
Ed è anche evidente che ai fini della tutela di quella sfera giuridica assuma rilievo essenziale la gestione del patrimonio, che la Siae deve utilizzare per l'assolvimento dei suoi compiti "nell'interesse degli associati" (art. 1 Regolamento generale).
Appare dirimente, a tale riguardo, la circostanza che, a causa della nota procedura concorsuale riguardante la Lehman Brothers, la Siae abbia subito una perdita nel proprio patrimonio, come attestato dalla stessa Siae, da ultimo con la nota in data 4 gennaio 2012 (doc. 2°.10°, depositato nell'appello n. 643 del 2011), con la quale si assicurano gli appellanti che la Società "continuerà a svolgere tutte le azioni necessarie per il recupero delle somme a suo tempo investite", con l'assistenza di uno studio legale specializzato.
Il generico interesse dell'associato alla prudente e corretta amministrazione del patrimonio, dalla quale dipende il soddisfacimento delle posizioni attive che si collegano al suo status, assume nella fattispecie un connotato di palpabile concretezza, in relazione alle criticità collegabili ad una perdita finanziaria.
***L'associato, quindi, in quanto titolare di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, deve essere considerato soggetto "interessato", ai sensi dell'art. 2 comma 1, lett. b), della legge n. 241 del 1990** (come modificata dall'art. 15 della legge n. 15 del 2005), fonte del diritto all'accesso ai documenti delle pubbliche amministrazioni.*

In tale prospettiva, risultano prive di pregio le obiezioni avanzate dalla controinteressata basate sul fatto che i due appellanti non possono dimostrare di aver subito alcun danno nell'area della ripartizione del diritto di autore, posto che tale profilo non esaurisce la sfera degli interessi dei soggetti medesimi nel rapporto con la Siae.

4.3 Con diversa argomentazione, la Siae contesta la pretesa degli appellanti rilevando che la vigilanza sul funzionamento della Società compete all'assemblea (art. 5, comma 1, lett. d) dello Statuto), che esercita la rappresentanza dei "soci" che la eleggono, per compiere per loro conto quelle funzioni che non sarebbe possibile ai circa 90 mila iscritti.

A tale riguardo, va osservato che anche la Siae sembra condividere, almeno in linea astratta (ultima memoria, pag. 19), l'avviso manifestato nella sentenza/ordinanza di rimessione (pag. 15), secondo cui "le regole sull'elezione dei rappresentanti dei soci non incidono negativamente sui diritti sostanziali e su quelli derivanti dal relativo status", salvo a precisare che nella specie non si verte in tema di rapporti tra il socio e l'amministrazione in una società di capitali, per cui risulta non appropriato il richiamo all'art. 2476, comma 2, cod.civ., che prevede una sorta di diritto di accesso del socio che non partecipa all'amministrazione.

L'obiezione, benché fondata quanto allo specifico riferimento normativo, non si rivela idonea a contrastare la tesi degli appellanti. La disciplina dell'accesso agli atti amministrativi, infatti, non condiziona l'esercizio del relativo diritto alla titolarità di una posizione giuridica tutelata in modo pieno, quale il diritto soggettivo del soggetto che ha conferito un capitale in una società commerciale, essendo sufficiente il collegamento con una situazione giuridicamente riconosciuta anche in misura attenuata. ***La giurisprudenza afferma, infatti, che la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedimentali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto*** *(Consiglio di Stato, sezione VI, 09 marzo 2011, n. 1492).*

Sul punto, pertanto, si può concludere nel senso dell'accoglimento dell'appello proposto dai signori Carlo Rienzi e Stefano Valente in qualità di associati alla Siae.

5. Al contrario, gli appelli proposti dal Codacons e dall'Associazione per la tutela degli utenti dell'informazione, della stampa e del diritto d'autore, non sono fondati.

Il Collegio non intende mettere in discussione l'emersione e la progressiva affermazione del ruolo che le associazioni dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici ha assunto nell'ordinamento, e il contributo che la loro azione arreca alla realizzazione dei valori accolti nella Costituzione.

Il fenomeno è lucidamente descritto dalla sentenza, ampiamente richiamata dalle appellanti a sostegno delle proprie ragioni, con la quale la Corte di cassazione, Sez. Terza civile, 18 agosto 2011 n. 1735, a proposito di azioni giudiziarie intraprese a norma dell'art. 3 della legge n. 281 del 1998, ha riconosciuto al Codacons il merito, senza sostituirsi con la proprie azioni alle iniziative dei singoli, di "spianare ad esse

la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata".
La fattispecie in esame, tuttavia, attiene allo specifico problema della sussistenza del diritto di accesso, ai sensi dell'art. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e s.m., a determinati atti di una pubblica amministrazione.
Che il giudizio debba svolgersi alla stregua dei precetti di questa legge è confermato anche dall'art. 26, comma 1, della legge sulle associazioni di promozione sociale, 7 dicembre 2000 n. 383, cit., sulle cui disposizioni fa principalmente leva la domanda delle appellanti.
La norma recita, infatti: "Alle associazioni di promozione sociale - è tale è sicuramente il Codacons per aver prodotta la relativa documentazione - è riconosciuto il diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 22, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n. 241."
Segue il comma 2, fortemente valorizzato dalle appellanti, secondo cui: "Ai fini di cui al comma 1, sono considerate situazioni giuridicamente rilevanti quelle attinenti al perseguimento degli scopi statutari delle associazioni di promozione sociale.".
Fin dalle prime pronunce del Consiglio di Stato sull'interpretazione dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, (sezione IV, 26 novembre 1993, n.1036) fu riconosciuta la legittimazione del Codacons ad esercitare il diritto di accesso ai documenti dell'Amministrazione in relazione ad interessi che pertengono ai consumatori e utenti di pubblici servizi.
Cionondimeno, già nella sentenza citata, si precisò che ***la disposizione di cui all'art.22, comma 1, della legge n.241 del 1990, pur riconoscendo il diritto di accesso a "chiunque vi abbia interesse" non ha tuttavia introdotto alcun tipo di azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato sulla Amministrazione, tant'è che ha contestualmente definito siffatto interesse come finalizzato alla "tutela" di "situazioni giuridicamente rilevanti"****.*
Anche sulla scorta dell'art. 2 del primo regolamento attuativo della legge, con riferimento all'accesso, approvato con d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, fu chiarito che ***l'interesse che legittima la richiesta di accesso, oltre ad essere serio e non emulativo, deve essere "personale e concreto", ossia ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico nesso: in sostanza occorre che il richiedente intenda difendere una situazione di cui è portatore,*** *qualificata dall'ordinamento come meritevole di tutela, non essendo sufficiente il generico e indistinto interesse di ogni cittadino alla legalità o al buon andamento dell' attività amministrativa.*
Da questo indirizzo interpretativo la giurisprudenza del Consiglio di Stato non si è mai discostata *(Sez. VI, 23 novembre 2000, n. 5930; Sez. IV, 6 ottobre 2001 n. 5291; Sez. VI, 22 ottobre 2002 n. 5818; Sez. V, 16 gennaio 2005 n. 127; Sez. IV, 24 febbraio 2005, n. 658; Sez. VI, 10 febbraio 2006 n. 555; Sez. VI, 1 febbraio 2007 n. 416).*
Il detto orientamento, del resto, ha ricevuto ulteriore supporto dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, cit. con la quale sono state apportate modifiche alla legge n. 241 del 1990. Con la novella, non solo è stato introdotto nell'art. 24, il comma 3,

secondo cui sono inammissibili istanze di accesso "preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni", ma anche e, soprattutto, si è meglio definita la figura del soggetto "interessato" all'accesso, come quello che - come era già prescritto - abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, ma anche che - ed è questa l'innovazione - tale situazione sia "collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

La puntualizzazione chiarisce che, per stabilire se sussiste il diritto all'accesso, occorre avere riguardo al documento cui si intende accedere, per verificarne l'incidenza, anche potenziale, sull'interesse di cui il soggetto è portatore.

***In altri termini, essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata non è condizione sufficiente perché l'interesse rivendicato possa considerarsi "diretto, concreto e attuale", essendo anche necessario che la documentazione cui si chiede di accedere sia collegata a quella posizione sostanziale, impedendone o ostacolandone il soddisfacimento**.*

Nell'attuale controversia, le Associazioni appellanti si dichiarano portatrici, a norma del loro Statuto, di un interesse collettivo o diffuso dei consumatori e degli utenti dell'informazione, della stampa e del diritto d'autore, e, come tali, affermano aver diritto all'accesso ai documenti richiesti in quanto la cattiva gestione del patrimonio della Siae ha determinato un pregiudizio agli interessi delle categorie rappresentate.

Secondo lo schema logico imposto dall'art. 22 della legge n. 241 del 1990, appena ricordato, occorre verificare se gli atti, cui si chiede di accedere, siano in qualche modo collegati con la suddetta situazione giuridica, vale a dire se la conoscenza degli atti stessi, e le iniziative eventualmente conseguenti, siano in grado di concorrere alla tutela della medesima situazione giuridica.

Il quesito va risolto in senso negativo.

Come osservato in sede di esame degli appelli dei signori Rienzi e Valente, il patrimonio della Siae deve essere gestito nell'interesse dei soli associati, che, in quanto tali, possono beneficiare di incrementi patrimoniali ed essere esposti a pregiudizi per eventuali perdite.

Al contrario, la vasta ed indifferenziata platea dei consumatori e utenti del diritto d'autore, che le appellanti intendono rappresentare, non può ricevere alcun nocumento da decurtazioni del patrimonio della Siae né giovarsi in alcun modo del recupero di capitali venuti meno per effetto di investimenti pregressi, cui, invece, è legittimamente interessato il singolo associato.

[…]

Le associazioni appellanti possono certamente farsi promotrici di iniziative tese ad assicurare legalità dell'azione amministrativa anche nei confronti della Siae, quanto all'esercizio delle attività di interesse pubblico che ad essa competono, ma risultano sprovviste di una posizione differenziata e qualificata che dia titolo ad accedere agli atti riguardanti la gestione del patrimonio, di cui può beneficiare solo la base associativa.

[…]

Gli appelli delle associazioni, pertanto vanno rigettati».

Cons. di Stato, Sez. III, 4 maggio 2012, sentenza n. 2559

Fattispecie relativa alla richiesta di accesso agli atti presentata da un sindacato di polizia - legittimazione del sindacato sia *iure proprio*, sia a tutela degli interessi della categoria rappresentata - autonomia del diritto di accesso rispetto al diritto di informazione dei sindacati - necessità di tutelare il diritto alla riservatezza dei controinteressati.

«1. - Il Ministero dell'Interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, ha impugnato la sentenza del TAR di Roma che ha accolto il ricorso proposto dalla "Federazione CONSAP - Italia Sicura", per l'accertamento del diritto ad accedere, ai sensi dell' art. 25 della L. n. 241 del 1990, alla documentazione di cui all'istanza presentata, in via amministrativa, il 12 febbraio 2007, concernente i provvedimenti di assegnazione temporanea del personale di polizia, disposti ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. n. 254 del 1999, negli anni 2005 e 2006; e per la conseguente condanna del Ministero dell'Interno ad esibire la sopradetta documentazione.
[…]
7.1. - Anzitutto ***va confermata la piena legittimazione delle organizzazioni sindacali ad azionare il diritto di accesso, sia iure proprio, sia a tutela di interessi giuridicamente rilevanti della categoria rappresentata, purché esso non configuri una forma di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'Amministrazione datrice di lavoro****. Vanno decisamente in questo senso le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 1351/2009 e n. 24/2010, applicando più generali principi messi in luce da precedenti sentenze che hanno riconosciuto in via estesa e sistematica il diritto di accesso a tutela di interessi collettivi e diffusi, con il limite che esso "non giustifica un generalizzato e pluricomprensivo diritto alla conoscenza di tutti i documenti riferiti all'attività di un gestore di un servizio.."(Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 555/2006).*
[…]
7.5. - ***L'esercizio del diritto di accesso costituisce, rispetto ai diritti di informazione riconosciuti per legge al sindacato, uno strumento del tutto autonomo, ma è per converso legittimato dallo stesso tipo di interesse e dalla stessa ratio che sostiene le norme sul diritto di informazione****. L'esistenza di queste dimostra in modo tangibile che i dati in materia non corrispondono ad interessi di singoli, ma ad un interesse tipicamente collettivo, in quanto riguardano la verifica della osservanza di criteri oggettivi attraverso il confronto di una pluralità di casi e l'esame di singole situazioni anomale alla luce dei criteri fissati. Si tratta quindi di un interesse specifico e proprio del sindacato, del tutto distinto da quello che i singoli associati potrebbero far valere. Non solo, ma questo interesse va oltre quello dei propri associati:* ***un sindacato non solo tutela i propri iscritti, ma anche quelli dei non iscritti e tende ad accrescere la sua forza agendo per acquisire nuovi iscritti e maggiore rappresentatività****.*

7.6. - Tale interesse è inoltre concreto e attuale perché in grado di determinare corrispondenti iniziative del sindacato a tutela degli interessi collettivi che gli sono propri e che si riferiscono alla intera categoria rappresentata, la quale è certamente nel suo complesso interessata ad evitare disparità di trattamento di casi analoghi tra i dipendenti, siano o meno iscritti al sindacato, mentre i singoli associati, ove avvantaggiati, potrebbero esserlo molto meno.

[…]

La richiesta di accesso ha, infatti, carattere accessorio e complementare rispetto a diritti di informazione che hanno la stessa portata, differenziandosi solo per il contenuto. Essa è pertanto strumentale alla medesima finalità ed è quindi - per definizione normativa - una forma di controllo consentita e legittima con riferimento ad uno specifico settore di attività, che è quello definito dal corrispondente diritto di informazione. Pertanto, ***il diritto di informazione non si confonde, ma costituisce un valido presupposto per l'esercizio di una richiesta di accesso con diversi contenuti aventi la stessa portata spaziale e temporale****.*

7.8. È invece diverso il caso dei limiti che la richiesta di accesso può incontrare per il necessario rispetto dei diritti di riservatezza del personale interessato alle assegnazioni provvisorie disposte. Il TAR ha dimostrato di tener conto di questo aspetto, disponendo l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle persone nominativamente indicate nel ricorso come destinatarie di provvedimenti di assegnazione provvisoria e prevedendo nel dispositivo che il diritto della "CONSAP" di prendere visione degli atti da essa richiesti sussisteva limitatamente alla posizione dei controinteressati intimati. Tale limite deve essere confermato in sede di appello, ma deve essere accentuato e integrato, stabilendo in aggiunta che ***l'Amministrazione deve adempiere all'accesso nei limiti e con modalità tali che consentano di rispettare il diritto alla riservatezza delle persone interessate per i dati da considerare sensibili alla stregua di quanto previsto dal provvedimento generale n. 29823 del 9 luglio 2003 dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali****.*»

<u>Cons. di Stato, Sez. V, 13 marzo 2019, sentenza n. 1670</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti relativi alle violazioni in materia di affissioni elettorali nell’ambito delle elezioni amministrative tenutesi nel 2016 nel Comune di Roma - accesso agli atti a fini ambientali: necessaria l’individuazione delle matrici ambientali compromesse e dei possibili effetti negativi - necessaria la sussistenza di un interesse concreto, diretto e attuale e di un collegamento con la situazione giuridica tutelata anche nel caso di accesso a opera di un ente portatore di interessi diffusi - valutazione del giudice amministrativo circa la sussistenza di un nesso logico-funzionale tra il fine difensivo e i documenti oggetto d’istanza.

«L'avv. C.R., candidato alle elezioni amministrative della città di Roma del 5 giugno 2016 della L. "C.R. Codacons per Roma", il Codacons e il comitato cittadino R., che ne sostenevano la candidatura, avanzavano nei confronti di Roma Capitale e di vari gruppi della Polizia locale capitolina una serie di istanze di accesso agli atti, aventi a oggetto anche la documentazione afferente ai procedimenti di accertamento, per il periodo 1 marzo - 5 giugno 2016, delle violazioni delle norme in materia di affissioni elettorali relativi ad altre liste di candidati, nonché la documentazione attestante il numero dei verbali di accertamento relativi alle violazioni delle disposizioni di cui alle L. n. 212 del 1956 (Norme per la disciplina della propaganda elettorale) e n. 515 del 1993 (Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica) notificati alle stesse liste.

I richiedenti esponevano che l'accesso era finalizzato alle esigenze difensive del predetto candidato e del comitato R. nei procedimenti di opposizione promossi innanzi al Prefetto di Roma avverso i verbali di accertamento per violazioni delle norme in materia di affissioni elettorali elevati nei loro confronti. In relazione alla contestuale segnalazione della presenza, in diverse zone della Capitale, di illecite affissioni di manifesti elettorali da parte di liste concorrenti, si richiamava poi il perseguimento delle finalità statutarie del Codacons nei confronti dei soggetti pubblici, con particolare riferimento agli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti afferenti all'uso del bene pubblico, al decoro ambientale cittadino, alla par condicio delle forze politiche partecipanti alla competizione elettorale.

Una di tali istanze veniva integralmente assentita. Per le restanti, i destinatari denegavano l'ostensione della documentazione relativa alle liste elettorali diverse da quella dei richiedenti, ovvero omettevano di provvedere.

I predetti soggetti adivano indi il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm., domandando, a mezzo dell'atto introduttivo del giudizio e di motivi aggiunti, l'annullamento dei dinieghi espressi e, occorrendo, delle presupposte norme del regolamento comunale sull'accesso agli atti n. 203 del 2003, nonché l'accertamento della illegittimità del silenzio - rifiuto, ove formatosi, con l'adozione dell'ordine di esibizione della documentazione non ostesa.

A sostegno dell'azione, i ricorrenti invocavano le finalità statutarie del Codacons, e segnatamente quelle relative alla tutela dei consumatori contro i danni ambientali, la natura del Codacons quale associazione di protezione ambientale, ai sensi della L. n. 349 del 1986 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), con conseguente possibilità di avvalersi del regime speciale di accesso di cui al D.Lgs. n. 195 del 2005 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale), e di associazione di promozione sociale, ai sensi della L. n. 383 del 2000 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale). Soggiungevano che l'interesse all'accesso del Codacons scaturiva dal pregiudizio subito dall'Associazione, quale ente di protezione ambientale riconosciuto, a causa dell'incuria riscontrata nelle strade di Roma, mentre quello del candidato sindaco, e del comitato cittadino sostenitore, veniva correlato all'esercizio del diritto di difesa in giudizio, con conseguente prevalenza

del diritto di accesso su ogni altro diritto e interesse in contrasto, ai sensi dell'art. 24 comma 7 della L. n. 241 del 1990.
Con sentenza n. 8588 del 2017 l'adito Tribunale (sezione seconda), nella resistenza di Roma Capitale, respingeva il ricorso, compensando tra le parti le spese del giudizio.
[…]
Con il ricorso all'odierna trattazione gli originari ricorrenti hanno appellato la predetta sentenza deducendo:
[…]
La causa è stata trattenuta in decisione alla camera di consiglio del 29 novembre 2018.
Motivi della decisione
1. Il primo motivo di appello è infondato sotto entrambi i profili di cui si compone.
1.1. Quanto all'accesso all'informazione ambientale, si osserva, per quanto qui di interesse, che le informazioni cui fa riferimento il D.Lgs. n. 195 del 2005, Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, concernono lo stato degli elementi dell'ambiente (aria, atmosfera, acqua, suolo, territorio, siti naturali, zone costiere e marine, diversità biologica e suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e interazioni tra questi), i fattori aventi impatto sull'ambiente (sostanze, energia, rumore, radiazioni e rifiuti, anche radioattivi, emissioni, scarichi e altri rilasci che possono incidere sugli elementi dell'ambiente di cui sopra), nonché le misure (politiche, disposizioni legislative, piani, programmi, accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa) e le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori di cui sopra e le misure o le attività finalizzate a proteggere gli stessi elementi art. 2, comma 1, lett. a), nn. 1), 2) e 3), D.Lgs. n. 195 del 2005.
Per assicurare la maggiore trasparenza possibile a tali dati, l'art. 3 comma 1 del D.Lgs. n. 195 del 2005 stabilisce che "l'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse". L'art. 5 del D.Lgs. n. 195 del 2005 elenca poi le ipotesi di esclusione dell'accesso all'informazione ambientale e tra esse annovera i casi in cui l'istanza sia manifestamente irragionevole, avuto riguardo alle finalità di garantire il diritto d'accesso all'informazione ambientale, o sia stata formulata in termini eccessivamente generici (comma 1, rispettivamente, lett. b) e c)).
[…]
***L'accesso in parola deve infatti qualificarsi per la sua connessione con le matrici ambientali potenzialmente compromesse, da indicarsi nella richiesta in uno a una ragionevole prospettazione degli effetti negativi** (in questi termini è la giurisprudenza consolidata, espressa tra l'altro da: Cons. Stato, V, 17 luglio 2018, n.4339; III, 5 ottobre 2015, nn. 4636 e 4637, cit.; IV, 20 maggio 2014, n. 2557; V, 15 ottobre 2009, n. 6339).*

Diversamente, la richiesta si risolve in "un mero sindacato ispettivo" sull'attività dell'Amministrazione *(così, Cons. Stato, 16 febbraio 2007, nn. 668, 669, 670).*

Tale ultima evenienza è riscontrabile nella fattispecie in esame.

Il riferimento all'accesso ambientale da parte degli appellanti risulta infatti palesemente estraneo alla sottesa vicenda amministrativa, nell'ambito della quale lo specifico oggetto della richiesta di accesso, avvalorato dalle circostanze congiunturali nel quale essa è stata formulata, fa emergere che ciò che viene in rilievo è esclusivamente l'interesse alla conoscenza delle sanzioni elevate nei confronti di alcuni candidati partecipanti alla campagna elettorale di cui in fatto, allo scopo di controllare se e come siano stati esercitati i poteri sanzionatori di cui dispone l'Amministrazione e poter in tal modo effettuare un raffronto con l'operato svolto dalla stessa Amministrazione nei confronti dei richiedenti.

[…]

Ben ha fatto, pertanto, il giudice di primo grado a rilevare la genericità della richiesta e la carenza del nesso con le matrici ambientali di cui al D.Lgs. n. 195 del 2005.

1.2. Le istanze di accesso per cui è causa non possono essere favorevolmente valutate neanche alla luce degli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990.

Rileva ***l'art. 22 comma 1 lett. b) della L. n. 241 del 1990 che, anche per i soggetti portatori di interessi pubblici o diffusi, richiede che il diritto di accesso sia sostenuto da un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata collegata al documento per il quale è chiesto l'accesso****.*

Tale situazione di tutela giuridica non può mai rinvenirsi in una istanza di accesso preordinata a uno scopo ispettivo, ai sensi del successivo art. 24 comma 3, che ne sancisce in linea generale l'inammissibilità.

Conformemente al dettato di legge, la giurisprudenza amministrativa chiarisce che tale finalità è estranea allo strumento dell'accesso agli atti amministrativi anche laddove esso sia esercitato dalle associazioni di categoria, e ciò per la preminente ragione che a tanto provvedono gli "organi giudiziari o amministrativi a ciò preposti" (Cons. Stato, VI, 17 marzo 2000, n.1414).

Alla stregua di tali paramenti, non può convenirsi con gli appellanti quando affermano la sussistenza di tutti i presupposti legittimanti l'accesso del Codacons alla documentazione richiesta ai sensi della L. n. 241 del 1990.

Infatti le ragioni spese dagli appellanti per rivendicare nella presente sede il loro titolo a verificare le modalità di fruizione degli spazi pubblici destinati alle affissioni elettorali e a salvaguardare la correttezza della competizione elettorale nei confronti dei possibili abusi della pubblica amministrazione rendono evidente che le istanze di accesso per cui è causa sono motivate dal precipuo scopo, puramente ed esclusivamente ispettivo, di sottoporre a verifica generalizzata l'operato delle Amministrazioni destinatarie delle istanze di accesso.

Deve quindi qui ribadirsi, in uno alla sentenza appellata, che ***l'ostensione degli atti non può costituire, neanche per le associazioni portatrici di interessi collettivi, uno strumento di controllo dell'operato della pubblica amministrazione nei cui***

confronti l'accesso viene esercitato *(ex multis, Cons. Stato, IV, 19 ottobre 2017, n.4838; V, 8 aprile 2014, n. 1663).*

2. Con il secondo motivo gli appellanti invocano la presenza di tutti i presupposti legittimanti l'accesso c.d. difensivo.

Anche tali argomentazioni non possono essere condivise.

2.1. Non sussiste dubbio sul fatto che la vastità, la varietà e l'impalpabilità degli elementi su cui, in concreto, può fondarsi l'esercizio del diritto di difesa in giudizio e il valore primario di tale diritto nell'ambito degli interessi costituzionalmente protetti determina, per un verso, la maggior ampiezza della definizione di interesse giuridicamente rilevante sottesa all'accesso c.d. difensivo, e, per altro verso, fa escludere che il giudice amministrativo investito della relativa questione, e ancor prima, l'amministrazione destinataria della richiesta di accesso agli atti, possano sindacare nel merito la concreta utilità della documentazione ai fini della difesa in giudizio.

Tuttavia, la predetta regola soffre eccezione laddove si tratti di bilanciare, alla luce dell'art. 24 comma 7 della L. n. 241 del 1990, il diritto di difesa del richiedente e gli interessi di pari rilevanza costituzionale connessi alla eventuale riservatezza delle situazioni di terzi, e individuare, conseguentemente, quale di tali sfere giuridiche sia destinata a recedere.

In tal caso, infatti, la giurisprudenza afferma che ***il giudice dell'accesso, senza spingersi a sindacare la concreta utilità della documentazione ai fini della difesa in giudizio, deve compiere una astratta valutazione, almeno a livello minimo, sulla sussistenza di un nesso logico-funzionale tra il dichiarato fine difensivo e la documentazione richiesta in sede di accesso*** *(Cons. Stato, IV, 3 settembre 2014, n. 4493).*

Il giudice di primo grado non ha pertanto errato né nell'effettuare tale valutazione né nell'escludere che nelle istanze di accesso per cui è causa sia rinvenibile un siffatto nesso.

Non si vede infatti come gli appellanti, raggiunti da sanzioni amministrative all'esito di attività di carattere vincolato dei poteri pubblici, possano giovarsi in qualche modo dall'appurare se altri soggetti, che hanno commesso le stesse violazioni sanzionate nei loro confronti o altre di analoga natura, siano stati o meno similmente sanzionati.

Infatti, come ripetutamente affermato in giurisprudenza (tra altre, Cons. Stato, IV, 27 dicembre 2011, n. 6873), il vizio di disparità di trattamento non è configurabile laddove vengano in rilievo - come nella [fattispecie] *- atti sanzionatori aventi carattere vincolato e non discrezionale, sicchè, quand'anche la diversità di trattamento potesse in concreto essere dimostrata, ciò resterebbe del tutto irrilevante ai fini della verifica della sussistenza nei confronti degli appellanti dei presupposti per l'irrogazione delle sanzioni amministrative.*

3. In definitiva, l'appello in esame va respinto».

(Sulla medesima tematica, cfr. Sez. IV, 19 ottobre 2017, n. 4838; Sez. V, 8 aprile 2014, n. 1663; Sez. VI, 25 ottobre 2012, n. 5465)

Cons. di Stato, Ad. Plen., 20 febbraio 2020, sentenza n. 6[2]

Fattispecie relativa a impugnazione da parte di singoli risparmiatori e di ente esponenziale (associazione di categoria) dei provvedimenti adottati dalla P.A. relativi allo scioglimento di istituti di credito in stato di dissesto - legittimazione degli enti esponenziali ad agire innanzi al giudice amministrativo per l'annullamento degli atti - riconoscimento derivante dall'iscrizione nello speciale elenco previsto dal codice del consumo o dal possesso dei requisiti riconosciuti dalla giurisprudenza - in presenza contestuale di interessi collettivi e individuali, la legittimazione dell'ente esponenziale sussiste solo ove l'ente faccia valere l'interesse proprio, di natura collettiva - non ricorre l'ipotesi di sostituzione processuale (art.81 c.p.c.) perché l'ente agisce per la tutela di un proprio interesse.

«Con ordinanza n. 7208 del 23 ottobre 2019, la Sezione VI, rilevato un contrasto sul punto tra le Sezioni e ritenuta ravvisabile una questione di particolare importanza, ha rimesso all'Adunanza Plenaria il seguente quesito: se alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento, fermo il generale divieto di cui all'art. 81 c.p.c.[3]*, possa ancora sostenersi la sussistenza di una legittimazione generale degli enti esponenziali in ordine alla tutela degli interessi collettivi dinanzi al giudice amministrativo, o se sia piuttosto necessaria, a tali fini, una legittimazione straordinaria conferita dal legislatore.*

Oggetto del giudizio sul quale la Sezione rimettente è chiamata a decidere, e dal quale è scaturito il quesito, sono i provvedimenti emessi il giorno 21 novembre 2015 e approvati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il successivo 22 novembre 2015, con i quali la B.D. ha disposto la risoluzione degli istituti di credito controinteressati appellati, a causa del ritenuto stato di dissesto in cui essi si trovavano, ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. n. 180 del 2015; nonché i successivi provvedimenti con i quali ha poi disposto: a) la riduzione integrale del valore delle riserve e delle azioni; b) l'azzeramento del valore nominale degli "elementi di classe 2 computabili nei fondi propri", ovvero in sintesi di parte delle obbligazioni subordinate; c) la cessione dei crediti in sofferenza ad un'unica apposita società veicolo, la permanenza delle residue obbligazioni subordinate nel patrimonio dell'istituto originario in liquidazione e la cessione delle relative aziende, così risanate dalle passività, a distinti enti-ponte, incaricati di cederle successivamente sul mercato; d) il finanziamento, infine, delle necessarie ricapitalizzazioni con l'intervento del Fondo di risoluzione, un fondo di scopo istituito con l'art. 78 del D.Lgs. n. 180 del 2015 e alimentato con i contributi obbligatori dall'articolo stesso previsti a carico delle banche operanti in Italia.

Ad impugnare i citati provvedimenti sono un gruppo di singoli risparmiatori già titolari di azioni, ovvero di obbligazioni anche subordinate emesse dagli istituti di credito in

[2] La pronuncia pur non riguardando un'ipotesi di diniego di accesso, risulta di particolare rilievo per comprendere i limiti della legittimazione ad agire degli enti collettivi.

[3] *Fuori dei casi espressamente previsti dalla legge nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui*.

questione, titoli il cui valore è stato azzerato dalle operazioni appena descritte. Tra i ricorrenti v'è anche Codacons, associazione iscritta nello speciale elenco delle associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del Codice del consumo, D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, la quale ha come fine statutario quello di proteggere, anche attraverso azioni in giudizio, i diritti e gli interessi dei consumatori e dei risparmiatori.

In primo grado il TAR Lazio ha dichiarato inammissibile il ricorso per quanto riguarda la posizione dell'associazione Codacons, ritenendola non legittimata a proporlo; lo ha invece respinto nel merito quanto alla posizione dei singoli risparmiatori, ritenendo in sintesi che l'operazione fosse stata legittimamente attuata.

Sia l'associazione sia i singoli risparmiatori hanno impugnato la citata sentenza, deducendo a supporto del gravame una serie di motivi, volti anzitutto, per quanto qui rileva, a contestare il capo della sentenza che ha dichiarato il difetto di legittimazione in capo all'associazione stessa.

La Sezione rimettente, nell'esprimere i propri dubbi, si è confrontata con la tesi posta a base della citata pronuncia di inammissibilità, rinvenendone il caposaldo nella sentenza, sempre della Sezione VI, del 21 luglio 2016 n.3303.

In quella decisione è sostenuto che nell'attuale ordinamento non sarebbe più in vigore la regola di origine giurisprudenziale del cd. doppio binario, secondo la quale gli enti collettivi, e in primo luogo le associazioni, ove presentino determinati requisiti, sono legittimate di per sé, ovvero a prescindere e in aggiunta rispetto a quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, ad impugnare dinanzi al giudice amministrativo i provvedimenti che ritengano lesivi degli interessi diffusi della collettività della quale si configurano come ente esponenziale. Tale regola sarebbe stata sostituita da un principio di tassatività, per cui la legittimazione degli enti esponenziali è eccezionale e sussiste nei soli casi espressamente previsti dalla legge, fra i quali non rientrerebbe quello in esame.

Il Collegio rimettente, viceversa, ritiene tuttora sostenibile l'orientamento tradizionale secondo il quale la legittimazione a proporre ricorso, oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge, sussiste in capo a tutte le associazioni, anche se sprovviste di legittimazione espressa in via legislativa, che rispondano a determinati criteri, costituiti dall'effettivo e non occasionale impegno a favore della tutela di determinati interessi diffusi o superindividuali, dall'esistenza di una previsione statutaria che qualifichi detta protezione come compito istituzionale dell'associazione, e dalla rispondenza del paventato pregiudizio agli interessi giuridici protetti posti al centro principale dell'attività dell'associazione.

[…]

Gli interessi coinvolti, infatti, riguardano settori come l'ambiente, la salute, ovvero, come in questo caso, la stabilità dei mercati finanziari, che i singoli potrebbero proteggere solo agendo in forma associata, con una modalità che del resto è pienamente consona allo spirito dell'art. 2 Cost, che riconosce e garantisce le "formazioni sociali" come luogo in cui la personalità dei singoli va a manifestarsi".

[…]

All'esito la causa è stata trattenuta in decisione.

[…]
Il contenzioso si riferisce dunque al settore bancario e l'interesse azionato riguarda l'ambito della tutela dei consumatori.
1.2. L'associazione dei ricorrenti (Codacons) risulta bensì iscritta nello speciale elenco delle associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del Codice del consumo, D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, ma la questione della sua legittimazione si pone in quanto il predetto codice non prevede espressamente che le associazioni in questione siano abilitate ad esperire azione di annullamento dinanzi al giudice amministrativo. In altri termini, argomentando dalla mancata espressa previsione, nell'ambito del codice del consumo, dell'azione di annullamento di provvedimenti amministrativi, e postulata la tassatività delle azioni esperibili dalle associazioni a tutela dei consumatori, tutte di pertinenza della giurisdizione ordinaria, si giunge a dubitare che le associazioni siano provviste di legittimazione generale in ordine alla tutela di interessi collettivi.
La questione - per come posta - può essere a ben vedere riguardata sotto il profilo della legittimazione, o della tipologia delle azioni esperibili: infatti, dal dato positivo della mancata previsione di un'azione (di annullamento in sede giurisdizionale amministrativa) si inferisce, in tesi, un'assenza di legittimazione, per così dire, in parte qua, ovvero, secondo il diverso angolo di visuale segnalato, e in positivo, una legittimazione limitata a proporre solo le azioni espressamente previste.
1.3. Tale ultima impostazione già di per sé suscita perplessità, in quanto la configurazione di una legittimazione selettivamente limitata quanto al diritto di azione appare come una situazione soggettiva monca, perché privata dell'ordinario diritto, di derivazione costituzionale, normalmente connesso alla titolarità di una situazione soggettiva.
[…]
2.1. Com'è noto, la protezione degli interessi "diffusi", ossia adespoti, non consentita in via teorica a causa della mancata sussistenza del requisito della differenziazione che tradizionalmente qualifica la posizione giuridica di interesse legittimo, è stata sin dagli anni '70 assicurata attraverso il riconoscimento dell'esistenza di un interesse legittimo di natura collettiva imputabile ad un ente che, in forza del possesso di alcuni requisiti giurisprudenzialmente individuati (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità, in taluni casi collegamento con il territorio) diviene idoneo ad assumerne la titolarità (Cons. Stato, V, 9.3.1973, n. 253; Cass., S.U., 8.5.1978, n. 2207; Cons. Stato, A.P., 19.11.1979, n. 24).
[…]
2.3. In relazione a tale aspetto, è ben noto l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 13 della L. n. 349 del 1986 non determina un rigido automatismo, potendo il giudice, all'esito di una verifica della concreta rappresentatività, ammettere all'esercizio dell'azione anche associazioni non iscritte, secondo il criterio del cd "doppio binario" che distingue tra la legittimazione ex lege delle associazioni di protezione ambientale di livello nazionale riconosciute (che non necessita di verifica) e la legittimazione delle altre associazioni (tra le

tante, Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554). Quest'ultima deve essere accertata in ciascuno dei casi concreti con riguardo alla sussistenza di tre presupposti: gli organismi devono perseguire statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, devono possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e devono avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso (ex plurimis, Cons. Stato., IV, 16.2.2010, n. 885).

[…]

5.1. Il primo argomento, di carattere sistematico, utilizzato, è teso a mettere in dubbio la persistente validità e attualità dell'elaborazione giurisprudenziale attraverso la quale si è ammessa la tutela degli interessi legittimi collettivi dinanzi al giudice amministrativo, a prescindere da una specifica previsione di legge (tesi del doppio binario).

[…]

L'Adunanza plenaria non condivide una siffatta lettura interpretativa della descritta evoluzione e ritiene che il percorso compiuto dal legislatore sia stato piuttosto contraddistinto dalla consapevolezza dell'esistenza di un diritto vivente che, secondo una linea di progressivo innalzamento della tutela, ha dato protezione giuridica ad interessi sostanziali diffusi (ossia condivisi e non esclusivi) riconoscendone il rilievo per il tramite di un ente esponenziale che ne assume statutariamente e non occasionalmente la rappresentanza. In altri termini, secondo questa Adunanza plenaria, l'evoluzione del dato normativo positivo non può certamente essere letto in una chiave che si risolva nella diminuzione della tutela.

[…]

5.2.3. Ma ciò che forse è ancora più significativo è il silenzio del legislatore sul generale tema della tutela degli interessi collettivi, che testimonia più di ogni altro elemento, soprattutto in epoca di iperproduzione legislativa come quella attuale, la stabilità e la profonda condivisione di un orientamento che da ormai un cinquantennio caratterizza l'approccio giurisprudenziale, e che è del tutto incompatibile con l'affermazione di un opposto principio di tipizzazione ex lege, soggettiva o oggettiva, della legittimazione a ricorrere o delle azioni esperibili, in controtendenza con l'orientamento "storico" della giurisdizione amministrativa di selezione degli interessi giuridicamente rilevanti, e perciò necessariamente tutelabili, nel confronto dinamico con il potere pubblico.

6. Il secondo argomento critico, utilizzato al fine di trarre indizi in relazione al preteso affermarsi di un principio di necessaria tipizzazione della legittimazione straordinaria delle associazioni, è ricavato da una norma processuale impeditiva, sostanziantesi nel generale divieto di sostituzione processuale sancito dall'art. 81 del Codice di procedura civile: a mente del quale "fuori dai casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui".

[…]

6.2. E' solo proiettato nella dimensione collettiva che l'interesse diviene suscettibile di tutela, quale sintesi e non sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività o alla categoria, e che dunque si dota della protezione propria

dell'interesse legittimo, sicché - per tornare alla critica mossa dall'orientamento giurisprudenziale citato, incentrata sull'asserita violazione dell'art. 81 c.p.c. - seppur è lecito opinare circa l'esistenza o meno, allo stato dell'attuale evoluzione sociale e ordinamentale, di un interesse legittimo collettivo, ***deve invece recisamente escludersi che le associazioni, nel richiedere in nome proprio la tutela giurisdizionale, azionino un "diritto" di altri. La situazione giuridica azionata è la propria. Essa è relativa ad interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo, non li incarni.*** *Non in forza di una fictio ma di un giudizio di individuazione e selezione degli interessi da proteggere, nonché della rigorosa verifica della rappresentatività del soggetto collettivo che ne promuove la tutela.*

Sin qui la ricostruzione della tutela dell'interesse diffuso, da ritenersi ancora pienamente attuale.

7. La concreta questione portata all'attenzione dell'Adunanza, riguarda, tuttavia, un caso concernente la tutela consumeristica che richiede ulteriori approfondimenti in considerazione della sussistenza di peculiari norme di settore.

Tali norme di settore, secondo la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, 21 luglio 2016 n. 3303, più volte citata quale caposaldo dell'orientamento contrario a quello prevalente, escluderebbero l'esperibilità dell'azione di annullamento.

L'art. 32-bis del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico della finanza) prevede testualmente che: "Le associazioni dei consumatori inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, sono legittimate ad agire per la tutela degli interessi collettivi degli investitori, connessi alla prestazione di servizi e attività di investimento e di servizi accessori e di gestione collettiva del risparmio, nelle forme previste dagli articoli 139 e 140 del predetto decreto legislativo".

Dallo specifico riferimento alle "forme previste dagli articoli 139 e 140" deriverebbe - secondo la ricostruzione giurisprudenziale citata - che le uniche azioni possibili sono quelle proponibili dinanzi al giudice ordinario, tese a: a) inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti; b) adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate; c) ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale nei casi in cui la pubblicità del provvedimento può contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate" (così l'art. 140 cit.)

Dunque mancherebbe, nell'attuale ordinamento, nella materia de qua, una norma che abiliti le associazioni ad agire dinanzi al giudice amministrativo a mezzo dell'azione di annullamento.

7.1. Ritiene questa Adunanza plenaria che nemmeno questo argomento, specificatamente riferito alla tutela consumeristica, sia in grado di incidere sull'attualità e validità della lunga elaborazione giurisprudenziale assolutamente prevalente, e in effetti consolidata. Ciò, non solo per le generali e dirimenti considerazioni di cui al 1.2. ma anche per quanto ci si appresta ad argomentare.

[…]

8. In conclusione, la tenuta del diritto vivente sulla tutela degli interessi diffusi non è messa in dubbio nemmeno dagli articoli 139 e 140 del codice del consumo (oggi trasposti nel nuovo titolo VIII-bis del libro quarto del codice di procedura civile, in materia di azione di classe dalla L. 12 aprile 2019, n. 31), che riguardano altro ambito processuale, e che di certo non possono essere letti nell'ottica di un ridimensionamento della tutela degli interessi collettivi nel giudizio amministrativo, nei termini sin qui chiariti dalla giurisprudenza amministrativa.

Deve quindi ritenersi che un'associazione di utenti o consumatori, iscritta nello speciale elenco previsto dal codice del consumo oppure che sia munita dei requisiti individuati dalla giurisprudenza per riconoscere la legittimazione delle associazioni non iscritte, sia abilitata a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione di legittimità*.*

La legittimazione, in altri termini, si ricava o dal riconoscimento del legislatore quale deriva dall'iscrizione negli speciali elenchi o dal possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza. ***Una volta "legittimata", l'associazione è abilitata a esperire tutte le azioni eventualmente indicate nel disposto legislativo e comunque l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità****.*

9. Alla luce di quanto sino ad ora argomentato può pertanto formularsi il seguente principio di diritto, in relazione al quesito prospettato:

*"****Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un'espressa previsione di legge in tal senso****".*

10. Tanto chiarito in relazione al generale tema della tutela degli interessi diffusi e all'astratta ammissibilità dell'azione di annullamento introdotta dalle associazioni esponenziali, ritiene l'Adunanza di dover dare alla Sezione remittente ulteriori indicazioni utili a dirimere il caso di specie, in cui, quale nota peculiare, sembra esservi la compresenza di interessi individuali e collettivi.

Si è sin qui chiarito che, fermi i presupposti individuati nel tempo dalla giurisprudenza, nessun dubbio debba porsi in ordine alla legittimazione delle associazioni, quando siano presenti, nella situazione giuridica azionata, tutti i tratti salienti dell'interesse collettivo. In altri termini, ***la legittimazione, per sussistere, deve riferirsi a un interesse originariamente diffuso, e quindi adespota, che, attenendo a beni a fruizione collettiva, si "personalizza" in capo a un ente esponenziale, munito di dati caratteri, ponendosi per tale via come interesse legittimo proprio dell'ente*** *(la qual cosa esclude la pertinenza del richiamo, per negare la legittimazione, alla sostituzione processuale di cui all'articolo 81, c.p.c.).*

10.1. La situazione in esame è tuttavia peculiare poiché gli atti impugnati hanno verosimilmente provocato la lesione di plurimi interessi legittimi individuali, e prova ne è che fra i ricorrenti vi sono anche numerosi risparmiatori.

[…]

In proposito questa Adunanza ritiene che ***quando vi sia compresenza di interessi collettivi in capo all'ente associativo e di interessi individuali concorrenti, autonomamente azionabili, sia necessario acclarare che l'ente non si sta affiancando alle posizioni individuali di più soggetti nella difesa di un interesse che resta individuale pur se plurisoggettivo - il che potrebbe al più sorreggere una legittimazione al mero intervento - ma sta facendo valere un interesse proprio, di natura collettiva nei termini dianzi evidenziati, che può coesistere con più posizioni individuali****.*

Tale accertamento non può che essere condotto alla luce dei seguenti punti fermi:

- ***l'interesse collettivo del quale si è occupata la giurisprudenza, sin qui considerata, è una "derivazione" dell'interesse diffuso per sua natura adespota, non già una "superfetazione" o una "posizione parallela" di un interesse legittimo comunque ascrivibile anche in capo ai singoli componenti della collettività*** *(sul punto, Consiglio di Stato, Sez. V, 12 marzo 2019, n. 1640).*

- ***esso può considerarsi sussistente ove riferito a beni materiali o immateriali a fruizione collettiva e non esclusiva, tenendo comunque presente****, in linea generale, che è pur possibile che un provvedimento amministrativo incida al contempo su interessi sia collettivi che individuali, ma* ***che l'associazione è legittimata ad agire solo quando l'interesse collettivo possa dirsi effettivamente sussistente secondo la valutazione che ne fa il giudice****;*

- ***la diversità ontologica dell'interesse collettivo (ove accertato secondo il criterio sin qui rappresentato), rispetto all'interesse legittimo individuale, porta ad escludere, in radice, la necessità di un'indagine in termini di omogeneità*** *(oltre che degli interessi diffusi dal quale quello collettivo promana, anche)* ***degli interessi legittimi individuali eventualmente lesi dall'esercizio del potere contestato****. Nel senso che se l'interesse collettivo c'è, si tratta di un interesse dell'ente e quindi diventa non pertinente in radice porsi anche il tema dell'omogeneità degli interessi legittimi individuali dei singoli (in tal senso, chiaramente, Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5451).*

[…]

L'omogeneità dell'interesse diffuso nella comunità o categoria rappresentata è infatti requisito consustanziale dell'interesse collettivo tutelato, inteso quale aggregazione di interessi diffusi oggettivamente assonanti secondo la valutazione che ne fa il giudicante; per converso, l'omogeneità non è requisito che debba riferirsi agli interessi legittimi individuali.

10.3. Trasferita sul piano pratico, l'affermazione può tradursi nel senso che ***non è affatto necessario che la tutela dell'interesse collettivo ridondi anche in un materiale ed effettivo vantaggio per tutti i singoli componenti della comunità o della categoria che, in relazione agli atti contestati, vantino un interesse individuale, concreto e qualificato.***

Esemplificando, e con riferimento al caso di specie, se l'interesse collettivo incarnato dall'associazione è quello di tutelare i risparmiatori in presenza di vicende amministrative o normative che ne possano mettere in pericolo il relativo patrimonio,

il requisito dell'omogeneità potrà escludersi solo se può ragionevolmente ipotizzarsi che nell'ambito della categoria rappresentata, vi possano essere risparmiatori presso i quali è diffuso un interesse opposto.
Sarebbe invece ultroneo verificare se, in concreto, tutti i singoli risparmiatori, nessuno escluso, siano stati effettivamente lesi nel patrimonio, o se piuttosto vi siano uno o più risparmiatori, controinteressati, che da quegli atti impugnati abbiano invece ritratto un vantaggio materiale, poiché così procedendo - se si aprisse cioè ad un'indagine circa la coerenza dell'interesse collettivo (oltre che rispetto all'interesse diffuso, anche) rispetto alle posizioni di interesse legittimo in ordine a "beni della vita" dei singoli - l'inevitabile risultato sarebbe quello di confondere i piani dell'interesse collettivo e della sua lesione con quello della lesione delle singole posizioni giuridiche di ciascuno dei componenti la comunità o la categoria».

<u>Cons. di Stato, Sez. IV, 14 dicembre 2021, sentenza n. 8333</u>

Fattispecie relativa all'accesso agli atti, esercitato da parte di un'associazione di tutela dei consumatori, in relazione alla verifica, da parte delle autorità di vigilanza, dello stato di crisi antecedente al commissariamento di un istituto bancario - necessità di dimostrare la presenza di un interesse diffuso, di cui l'associazione è portatrice, e la stretta funzionalità dell'accesso al conseguimento degli scopi statutari, in sintonia con la disciplina generale - non configurabilità della titolarità di un'azione ostensiva popolare in capo all'associazione.

«*1. La vicenda oggetto di causa inerisce all'istanza di accesso formulata in data 18 dicembre 2019 dal C. ai sensi sia della L. n. 241 del 1990, sia del D.Lgs. n. 33 del 2013.*
1.1. L'istanza, rivolta alla B.D. ed alla C. e fondata sull'allegato "interesse diretto, concreto ed attuale a conoscere quali accertamenti siano stati eseguiti … in relazione alla crisi bancaria della B.P.D.B.", era tesa:
- "a prendere visione ed estrarre copia degli accertamenti, delle ispezioni, delle istruttorie e delle relative risultanze eseguite dalla B.D. e dalla Consob … in relazione alla crisi bancaria della B.P.D.B., oggi commissariata" (recte, sottoposta a procedura di amministrazione straordinaria);
- "ad avere accesso ai nominativi dei soggetti (persone fisiche, enti e società) debitori nei confronti della B.P.D.B. degli ultimi 4 anni".
1.2. Sia la B.D. sia la C. rigettavano l'istanza.
[…]
1.4. Il C. proponeva ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi avverso il solo diniego della B.D.
1.5. La Commissione, con atto del 27 gennaio 2020, così decideva:

- osservava di "non essere competente in ordine alla richiesta di accesso civico presentata ai sensi del D.Lgs. n. 33 del 2013", con conseguente inammissibilità del ricorso in parte qua;
- rigettava l'istanza svolta ex L. n. 241 del 1990, escludendo di poter "riconoscere alle associazioni di tutela dei consumatori un generale potere di accesso a fini ispettivi e di vigilanza, essendo richiesto un diretto collegamento con specifiche situazioni giuridicamente rilevanti";
- aggiungeva, sul punto, che comunque "l'indagine sulla sussistenza di interesse qualificato all'accesso risulta assorbita dalla considerazione che gli atti richiesti risultano coperti da segreto d'ufficio ex art. 7 D.Lgs. n. 385 del 1993".
2. Il C. impugnava avanti il T.a.r. per il Lazio sia la decisione della Commissione, sia il pregresso diniego in precedenza espresso dalla B.D., sollecitando contestualmente, ove necessario, la disapplicazione del provvedimento del Governatore della B.D. del 16 maggio 1994.
2.1. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r. ha respinto il ricorso, sostenendo che:
- l'istanza del C. non sarebbe sorretta da un interesse sostanziale all'accesso e sarebbe, di contro, surrettiziamente tesa ad un controllo ispettivo sull'operato dell'Amministrazione, dovendosi intendere per tale "non solo il controllo che sia esteso all'intera attività di una Pubblica Amministrazione, ben potendosi tale locuzione riferire ad ogni controllo che non abbia una finalità già definita ed individuabile al momento della proposizione dell'istanza di accesso";
- del resto, in termini generali "gli enti esponenziali di interessi collettivi sono soggetti, nell'esercitare l'accesso ex L. n. 241 del 1990, agli stessi limiti e divieti ai quali soggiace il diritto di accesso di qualsiasi altro soggetto (C.d.S. Sez. IV, n. 2462/2015), tra i quali anche il divieto di utilizzarlo per finalità di controllo generalizzato";
- comunque, i documenti cui si vuole accedere, in quanto afferenti all'attività di vigilanza bancaria, sarebbero coperti da segreto d'ufficio;
- la conoscenza dei nominativi dei singoli debitori dell'istituto di credito non sarebbe di alcuna oggettiva utilità per gli scopi statutari del C.;
- quanto alla C., questa difetterebbe di legittimazione passiva, perché il ricorso alla Commissione è stato a suo tempo fatto solo in relazione al diniego all'accesso opposto dalla B.D.;
- quanto alla richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato svolta in corso di causa, questa non sarebbe stata formulata nelle forme dell'autocertificazione e, comunque, non consta che l'assunto passivo d'esercizio risultante dallo stralcio di bilancio prodotto agli atti sia poi stato calato in una dichiarazione fiscale.
3. Il C. ha interposto appello, sostenendo che:
[…]
3.2. Il ricorso è stato trattato alla camera di consiglio del 28 ottobre 2021.
4. Il Collegio osserva, in via preliminare, che:
- oggetto del presente grado di giudizio è la sola pretesa ostensiva avanzata dal C. alla B.D.;

- in questo grado di giudizio parte appellante, nonostante l'iniziale riserva, non ha formulato istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

5. Nel merito, l'appello è infondato.

6. Il Collegio, con la sintesi imposta dall'art. 3, comma 2, c.p.a., osserva che, come già acclarato da consolidata giurisprudenza, ***in tema di accesso la posizione delle associazioni portatrici di interessi diffusi (in capo alle quali si cristallizza, nella forma di un interesse proprio, un interesse appunto diffuso nella società e, in quanto tale, altrimenti adespota) non si differenzia in alcun modo da quella dei singoli individui****.*

6.1. I requisiti sostanziali per il legittimo esercizio del diritto di accesso sono, infatti, i medesimi per tutti i soggetti dell'ordinamento e si incentrano su un interesse diretto, concreto ed attuale alla specifica conoscenza documentale anelata: è proprio tale natura diretta, concreta ed attuale dell'interesse ostensivo che fonda a valle, in sede processuale, l'interesse a ricorrere avverso l'eventuale diniego.

6.2. ***L'interesse sotteso alla costituzione ed all'operatività di un'associazione di utenti****, quale quello statutariamente tutelato dal C.,* ***si proietta dunque (anche) in una dimensione di pretesa ostensiva solo ove la documentazione oggetto della richiesta sia effettivamente necessaria o, quanto meno, strettamente funzionale al conseguimento delle finalità statutarie, ciò che è onere dell'associazione stessa dimostrare.***

6.3. ***Non è, viceversa, predicabile una sorta di legittimazione ostensiva generale in capo a tali associazioni, difettando un'apposita previsione di legge****.*

6.4. Nel caso di specie, pertanto, correttamente la pretesa ostensiva è stata rigettata, posto che difetta uno specifico, puntuale e ben individuato nesso fra la conoscenza degli "accertamenti, delle ispezioni, delle istruttorie e delle relative risultanze eseguite dalla B.D. e dalla Consob … in relazione alla crisi bancaria della B.P.D.B., oggi commissariata" e gli scopi statutari del C., cui è estranea la titolarità di una sorta di azione ostensiva popolare o, a fortiori, di un sindacato ispettivo generale sull'operato delle Autorità di vigilanza.

6.5. Non valgono all'uopo né la presentazione di esposti (facoltà propria di ogni consociato che non ne differenzia né qualifica la posizione), né la costituzione di parte civile: attesa, infatti, la natura personale della responsabilità penale, l'azione civile avverso specifici soggetti che hanno rivestito posizioni apicali in un istituto di credito non legittima una richiesta di accesso riferita all'intera attività di vigilanza svolta in precedenza con riferimento all'istituto bancario stesso.

7. Per di più, i documenti cui è riferita l'istanza, in quanto antecedenti (temporalmente) e propedeutici (funzionalmente) alla sottoposizione dell'istituto di credito pugliese alla procedura di amministrazione straordinaria, attengono per tabulas all'attività di vigilanza di pertinenza istituzionale della B.D., sottratta ex lege all'accesso (art. 7 D.Lgs. n. 385 del 1993).

7.1. Peraltro, si osserva incidentalmente, la nozione di attività di vigilanza, in quanto connotata funzionalmente, è lata e non può essere ridotta alle sole funzioni espressamente tipizzate dal D.Lgs. n. 385 del 1993, estendendosi di contro a tutte

le iniziative della B.D. comunque istituzionalmente finalizzate al controllo circa l'operato degli istituti di credito.
8. La richiesta di conoscere i nominativi dei debitori della B.P.D.B. è priva di un nesso con gli scopi statutari del C. e, comunque, richiederebbe alla B.D. un'apposita attività di collazione e compilazione, laddove, come noto, nel nostro ordinamento l'istanza di accesso deve attenere a documentazione già formata dalla pubblica amministrazione destinataria dell'istanza: questa, invero, pone in capo all'Amministrazione un mero dovere di dare (ossia di rendere conoscibile un quid già precostituito), non anche un preliminare dovere di facere (ossia di confezionare una documentazione prima inesistente)».
(Cfr. anche Cons. di Stato, Ad. plen., 24 aprile 2012, sentenza n. 7; Sez. IV, 19 ottobre 2017, sentenza n. 4838; Sez. V, 8 aprile 2014, sentenza n. 1663; Sez. VI, 25 ottobre 2012, sentenza n. 5465)

Cons. di Stato, Sez. V, 25 agosto 2023, sentenza n. 7956

Fattispecie relativa a contenzioso instaurato avverso la realizzazione di un sistema pubblico di trasporto per il collegamento tra due Comuni - legittimazione ad agire degli enti esponenziali (nella fattispecie comitati spontanei di cittadini) in presenza di determinati requisiti (aderenza alla finalità statutaria, stabilità organizzativa, associativa e territoriale; irrilevanza del requisito della stabilità temporale).

«*1. Si controverte sulla filovia che dovrebbe collegare Montesilvano a Pescara. L'intervento, avendo come obiettivo quello di conseguire un decisivo decongestionamento del traffico attraverso la realizzazione di un sistema pubblico di trasporto con mezzi interamente elettrici, si propone di abbattere gli attuali importanti livelli di inquinamento da polveri sottili. Il progetto iniziale era in realtà molto più ampio, dovendo collegare anche altre località del pescarese (Francavilla). Per ragioni di finanziamento si è dunque stabilito di ripartire l'opera in tre lotti funzionali e di concentrarsi, innanzitutto, sul primo lotto che riguarda esclusivamente, come già anticipato, l'asse di collegamento tra Montesilvano e Pescara (pari a circa 8 km). Più in particolare, quanto ai fatti essenziali nonché strettamente rilevanti ai fini del decidere:*
[…]
2. Un comitato di cittadini si opponeva a tale progetto, e in particolare alla terza variante (che sostanzialmente comporta il passaggio da tram ibridi diesel-elettrici P. a tram esclusivamente elettrici ossia "Tram look"), e dunque presentava ricorso al TAR Pescara che ha ritenuto di accogliere il gravame sulla base delle seguenti ragioni:
2.1. Il comitato denota un sufficiente grado di rappresentatività: di qui la sussistenza della legittimazione attiva;
[…]

3. Tale sentenza veniva impugnata per i motivi di seguito sintetizzati:
3.1. Erroneità nella parte in cui non sarebbe stata colta la assenza di legittimazione a ricorrere in capo al ridetto comitato cittadino (in sostanza, per assenza del requisito della stabilità temporale ossia di attività protratta nel tempo nello specifico settore);
[…]
6. Alla pubblica udienza del 18 luglio 2023 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso in appello veniva infine trattenuto in decisione.
7. Tutto ciò premesso la legittimazione ad agire del comitato va comunque ritenuta sussistente.
Si rammentano al riguardo i requisiti che debbono a tal fine essere cumulativamente posseduti affinché simili formazioni sociali possano essere ammesse alla legittimazione a ricorrere: a) finalità ambientale da tutelare e che deve essere presente a livello statutario; b) consistenza organizzativa e adeguata rappresentatività dell'ente stesso (dunque: stabilità organizzativa ed associativa); c) stabilità territoriale, consistente nel collegamento effettivo tra l'associazione e l'area che si intende tutelare; d) stabilità temporale, consistente per l'appunto nello svolgimento della ridetta attività in via protratta nel tempo, con preesistenza in ogni caso - giova ripetere - rispetto all'iniziativa che si intende contrastare. Ebbene nel caso di specie difetterebbe in particolare quest'ultimo requisito, e ciò dal momento che il Comitato è sorto soltanto un mese circa prima della proposizione del ricorso di primo grado.
Al riguardo è stato tuttavia affermato secondo un più recente orientamento (Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2020, n. 7850) che:
"Sul tema del riconoscimento della legittimazione attiva dinanzi al giudice amministrativo degli enti esponenziali di interessi collettivi, sui presupposti di tale legittimazione e sulla stessa nozione di interesse collettivo, si è di recente pronunciata l'Adunanza Plenaria n. 6 del 20 febbraio 2020, che, nello specifico, ha riaffermato una giurisprudenza ben risalente di oltre cinquant'anni, ribadendo, innanzitutto, la non necessità, ai fini dell'impugnazione dell'atto amministrativo, di una legittimazione straordinaria conferita dal legislatore, ben potendo il giudice, all'esito di una verifica concreta della rappresentatività, ammettere l'esercizio dell'azione anche al di fuori di casi tassativamente indicati ex lege.
L'Adunanza Plenaria ha rilevato l'attualità dell'orientamento giurisprudenziale del c.d. criterio del doppio binario di accertamento, secondo il quale ***gli enti collettivi e in primo luogo le associazioni, ove presentino determinati requisiti da accertare caso per caso (effettiva rappresentatività, finalità statutaria, stabilità e non occasionalità e, in talune circostanze, anche collegamento con il territorio), sono legittimati all'impugnazione a tutela di interessi collettivi, a prescindere da una specifica disposizione legislativa****".*
Pertanto, prosegue questa giurisprudenza:
"Si è già detto che la ricorrente è associazione di persone a fini di promozione sociale regolarmente costituita a norma del codice civile e che esplica per statuto la

propria attività di interesse generale, come stigmatizzata dall'art. 5, comma 1 lett. a) del D.Lgs. n. 117 del 2017.

[…]

7.2. In linea generale si osserva che, anche secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107), la presenza di associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13 della L. n. 349 del 1986 non esclude, ai fini del ricorso alla giustizia amministrativa, analoga legittimazione ad agire per comitati spontanei che agiscono in ambito territoriale più circoscritto. E ciò in quanto "altrimenti opinando, le località e le relative popolazioni, interessate da minacce alla salute pubblica o all'ambiente in un ambito locale circoscritto, non avrebbero autonoma protezione, in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste espressamente legittimate per legge".

7.3. Ciò rammentato si evidenzia che:

a) l'art. 118, quarto comma, a seguito della riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, prevede che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà";

b) l'art. 3-ter (Principio dell'azione ambientale) del D.Lgs. n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente) prevede che "La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale";

c) la Convenzione di Aarhus prevede a sua volta: il più ampio "sostegno delle associazioni … che promuovono la tutela dell'ambiente" (art. 3, 4); il "più ampio accesso alla giustizia in materia ambientale" (art. 3, 5) anche da parte delle organizzazioni (art. 9, 2) "che promuovono la tutela dell'ambiente" (art. 2, 5, il quale non prevede, va osservato, alcun requisito di tipo temporale ai fini della legittimazione processuale di cui si discute); infine, l'eliminazione e comunque la riduzione di "ostacoli all'accesso alla giustizia" (art. 9, 5).

7.4. Dal quadro sopra descritto emerge dunque una forte attenzione non solo nei riguardi dei singoli ma anche dei corpi intermedi, espressamente tutelati e valorizzati dall'art. 2 della Carta costituzionale, e del ruolo che gli stessi - pure attraverso il ricorso ai mezzi giurisdizionali - possono efficacemente svolgere per la tutela di determinati interessi generali e, in particolare, per la tutela della salute e dell'ambiente.

7.5. Tanto opportunamente premesso osserva il collegio che:

7.5.1. Le associazioni ed i comitati che insorgono avverso taluni atti della PA sono solitamente costituiti proprio in occasione di un "evento scatenante". Ciò che è tra l'altro naturale, non potendosi ipotizzare che talune iniziative, dato il notevole impiego di risorse e di mezzi che normalmente richiedono, possano nascere dal nulla, in assenza ossia di una particolare fattispecie di ritenuta fonte lesiva. Pertanto:

escludere tutte le formazioni sociali costituitesi ad hoc, e dunque tutte quelle che sorgono "in occasione" di determinati eventi lesivi, vorrebbe dire escludere la gran parte di simili organismi associativi dalla possibilità di invocare tutela dinanzi ai preposti organi di giustizia, il che risulterebbe contrario rispetto ai principi contenuti nelle disposizioni internazionali, costituzionali e legislative sopra indicate;

7.5.2. Sotto diverso profilo è pacifico che la tutela uti singuli, in ossequio al medesimo orientamento giurisprudenziale sopra richiamato, soggiace a vincoli meno stringenti come la vicinitas e la prova del danno patrimoniale e personale (alla salute) asseritamente subito. Di qui una evidente disparità di trattamento, considerati i parametri richiesti per le formazioni sociali (non solo stabile collegamento ma anche stabilità temporale nei termini di cui si è già detto), tra due categorie (singoli ed associazioni) che legge (art. 3-ter cit.) e Costituzione (art. 118 cit.) collocano invece su un piano di perfetta e totale equiparazione. Disparità di trattamento che assume connotati di un certo rilievo ove soltanto si consideri il particolare regime di favore di cui godono siffatti corpi intermedi ai sensi dell'art. 2 Cost.;

7.5.3. Corollario di siffatto disallineamento è che, in termini di strategia processuale, i ricorsi vengono proposti sia come associazione sia come singoli individui (i quali sono coloro che fanno poi parte dell'associazione stessa), in modo che se non dovesse riconoscersi legittimazione processuale alla formazione sociale (per mancanza del requisito della stabilità temporale) si potrebbe pur sempre trovare ingresso nella ridetta procedura contenziosa attraverso il meccanismo del ricorso collettivo (dato dall'insieme dei singoli ricorrenti che agiscono individualmente ed i quali non sono pacificamente soggetti alle medesime limitazioni di carattere temporale) o comunque individuale: il che, ove pure non costituisse forma di elusione di quanto stabilito dal richiamato orientamento, comunque finirebbe per svuotare di significato i criteri specificamente individuati dalla giurisprudenza onde ammettere la legittimazione processuale di talune formazioni sociali;

7.5.4. In ulteriore analisi è noto - come a suo tempo messo in rilievo da autorevole dottrina - che l'esigenza di una legittimazione "di gruppo" deriva dalla preoccupazione che, pur trattandosi di interessi di alto valore sociale e di notevole rilevanza individuale, lo scontro con antagonisti più forti (i titolari ossia di autorizzazioni che determinano rilevanti impatti sul piano sanitario, paesaggistico ed ambientale) possa attenuare l'efficienza e l'effettività della tutela ove questa sia invocata dal singolo individuo. Intervenire in sede processuale mediante gruppi organizzati consente infatti, secondo il noto adagio per cui "l'unione fa la forza", di ottimizzare competenze (anche di natura tecnica) e di condividere risorse (anche di natura finanziaria, date le elevate somme richieste per accedere alla giustizia amministrativa tramite il versamento del contributo unico). In questa direzione, spingere di fatto a chiedere giustizia in forma individuale piuttosto che in forma associativa si traduce: più "a monte", nella costruzione di un vero e proprio ostacolo all'accesso ai mezzi giurisdizionali di chiaro segno contrario rispetto a quanto espressamente previsto dal citato art. 9, 5, della Convenzione di Aarhus; più "a valle", in una tutela più stemperata e dequotata delle singole matrici sanitarie,

ambientali e paesaggistiche, le quali godono invece di un certo livello di tutela rafforzata a livello costituzionale (artt. 9 e 32 Cost.);

7.5.5. Non si trascuri poi che, nell'ottica del citato art. 3-ter del codice dell'ambiente, la governance del bene ambientale passa altresì attraverso l'azione di siffatte formazioni sociali le quali, in chiave di sussidiarietà, rispondono in questo modo al problema della insufficienza della tutela pubblica di certi valori, pure costituzionalmente garantiti, mediante la tipica azione dei pubblici poteri. Azione sussidiaria, quella appena descritta, che una volta esauriti tutti i mezzi di carattere fisiologico (accesso agli atti, partecipazione al procedimento, etc.), giocoforza deve assumere natura patologica mediante il ricorso alla tutela di tipo giurisdizionale. L'orientamento giurisprudenziale che si basa, tra l'altro, sul requisito della stabilità temporale, finirebbe piuttosto per scoraggiare quelle forme di associazionismo cui la citata disposizione del codice dell'ambiente, unitamente all'art. 118, quarto comma, Cost., tende invece ad assegnare un ruolo pressoché fondamentale ai fini della tutela dell'ambiente;

7.5.6. A ciò si aggiunga che esigere tale "prova di maturità" in capo alle associazioni non riconosciute si tradurrebbe, ove non si inneschino altresì forme di tutela individuale oppure ad opera di associazioni legalmente riconosciute (art. 13 L. n. 349 del 1986), nella creazione di vere e proprie sacche di insindacabile illegittimità e, di conseguenza, nella possibile compromissione dei valori ambientali, soprattutto ove i motivi di ricorso si appalesino conclusivamente e sostanzialmente fondati;

7.5.7. Né il riconoscimento della legittimazione processuale in capo a siffatti organismi potrebbe compromettere, in qualche misura, il principio della giurisdizione soggettiva su cui poggia il sistema del processo amministrativo. E ciò in quanto le suddette formazioni sociali, benché costituite in occasione di specifiche vicende, non coltivano comunque un generico interesse alla legittimità dell'azione amministrativa quanto, piuttosto, un proprio concreto interesse giuridicamente qualificato dalla presenza di uno stabile collegamento tra la sfera soggettiva dell'ente e la fattispecie oggetto della potestà amministrativa, di solito una determinata area territoriale, di cui si chiede il sindacato. Sarebbe in altre parole più che sufficiente, onde garantire il rispetto del principio della giurisdizione soggettiva, il solo requisito della stabilità territoriale;

7.5.8. In questa direzione, l'orientamento restrittivo elaborato dalla giurisprudenza maggioritaria sembrerebbe dunque rispondere all'esigenza non tanto di garantire il rispetto dei richiamati principi della giurisdizione soggettiva quanto piuttosto di introdurre - seppure indirettamente - ulteriori forme di deflazione del contenzioso che, tuttavia, devono non solo formare esclusivo appannaggio dell'azione del legislatore ordinario ma anche considerarsi giocoforza recessive, per livello e grado di importanza, rispetto a più elevati valori di rango costituzionale come la salute, il paesaggio e l'ambiente.

7.6. Da quanto complessivamente detto ***deriva, ad avviso del collegio, che ai fini della legittimazione al ricorso di simili organismi (pure definiti in dottrina comitati d'occorrenza o spontanei) siano sufficienti i requisiti della finalità***

statutaria e della stabilità organizzativa, associativa e territoriale, non risultando altresì necessario quello della stabilità temporale*.*
7.7. Di qui, pertanto, il rigetto della relativa eccezione.
7.8. Inoltre, se i "sottoscrittori" sono ancora 4, gli "aderenti" sono invece in numero sufficiente (più di settecento, secondo quanto riferito dalla difesa di parte appellante e non altrimenti contestato dalle altre parti costituite), oltre ad uno statuto piuttosto articolato ed incentrato sulle materie oggetto di gravame (laddove si parla di tutela della Strada Parco quale "social street" della Città di Pescara), onde dimostrare la sussistenza del requisito della stabilità organizzativa (requisito avvalorato anche dalla presenza di un conto corrente e di un indirizzo mail).
Ne deriva da quanto detto il rigetto del primo motivo di appello.
[…]
13. In conclusione il ricorso in appello, con particolare riguardo all'accoglimento dei motivi affrontati ai punti 9, 10 e 11 della presente decisione, si rivela fondato e deve essere accolto con conseguente riforma della sentenza di primo grado e dunque rigetto del ricorso di primo grado».
(Sulla medesima tematica cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 7 febbraio 1995, sentenza n. 158, e 3 dicembre 1998, sentenza n. 1649; T.A.R. Lazio Roma, Sez. V *bis*, 11 novembre 2024, sentenza n. 19939)

Cons. di Stato, Sez. II, 8 febbraio 2024, sentenza n. 1295

Fattispecie relativa alla richiesta di accesso agli atti presentata da un sindacato di polizia - legittimazione del sindacato anche non rappresentativo, sia in ordine agli interessi di una categoria di lavoratori, sia in ordine alla posizione di un singolo iscritto - rappresentazione puntuale, specifica e documentata dell'interesse all'accesso - necessaria strumentalità tra il documento e la situazione finale controversa - onere probatorio ricadente sulla parte istante.

«*1. Il Ministero dell'Interno ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe che ha accolto il ricorso presentato dal Sindacato SNAP avverso il diniego di accesso ad una serie di documenti comunicato dal Commissariato di P.S. di Ostuni con nota del 6 giugno 2023, ordinando all'amministrazione di consentire l'accesso a quei documenti entro 30 giorni dalla comunicazione o dalla notifica della sentenza stessa.*
2. In punto di fatto deve rammentarsi che il predetto sindacato aveva richiesto l'accesso alla seguente documentazione: a) programmazione settimanale; b) ordini di servizio giornalieri; c) cambi turno; d) servizi di O.P.; e) reperibilità; f) fogli firma; g) riposi compensativi; h) straordinario programmato; i) straordinario obbligatorio, relativamente al periodo 1 agosto 2022 - 31 dicembre 2022.
[…]

secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, dal quale non vi è ragione di discostarsi, ***sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione*** *(Cons. Stato sez. VI, 23 gennaio 2012, n. 1034; 20 novembre 2013, n. 5511), purché l'accesso non configuri una forma di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'amministrazione datrice di lavoro (Cons. Stato, sez. III, 4 maggio 2012, n. 2559).*
[…]
nel caso di specie [che] ***il sindacato richiedente l'accesso non sia rappresentativo non incide affatto sulla sua legittimazione (nonché sulla sua astratta titolarità dell'interesse) ad agire****, giacché proprio attraverso l'esercizio del diritto di accesso può acquisire quegli atti e documenti che gli sarebbe precluso conoscere - anche per intero - per effetto dei diritti di informazione derivanti dagli accordi sindacali in materia; infatti la richiesta di accesso ha carattere accessorio e complementare rispetto ai diritti di informazione, differenziandosene solo per il contenuto (e la forma).*
Inoltre la distinzione tra sindacati rappresentativi e non rappresentativi è rilevante ai fini della partecipazione alle trattative e alla conclusione degli accordi sindacali, ma non può incidere sulla diversa e autonoma disciplina del diritto di accesso di cui alla L. n. 241 del 1990.
[…]
le finalità dell'accesso devono essere dedotte e rappresentate dalla parte istante in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione e suffragate con idonea documentazione *e ciò anche allo scopo di consentire all'Amministrazione detentrice del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta di astratta pertinenza con la situazione finale controversa, dovendosi escludersi la sufficienza di un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente o ancora instaurando poiché* ***l'ostensione del documento passa attraverso uno scrupoloso vaglio circa il nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa*** *(Cons. Stato, sez. VI, 19 maggio 2023, n. 5015). Inoltre è stato affermato che ai fini dell'accesso agli atti difensivo è necessario che sussista una strumentalità fra accessibilità dei documenti amministrativi ed esigenze di tutela, che si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio, in quanto* ***spetta alla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario per la cura o la difesa dei propri interessi*** *(Cons. Stato, sez. II, 28 marzo 2023, n. 3160)*».

Cons. di Stato, Sez. VI, 18 novembre 2024, sentenza n. 9205

Fattispecie relativa alla richiesta di accesso agli atti presentata da un sindacato a tutela sia delle prerogative sindacali sia delle posizioni dei singoli iscritti - onere di adeguata rappresentanza dell'interesse (strumentalità del documento rispetto alla situazione controversa).

«*2.1 In data 27 settembre 2023 S.R. e M.P. per le O.S.C., R.C. F.C. presentavano alla Commissione di V.S.F.P. una "Richiesta di accesso ai documenti amministrativi da parte delle Organizzazioni sindacali ex art. 22 L. n. 241 del 1990 e successive modificazioni e integrazioni";*
2.2 In particolare la richiesta di accesso aveva il seguente contenuto:
"Le O.S.C., R.C. F.C., rappresentate dai sottoscritti S.R. e M.P., dichiarando di essere rappresentanti dei sindacati sopra indicati in C. e per conto di dette organizzazioni sindacali
CHIEDONO
l'accesso nella forma della presa visione ed estrazione in copia di tutti gli atti relativi alle interlocuzioni, tra la C. e i Ministeri vigilanti (Ministero dell'economia e finanze e Ministero del lavoro e delle politiche sociali) ivi incluse le richieste di informazioni, i rilievi dei succitati Ministeri e relativi riscontri della C., le delibere della stessa C. relative all'accordo firmato tra le predette sigle sindacali e la C. il 2 e 3 marzo 2023 per il rinnovo del regolamento disciplinante il trattamento giuridico ed economico e l'ordinamento delle carriere del personale della C.V..
[…]
5. Il primo motivo di appello è fondato.
Costituisce oramai principio consolidato che la domanda di accesso:
a) debba riferirsi a specifici documenti esistenti, senza che possa implicare alcuna attività di elaborazione di dati;
b) debba essere finalizzata alla tutela di uno specifico interesse, di cui il richiedente deve essere portatore;
c) non possa essere uno strumento di controllo generalizzato dell'operato della P.A.;
d) non possa assumere il carattere di una indagine o di un controllo ispettivo, cui sono ordinariamente preposti organi pubblici.
Come ribadito di recente da Cons. Stato, sez. II, 08/02/2024, n.1295, ***sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione, purché l'accesso non configuri una forma di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'Amministrazione datrice di lavoro****.*
In particolare, la citata pronuncia ha statuito quanto segue:
*"**Il carattere propriamente collettivo e sindacale della richiesta di accesso non è sufficiente da solo a radicare un interesse valido e giuridicamente rilevante***

***in capo al sindacato richiedente se la richiesta configura una forma di controllo generalizzato sulla Pubblica Amministrazione**, quest'ultima costituendo un limite all'accesso espressamente stabilito dall'art. 24 della L. n. 241 del 1990; l'accesso a determinati documenti richiede, infatti, che sussista un interesse diretto a tutelare specifici interessi che debbono essere indicati preventivamente secondo quanto richiesto dall'art. 22 L. n. 241 del 1990.*

*Se è vero che la Pubblica Amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adito nel relativo giudizio di accesso non possono svolgere ex ante alcuna valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività dei documenti richiesto su un eventuale giudizio instaurato o instaurando, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive (Cons. Stato, sez. V, 29 settembre 2023, n. 8589; 17 luglio 2023, n. 6978), è altrettanto vero che **le finalità dell'accesso devono essere dedotte e rappresentate dalla parte istante in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione e suffragate con idonea documentazione e ciò anche allo scopo di consentire all'Amministrazione detentrice del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta di astratta pertinenza con la situazione finale controversa, dovendosi escludere la sufficienza di un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive**, siano esse riferite a un processo già pendente o ancora instaurando poiché l'ostensione del documento passa attraverso uno scrupoloso vaglio circa il nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa (Cons. Stato, sez. VI, 19 maggio 2023, n. 5015). Inoltre è stato affermato che ai fini dell'accesso agli atti difensivo è necessario che sussista una strumentalità fra accessibilità dei documenti amministrativi ed esigenze di tutela, che si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio, in quanto **spetta alla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario per la cura o la difesa dei propri interessi** (Cons. Stato, sez. II, 28 marzo 2023, n. 3160)"*».

c. Definizione di interesse (9)

<u>Cons. di Stato, Sez. IV, 29 gennaio 2014, sentenza n. 461</u>

Fattispecie relativa all'accesso agli atti (dichiarazioni reddituali) della controparte di un rapporto contrattuale di locazione immobiliare - necessità di verificare la sussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata.

«*Il sig. T., proprietario di un immobile locato alla società Mm Comunicazione ed immagine S.a.s. per usi commerciali, chiedeva all'Agenzia delle Entrate di*

Catanzaro copia delle dichiarazioni reddituali presentati negli ultimi cinque anni di imposta, dalla società, dal suo legale rappresentante e da altro socio. Avanzava dichiaratamente la richiesta in forza della necessità di conoscere le reali condizioni economiche della società e dei soci personalmente responsabili, atteso che la prima era in mora nel pagamento del canone d'affitto, aveva già comunicato preavviso di recesso dal contratto di locazione per insostenibilità economica del relativo canone, nonché programmato la trasformazione in società di capitali (trasformazione alla quale il sig. T., creditore, si era opposto).

[…]

***La legge subordina l'accessibilità del documento amministrativo ad un interesse diretto, concreto e attuale**, **corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso**. L' interesse (diretto, concreto ed attuale) è dunque riferito al documento del quale si chiede l'ostensione; la "corrispondenza" è da intendersi invece quale nesso di strumentalità o anche semplicemente connessione con una situazione giuridica che l'ordinamento protegge attraverso la concessione di strumenti di tutela (non importa se essi siano giurisdizionali od amministrativi).*

[…]

***L'amministrazione deve dunque consentire l'accesso se il documento contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall' istante, nonché alla luce di un esame oggettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata** (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) **o con essa interferiscono** in quanto la ledono, ne diminuiscono gli effetti, o ancora documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti al fine di individuare il metro di valutazione utilizzato in procedure concorsuali.*

Accertato il collegamento, ogni altra indagine sull'utilità ed efficacia in chiave difensiva del documento, od ancora, sull'ammissibilità o tempestività della domanda di tutela prospettata, è sicuramente ultronea.

[…]

***Una volta accertato il collegamento, l'amministrazione deve parimenti accertare se l'interesse sia diretto, concreto ed attuale:** ciò significa che l'istante dev'essere il portatore della posizione giuridica soggettiva tutelata (o, ovviamente un suo rappresentante), che l'esigenza di tutela non dev'essere astratta o meramente ipotetica, ed ancora, che vi siano riflessi attuali del documento sulla posizione giuridica tutelata (l'interesse non deve cioè essere meramente storico documentativo)*».

<u>Cons. di Stato, Sez. V, 14 settembre 2017, sentenza n. 4346</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti relativi alla gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica - onere di adeguata motivazione da parte dell’istante - necessità di esplicitare i presupposti di fatto e l’interesse sottesi

all’istanza e che collegano il documento alla situazione ritenuta giuridicamente rilevante.

«*Risulta dagli atti che gli immobili facenti parte di un ampio compendio sito in Ostia Lido (lotti B-D-F-G-H-N-P), originariamente destinati alla vendita sul libero mercato, erano stati concessi in locazione al Comune di Roma (ora Roma Capitale) dall'allora proprietaria, affinché fossero destinati alla sistemazione abitativa di famiglie aventi diritto ad alloggi di edilizia residenziale pubblica.*
L'odierna appellante, divenuta medio tempore proprietaria del suddetto complesso edilizio (e dunque locatrice per successione ex lege al precedente titolare), aveva esercitato il suo diritto di recesso dal contratto di locazione - a decorrere dal 31 dicembre 2012 - con raccomandate del 6 ottobre 2011. Quindi, stante il mancato rilascio degli immobili alla data indicata, adiva il giudice civile per ottenerne la restituzione.
[…]
La società proprietaria, dando per presupposto che gli immobili continuassero ad essere destinati alla sistemazione alloggiativa di nuclei familiari in condizioni di disagio abitativo, chiedeva a tal punto di poter accedere alla documentazione inerente alla gestione del compendio di sua proprietà.
In particolare, l'amministratore unico della M.E. s.r.l., con nota dell'11 novembre 2015 delegava altro soggetto "ad effettuare un accesso agli atti rivolto a richiedere e ritirare, presso gli uffici comunali competenti, in forza del contratto di locazione che lega la scrivente al Comune di Roma, copia dei contratti a campione di sublocazione che il Comune di Roma ha stipulato con gli occupanti dei suddetti immobili".
Con nota del 30 novembre 2015 Roma Capitale respingeva però l'istanza, non ravvisando la sussistenza del "requisito di interesse tutelato dalla L. 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni".
A tal punto la M.E. s.r.l. proponeva ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio avverso il suddetto rifiuto.
[…]
Il Tribunale amministrativo del Lazio respingeva però il ricorso, con sentenza 6 aprile 2016, n. 4163, sul presupposto che l'istanza non fosse stata adeguatamente motivata, in violazione dell'imprescindibile principio di cui all'art. 25 della L. 7 agosto 1990, n. 241 (Legge sul procedimento amministrativo), non essendo stato "esplicitato il fondamentale requisito dell'interesse che, ai sensi della richiamata norma di legge, non può trarsi implicitamente dalla richiesta, ma deve essere espressamente indicato dal richiedente".
[…]
All'udienza del 6 luglio 2017, dopo la rituale discussione, la causa passava in decisione.
Motivi della decisione.
Ad un complessivo esame degli atti di causa, l'appello non appare fondato.

Invero, come da consolidata giurisprudenza, ***l'accesso deve essere motivato*** *(ex art. 25 L. n. 241 del 1990)* ***con una richiesta rivolta all'ente che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente, indicando i presupposti di fatto e l'interesse specifico, concreto ed attuale che lega il documento alla situazione giuridicamente rilevante*** *(ex multis, Cons. Stato, V, 4 agosto 2010, n. 5226; V, 25 maggio 2010, n. 3309; IV, 3 agosto 2010, n. 5173).*

Il diritto all'accesso documentale di cui trattasi (cfr. Cons. Stato, IV, 15 settembre 2010, n. 6899), infatti, pur essendo finalizzato ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa ed a favorirne lo svolgimento imparziale, non si configura come un'azione popolare, esercitabile da chiunque, indipendentemente da una posizione differenziata giuridicamente.

Ne consegue che ***l'accesso è consentito soltanto a coloro ai quali gli atti si riferiscono direttamente o indirettamente, e comunque solo laddove questi se ne possano avvalere per tutelare una posizione giuridicamente rilevante****.*

L'onere, per il richiedente, di fornire adeguata motivazione dell'istanza *- dalla quale devono emergere senza ambiguità ed incertezze i presupposti di cui si è detto -* ***si giustifica quindi con la necessità di consentire all'amministrazione di verificare l'effettiva sussistenza delle condizioni*** **[di]** ***legge per l'ostensione****: non può quindi pretendere, il richiedente, che sia l'amministrazione richiesta a doversi fare parte diligente per individuare, con apposita istruttoria, le eventuali ragioni fondanti l'istanza medesima.*

Alla luce di tali premesse, correttamente il primo giudice ha rilevato che "l'istanza di accesso della ricorrente in data 11 novembre 2015, non è stata motivata e che, quindi, il ricorso deve essere respinto in quanto non è stato esplicitato il fondamentale requisito dell'interesse che, ai sensi della richiamata norma di legge, non può trarsi implicitamente dalla richiesta, ma deve essere espressamente indicato dal richiedente".

[…]

Il predetto documento, infatti, contiene semplicemente la delega ad un terzo "ad effettuare un accesso agli atti rivolto a richiedere e ritirare, presso gli uffici comunali competenti, in forza del contratto di locazione che lega la scrivente al Comune di Roma, copia dei contratti a campione di sublocazione che il Comune di Roma ha stipulato con gli occupanti dei suddetti immobili".

Ora, anche a prescindere che quanto sopra possa effettivamente integrare gli estremi di un'istanza al Comune di Roma ai fini dell'accesso di cui trattasi, è di palmare evidenza che nulla dice circa le ragioni che giustificherebbero tale specifica richiesta.

La questione, in quanto relativa agli stessi presupposti legali di presentazione dell'istanza, è assorbente di ogni altra questione di merito dedotta dall'appellante.

L'appello va quindi respinto. La peculiarità della fattispecie fa ritenere peraltro congrua l'integrale compensazione delle spese di lite del presente grado di giudizio».

(Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. V, 4 agosto 2010, sentenza n. 5226)

Cons. di Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, sentenza n. 3953

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi a una procedura di gara per l'affidamento del servizio idrico - necessarietà, ai fini dell'accesso, di un interesse diretto, concreto e attuale - vaglio della pubblica amministrazione sul nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende tutelare, ma non sull'utilità ed efficacia in chiave difensiva del documento.

«8.1. L'art. 13 d.lgs. 163 cit., dispone che "Salvo quanto espressamente previsto nel presente codice, il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241." (la formulazione è identica a quella dell'art. 53 D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, nuovo codice dei contratti pubblici).
La giurisprudenza ha affermato trattarsi di norma eccezionale la cui portata va limitata sia soggettivamente ad altro concorrente che proponga istanza di accesso alla stazione appaltante, che oggettivamente alla sola tutela in giudizio dei propri interessi (cfr. Cons. giust. amm. Sic., 23 settembre 2016, n. 324 e Cons. Stato, V, 16 marzo 2016, n. 1056).
Si è, però, precisato ulteriormente che "al di là della platea dei concorrenti che competono per il bene della vita dell'aggiudicazione e di quanto l'accesso è strumentale, e in ragione del rinvio contenuto nel primo comma dell'art. 53 alla L. 7 agosto 1990, n. 241, le fattispecie, diverse da quelle ricordate dalla giurisprudenza circa i concorrenti, restano per i terzi disciplinate dalle disposizioni generali degli articoli 22 e ss. L. 7 agosto 1990, n. 241" (così Cons. Stato, sez. V, 18 ottobre 2017, n. 4813).
8.2. Valgono, dunque, per l'odierno ricorrente le regole generali poste dagli artt. 22 e ss. L. 7 agosto 1990, n. 241 e, segnatamente la previsione per la quale ***possono accedere ai documenti "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso****" (art. 22, comma 1, lett. b).*
[…]
8.4. ***L'avvenuto decorso del termine per impugnare gli atti della procedura non incide sull'attualità dell'interesse****;* ***non spetta all'amministrazione che detiene il documento valutare le modalità di tutela dell'interesse del richiedente e negare l'accesso per il caso in cui ritenga talune di esse non più praticabili****; è solo del privato richiedente, una volta ottenuto il documento, la decisione sui rimedi giurisdizionali da attivare ove ritenga lesa la sua situazione giuridica soggettiva e se per taluni di essi (o per quelli unicamente esperibili) siano già spirati i termini di decadenza (o, eventualmente, di prescrizione)* ***l'eventuale pronuncia di inammissibilità non può, certo, essere anticipata dall'amministrazione***

destinataria della richiesta di accesso allo scopo di negare l'ostensione del documento *(cfr. Cons. Stato, sez. V, 18 ottobre 2017, n. 4813; V, 23 marzo 2015 n. 1545; IV, 29 gennaio 2014, n. 461 ove si afferma chiaramente: "L'amministrazione deve dunque consentire l'accesso se il documento contiene notizie e dati che, secondo quanto esposto dall'istante, nonché alla luce di un esame oggettivo, attengono alla situazione giuridica tutelata (ad esempio, la fondano, la integrano, la rafforzano o semplicemente la citano) o con essa interferiscono in quanto la ledono, ne diminuiscono gli effetti, o ancora documentano parametri, criteri e giudizi, rilevanti al fine di individuare il metro di valutazione utilizzato in procedure concorsuali.* ***Accertato il collegamento, ogni altra indagine sull'utilità ed efficacia in chiave difensiva del documento, od ancora, sull'ammissibilità o tempestività della domanda di tutela prospettata, è sicuramente ultronea****. Così com'è ultronea l'indagine sulla natura degli strumenti di tutela disponibili, poiché essi possono essere giurisdizionali, ma anche amministrativi, e finanche di natura non remediale (come potrebbe essere semplicemente la costruttiva partecipazione ad un procedimento amministrativo, ad es. ex art. 10 bis L. n. 241 del 1990) o sollecitatoria (ad es. la richiesta di annullamento in autotutela di un provvedimento amministrativo).*

[…]

8.6. In conclusione, l'Autorità di sistema portuale è tenuta a consentire l'accesso ai documenti richiesti dalla ricorrente, specificando, per quelli oggetto di pubblicazione nelle forme di legge, ove sia possibile il reperimento.

[…]

11. In conclusione, l'appello deve essere accolto in relazione alla domanda di accesso ai documenti, dichiarate inammissibili le altre domande proposte».

T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 21 novembre 2019, sentenza n. 1532

Fattispecie relativa all’accesso agli atti relativi al provvedimento di ritiro dell’arma individuale nei confronti di un militare del Corpo - legittimità del diniego.

«*Con ricorso notificato in data 14.6.2019 e pervenuto in Segreteria in data 24.6.2019, -OMISSIS- chiedeva al Tribunale Amministrativo per la Puglia, Sede di Bari, le pronunce di accertamento e di condanna meglio indicate in oggetto.*

In fatto esponeva che, in data -OMISSIS-, durante il servizio in qualità di appartenente al Comando II Gruppo Bari ed inquadrato nella Sezione Operativa Volante, accusava un dolore fisico e chiedeva di essere accompagnato al locale Pronto Soccorso.

Su disposizione del suo diretto superiore, il -OMISSIS-, il -OMISSIS- veniva accompagnato presso il Pronto Soccorso del Policlinico di Bari da due appuntati scelti, che restavano con l'Ispettore durante l'attesa dei necessari accertamenti clinici e diagnostici.

Alle ore -OMISSIS- il -OMISSIS- veniva dimesso dal Pronto Soccorso e, lamentando ancora dolore, chiedeva di essere accompagnato a casa.
In tale occasione il -OMISSIS-, consegnava al -OMISSIS- la relazione redatta dal medico di Pronto Soccorso, con indicazione, come per legge e disposizioni interne, della sola prognosi.
Il ricorrente provvedeva, poi, a trasmettere e successivamente a consegnare in originale al Capo del Servizio Sanitario, la relazione completa rilasciata dal Pronto Soccorso, contenente diagnosi e prognosi.
Al termine dei giorni di prognosi indicati dal Pronto Soccorso, il -OMISSIS- veniva inviato presso l'Infermeria Presidiaria della Legione Allievi della Guardia di Finanza, sita in B. P.
Nella medesima giornata del -OMISSIS- la Guardia di Finanza II Gruppo Bari - Nucleo Operativo, emetteva il provvedimento di ritiro dell'arma individuale in dotazione al -OMISSIS-, notificato all'interessato in data 28.2.2019, contestualmente provvedendo all'apertura della cassetta di sicurezza in dotazione all'Ispettore, all'interno del quale l'arma era custodita.
Avendo interesse a conoscere il contenuto della documentazione richiamata nel verbale e concernente l'adottato provvedimento di ritiro dell'arma, il -OMISSIS- con nota raccomandata -OMISSIS- anticipata a mezzo p.e.c. nella medesima data, formulava istanza di accesso agli atti amministrativi ex artt. 25 ss., L. 7 agosto 1990, n. 241.
Più nel dettaglio, il ricorrente, nell'istanza in oggetto, chiedeva l'esibizione ed il rilascio dei seguenti documenti:
a. atti amministrativi inerenti alle dichiarazioni ed ai rapporti effettuati dal -OMISSIS- e dai colleghi e/o superiori presenti in ufficio nella mattinata del -OMISSIS- relativi al malessere da cui è stato colpito il -OMISSIS-;
b. atti amministrativi inerenti alla problematica operativa alla quale si fa riferimento nel verbale di ritiro dell'arma;
c. atti amministrativi inerenti alle dichiarazioni ed i rapporti effettuati dagli -OMISSIS- al -OMISSIS- durante la permanenza del -OMISSIS-al Pronto Soccorso;
d. atti amministrativi ed ordini di servizio che disponevano la presenza del cappellano militare, -OMISSIS- presso il Pronto Soccorso del Policlinico di Bari nella mattinata del 21.2.2019;
e. atti amministrativi inerenti alle relazioni ed ai rapporti effettuati dal -OMISSIS- e dal cappellano militare -OMISSIS- al -OMISSIS-, primo Ufficiale della scala gerarchica ed al -OMISSIS-, Comandante di Reparto;
f. atti amministrativi e documenti relativi alle dichiarazioni ed ai rapporti inerenti ai "profili comportamentali ritenuti degni di attenzione" menzionati all'interno del verbale di ritiro dell'arma;
g. atti amministrativi e documenti relativi e propedeutici al parere conforme espresso dal Comandante Provinciale al provvedimento di ritiro adottato;
h. atti amministrativi inerenti alle operazioni di apertura della cassetta di sicurezza personale del -OMISSIS- e di presa in consegna dell'arma in dotazione;

i. atti amministrativi trasmessi dal II Gruppo Bari - Nucleo Operativo all'Infermeria Presidiaria della Legione Allievi della Guardia di Finanza ed i riscontri ricevuti dal suddetto Servizio Sanitario;
j. tutti gli ulteriori atti amministrativi prodromici, connessi e consequenziali al provvedimento di ritiro dell'arma operato nei confronti del -OMISSIS-.
Con il provvedimento prot. n. -OMISSIS-, la Guardia di Finanza II Gruppo Bari - Nucleo Operativo formulava il proprio diniego all'accesso alla documentazione richiesta.
Insorgeva il ricorrente avverso tali esiti provvedimentali, evidenziando, in particolare, la violazione e falsa applicazione dell'art. 25, ss., L. n. 241 del 1990; la violazione e falsa applicazione dell'art. 1048, D.Lgs. 10 marzo 2010, n. 66; la violazione e falsa applicazione dei principi costituzionali ed Euro-unionali di trasparenza, correttezza, buona fede e buon andamento dell'azione amministrativa; l'errata interpretazione di diritto, insufficiente motivazione ed eccesso di potere per aggravamento di procedura.
In data 5.7.2019 si costituivano le Amministrazioni resistenti per il tramite dell'Avvocatura erariale, contestando in fatto ed in diritto le argomentazioni del ricorrente.
All'udienza camerale del 23.10.2019 la causa veniva definitivamente trattenuta in decisione.
Tutto ciò premesso, il ricorso è inammissibile.
Come è noto, il diritto di accesso ex artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990 è riconosciuto esclusivamente a "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (art. 22 L. n. 241 del 1990 cit.).
È pacifico fra le parti ed in alcun modo contestato che il provvedimento di ritiro dell'arma ha terminato di produrre effetti utili al fisiologico rientro in servizio del ricorrente, avvenuto in data -OMISSIS-.
Su tale oggettivo presupposto di fatto, da quanto evidenziato ***in corso di causa non è dato ravvisare alcun apprezzabile interesse da porre a fondamento di una così estesa e pervasiva istanza di accesso quale quella in concreto introdotta.***
Essa peraltro è stata altresì indirizzata nei confronti di atti e provvedimenti che non hanno e non potranno avere rilievo alcuno, financo in sede di future c.d. note caratteristiche, ancora tutte da redigersi ed eventualmente solo pro futuro a contestarsi in autonoma e separata sede.
In relazione al profilo del reale interesse all'accesso, peraltro, entrambe le parti - per comprensibile scelta defensionale, da un lato, ed istituzionale, dall'altro - hanno conservato un evidente riserbo sulle effettive condizioni fisiche del ricorrente e sulle potenziali connessioni di queste ultime con l'uso dell'arma di servizio.
Tale legittimo riserbo rende inconoscibile il nucleo di merito della vicenda in esame e non compiutamente apprezzabile il presunto, quanto indimostrato, interesse rafforzato del ricorrente all'ostensione della documentazione richiesta.

Tale fatto, peraltro, in nulla ha potuto influenzare la decisione in concreto adottata, che si è incentrata su un profilo preliminare di rito, in sé comunque assorbente rispetto al merito stretto della vicenda ed, in particolare, alle effettive condizioni di salute del ricorrente*.*
Da quanto sin qui esposto consegue la piana inammissibilità del ricorso per carenza di un interesse diretto, concreto ed attuale».

T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 26 novembre 2021, sentenza n. 1735

Fattispecie relativa all'accesso alla documentazione matricolare e caratteristica del superiore gerarchico da parte di un militare destinatario di provvedimento disciplinare inflitto dal medesimo superiore - assenza del carattere strumentale della documentazione richiesta rispetto all'interesse fatto valere - possibilità di accesso parziale solo nell'ipotesi in cui nella documentazione caratteristica del superiore si faccia menzione della vicenda disciplinare.

«9. In ogni caso il ricorso è infondato.
10. Deve considerarsi che, per poter esercitare l'accesso documentale di cui agli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990 e s.m.i., è necessario che il richiedente abbia "un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".
10.1. Nella specie non si ravvisa detto interesse.
11. In proposito la stessa Commissione per l'accesso presso la Presidenza del Consiglio, con la decisione che il ricorrente assume essere stata disattesa, non ha rinvenuto tale interesse, ravvisando al riguardo l'assenza del carattere strumentale della documentazione richiesta con l'istanza di accesso rispetto all'interesse fatto valere e rilevando l'estraneità del soggetto istante rispetto alla documentazione matricolare e caratteristica del -OMISSIS-.
11.1. Essa si è limitata a ritenere legittimo al più un accesso parziale agli eventuali stralci della documentazione contenenti riferimenti alla vicenda per la quale il ricorrente è stato assoggettato a procedimento disciplinare, invitando l'Amministrazione a riesaminare nei limiti e nei sensi richiamati.
12. Nulla doveva essere osteso da quest'ultima per la ragione, esplicitata nel diniego in data 4 maggio 2021, non censurato, che nelle schede valutative concernenti il capitano -OMISSIS- e riferite al periodo indicato dal ricorrente non vi era alcun riferimento alla vicenda de qua, per cui mancavano proprio gli "eventuali stralci della documentazione contenenti riferimenti alla vicenda" in questione indicati come unici possibili oggetto di accesso.
12.1. Ne deriva che ***legittimamente l'Amministrazione ha denegato l'accesso, non sussistendo i presupposti previsti dalla normativa in materia per poterlo ammettere e non rinvenendosi in concreto nella documentazione caratteristica del suo superiore i riferimenti alla vicenda relativa alla sanzione***

disciplinare che angoscia il ricorrente, gli unici che sarebbero stati ostensibili, sotto forma di stralcio, ove fossero stati esistenti*, secondo quanto statuito dalla Commissione per l'accesso.*
13. Deve concludersi che il ricorso è infondato e deve, pertanto, essere respinto».

Cons. di Stato, Sez. V, 23 maggio 2023, sentenza n. 5113

Fattispecie relativa all'accesso agli atti a seguito della cessazione del rapporto contrattuale instaurato fra un ente pubblico e un privato per la gestione del servizio di audioguida presso il parco archeologico di Pompei - necessità di verificare che l'interesse all'accesso sia diretto, concreto, attuale - strumentalità dell'accesso rispetto a ogni forma di "tutela", sia giudiziale che stragiudiziale, anche solo meramente prospettica e potenziale.

«*1. Il Parco Archeologico di Pompei e la società D. s.r.l. stipulavano, nell'anno 2001, un contratto (registrato con il n. 1361/2001) per l'affidamento del "servizio di audioguida" per la visita del Parco, con durata quadriennale, suscettibile (a mente degli artt. 3 e 4) di rinnovo per ulteriori quattro anni ovvero di proroga per ragioni tecniche (per l'alternativa eventualità di affidamento a nuovo contraente o di rimodulazione delle modalità di organizzazione del servizio).*
All'esito di reiterate proroghe, con nota del 15 febbraio 2022 il Parco comunicava la data di scadenza definitiva del contratto (30 giugno 2022), dichiarando di voler provvedere alla gestione diretta del servizio, ai sensi dell'art. 115, comma 2 del D.Lgs. n. 42 del 2004.
2.- Con istanza in data 28 febbraio 2022, la società formulava istanza di accesso, con la quale chiedeva di acquisire, mediante estrazione di copia, la documentazione relativa al servizio di audioguide, condotto fin dal 2001, con particolare riguardo agli atti con i quali il Parco aveva deciso di "gestire il medesimo servizio in forma diretta", con conseguente interruzione del servizio affidato.
3.- Respinta, con Det. del 6 aprile 2022, la richiesta, la società insorgeva, con ricorso ex art. 116 cod. proc. amm., dinanzi al TAR per la Campania, con il quale rimarcava l'interesse sotteso alla disattesa pretesa ostensiva, asseritamente volto alla verifica della correttezza dell'operato dell'Amministrazione, in relazione alla sua posizione di attuale gestore del servizio (e ciò sul ventilato assunto che la decisione di interrompere le attività contrattualmente affidate, prima che della formale definizione della procedura per un nuovo affidamento, sarebbe stata concretamente lesiva dei propri interessi).
[…] *con sentenza n. 5618/2022 il Tribunale accoglieva il ricorso, sul complessivo ed argomentato assunto che la ricorrente avesse "ben specificato gli atti alla cui ostensione era interessata", tutti "strumentali alla tutela di una situazione soggettiva differenziata di cui la società era portatrice" e correlati "all'interesse a verificare che l'amministrazione avesse rispettato i doveri di diligenza e buona fede nella esecuzione del contratto.*

4.- Con atto di appello, notificato nei tempi e nelle forme di rito, il Parco Archeologico di Pompei, unitamente al Ministero della Cultura, insorgono avverso la ridetta statuizione, di cui lamentano la complessiva erroneità ed ingiustizia, auspicandone l'integrale riforma.

Nella resistenza della D. s.r.l., alla camera di consiglio del 16 febbraio 2023 la causa è stata riservata per la decisione.

Motivi della decisione

1.- L'appello non è fondato e merita di essere respinto.

[…]

2.1.- I motivi, che possono essere acquisiti ed apprezzati unitariamente, non sono persuasivi.

Importa rammentare, in termini generali, che ***il riconoscimento del diritto di accesso e la legittimazione all'esercizio della correlata pretesa ostensiva postulano, in quanto riferiti a "soggetti privati" (ancorché eventualmente portatori di interessi superindividuali) la sussistenza di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*** *(cfr. art. 22, comma 1 lett. b) L. n. 241 del 1990).*

Si deve, per tal via, trattare *(cfr., ex permultis, Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2019, n. 6603; Id., sez. III, 12 marzo 2018, n. 1578),* ***di un interesse****:*

a) ***diretto****, cioè a dire correlato alla sfera individuale e personale del soggetto richiedente: dovendosi, con ciò, escludere una legittimazione generale, indifferenziata ed inqualificata, che darebbe la stura ad una sorta di azione popolare;*

b) ***concreto****, e quindi specificamente finalizzato, in prospettiva conoscitiva, alla acquisizione di dati ed informazioni rilevanti ed anche solo potenzialmente utili nella vita di relazione, palesandosi immeritevole di tutela la curiosità fine a sé stessa; insufficiente un astratto e generico anelito al controllo di legalità; precluso un "controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni" (cfr. art. 24, comma 3 L. n. 241 del 1990 cit.);*

c) ***attuale****, cioè non meramente prospettico od eventuale, avuto riguardo alla attitudine della auspicata acquisizione informativa o conoscitiva ad incidere, anche in termini di concreta potenzialità, sulle personali scelte di ordine esistenziale o più comprensivamente relazionale e sulla acquisizione, conservazione o gestione di rilevanti beni della vita;*

d) ***strumentale****, avuto riguardo sia, sul piano soggettivo, alla necessaria correlazione con situazioni soggettive meritevoli di protezione alla luce dei vigenti valori ordinamentali, sia, sul piano oggettivo, alla specifica connessione con il documento materialmente idoneo a veicolare le informazioni: non essendo, con ciò, tutelate iniziative, per un verso, ispirate da mero intento emulativo (peraltro di per sé espressive, sotto concorrente profilo, di un uso distorto ed abusivo della pretesa e della azione ostensiva) e, per altro verso, finalizzate alla raccolta, elaborazione o trasformazione di dati conoscitivi destrutturati e non incorporati in "documenti" (nel senso lato di cui all'art. 22 cit.).*

Va chiarito, peraltro, che - come fatto palese dall'art. 24, comma 7 della L. n. 241 del 1990 cit. - ***l'accesso deve essere riconosciuto e garantito nella sua strumentalità rispetto ad ogni forma di "tutela", sia giudiziale che stragiudiziale, anche solo meramente prospettica e potenziale****: e ciò perché, per un verso, la trasparenza dell'azione amministrativa costituisce di per sé un bene della vita, meritevole di riconoscimento e salvaguardia indipendentemente dalla lesione della correlata e sottostante posizione giuridica (cfr. Cons. Stato, sez. III, 17 marzo 2017, n. 1213) e, per altro verso,* ***l'opzione in ordine ai rimedi da attivare ove l'interessato ritenesse, nella sua autonomia decisionale, lesa la propria situazione giuridica soggettiva non può essere rimessa, per giunta in via anticipata, all'Amministrazione o al soggetto depositario dei documenti*** *(cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 2018, n. 3953, nonché Id., sez. IV, 20 ottobre 2016, n. 4372: concordi nel ribadire, per consolidato intendimento, che l'accesso serva anche solo a valutare se una certa azione sia proponibile con successo o meno).*

2.2.- Alla luce delle esposte premesse, deve allora ritenersi, in adesione alla valutazione espressa dal primo giudice:

a) che la posizione dell'odierna appellata sia idoneamente differenziata e qualificata, dal punto di vista dell'interesse alla acquisizione documentale, in ragione della qualità di gestore uscente del servizio oggetto di rimodulazione organizzativa incidente sui rapporti negoziali in essere tra le parti (della cui legittimità e/o sindacabilità non è, beninteso, luogo a discutere);

b) che il tenore dell'istanza conoscitiva - in quanto preordinata alla acquisizione ed alla valutazione dei presupposti, delle modalità e delle opzioni di organizzazione del servizio - appare, in relazione ai documenti richiesti, adeguatamente circoscritta e circostanziata, dovendosene, per tal via, escludere sia la paventata attitudine meramente esplorativa, sia la finalità di mero e generalizzato controllo dell'azione amministrativa;

c) che non appare pertinente il richiamo all'art. 53 del Codice dei contratti pubblici, sia perché estraneo alla prospettazione della parte istante, sia perché riferito alla ipotesi di accesso agli atti di indizione e di conduzione di una procedura evidenziale, nella specie non attivata».

3.- Ne discende, in definitiva, la complessiva reiezione dell'appello».

<u>Cons. di Stato, Sez. III, 5 febbraio 2024, sentenza n. 1139</u>

Fattispecie relativa a un accesso agli atti relativi alle procedure autorizzative per l’erogazione di prestazioni socio-sanitarie in regime residenziale - inammissibilità dell’istanza genericamente formulata - necessarietà del nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare.

«1. - Con la sentenza n. 256/23 il TAR Abruzzo, sezione staccata di Pescara, ha respinto il ricorso proposto avverso il rigetto dell'istanza di accesso presentata alla Regione Abruzzo.

L'associazione ricorrente ha premesso di aver preso in affitto la struttura gestita dalla fallita Cooperativa L., titolare dell'autorizzazione regionale per l'erogazione di prestazioni socio-sanitarie in regime residenziale, disciplinata dalla L.R. n. 32 del 31 luglio 2008, in relazione alla propria struttura sita in S.G.T.

Ritenendo di aver maturato i requisiti per ottenere la voltura, in proprio favore, nell'Albo Regionale degli Enti Ausiliari, e la voltura dell'autorizzazione regionale della quale era titolare la cooperativa L., l'istante ha formulato un'istanza a contenuto composito alla Regione Abruzzo, alla A.L.V. e al Comune di S. Giovanni Teatino con la quale chiedeva anzitutto di essere iscritta nell'Albo Regionale degli Enti Ausiliari previsto dalla L.R. Abruzzo 21 luglio 1993, n. 28 (" Disciplina delle attività di prevenzione e di recupero dei soggetti in stato di tossicodipendenza: istituzione dell'albo regionale degli enti ausiliari"); e, quindi, di essere autorizzata ed accreditata all'esercizio delle attività di assistenza residenziale e semiresidenziale nell'area delle dipendenze patologiche, mediante convenzionamento con l'A. territorialmente competente, ai sensi della L.R. 31 luglio 2007, n. 32 ("Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private").

Nella prospettata consecuzione di richieste, l'iscrizione all'albo degli enti ausiliari si poneva come condizione necessaria per poter accedere alle successive fasi dell'autorizzazione e dell'accreditamento mediante convenzionamento.

[…]

1.2 - Tenuto conto delle esigenze difensive, la ricorrente ha inoltrato alla Regione Abruzzo la domanda di accesso in questione, al fine di acquisire copia dei "documenti relativi ai procedimenti amministrativi autorizzativi emanati in favore dei soggetti indicati nella Tabella B della delibera Giunta Regionale Abruzzo n. 665 del 11/11/2019 e precisamente…" (segue tabella). Si tratta di una serie di provvedimenti autorizzatori, relativi a plurime strutture che operano nell'Area Dipendenze Patologiche afferenti alle A. 02, 03 e 04 (cfr. nota della Regione Abruzzo del 27 febbraio 2023 depositata dall'appellante).

Nell'istanza la ricorrente ha precisato che "L'accesso si riferisce, come detto, ai procedimenti amministrativi di autorizzazione accreditamento e/o voltura delle autorizzazioni, i quali sono tutti disciplinati dal medesimo strumento normativo, ossia la L.R. n. 32 del 2007, sebbene in fattispecie non perfettamente identiche ma comunque omogenee e/o similari, ragion per cui sussiste uno specifico e peculiare interesse della richiedente a verificare la sussistenza della parità di trattamento tra diversi soggetti, nella medesima disciplina amministrativa".

1.3 - La Regione ha respinto l'istanza sostenendo che, con essa, l'interessata avrebbe reiterato la precedente richiesta di accesso, già respinta con la nota del 26 novembre 2022; ha quindi aggiunto che la richiesta avrebbe natura meramente esplorativa sui provvedimenti regionali relativi alla DGR n 665/2019 al fine di verificare l'azione dell'amministrazione regionale.

Ha quindi rilevato che, in base alla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, trattandosi di mera richiesta di accesso agli atti già rigettata, priva di elementi nuovi rispetto all'originaria richiesta, e mancante persino "di una diversa prospettazione nell'interesse a base della posizione legittimante l'accesso", non vi sarebbe obbligo per l'amministrazione di provvedere al riesame della stessa.

2. - Con il ricorso di primo grado, proposto dinanzi al TAR Abruzzo, sede di Pescara, la ricorrente ha impugnato il diniego di ostensione sostenendo che la nuova istanza sarebbe stata più circoscritta rispetto alla precedente e che, sebbene le autorizzazioni di cui si chiedeva l'esibizione non fossero identiche, sarebbero comunque disciplinate dalla stessa disposizione (art. 3 della L.R. n. 32 del 2007); inoltre non sarebbe spettato al giudice dell'accesso riscontrare la fondatezza della domanda giudiziale di merito (Cons. Stato A.P. n. 4/2021).

3. - Con la sentenza n. 256/23 il TAR ha respinto il ricorso.

4. - Avverso tale decisione la ricorrente ha proposto appello chiedendone la riforma.

[…]

6. - L'appello è infondato e va, dunque, respinto.

[…]

Il Collegio condivide quanto dedotto dalla Regione Abruzzo in merito alla natura oltremodo ampia e generica dell'istanza di accesso (che, peraltro, ha reiterato una precedente istanza analoga, già respinta dalla Regione), tanto da configurarsi come formulata in forma massiva, rispetto alla quale vengono in luce finalità esplorative e di controllo generalizzato dell'operato della Pubblica Amministrazione, fattispecie espressamente escluse dal diritto di accesso ai sensi dell'art. 24, comma 3, della L. n. 241 del 1990 e s.m.i.

Come ha correttamente rilevato la parte appellata, per consolidata giurisprudenza, ***il diniego di accesso agli atti può essere, infatti, legittimamente opposto ogni qualvolta l'istanza risulti generica, sia sotto il profilo dei documenti richiesti, sia sotto quello del labile interesse all'ostensione****. L'accesso agli atti, infatti, deve avere ad oggetto una specifica documentazione in possesso del detentore dei documenti, indicata in modo sufficientemente preciso e circoscritto e non può riguardare un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza e il contenuto, e soprattutto la pertinenza rispetto alla condizione della richiedente, assumendo altrimenti l'istanza un sostanziale carattere di natura meramente esplorativa, inammissibile ex art. 24, comma 3, L. n. 241 del 1990.*

Condivisibilmente la Regione ha aggiunto che la richiesta di documentazione formulata dall'appellante, in ragione del suo carattere generico e massivo, viola il canone di buona fede e di divieto di abuso del diritto, imponendo all'Amministrazione un'attività di ricerca e catalogazione che esula dalle sue funzioni.

*9.1 - Sotto il profilo della strumentalità della documentazione, elemento sottolineato dal TAR, occorre rilevare che secondo la giurisprudenza, "****si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando****,* ***poiché l'ostensione del documento***

richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare, ciò al fine di evitare che l'accesso difensivo divenga uno strumento di elusione delle condizioni dell'accesso ordinario*" (cfr. Cons. Stato, Cons. Stato, Sez. VI, 19/05/2023, n. 5000; Cons. Stato, Sez. VI, 07/04/2023, n. 3589; Cons. Stato, Sez. II, 28/03/2023, n. 3160).*
Tali circostanze non ricorrono nel caso di specie.
10. - In definitiva, l'appello va respinto perché infondato».
(Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2016, sentenza n. 68)

Cons. di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, sentenza n. 2773

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti le procedure di assegnazione delle misure di finanziamento previste dal PNRR - necessità di un rigoroso vaglio della pubblica amministrazione sul nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare - autonomia del diritto di accesso rispetto all'eventuale effettivo esercizio della difesa in giudizio - avvenuto decorso del termine per impugnare gli atti della procedura: irrilevanza ai fini del giudizio sull'attualità dell'interesse all'accesso - presenza di interesse diretto, concreto e attuale.

«*Con decreto del 5 agosto 2022, l'allora Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali dettava le "Disposizioni necessarie all'attuazione della misura PNRR Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo, tramite miglioramento della capacità logistica dei mercati agroalimentari all'ingrosso", avvalendosi di I. per lo svolgimento delle necessarie attività comparative.*
Seguiva, in data 19 ottobre 2022, l'emissione di apposito avviso della competente struttura ministeriale, recante istruzioni operative per l'invio delle proposte di finanziamento e la loro selezione e valutazione da parte di I.
In esito alla valutazione delle domande pervenute è stato emesso il decreto del 22 dicembre 2022, con cui è stata approvata la graduatoria finale, nella quale la ricorrente è stata collocata al 15 posto, con 83 punti; a seguito di istanza di revisione presentata da uno dei partecipanti alla procedura, il Ministero dell'agricoltura e della sovranità alimentare e delle foreste, in data 27 febbraio 2023, ha proceduto alla pubblicazione di una versione "consolidata" della graduatoria finale, nella quale la valutazione della ricorrente non ha subìto variazioni di punteggio, ma una peggiore collocazione in graduatoria (16 posto).
Con istanza del 27 giugno 2023 la ricorrente ha chiesto l'accesso agli atti della procedura controversa "in vista dell'eventuale difesa in giudizio degli interessi della SGM, in relazione alla procedura di valutazione in oggetto", precisandosi che "la conoscenza e l'acquisizione di copia dei documenti indicati è essenziale per verificare la legittimità dell'iter seguito dall'Agenzia e, più in generale, alle modalità

di attribuzione dei punteggi tecnici e alla verifica della completezza della documentazione presentata dagli altri concorrenti e per l'eventuale tutela delle proprie posizioni giuridiche in sede giurisdizionale".
In data 17 luglio 2023 I. comunicava, in relazione ai concorrenti collocatisi al 1, 2, 6 e 8 posto, che la domanda di accesso "non può essere accolta, poiché la vostra società è posizionata al sedicesimo posto nella graduatoria finale approvata con decreto direttoriale prot. n. (...) del 22 dicembre 2022, per l'accesso alle agevolazioni di cui alla predetta misura di finanziamento e, pertanto, non si ritiene che sussista in capo alla medesima un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato alle ragioni esposte a sostegno dell'istanza, che consenta di ritenere che l'ostensione dei documenti afferenti a soggetti proponenti posizionatisi al primo, secondo, sesto e ottavo posto nella medesima graduatoria sia idonea a spiegare effetti diretti nei confronti della Vostra società", prospettandosi che la ricorrente avrebbe inteso "esercitare un mero controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione".
Impugnato il diniego, Il Tar dichiarava inammissibile il ricorso sul rilievo che, essendo divenuta inoppugnabile la graduatoria, l'interesse della ricorrente non poteva più definirsi come concreto e diretto, risolvendosi, in una domanda di accesso generalizzato.
Appellata ritualmente la sentenza, resistono A.N.A. S.P.A, del M.A.A.D.P. Soc. Cons. A R.L., del C.A.A. (C.) S.C.P.A., del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste.
All'udienza del 13 febbraio 2024 la causa passava in decisione.
[…]
3.1. Alla luce dei principi stabiliti da Consiglio di Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, n. 4 e ancora di recente sottolineati da Consiglio di Stato, IV, 22 novembre 2022, n. 10277, ***per accogliere le cd. istanze di accesso difensive*** *(ovvero motivate dalla necessità dell'istante di articolare le proprie difese in un procedimento giurisdizionale)* ***è necessario che****:*
a) ***sussista un interesse ostensivo diretto, concreto ed attuale alla cura in giudizio di determinate fattispecie****;*
b) ***sussista un certo "collegamento" tra atti richiesti e difese da apprestare****;*
c) ***la richiesta ostensiva sia adeguatamente motivata dall'istante****;*
Ciò in quanto "l'ostensione del documento passa attraverso un ***rigoroso vaglio circa l'appena descritto nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa****" (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 4/2021).*
È noto poi che la giurisprudenza amministrativa ha anche espressamente delineato il rapporto tra "accesso difensivo" e tutela della "riservatezza", distinguendo tra dati e informazioni caratterizzati da una cd. riservatezza "semplice" (ad es. dati finanziari ed economici), in ordine ai quali l'interesse difensivo è ritenuto tendenzialmente prevalente, e dati e informazioni caratterizzati da una riservatezza "rafforzata" (dati "sensibili" e "supersensibili", come ad esempio i dati relativi a vicende giudiziarie, alla salute o all'orientamento sessuale), rispetto ai quali l'interesse difensivo deve di

volta in volta essere bilanciato secondo criteri di necessarietà, indispensabilità e parità di rango (cfr. ancora Consiglio di Stato, IV, n. 10277/2022).
In quest'ultima direzione "è essenziale dimostrare non già un generico interesse alla tutela dei propri interessi giuridicamente rilevanti" quanto, piuttosto, la "stretta indispensabilità" della ridetta documentazione per apprestare determinate difese all'interno di in uno specifico giudizio".
La valutazione di "stretta indispensabilità", in altre parole, costituisce il criterio che regola il rapporto tra accesso difensivo e tutela della segretezza industriale e commerciale.
Una simile valutazione va effettuata in concreto e verte, in particolare, "sull'accertamento dell'eventuale nesso di strumentalità esistente tra la documentazione oggetto dell'istanza di accesso e le censure formulate".
Come poi affermato da Cons Stato, Ad. plen., n. 4 del 18 marzo 2021, in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, deve però escludersi che sia sufficiente fare generico riferimento, nell'istanza di accesso, a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, laddove ***l'ostensione del documento richiesto dovrà comunque passare attraverso un rigoroso e motivato vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare****.*
*Ai fini di consentire l'accesso ad un documento amministrativo****, l'Amministrazione deve accertare se l'interesse sia diretto, concreto ed attuale: ciò significa che l'istante (o un suo rappresentante) dev'essere il portatore della posizione giuridica soggettiva tutelata, che l'esigenza di tutela non dev'essere astratta o meramente ipotetica, ed ancora, che vi siano riflessi attuali del documento sulla posizione giuridica tutelata*** *(****l'interesse non deve, cioè, essere meramente storico documentario****).*
Nella specie la ricorrente ha motivato la richiesta di accesso evidenziando che la "conoscenza e l'acquisizione di copia dei documenti indicati è essenziale per verificare la legittimità dell'iter seguito dall'Agenzia e, più in generale, alle modalità di attribuzione dei punteggi tecnici e per l'eventuale tutela delle proprie posizioni giuridiche in sede giurisdizionale", delineando in modo puntuale e specifico la sussistenza del predetto nesso di strumentalità.
Il diritto di accesso riveste*, difatti,* ***valenza autonoma, non essendo stato configurato dall'ordinamento con carattere meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio della situazione sottostante, costituendo tale diritto un principio generale dell'ordinamento giuridico, ispirato al contemperamento delle esigenze di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa con i principi di partecipazione e di concreta conoscibilità dell'esercizio della funzione pubblica da parte dell'interessato****, e basato sul riconoscimento del principio di pubblicità dei documenti amministrativi, dovendo conseguentemente il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante dell'istante e la documentazione oggetto di richiesta di accesso, di cui all'art. 22 comma 1, lett. b)*

della L. n. 241 del 1990, essere inteso in senso ampio, ed essere genericamente mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante dello stesso.
[…]
4. Ha errato il primo Giudice a dichiarare inammissibile il ricorso per l'avvenuto decorso del termine di impugnazione della graduatoria.
Il punto è stato di recente ripreso dal Consiglio di Stato, il quale ha ribadito che: ***"l'avvenuto decorso del termine per impugnare gli atti della procedura non incide sull'attualità dell'interesse all'accesso; non spetta all'amministrazione che detiene il documento valutare le modalità di tutela dell'interesse del richiedente e negare l'accesso per il caso in cui ritenga talune di esse non più praticabili; è solo del privato richiedente, una volta ottenuto il documento, la decisione sui rimedi giurisdizionali da attivare*** *ove ritenga lesa la sua situazione giuridica soggettiva e se per taluni di essi (o per quelli unicamente esperibili) siano già spirati i termini di decadenza (o, eventualmente, di prescrizione) l'eventuale pronuncia di inammissibilità non può, certo, essere anticipata dall'amministrazione destinataria della richiesta di accesso allo scopo di negare l'ostensione del documento" (Consiglio di Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, n. 3953).*
Il Giudice amministrativo, adito nel giudizio di accesso, non deve svolgere alcuna ulteriore valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato*, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso* […].
Si osservi, inoltre che - sulla scorta dei principi affermati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato - ***"la proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara comporta la 'dilazione temporale' quando i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario ovvero delle giustificazioni rese nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta****" (Cons. Stato, Ad. Plen., 2 luglio 2020, n. 12).*
In sintesi, la citata decisione chiarisce che qualora l'Amministrazione aggiudicatrice si avvalga del potere di differire l'accesso - il cui esercizio è imposto dall'art. 53, comma 2, del D.Lgs. n. 50 del 2016 con riferimento a specifici atti al fine di evitare che l'ostensione in corso di gara alteri il fisiologico dispiegarsi della competizione - il termine per l'impugnazione degli atti stessi comincia a decorrere solo da quando l'interessato ne acquisti piena conoscenza. Ciò in quanto il predetto dies a quo - come ora si ricava dall'art. 120, comma 2, cod. proc. amm., nella versione introdotta dall'art. 209, comma 1, lettera a), del D.Lgs. del 31 marzo 2023, n. 36 - dipende dall'accertamento di una data oggettivamente riscontrabile, la quale a sua volta è riconducibile al rispetto delle disposizioni normative volte ad assicurare informazioni dettagliate ai partecipanti alla gara.
[…]
Sul punto, è opportuno ribadire che la consumazione del termine decadenziale di impugnazione e il consolidamento degli atti di gestione della gara potrebbero non verificarsi laddove risulti pendente un'istanza di accesso tempestivamente

presentata e concretamente idonea a determinare una dilazione temporale, la quale si verifica nel caso in cui i motivi di ricorso conseguano effettivamente alla conoscenza dei documenti richiesti (cfr., in questo senso, Cons. Stato, Sez. III, 1 agosto 2022, n. 6750).

*In particolare, secondo la già citata Adunanza Plenaria n. 12 del 2020, deve ritenersi che "**il principio della piena conoscenza o conoscibilità" (per il quale in materia il ricorso è proponibile da quando si sia avuta conoscenza del contenuto concreto degli atti lesivi o da quando questi siano stati pubblicati sul "profilo del committente") si applichi anche quando l'esigenza di proporre il ricorso emerga dopo aver conosciuto i contenuti dell'offerta dell'aggiudicatario o le sue giustificazioni rese in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta**… Poiché il termine di impugnazione comincia a decorrere dalla conoscenza del contenuto degli atti, anche in tal caso non è necessaria la previa proposizione di un ricorso "al buio" "in abstracto", nella terminologia della Corte di Giustizia, e di per sé destinato ad essere dichiarato inammissibile, per violazione della regola sulla specificazione dei motivi di ricorso, contenuta nell'art. 40, comma 1, lettera d), del c.p.a., cui dovrebbe seguire la proposizione di motivi aggiunti".*

Sotto altro profilo, con riferimento alla situazione legittimante l'accesso, la giurisprudenza ha chiarito che "sono due le logiche all'interno delle quali opera l'istituto dell'accesso: la logica partecipativa e della trasparenza e quella difensiva. Ad entrambe è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedimentali nettamente differenziate. La logica partecipativa è imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile, con il solo limite rappresentato dalle esclusioni elencate nei commi 1, 2, 3, 5 e 6 dell'art. 24 della medesima L. n. 241 del 1990. La logica difensiva è costruita intorno al principio dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela e si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari per la cura o la difesa dei propri interessi" (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, n. 19).

***Non è dunque condivisibile il motivo ostativo all'accesso che assegna rilievo dirimente al decorso del termine di impugnazione dell'esclusione, qualora dalla conoscenza delle offerte degli altri partecipanti alla gara la concorrente esclusa possa trarre elementi idonei a contestare - attraverso la proposizione di un ricorso principale - la valutazione della Commissione giudicatrice circa l'attribuzione dei punteggi tecnici e la verifica della completezza della documentazione presentata dagli altri concorrenti**.*

Il secondo motivo di appello deve essere, pertanto, accolto con assorbimento della trattazione del terzo motivo.

Pertanto, in accoglimento del ricorso di primo grado, deve essere ordinata, all'amministrazione appellata, l'esibizione dei documenti oggetto della richiesta formulata dalla società appellante».

Cons. di Stato, Sez. V, 4 giugno 2024, sentenza n. 5013

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi alla esecuzione di un appalto per riqualificazione di un impianto (autodromo monzese) - rapporto di complementarietà degli istituti dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato - vaglio della P.A. sull'inerenza del documento con la situazione giuridica tutelata: irrilevanza dell'influenza o della decisività dei documenti richiesti nell'eventuale giudizio instaurato o da instaurare.

«1. L'A.C.D. - A. (di qui in avanti anche solo "A.") è concessionaria, per il periodo 1.01.2020 - 31.12.2028, dell'A.N.D.M. in forza della Convenzione stipulata in data 3 settembre 2019 con il Consorzio V.R. e Parco di Monza. A. ha sub-concesso, per il medesimo periodo, alla società S. (società in house di A.) l'intero complesso dell'A.D.M.
2. Riferisce l'appellante che A. ha riscontrato la necessità di attuare interventi di rifacimento della pista e di riqualificazione dei sottopassi, in attuazione delle priorità rappresentate da F.O.M. Limited e F.O. Limited che hanno manifestato l'opportunità che detti interventi siano realizzati entro il Gran Premio di Formula 1 che sarà disputato nel mese di settembre 2024.
3. La sub-concessionaria S., con lettera d'invito del 16 luglio 2022, ha avviato la procedura negoziata "senza bando, previa valutazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii, aggiornato a seguito delle modifiche introdotte dall'art.1, comma 2, lett. b) del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120 e ss.mm.ii per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria inerenti all'attività di progettazione definitiva ed esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase progettuale per l'intervento di riqualificazione della pavimentazione della pista di F1 e relative opere idrauliche presso Autodromo Nazionale Monza, via Vedano 5, 20900 Monza" - CIG (...) - CUP (...).
4. La procedura è stata aggiudicata al RTP M.I.E. s.r.l. (mandataria), con mandante l'Arch. G.L., con Provv. del 22 novembre 2022, mentre l'RTP D. si è classificata in seconda posizione.
5. Con distinta procedura, S. ha indetto la gara per l'affidamento dei "servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria inerenti all'attività di progettazione definitiva ed esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase progettuale per l'intervento di riqualificazione di alcuni sottopassi e del viale di ingresso da V. presso Autodromo Nazionale Monza, via V. 5, 20900 Monza" - CIG (...) - CUP H..
6. Tale procedura è stata aggiudicata a un operatore differente da M., ossia al RTP S.L.I. s.r.l.
7. Con successiva determinazione a contrarre n. 3922 del 22 giugno 2023, A. ha determinato l'avvio della procedura aperta, ai sensi degli artt. 60 e 157, D.Lgs. n. 50 del 2016, per l'affidamento dei servizi di Direzione Lavori e Coordinamento della Sicurezza in fase di esecuzione dell'intervento di "riqualificazione di alcuni

sottopassi e del viale di ingresso V. e riqualificazione della pavimentazione della pista F1 e relative opere idrauliche, da realizzarsi presso l'A.N.D.M.", dando atto di aver incaricato I., quale Centrale di Committenza, a predisporre gli atti di gara (CIG (...)).

8. A tale procedura, gestita interamente da I., hanno preso parte sia M. (in RTP con l'Ing. A.M., Arch. G.S., Geol. F.S.) sia la D. (quale mandante nel costituendo raggruppamento). Riferisce l'appellante che, alla data di scadenza per la presentazione delle offerte per la gara della Direzione Lavori e del Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione (28 luglio 2023), il progetto esecutivo delle opere di riqualificazione della pavimentazione della pista (la cui redazione era stata affidata all'RTP con mandataria la M.), non era stato avviato, come pure il progetto esecutivo riguardante i sottopassi e il viale di ingresso (affidato, come visto, a un differente RTP).

9. Con Provv. del 27 settembre 2023 I. ha aggiudicato la gara della Direzione Lavori e Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione al RTP M.

10. La D. ha impugnato tale ultimo provvedimento di aggiudicazione (dinanzi al TAR Lombardia, Milano, sez. IV, r.g. n. 2103/2023), chiedendone l'annullamento, previa sospensiva, adducendo, sostanzialmente, che il precedente affidamento da parte di S. del servizio di progettazione definitiva ed esecutiva relativo al medesimo intervento avrebbe determinato una "distorsione della concorrenza" fornendo al RTP M. "un incommensurabile vantaggio competitivo" sugli altri concorrenti.

[…]

16. In tale contesto, con istanza del 29 dicembre 2023, D. ha domandato a S. il "rilascio di copia degli atti e dei documenti menzionati nella relazione tecnica del progetto esecutivo integrato, ove sono elencati i passaggi procedurali che hanno portato all'approvazione del complessivo intervento di riqualificazione dell'impianto monzese".

17. Decorso il termine di 30 giorni S., restando inerte, non ha concesso l'ostensione documentale.

18. Avverso il silenzio-rigetto la D. ha presentato ricorso chiedendone l'annullamento e l'ostensione dei documenti indicati nell'istanza d'accesso citata (R.G. n. 278/2024) in quanto necessari alla propria "difesa in giudizio nell'ambito del citato ricorso R.g. n.2103/2023".

19. All'esito della camera di consiglio del 10 aprile 2024, il TAR Lombardia - Milano, con sentenza pubblicata in data 12 aprile 2024, n. 1083/2024, ha accolto il ricorso di D., con conseguente obbligo in capo a S. di consentire l'accesso integrale entro il termine di dieci giorni dalla comunicazione della sentenza.

20. Di tale sentenza, S. ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello alla luce delle censure così rubricate:

[…]

25. La ricostruzione dell'appellante non merita condivisione e la sentenza impugnata deve essere integralmente confermata.

26. Il primo Giudice ha, in modo condivisibile, richiamato i principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10.

27. Riprendendo le considerazioni esposte dall'Adunanza plenaria, si può affermare che:

a) ***il principio di trasparenza risponde anche all'esigenza di un controllo sull'azione amministrativa, particolarmente avvertita nella materia dei contratti pubblici e delle concessioni****;*

b) l'accesso agli atti nella materia dei contratti pubblici non è un sistema normativo compiuto e chiuso.

È noto che gli istituti dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato si pongono in rapporto di concorrenza integrativa, preordinata alla migliore fruizione dell'interesse conoscitivo*. Concorrenza che consente, peraltro, la possibilità di strutturare in termini alternativi, cumulativi o condizionati la pretesa ostensiva.* ***Un'istanza di accesso documentale, non accoglibile per l'assenza di un interesse attuale e concreto, potrà essere accolta sub specie di accesso civico generalizzato****.*

[…]

30. ***L'amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono svolgere alcuna valutazione sulla influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo all'amministrazione o allo stesso giudice amministrativo nel giudizio di accesso****; pertanto la legittimazione all'accesso non può essere valutata facendo riferimento alla legittimazione della pretesa sostanziale sottostante, ma ha consistenza autonoma, indifferente allo scopo ultimo per cui viene esercitata (Consiglio di Stato sez. III, 3 novembre 2022, n. 9588).*

31. Contrariamente a quanto preteso dall'appellante, ***ciò che compete all'Amministrazione (e successivamente al Giudice, in sede di sindacato sull'operato di questa), sulla base della motivazione della richiesta di accesso, è la verifica dell'astratta inerenza del documento richiesto con la posizione soggettiva dell'istante e gli scopi che questi intende perseguire per il tramite dell'accesso****. Ne consegue che l'Amministrazione non può subordinare l'accoglimento della domanda alla (propria) verifica della proponibilità e/o ammissibilità di azioni in sede giudiziaria; ciò in quanto il Giudice dell'accesso non è e non deve essere il Giudice della "pretesa principale" azionata o da azionare (Consiglio di Stato sez. IV, 1 marzo 2022, n. 1450).*

32. Tutta la disputa sulla possibilità di proporre motivi aggiunti in appello prescinde dal perimetro della presente controversia. ***La ricorrente in primo grado ha chiesto di accedere ad atti della procedura. Le valutazioni sulla influenza o sulla decisività dei documenti richiesti nell'eventuale giudizio instaurato o da instaurare, competono, se del caso, all'Autorità giudiziaria investita della questione e non al Giudice amministrativo nel giudizio di accesso****.*

31. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata».

d. Delega/procura scritta (6)

Cons. di Stato, Sez. V, 5 settembre 2006, sentenza n. 5116

Fattispecie relativa all'accesso agli atti amministrativi e al contratto d'appalto relativi alla gestione di beni pubblici - inammissibilità dell'istanza presentata dal legale in assenza di specifico mandato o di sottoscrizione congiunta dell'assistito.

«1) - Con il presente appello è impugnata la sentenza con la quale il TAR ha accolto il ricorso proposto dal sig. M. avverso il silenzio serbato dal Comune di Briatico sull'istanza di accesso a documenti amministrativi presentata dal medesimo il 5 luglio 2005, protocollata al n. 4258; la richiesta era volta all'ostensione del regolamento che disciplina e regola le modalità d'uso delle acque del torrente Murria, nonché del contratto d'appalto per la gestione delle acque del torrente stesso.

Per il TAR il diniego esplicito intervenuto dopo la formazione dell'illegittimo silenzio non era tale da rendere improcedibile il ricorso, versandosi in controversia attinente a diritti soggettivi, in relazione alla quale la verifica di fondatezza della richiesta può essere condotta dallo stesso giudice adito.

E, nella specie, non ostavano, per i primi giudici, validi motivi all'ostensione degli atti richiesti.

2) - Appella il Comune di Briatico che insiste per l'inammissibilità/improcedibilità dell'originario ricorso, essendo intervenuto un atto di diniego dell'accesso che avrebbe dovuto essere direttamente e tempestivamente impugnato.

In ogni caso, la domanda di accesso è stata formulata non dall'interessato, sig. M., ma, per conto dello stesso, da parte dell'avv. Garrì, senza la produzione di alcun mandato specifico; per l'effetto correttamente sarebbe stato denegato l'accesso.

3) - L'appello è fondato nei limiti che si va a precisare.

***La domanda di accesso deve essere avanzata dalla parte che vi ha interesse; può anche essere presentata da un suo legale, ma, in tal caso, deve essere accompagnata - per asseverare l'effettiva provenienza della richiesta da parte di soggetto interessato - da copia di apposito mandato o incarico professionale ovvero da sottoscrizione congiunta dell'interessato stesso**.*

La sottoscrizione diretta sulla nota inviata dal legale o copia del mandato da parte del diretto interessato a favore di legale stesso integrano, infatti, elementi di certezza essenziali ai fini della imputabilità della richiesta e assunzione delle eventuali relative responsabilità (sia da parte del richiedente che del funzionario chiamato all'estensione di quanto richiesto), nonché ai fini della verifica di sussistenza di un concreto interesse alla richiesta medesima; in mancanza di che, come nella specie, deve escludersi che il silenzio serbato dall'Amministrazione

possa essere configurato come illegittimo e che possa, quindi, essersi consolidato il diritto all'accesso.
Tanto vale, peraltro, per ciò che attiene alla richiesta di copia del contratto d'appalto di cui si detto.
[…]
4) - Per tali motivi l'appello in epigrafe appare fondato e va accolto nei limiti appena precisati e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, va rigettato il ricorso di primo grado nella parte in cui ordina l'ostensione del contratto d'appalto per la gestione delle acque del torrente Murria stipulato dal Comune con l'I.E.A.D.G.S.».

Cons. di Stato, Sez. V, 30 settembre 2013, sentenza n. 4839

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi a una gara d'appalto per l'affidamento del servizio di pulizia dei locali comunali - validità, ai fini dell'accesso, del mandato conferito al legale in relazione a una precedente impugnativa, purché i documenti richiesti siano strettamente connessi a tale procedura - legittimo il silenzio della pubblica amministrazione in assenza di specifica procura al legale o di sottoscrizione congiunta del legale e dell'interessato - non reiterabilità dell'istanza sulla quale si sia già formato il silenzio dell'amministrazione, salvo il sopravvenire di fatti nuovi sottoposti al vaglio della stessa amministrazione.

«La C.S.F. Costruzioni e Servizi S.r.l., avendo preso parte alla procedura indetta dal Comune di Terracina con bando del dicembre del 2011 per l'affidamento del servizio di pulizia dei locali comunali per mesi 36, impugnava dinanzi al T.A.R. per il Lazio - Sezione di Latina l'esito di tale gara, conclusasi con la propria esclusione e l'aggiudicazione della commessa alla concorrente Ge.Di.S. S.r.l.
Nelle more del giudizio, il legale dell'Avvocatura dell'Amministrazione comunicava al difensore della società ricorrente, con nota del 17 luglio 2012, che con ordinanza contingibile ed urgente esso Comune aveva da ultimo affidato il servizio in questione all'aggiudicataria provvedendo ai sensi dell'articolo 50 del T.U.E.L.; nella stessa nota veniva soggiunto che il deposito in giudizio di tale nuovo provvedimento non sarebbe stato onere del Comune, "anche in considerazione del fatto che l'atto menzionato non è stato impugnato".
Lo stesso giorno 17 luglio seguiva l'immediata richiesta di accesso al Comune da parte del medesimo professionista, che nella dichiarata qualità di difensore della società nell'ambito del predetto giudizio (ove anche il Comune era costituito) domandava di poter acquisire copia del provvedimento sopravvenuto.
Poiché, tuttavia, sulla richiesta l'Amministrazione era rimasta inerte, la C.S.F. Costruzioni e Servizi S.r.l. (di seguito, la CSF) proponeva ricorso contro il conseguente silenzio dinanzi allo stesso T.A.R., domandando l'annullamento del

silenzio così formatosi, nonché l'accertamento del proprio diritto ad acquisire l'ordinanza sindacale dagli estremi ancora ignoti.
Il Comune di Terracina ometteva di costituirsi in giudizio.
All'esito di quest'ultimo il Tribunale adìto, con la sentenza n. 957/2012 in epigrafe, dichiarava inammissibile il ricorso per l'accesso, sul rilievo che la richiesta di ostensione era stata presentata dal difensore della società senza giustificare il proprio potere rappresentativo.
[…]
Da qui la proposizione avverso tale decisione del presente appello da parte della stessa CSF.
La società appellante muoveva alla pronuncia del primo Giudice la critica di fondo che il proprio legale, nel richiedere l'accesso, non avrebbe avuto bisogno di un ulteriore mandato, sufficiente allo scopo essendo quello già conferitogli per il giudizio impugnatorio nel quale l'ordinanza sopravvenuta si era innestata, sovrapponendosi al provvedimento ivi impugnato. Ciò in quanto l'istanza di accesso, per quanto proposta separatamente dal precedente ricorso, afferiva pur sempre al relativo giudizio.
L'appellante deduceva inoltre che la specifica qualità del professionista richiedente era ben nota al Comune.
Alla pubblica udienza del 30 luglio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.
L'appello è fondato.
1. E' noto che il Regolamento in materia di accesso ai documenti (D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184), dopo avere confermato il principio di origine legislativa (art. 22, comma 1, L. n. 241 del 1990) per cui l'accesso compete a chiunque abbia un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto, stabilisce che il richiedente l'ostensione debba dimostrare la propria identità e, "ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato" (art. 5, comma 2, D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 cit.) il che comporta la conseguenza che, se già in caso di semplici dubbi sull'effettività dei poteri rappresentativi del richiedente non potrà avere luogo l'accoglimento della richiesta di ostensione presentata in via informale, ove il richiedente risulti, invece, del tutto carente di legittimazione anche la sua richiesta di accesso formale dovrà essere disattesa (cfr. gli artt. 6, commi 1 e 3, D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 cit.)
Per quanto precede, ***non vi è dubbio che anche le richieste di accesso presentate, per conto di un interessato, dal suo legale, debbano in via di principio soddisfare la regola - appena vista - della necessità di una dimostrazione dei poteri di rappresentanza vantati dal richiedente****.*
In coerenza con i relativi principi, la giurisprudenza di questa Sezione ha del resto già osservato da tempo (sentenza 5 settembre 2006, n. 5116) quanto segue.
"La domanda di accesso deve essere avanzata dalla parte che vi ha interesse; può anche essere presentata da un suo legale, ma, in tal caso, deve essere accompagnata - per asseverare l'effettiva provenienza della richiesta da parte di

soggetto interessato - da copia di apposito mandato o incarico professionale ovvero da sottoscrizione congiunta dell'interessato stesso.

La sottoscrizione diretta sulla nota inviata dal legale o copia del mandato da parte del diretto interessato a favore **[del]** ***legale stesso integrano, infatti, elementi di certezza essenziali ai fini della imputabilità della richiesta e assunzione delle eventuali relative responsabilità*** *(sia da parte del richiedente che del funzionario chiamato all'estensione di quanto richiesto), nonché ai fini della verifica di sussistenza di un concreto interesse alla richiesta medesima;* ***in mancanza di che, come nella specie, deve escludersi che il silenzio serbato dall'Amministrazione possa essere configurato come illegittimo*** *e che possa, quindi, essersi consolidato il diritto all'accesso" (così la sentenza n. 5116/2006 cit.; nello stesso senso è orientata anche la giurisprudenza di primo grado: v. ad es. T.A.R. Lazio, III, 2 luglio 2008, n. 6365; T.A.R. Toscana, I, 15 luglio 2009, n. 1282; T.A.R. Campania, Napoli, V, 9 marzo 2009, n. 1331).*

2. ***L'impostazione appena delineata vale anche, in linea di principio, per l'ipotesi in cui l'interessato abbia già precedentemente rilasciato al proprio legale un mandato professionale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale****.*

In tal caso, tuttavia, non sussiste la necessità, per il legale che debba richiedere l'accesso ad un documento connesso al contenzioso per il quale è stato officiato, di munirsi di un ulteriore ed apposito mandato, sufficiente essendo quello già ottenuto. L'avvocato che sia già munito di mandato difensivo conferito con le forme d'uso (nella specie, attributivo di "ogni più ampio potere di legge"), invero, così come può senz'altro rivolgere al Giudice adìto un'istanza istruttoria diretta all'acquisizione di documenti, allo stesso modo deve reputarsi abilitato a perseguire tale risultato presentando direttamente, nella propria qualità, un'istanza di accesso all'Amministrazione controparte del giudizio già pendente. Questo, naturalmente, ***sempre che si tratti dell'acquisizione di atti che siano obiettivamente connessi all'oggetto dell'impugnativa precedentemente proposta****, condizione che peraltro nella fattispecie ricorre con evidenza.*

[…]

Tale soluzione tanto più si impone se si considera che un ulteriore mandato professionale non occorrerebbe neppure ai fini della proposizione dell'impugnazione mediante motivi aggiunti del provvedimento sopravvenuto che nella specie si tratterebbe di acquisire. Come la Sezione ha recentemente avuto già modo di puntualizzare (decisione n. 1219 del 28 febbraio 2013), infatti, "... ***benché si tratti di motivi aggiunti proposti avverso un provvedimento sopravvenuto, e non contro gli stessi atti gravati con il ricorso introduttivo, la relativa iniziativa impugnatoria non richiede(va) il rilascio di un nuovo ed apposito mandato difensivo****.* […]

4. Per le ragioni esposte l'appello va dunque accolto, e conseguentemente ordinata al Comune di Terracina l'ostensione del documento più volte citato».

Cons. di Stato, Sez. IV, 14 maggio 2015, sentenza n. 2439

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi a pratiche edilizie aventi a oggetto immobili di proprietà degli istanti - necessità, pena l'inammissibilità, che l'istanza presentata dal difensore sia corredata da apposito mandato ovvero dalla sottoscrizione congiunta del difensore e dell'istante - validità dell'istanza di accesso anche in presenza di mandato conferito al legale in occasione di una precedente impugnativa, qualora i documenti richiesti siano strettamente connessi a tale procedimento - non reiterabilità dell'istanza sulla quale si sia già formato il silenzio dell'amministrazione, salvo il sopravvenire di fatti nuovi sottoposti al vaglio della stessa amministrazione.

«*Gli appellanti, meglio specificati in epigrafe, espongono di essere proprietari di manufatti edilizi esistenti in località La F. del Comune d Monte Argentario e di aver presentato in data 29 gennaio 2013 istanza di accesso al predetto Comune per acquisire documentazione inerente alle pratiche edilizie inerenti detti manufatti.*
A tale richiesta che faceva seguito ad altre due istanze di accesso rispettivamente del 17 settembre 2012 e 7 novembre 2012 l'Amministrazione comunale non dava alcun riscontro, di talchè gli interessati impugnavano il relativo silenzio-rifiuto innanzi al Tar della Toscana che con sentenza n. 1475/2013 dichiarava il ricorso inammissibile sotto vari profili.
Avverso tale decisum hanno proposto appello il sig. M.S. e gli altri interessati indicati in epigrafe, deducendo la erroneità delle statuizioni assunte dal primo giudice.
[…]
Dunque il Tar con una prima statuizione ha sancito la inammissibilità del ricorso in quanto la domanda di accesso qui in rilievo (quella del 29 gennaio 2013) era sottoscritta esclusivamente dal difensore senza essere accompagnata dal mandato conferito al legale: di qui, ha dedotto il primo giudice, la mancata legittimazione degli attuali appellanti a proporre ricorso.
Ritiene il Collegio che le osservazioni e prese conclusioni del TAR su tale punto siano corrette, resistendo le medesime alle critiche mosse con il gravame all'esame.
[…]
La domanda di accesso deve essere avanzata da parte di chi vi ha interesse e può essere presentata da un suo legale, ma in tal caso deve essere accompagnata da apposito mandato o incarico professionale ovvero da sottoscrizione congiunta e tanto risponde all'esigenza di assicurare i necessari elementi di certezza essenziali per la imputabilità della richiesta e assunzione delle relative responsabilità *(Cons. Stato Sez. V 5/9/2006 n. 5116).* ***Peraltro può accadere che l'avvocato sia già munito di un mandato difensivo in relazione ad un precedente procedimento ed in tal caso si ritiene non sia necessario supportare la richiesta di accesso di un "nuovo" mandato, ma questo sempreché la domanda di acquisizione documenti sia strettamente connessa con l'oggetto della impugnativa precedentemente proposto*** *(Cons.*

Stato sez. V 30/9/2013 n. 4839) e nella specie tale condizione non appare sussistente.

[…]

Parimenti fondati sono i rilievi di inammissibilità del ricorso relativamente ai profili di cui alla suindicata lettera a) esattamente evidenziati dal TAR.

L'istanza di ostensione del 29 gennaio 2013, in relazione alla quale il Comune non ha risposto, costituisce reiterazione di altre due istanze di accesso pure presentate, rispettivamente in data 17 settembre 2012 e 7 novembre 2012, aventi lo stesso oggetto e pure esse rimaste senza riscontro, senza che gli interessati abbiano proposto impugnazione avverso il comportamento omissivo tenuto dal Comune di Monte Argentario in dette precedenti circostanze.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato Sez. IV 26/972013 n. 4789; Cons. Stato Sez. VI 4/10/2013 n. 4912; Ad. Pl. nn.6 e 7 del 2006) riveste natura decadenziale il termine di trenta giorni per proporre impugnazione avverso il diniego o il silenzio sulla istanza di accesso ai documenti di cui all'art.116 c.p.a.

In particolare l'actio ad exhibendum si atteggia quale giudizio a doppia valenza nel senso che da una parte assicura la tutela giurisdizionale dell'interesse giuridicamente protetto e dall'altra parte soddisfa l'esigenza di stabilità di situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati nell'ambito del rapporto giuridico sotteso ai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Dalla natura decadenziale di cui sopra deriva che ***la mancata impugnazione del silenzio-rigetto serbato su una istanza di accesso preclude poi la reiterabilità dell'istanza stessa e la conseguente impugnazione del successivo comportamento omissivo laddove quest'ultimo silenzio sia meramente confermativo del primo****.*

A tale regola si può ovviare solo se la nuova domanda consegue a fatti nuovi e sopravvenuti e in relazione a ciò l'Amministrazione abbia proceduto ad eseguire un'apposita istruttoria e/o attività valutativa*, situazioni queste assolutamente non rinvenibili nel caso di specie in cui la domanda del 29 gennaio 2013 costituisce una mera ripetizione delle domande già proposte e rimaste senza risposte e senza che l'Amministrazione abbia proceduto ad esperire una apposita istruttoria.*

Né si può seguire la tesi sostenuta dalla parte appellante secondo cui il fatto "nuovo" sarebbe rappresentato dall'avere l'Amministrazione ripreso il procedimento di esecuzione delle già emesse ordinanze di demolizione: trattasi di attività di esecuzione di provvedimenti già assunti che nulla aggiunge in ordine alla conoscenza degli atti amministrativi a monte.

Conclusivamente i profili di inammissibilità del gravame di primo grado appaiono emergere in modo inequivocabile, rivelandosi l'impugnata sentenza meritevole di integrale conferma».

T.A.R. Basilicata Potenza, Sez. I, 13 gennaio 2024, sentenza n. 5

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti l'esecuzione di un appalto per la fornitura di beni nei confronti di un'Azienda ospedaliera - inammissibilità dell'istanza di accesso presentata dal legale in assenza di specifico mandato o di sottoscrizione congiunta dell'assistito - non invocabilità del potere-dovere di soccorso istruttorio ex art. 6, co. 5, del D.P.R. n. 184 del 2006.

«*1. Con il ricorso in esame, depositato in data 25/9/2023, la società deducente ha impugnato il silenzio serbato dalla A.S.C. relativamente all'istanza di accesso agli atti amministrativi presentata in data 12/6/2023 a firma del difensore della società (che è anche procuratore nel presente giudizio).*
1.1. Detta istanza - funzionalmente ordinata alla tutela in sede civile della società - ha ad oggetto i seguenti atti e documenti:
[documentazione concernente la gara e l'esecuzione dell'appalto per la fornitura di beni e servizi nei confronti di una azienda sanitaria ospedaliera, in particolare di «*pompe a infusione e a siringa*», ndr]
2. Si è costituita in giudizio l'Azienda ospedaliera intimata che, concludendo per il rigetto del gravame, ne ha eccepito in limine l'inammissibilità in ragione del carattere massivo della domanda ostensiva, dell'omessa notifica del ricorso ad almeno un controinteressato, nonché della mancata allegazione all'istanza di accesso del mandato rappresentativo del procuratore sottoscrivente.
3. Alla camera di consiglio del 10/1/2024 la causa è stata trattenuta in decisione.
4. Il ricorso è inammissibile, come eccepito dall'Amministrazione resistente.
In disparte le ulteriori eccezioni, è dirimente rilevare che non vi è agli atti di causa idonea dimostrazione della circostanza - invero decisiva - che l'istanza di accesso azionata in giudizio sia stata presentata all'A.S.C. debitamente corredata del mandato rappresentativo proveniente dalla società ricorrente (legittimata ed interessata all'ostensione documentale), in nome e per conto della quale l'avvocato (difensore anche nel presente giudizio e unico sottoscrittore dell'istanza) ha dichiarato di agire in sede procedimentale.
Al riguardo, è stato condivisibilmente evidenziato in giurisprudenza (c.f.r. ex plurimis T.A.R. Sardegna 15/2/2017, n. 109; id. 12/6/2015, n. 860; Consiglio di Stato, sez. V, 30/9/2013, n. 4839; id. 5/9/2006, n. 5116; T.A.R. Campania, sez. IV, 19/10/2020, n. 4588; id., sez. V, 24/9/2008, n. 19980; T.A.R. Lazio, sez. III, 2/72008, n. 6365; T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 13/9/2007, n. 1197) che ***l'Amministrazione che riceve l'istanza di accesso agli atti deve essere posta in condizioni di accertare la sua riferibilità all'interessato, al fine di poter verificare la sussistenza dell'interesse all'ostensione; pertanto nel caso in cui l'istanza sia formulata dal difensore è necessario che la stessa sia sottoscritta anche dal diretto interessato ovvero sia accompagnata dal mandato al difensore, che acquisisce in tal modo il potere rappresentativo di avanzare la stessa in nome e per conto dell'interessato, secondo quanto espressamente previsto dal***

combinato disposto degli artt. 6, co. 3 e 5, co. 2, del D.P.R. n. 184 del 2006 *("Il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione, specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta, dimostrare la propria identità e, ove occorra, i propri poteri di rappresentanza del soggetto interessato").*
In mancanza di sottoscrizione congiunta o di atto procuratorio (ed è il caso in esame), l'istanza di accesso deve considerarsi inammissibile*, poiché difforme dal richiamato parametro normativo,* ***non essendo possibile invocare il potere - dovere di soccorso istruttorio ex art. 6, co. 5, del medesimo D.P.R., giacché riferito a situazioni di irregolarità o incompletezza dell'istanza e non già alla carenza di un elemento essenziale quale l'imputabilità giuridica della stessa*** *(cfr. T.A.R. Lombardia, sez. II, 5/3/2021, n. 609; T.A.R. Campania, sez. VI, 19/10/2020, n. 4568).*
Né, vale a rimediare alla ravvisata carenza l'avvenuta esibizione in giudizio di detto mandato in data 5/1/2024, in quanto - in disparte la tardività del deposito rispetto ai termini prescritti dall'art. 73, co. 1, cod. proc. amm. - la sua tempestiva produzione all'Amministrazione costituisce una condizione legale alla cui mancanza, per la funzione assolta, non può il privato supplire a posteriori, provvedendo in sede processuale a ciò che si è omesso di fare in sede procedimentale (difettando, invero, la dimostrazione che l'esibito mandato fosse effettivamente allegato all'istanza di accesso per cui è causa).
Da ciò consegue l'inammissibilità anche del ricorso avverso il silenzio (qualificato) serbato dall'Amministrazione sulla domanda di accesso per cui è causa, stante l'inconfigurabilità di un obbligo a provvedere su di un'istanza irritualmente formulata».

<u>Cons. di Stato, Sez. V, 4 febbraio 2025, sentenza n. 889</u>

Fattispecie relativa all'accesso agli atti detenuti da un Comune e ritenuti dagli istanti funzionali alla difesa in un giudizio civile per risarcimento dei danni - legittimazione del legale a presentare l'istanza di accesso in nome e per conto dell'assistito, venendo in rilievo documenti/atti propedeutici alla difesa nel medesimo contenzioso.

«*I signori P., R., G.C. e M.B. hanno impugnato il provvedimento prot. n. (...) del 20 marzo 2024 con cui il responsabile dell'Ufficio Tributi del Comune di Barano d'Ischia ha accolto l'istanza di accesso agli atti presentata dal sig. D.M.G. il 15 gennaio 2024, prot. com. n. (...), nonché il provvedimento prot. n. (...) del 20 marzo 2024 di "accoglimento istanza-rilascio copie" assunto dal responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Barano d'Ischia a "ridefinizione" dell'istanza di accesso agli atti presentata dal D.M.G. in data 15 gennaio 2024, prot. com. n. (...).*
Né l'amministrazione comunale né il controinteressato D.M.G., attuale appellante, si sono costituiti in giudizio.

[…]
Alla camera di consiglio del 23 gennaio 2025 l'appello è stato trattenuto in decisione.
Motivi della decisione
Giunge in decisione l'appello proposto dal signor G.D.M. per la riforma della sentenza del Tar Campania n. 4120 del 2024, che ha accolto il ricorso dei signori P., R., G.C. e M.B. per l'annullamento delle note del 20 marzo 2024, rispettivamente prot. n. (...) e prot. n. (...), con cui il Dirigente del Settore Ufficio Edilizia Privata, nonché il Dirigente del Settore 4 - Stazione di Cura, Soggiorno e Turismo, hanno accolto le richieste di accesso dell'odierno appellante motivate con esigenze defensionali correlate alla necessità di fornire prova nell'incardinato giudizio civile (per risarcimento danni da diffamazione) dell'accettazione dell'eredità di E.D.C. da parte del coniuge e dei figli, per essere stati ed essere nel possesso dei beni della de cuius.
[…]
Il giudice di prime cure ha, dunque, accolto le censure con cui parte ricorrente aveva dedotto l'insussistenza della legittimazione all'accesso, stante la genericità e il carattere esplorativo delle pretese ostensive, non collegate all'oggetto del contendere nel giudizio civile pendente tra le parti.
[…]
Come statuito dalla consolidata e univoca giurisprudenza amministrativa, nel processo amministrativo la qualità di controinteressato deve essere riconosciuta a coloro che, oltre ad essere nominativamente indicati nel provvedimento o comunque agevolmente individuabili in base ad esso (c.d. elemento formale), sono portatori di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione dell'atto impugnato in quanto quest'ultimo radica un interesse di natura eguale e contraria a quello del ricorrente (c.d. elemento sostanziale) (cfr., fra le tante e da ultimo, Cons. Stato, V, 11 ottobre 2024, n. 8172).
Inoltre: "Nel contesto del processo amministrativo, le disposizioni in materia di notifica del ricorso amministrativo ai controinteressati risultano da tempo chiare e di univoca portata, tali cioè da non potere ingenerare oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto, sicchè non è concedibile, come nella specie, la rimessione in termini per errore scusabile in caso di mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato" (Cons. Stato, V, 6 settembre 2024, n. 7467).
Da ciò consegue che, nella fattispecie in questione, l'odierno appellante G.D.M. era certamente da qualificarsi come controinteressato e allo stesso avrebbe dovuto essere notificato il ricorso di primo grado.
Ed invero, il sig. D.M. era proprio il soggetto che aveva presentato l'istanza di accesso agli atti che era stata accolta mediante il provvedimento impugnato, dunque il beneficiario del provvedimento medesimo che i signori B. intendevano far annullare.
Né rileva, come affermato dagli appellati, che la notificazione del ricorso sia stata effettuata al D.M.G. presso l'avv. G.B., all'indirizzo p.e.c. avv.buono@pec.it fornito nelle istanze di accesso, presso il quale il D.M.G. avrebbe eletto il domicilio digitale di cui all'articolo 6-quater del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82, per cui la notificazione

sarebbe stata eseguita in via telematica al domicilio eletto, ovvero presso l'avv. G.B. che aveva firmato e presentato l'istanza di accesso.
Dalla documentazione versata in atti risulta, invero, che ***l'odierno appellante ha rilasciato all'avv. G.B. esclusivamente una procura speciale per il patrocinio nel giudizio civile instaurato nei confronti dei signori B. in cui è controversa l'avvenuta accettazione dell'eredità della signora E.D.C. da parte degli stessi; ne consegue che il suddetto avvocato era certamente legittimato a presentare l'istanza di accesso, in quanto atto negoziale propedeutico alla difesa in quello specifico giudizio, compiuto in nome e per conto della parte dal difensore, ma non lo è per il patrocinio nel diverso giudizio instaurato dai signori B., volto all'impugnazione del provvedimento di accoglimento dell'istanza di accesso****.*
Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado va dichiarato inammissibile».

T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 10 aprile 2025, sentenza n. 311

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti l'esecuzione di un contratto di fornitura nei confronti di un Comune, a seguito della cessione di crediti da parte della società fornitrice alla società istante - necessità che la procura contempli espressamente la possibilità per il legale di esercitare il diritto di accesso agli atti in nome e per conto dell'assistito, pena l'inammissibilità della domanda.

«*1.- Nell'ambito di un contratto quadro di factoring, con scrittura privata autenticata del 27.4.2017 B.F. s.p.a. (ora B.B. s.p.a.) ha acquistato da E. s.p.a. i crediti anche futuri maturati da quest'ultima nei confronti del Comune di Paderno Ponchielli per fatture emesse dall'11.4.2017 in avanti. La cessione dei crediti è stata notificata al Comune l'8.5.2017.*
2.- Dopo sette anni, e precisamente il 29.4.2024, l'avv. Paolo Bonalume, dichiarando di agire in nome e per conto della Banca in virtù di una procura generale richiamata nell'atto stesso, ha presentato al Comune un'istanza di accesso agli atti chiedendo:
a) le fatture emesse da E. nei confronti del Comune, sia in formato elettronico sia in formato cartaceo, riepilogate nell'elenco allegato all'istanza di accesso;
b) la documentazione - tra cui i file informatici - relativa al ricevimento da parte del Comune delle predette fatture in formato elettronico sul Sistema di Interscambio;
c) la convenzione e/o il contratto tra il Comune e E., in forza del quale quest'ultima ha eseguito le forniture per il cui pagamento ha emesso le predette fatture;
d) gli ordinativi inviati dal Comune a E., in forza dei quali E. ha eseguito le suddette forniture;

e) gli impegni di spesa e, in ogni caso, la documentazione attestante la copertura finanziaria adottata dal Comune per il pagamento delle predette fatture e comunque delle forniture sottese alle predette fatture.
La richiesta è stata motivata con l'esigenza di assumere le più opportune iniziative finalizzate alla tutela dei crediti e delle ragioni delle Banca.
3.- Il Comune non ha risposto all'istanza e si è formato pertanto il silenzio-rigetto ai sensi dell'art. 25, comma 4, L. n. 241 del 1990.
4.- La Banca ha quindi proposto ricorso per l'accesso, notificato il 28.6.2024 al Comune, che però non si è costituito.
5.- Con ordinanza collegiale n. 884 dell'8.11.2024 questo Tribunale ha disposto la regolarizzazione del ricorso e della procura alle liti, nonché il deposito della procura generale conferita dalla Banca ricorrente all'avv. Bonalume e menzionata nell'istanza di accesso; la ricorrente vi ha tempestivamente ottemperato.
6.- Tuttavia, ***depositata quella procura generale, il Collegio ha appurato che essa riguarda la difesa nei giudizi civili, e non contempla il potere di proporre istanza di accesso agli atti****.*
Né tale potere può ritenersi compreso in quello di "effettuare notifiche di atti e documenti, anche stragiudiziali"*, perché nel caso di specie non si trattava semplicemente di svolgere un'attività di notificazione, ma di esercitare il diritto soggettivo (o l'interesse legittimo: non rileva addentrarsi qui nella questione dogmatica della natura della situazione giuridica soggettiva) all'accesso documentale spettante alla Banca, redigendo e firmando la relativa richiesta rivolta al Comune.*
Il potere di presentare istanza di accesso non può ritenersi compreso nemmeno in quello di "trattare con Uffici od Enti Pubblici di qualsiasi genere*", poiché non viene in questione lo svolgimento di una trattativa o più in generale di un'interlocuzione con il Comune, bensì la presentazione di una specifica richiesta scritta, che costituisce esercizio di un diritto (o di un interesse legittimo).*
7.- ***Per giurisprudenza consolidata, l'istanza di accesso, qualora non sia presentata direttamente dall'interessato ma da un suo legale, deve essere o firmata anche dall'interessato, o accompagnata dalla procura che legittimi l'avvocato a presentarla in nome e per conto dell'assistito*** *(cfr. ex multis Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2016, n. 317, e sez. V, 5 settembre 2006, n. 5116; T.A.R. Lazio, Roma, sez. V, 12 dicembre 2023, n. 18777; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 27 novembre 2021, n. 525; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 5 marzo 2021, n. 609).*
Nessuno dei due requisiti alternativi sussisteva nel caso di specie, e pertanto l'istanza di accesso era inammissibile per difetto di potere rappresentativo del soggetto che l'ha sottoscritta.
Ne consegue che il diniego tacitamente opposto dal Comune all'istanza di accesso è legittimo, sicché il ricorso contro il diniego è infondato e va respinto».

4. IL DOCUMENTO AMMINISTRATIVO (27)

a. Forma, esistenza e attività non esigibili alla pubblica amministrazione (9)

Cons. di Stato, Sez. IV, 27 novembre 2010, sentenza n. 8287

Fattispecie relativa all'accesso agli atti inerenti a un procedimento disciplinare per l'irrogazione della sanzione della rimozione dal grado - inammissibilità di istanze generalizzate e immotivate - non esigibilità dalla P.A. di eccessive opere di ricerca, catalogazione e sistemazione.

«Con ricorso proposto al TAR Lazio l'attuale appellante D.G.M., già appartenente al Corpo della Guardia di Finanza con il grado di vice brigadiere, impugnava il provvedimento con il quale il Comando generale - a seguito di coinvolgimento in indagini di polizia avviate dalla Procura della Repubblica di Roma per associazione criminosa finalizzata al traffico di stupefacenti, indagini concluse con richiesta di archiviazione accolta dal G.I.P. - gli aveva irrogato la sanzione della perdita del grado per rimozione, mettendolo a disposizione come soldato semplice del distretto militare di Roma.

Nonostante la conclusione del procedimento penale con la archiviazione, l'amministrazione aveva ritenuto di procedere in via disciplinare, concludendo con il contestato provvedimento.

Con i motivi di ricorso si deducevano i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili, quali il mancato rispetto dei termini del procedimento, difetto di istruttoria, difetto di adeguata partecipazione e difesa dell'interessato, la errata rappresentazione dei fatti.

[…]

si lamenta il fatto che, in violazione del D.M. 1/9/1955 e della legge 599 del 1954, non sarebbe stata fornita all'interessato la documentazione richiesta, ritenendo erroneamente, l'amministrazione, che egli avesse chiesto nuove investigazioni.

Secondo l'appellante, dalla risposta fornita dall'Ufficiale inquirente, si desumerebbe una motivazione erronea, perché essa farebbe riferimento a una inesistente richiesta di nuove indagini da parte dell'inquisito.

In realtà, la risposta dell'ufficiale inquirente adduce vari - e tutti autosufficienti - motivi di diniego, tra i quali, come espone anche l'appello, la assoluta genericità e estensione della richiesta di accesso.

[…]

Non vi è dubbio che in tale diritto di difesa e garanzia difensiva e di partecipazione sia incluso anche il generale diritto di accesso alla documentazione della procedura, ma altrettanto è indubbio che anche la richiesta di accesso debba scontare le generali limitazioni individuate dalla giurisprudenza, compresa quella della preclusione rispetto a richieste generalizzate e immotivate.

Non merita accoglimento la richiesta di accesso alla documentazione in possesso della p.a. che risulti caratterizzata da una formulazione eccessivamente generalizzata, ossia riguardante non specifici atti o provvedimenti, bensì la documentazione di un'attività svoltasi attraverso un imprecisato numero di atti, riguardanti l'intera indagine, senza indicarne i fini, senza specificazione della attinenza degli atti e documenti in relazione ai fatti contestati, atteso che l'eventuale soddisfazione di simile richiesta importerebbe un'opera di ricerca, catalogazione, sistemazione che non rientra nei doveri posti all'amministrazione dalla normativa di cui al capo V l. n. 241 del 1990, oltre che un generalizzato controllo su un ramo dell'amministrazione (sulla inammissibilità della richiesta generalizzata di documenti, ex plurimis, Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2003, n. 5360)».

Cons. di Stato, Sez. V, 27 maggio 2011, sentenza n. 3190

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti l'affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas in un ente locale avanzata dal medesimo ente locale nei confronti della società affidataria del servizio, allo scopo di procedere a un nuovo affidamento - legittimità dell'integrazione in giudizio da parte dell'Amministrazione delle motivazioni addotte in origine a fondamento del diniego, stante la particolare natura del rito sull'accesso (giudizio sul rapporto) - legittimità del diniego rispetto a istanze di «*accesso informativo*», relative ad attività di cognizione e di giudizio non ancora confluite in atti amministrativi - legittimità dell'accesso esperito da un soggetto pubblico - legittimità, in ossequio al principio di leale cooperazione, della richiesta di una ragionevole attività di elaborazione, a cura della pubblica amministrazione, in presenza di documenti complessi che contengano dati scorporabili, alcuni dei quali vadano legittimamente ostesi al richiedente.

«*Il Comune di Prato chiedeva, con ricorso al T.A.R. per la Toscana, che venisse ordinata l'ostensione di una serie di documenti, ad esso occorrenti ai fini dell'avvio della gara intesa a pervenire ad un nuovo affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas nel suo territorio, documenti da tale Comune già invano richiesti con nota del 10.05.2010 all'affidataria del servizio, la C. R. s.r.l. (ora E. R. G. s.r.l.). Il Comune impugnava quindi, allo scopo, la nota di quest'ultima società del 9.06.2010 recante diniego di accesso alla documentazione richiesta, e contestualmente chiedeva l'accertamento, ai sensi dell'art. 25 legge n. 241/1990, del proprio diritto all'esibizione e all'estrazione di copia dei documenti richiesti, e la correlativa condanna dell'intimata concessionaria.*
[…]
Il T.A.R. respingeva il ricorso con la sentenza in epigrafe […]
Alla Camera di consiglio del 22 marzo 2011, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.
L'appello va accolto nei limiti che saranno specificati.

[…]
4. Entrando nel merito della causa, va subito respinta la doglianza dell'appellante per cui alle ragioni di diniego di accesso inizialmente opposte ne sarebbero state indebitamente affiancate altre in corso di giudizio, con ciò addivenendosi ad una non consentita integrazione della motivazione del diniego sub judice.
Osserva la Sezione che, secondo l'impostazione giurisprudenziale più coerente con l'inquadramento del rito speciale in materia di accesso nello schema logico del giudizio sul rapporto, l'integrazione della iniziale motivazione dell'atto di diniego deve ritenersi consentita in questo particolare tipo di giudizio (C.d.S., V, 11 maggio 2004, n. 2966; IV, n.3620 del 2.7.2002).
Infatti, occorre "tener presente che ***il giudizio in materia di accesso*** *di cui all'art. 25 L. 7.8.1990 n.241, anche se si atteggia come impugnatorio nella fase della proposizione del ricorso, in quanto rivolto contro l'atto di diniego o avverso il silenzio diniego formatosi sulla relativa istanza, ed il ricorso è da esperire nel termine perentorio di 30 giorni (V. la decisione di questo Consiglio, A. P. n.16 del 24.6.1999),* ***è sostanzialmente rivolto ad accertare la sussistenza o meno del titolo all'accesso nella specifica situazione alla luce dei parametri normativi, indipendentemente dalla maggiore o minore correttezza delle ragioni addotte dall'Amministrazione per giustificarne il diniego*** *(V. la decisione di questo Consiglio sez. VI n. 2542 del 9.5.2002). Tanto è vero che, anche nel caso di impugnativa del silenzio diniego sull'accesso, l'Amministrazione può dedurre in giudizio le ragioni che precludono all'interessato di avere copia o di visionare i relativi documenti, e la decisione da assumere, che deve comunque accertare la sussistenza o meno del titolo all'esibizione (ai sensi dell'ultimo comma del menzionato art. 25), si deve formare tenendo conto anche di tali deduzioni (v., in materia di silenzio diniego su istanza di accesso, la decisione di questo Consiglio, sez. IV, n.3620 del 2.7.2002)" (in termini C.d.S., V, n. 2966\2004 cit.).*
[…]
La giurisprudenza, d'altra parte, ha avuto già modo di chiarire che, poiché la richiesta di accesso non deve indicare in modo puntuale i documenti, in quanto molto spesso il privato non sa in quali fonti siano contenute le informazioni ricercate, spetta proprio all'Amministrazione individuare i documenti recanti le informazioni richieste, sempre che sussistano i presupposti per consentire l'accesso (C.d.S., VI, 4 settembre 2007, n. 4638 e 13 luglio 2006, n. 4505). Ed è stato altresì precisato, nello stesso spirito collaborativo, che ciò che rileva ai fini dell'accoglimento dell'istanza di accesso non è il "nomen iuris" di un determinato atto o documento dell'Amministrazione, ma è l'informazione in esso contenuta, indipendentemente dal modo in cui l'atto sia stato denominato: di conseguenza, al di là del termine con cui siano stati indicati gli atti cui si intende accedere, l'accesso deve essere consentito a tutti gli atti esistenti contenenti le informazioni indicate (C.d.S., VI, 26 gennaio 2006, n. 229).
5b. Gli appellati insistono fondatamente, invece, sulla necessità di tenere distinti i documenti dalle semplici informazioni.

L'accesso disciplinato dal capo V della legge n. 241 del 1990 ha per oggetto i documenti amministrativi nelle tipologie indicate dall'art. 22 comma 2, e cioè gli atti detenuti dall'Amministrazione nella loro materialità. Non è invece riconducibile all'area precettiva della norma l'accesso c.d. informativo, che concerne un'attività di cognizione e di giudizio non ancora tradotta nello strumento documentale (C.d.S., VI, 21 settembre 2005, n. 4929).

L'azione per l'accesso agli atti ha perciò ad oggetto la visione ed estrazione di copia di documenti in possesso dell'Amministrazione, mentre non rientra nel suo ambito la pretesa alla formazione di nuovi atti, anche meramente ricognitivi (C.d.S., VI, 17 gennaio 2008, n. 82), e benché ricavabili dagli atti, documenti e pezze d'appoggio di cui la P.A. sia già in possesso (C.d.S., V, 27 settembre 2004, n. 6326).

Una richiesta ostensiva, e così quella dell'appellante, non può quindi trovare corso allorché la documentazione richiesta non esista (nella peculiare fattispecie, neppure in forma più ampia ed aggregata), ma si tratti di costruirla ab origine attraverso un'apposita istruttoria, in quanto l'istituto dell'accesso deve pur sempre avere ad oggetto documenti, e non semplicemente informazioni ancora -per così dire- allo stato fluido.

A questo proposito, tuttavia, l'appellante ha correttamente osservato che il TAR avrebbe dovuto concretamente distinguere tra i documenti già esistenti e la mera richiesta di informazioni, accogliendo il ricorso almeno per la prima parte. E sotto questo profilo le sue doglianze meritano accoglimento.

[…]

6. Rispetto al vaglio del merito della causa riveste a questo punto, difatti, carattere prioritario la disamina del richiamo che parte appellante fa al principio di leale cooperazione istituzionale di cui all'art. 22, comma 5, della legge n. 241\1990 ("L'acquisizione di documenti amministrativi da parte di soggetti pubblici... si informa al principio di leale cooperazione istituzionale").

[…]

Non pare invero dubbio che l'esigenza di accesso avvertita da una Pubblica amministrazione debba disporre di una tutela di base almeno equivalente a quella accordata dalle norme generali del diritto pubblico alla generalità dei consociati, a meno di non incorrere in un inopinato quanto illogico ribaltamento di rapporti, in fatto di intensità di tutela, tra interessi privati e pubblici.

6c. ***Atteso allora che l'art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 241\1990 annovera pur sempre tra i soggetti "interessati" anche i portatori di interessi pubblici, anche un "soggetto pubblico" può quindi avvalersi, ove ritenga, dell'istituto dell'accesso ai documenti*** *(in tal senso, almeno in parte, cfr. C.d.S., V, n. 5573 del 7 novembre 2008).*

Le quante volte ciò accada, ***il richiamo legislativo al principio di leale cooperazione istituzionale non è però privo di valenza****.*

Tale canone, pur nella sua elasticità, esige comportamenti coerenti e non contraddittori, un confronto su basi di correttezza e apertura alle altrui posizioni e al contemperamento degli interessi, e, d'altro canto, non tollera atteggiamenti dilatori,

pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati (cfr., tra le tante, C.Cost. n. 379 del 27\7\1992 e n. 242 del 18\7\1997).

[…]

7. Di riflesso, e più operativamente, ***mentre l'art. 2, comma 2, ult. periodo, del d.P.R. n. 184 del 2006 detta la regola generale che "La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso", nella peculiare prospettiva, invece, della "leale cooperazione istituzionale", e avuto riguardo alla natura del rapporto specifico corrente tra le parti, si deve riconoscere che il compimento di una ragionevole attività di elaborazione può non essere in concreto rifiutabile****.*

8. Ebbene, le considerazioni appena svolte portano a ritenere che il canone della leale cooperazione, nello specifico, non consenta all'Estra Reti Gas di sottrarsi - invocando le regole generali - all'attività di elaborazione occorrente a scorporare, in tutti i casi in cui ciò sia possibile, i dati documentali di interesse dell'Amministrazione richiedente da quelli complessivamente attinenti all'impianto (avvalendosi eventualmente anche della collaborazione offerta dalla richiedente per la bisogna).

Quando, cioè, il documento richiesto in accesso esista, ma si riferisca unitariamente all'intero impianto, il Comune di Prato ha in linea di principio titolo ad ottenere lo scorporo ed estrazione dei dati documentali di proprio interesse, cui abbia limitato la propria richiesta ostensiva, da quelli che si riferiscono allo svolgimento del servizio negli altri Comuni.

Quando, invece, il documento non sia di contenuto scorporabile, e la domanda abbia ad oggetto i soli dati concernenti l'ambito comunale della richiedente, l'accesso non potrà trovare corso.

E la richiesta ostensiva neppure potrà trovare corso, come si è visto, allorché la documentazione richiesta non esista (neppure in proporzioni più ampie e con contenuti aggregati), ma occorrerebbe costruirla ab origine attraverso un'apposita istruttoria, atteso che l'istituto dell'accesso deve pur sempre avere ad oggetto documenti, e non pure informazioni.

[…]

L'obiezione della necessità di tutelare la riservatezza di E. R. G. non ha trovato, del resto, alcuna dimostrazione fondata su interessi meritevoli di tutela per ragioni riconducibili alle forme di riservatezza tipizzate. Non può, infatti, venire tutelato con il diniego di accesso, quale forma abnorme di riservatezza, il suo interesse a preservare indefinitamente quella posizione di vantaggio rispetto alle future gare che già in parte gli viene, di fatto, dall'essere l'affidatario storico del servizio.

Non senza aggiungere, infine, che risponde invece appieno alla logica delle cose e al ruolo istituzionale di un ente comunale il fatto che questo possieda un adeguato livello di informazione documentale in merito alle coordinate fondamentali della rete che attraversa il suo territorio e serve la sua municipalità […]».

Cons. di Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, sentenza n. 4316

Fattispecie relativa all'accesso agli atti dell'Amministrazione finanziaria - necessaria indicazione delle specifiche e concrete ragioni che legittimano l'interesse all'accesso - inammissibilità dell'istanza tesa a ottenere un'attività di elaborazione e formazione di nuovi documenti da parte dell'Amministrazione - inaccessibilità degli atti aventi rilevanza meramente interna.

«1. La società P.M. S.a.s. di P.G. & C. ha instaurato il presente contenzioso giurisdizionale per l'accesso a documenti amministrativi richiesti all'Agenzia delle Entrate, e la cui ostensione è stata negata da quest'ultima. (…) in relazione ad un atto di recupero di credito d'imposta notificato alla società istante in data 25 novembre 2010, a seguito di processo verbale di constatazione redatto dalla Guardia di Finanza.
In particolare, all'Amministrazione tributaria sono stati richiesti:
- le liste dei crediti irregolari e dei crediti inesistenti inviate dalla Direzione Centrale (verosimilmente negli anni 2009 e 2010) nelle quali risultano indicati il nominativo della società e l'importo del credito da recuperare;
- l'atto di iscrizione a ruolo che, a quanto consta, è stato formato nei confronti della società per il recupero del credito;
- il provvedimento di annullamento dell'atto di iscrizione a ruolo formato nei confronti della società medesima;
- le trasmissioni all'Anagrafe Tributaria effettuate dall'Agenzia in seguito alla ricezione delle deleghe di pagamento (mod. F24) recanti la compensazione;
- le segnalazioni di anomalie, carenze o erroneità prevenute dall'Anagrafe Tributaria in ordine ai modelli F24 recanti la compensazione.
[…]
la pendenza di un contenzioso tributario non determina l'automatica insorgenza di una generalizzata legittimazione del contribuente interessato a conoscere ogni e qualsiasi atto posto in essere dall'Amministrazione tributaria**, **permanendo comunque** - specie per gli atti dei quali non risulti chiara ictu oculi la diretta pertinenza col contenzioso medesimo - **l'onere di indicare le specifiche e concrete ragioni del proprio interesse all'accesso.
L'opposta opinione non si sottrae al rischio di legittimare, come correttamente evidenziato dall'Amministrazione appellante, il ricorso ad istanze meramente "esplorative" e, in definitiva, intese a un controllo generalizzato dell'operato della p.a.
*Pertanto, **trova applicazione l'indirizzo per cui non è ammissibile l'istanza con la quale sia chiesta all'Amministrazione non l'ostensione di atti già esistenti in rerum natura, ma una attività di elaborazione e formazione di nuovi documenti che non può mai essere pretesa in sede di accesso** (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 aprile 2012, nr. 2362; Cons. Stato, sez. VI, 12 luglio 2011, nr. 4209; Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2010, nr. 8359).*

[…]
va richiamato l'orientamento per cui ***non può sussistere alcun valido e qualificato interesse all'ostensione di atti e documenti che non hanno avuto alcuna rilevanza esterna, restando meri interna corporis dell'Amministrazione privi di ogni seguito*** *(cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2012, nr. 25; id., 29 ottobre 2001, nr. 5636)*».

Cons. di Stato, Sez. IV, 29 agosto 2019, sentenza n. 5953

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una verifica fiscale - selezione del contribuente attraverso consultazione di banche dati - inesistenza di ulteriori documenti (esposti, segnalazioni ecc.) - legittimo il diniego di accesso.

«1. Con il ricorso n. -OMISSIS-, proposto davanti al Tar delle Marche, la s.r.l. -OMISSIS- ha chiesto l'annullamento del provvedimento prot. n. (...) del 21.1.2016, con cui l'Amministrazione tributaria ha respinto l'istanza di accesso agli atti, presentata dalla medesima società il 10.12.2015, dopo avere subito una verifica fiscale, e la declaratoria del proprio diritto all'accesso agli atti di interesse.
[…]
1.4. L'Amministrazione tributaria ha riscontrato negativamente l'istanza (con la nota prot. (...) del 26 marzo 2015), ritenendola inammissibile, in quanto non era stato emesso alcun avviso di accertamento da parte dell'Agenzia delle Entrate.
1.5. Nel frattempo, l'Agenzia ha emesso gli avvisi di accertamento n. (...) e n. (...).
1.6. La società -OMISSIS- ha reiterato, dunque, l'istanza di accesso, con la nota del 10 dicembre 2015, pervenuta all'Amministrazione il 15 dicembre successivo.
1.7. Con la nota impugnata, il Nucleo di Polizia Tributaria di Ancona ha negato nuovamente l'accesso, ritenendo che la relativa istanza attenesse a documenti inesistenti ed a dati inaccessibili.
2. Il Tar delle Marche, con la sentenza di cui in epigrafe, ha respinto il ricorso ed ha compensato tra le parti, integralmente, le spese di lite.
[…]
7. L'appello è infondato e va, pertanto, respinto.
8. La Sezione ritiene dirimenti, nel senso del rigetto del gravame, le seguenti considerazioni.
a) Il giudice di prime cure ha correttamente osservato che la richiesta della ricorrente è volta ad acquisire atti, di qualunque natura, anche di rilevanza meramente interna, presenti negli uffici del Nucleo di Polizia Tributaria di Ancona, sulla base dei quali è stata disposta la verifica di cui al processo verbale di constatazione del 25 febbraio 2015, ed in particolare eventuali esposti, denunce e segnalazioni di terzi soggetti o interne all'Amministrazione.
b) Rispetto a questa richiesta, l'Amministrazione tributaria ha più volte rappresentato l'inesistenza di tali documenti, dal momento che la verifica è derivata dalla mera consultazione ed elaborazione dei dati presenti nelle banche dati in uso

agli uffici, reperiti dalle dichiarazioni e comunicazioni provenienti dagli stessi contribuenti.
c) Non vi è ragione di dubitare che la vicenda non si sia svolta nei termini rappresentati: non esistono, all'attualità, prove o principi di prova - nemmeno a livello indiziario - in ordine all'esistenza di siffatti documenti, alternativi o anche concorrenti con l'attività di consultazione delle banche dati.
[…]
i. I precedenti giurisprudenziali citati dall'appellante confermano, e non smentiscono, il consolidato indirizzo esegetico amministrativo sulla ***necessità dei presupposti dell'esistenza materiale e dell'accessibilità al documento amministrativo***».

Cons. di Stato, Sez. V, 28 febbraio 2020, sentenza n. 1464

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti l'assegnazione di alloggi popolari presso il Comune di Reggio Calabria - legittimità del diniego a fronte di un'istanza generica, esplorativa o che richieda un'attività di elaborazione di dati a carico della Pubblica amministrazione interessata.

«*1. L'odierno appellante, dopo il diniego opposto dal Comune di Reggio Calabria alla sua istanza volta a ottenere l'assegnazione urgente di un alloggio ai sensi dell'art. 31 della L.R. Calabria n. 32 del 2006, presentava il 24 ottobre 2018 al medesimo Comune istanza volta a ottenere l'accesso agli atti in riferimento: a) al numero totale degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà del Comune di Reggio Calabria o comunque da esso gestiti; b) al numero totale di alloggi di edilizia residenziale pubblica dal Comune assegnati per far fronte a situazioni di emergenza abitativa ai sensi dell'art. 31, l.r. Calabria n. 32/2006; c) alla corrispondenza con il rispettivo alloggio di ciascun provvedimento di assegnazione provvisorio con indicazione del termine iniziale (e finale, ove previsto) dell'assegnazione medesima; d) alla conoscenza di per quante e quali delle assegnazioni di cui al punto b) fosse in corso il procedimento di regolarizzazione ai sensi dell'art. 1, L.R. Puglia n. 8 del 1995.*
[…]
La causa è stata trattenuta in decisione alla camera di consiglio del 27 febbraio 2020.
2. E' principio consolidato in giurisprudenza che ***l'istanza di accesso a documenti amministrativi deve riferirsi a ben specifici documenti e non può comportare la necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta****; inoltre,* ***l'ostensione degli atti non può costituire uno strumento di controllo generalizzato sull'operato della Pubblica Amministrazione*** *nei cui confronti l'accesso viene esercitato e l'onere della prova anche dell'esistenza dei documenti, rispetto ai quali si esercita il diritto di accesso, incombe sulla parte che agisce in giudizio, non potendo imporsi all'Amministrazione*

la prova del fatto negativo della non detenzione dei documenti (per tutte, Cons. Stato, III, 24 febbraio 2016, n. 745; VI, 10 settembre 2009, n. 5461; 20 maggio 2004, n. 3271; 10 aprile 2003, n. 1925).
Ciò posto, si rileva che la sentenza appellata, nel respingere con le motivazioni sopra riassunte il ricorso dell'odierno appellante, si è attenuta a tali coordinate, e va pertanto confermata.
Di contro, non può accedersi alla tesi dell'appellante che afferma che gli atti per i quali ha chiesto l'accesso siano determinati o comunque determinabili.
Così, infatti, non è: la latitudine e il tenore della richiesta è tale da compendiare in sostanza tutta l'attività amministrativa rimessa al Comune in materia di concessione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.
Non si può poi dubitare che, contrariamente a quanto pure opinato dall'appellante, l'oggetto dell'istanza di accesso quanto ai punti sub c) e d) sopra riportati non riguardi la categoria degli atti amministrativi, trattandosi piuttosto della richiesta che l'Amministrazione appronti e renda disponibile al richiedente relazioni sulle specifiche attività oggetto di richiesta, che coinvolgono, vieppiù, anche posizioni giuridiche di terzi. Ciò che, oltre a integrare la specifica causa di inammissibilità costituita dall'introduzione sotto la veste di istanza di accesso della richiesta di una indebita attività di elaborazione di dati da parte dell'Amministrazione, ne rende evidente anche la marcata finalità ispettiva.
3. Per tutto quanto precede, l'appello si rivela destituito di qualsiasi fondamento e deve essere respinto».
(Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. III, 24 febbraio 2016, sentenza n. 745; Sez. VI, 10 settembre 2009, sentenza n. 5461; 20 maggio 2004, sentenza n. 3271; 10 aprile 2003, sentenza n. 1925)

Cons. di Stato, Sez. IV, 27 marzo 2020, sentenza n. 2138

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un procedimento disciplinare nei confronti di un militare del Corpo - necessarietà di un interesse diretto, concreto e attuale all'accesso e dell'esistenza del documento per l'esercizio del diritto di accesso.

«1. Il presente giudizio di appello ha ad oggetto la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, che ha respinto il ricorso proposto ai sensi dell'art. 116 c.p.a., dall'odierno appellante, militare della Guardia di finanza, concernente il diniego ad accedere ad alcuni documenti, riguardanti un procedimento disciplinare intrapreso nei suoi confronti.
[…]
In particolare, con nota del 22 febbraio 2019, egli ha chiesto di accedere:
a) all'esposto presentato all'Autorità Giudiziaria di cui al punto 1 dell'ordine di inchiesta;
b) alle istanze difensive di cui al punto 1 lett. b dell'ordine di inchiesta;

c) al decreto di archiviazione attinente al procedimento penale, relativo ai reati di cui agli artt. 323 e 328 c.p., di cui al punto 1 lett. c dell'ordine di inchiesta;
d) alla richiesta di chiarimenti "predisciplinari" da parte del Procuratore Generale della Repubblica competente e alla relativa risposta, di cui al punto 1 lett. c dell'ordine di inchiesta.
1.2. L'amministrazione, con una prima nota del 26 febbraio 2019, ha negato l'accesso, opponendo la seguente motivazione: "gli atti di cui al precedente punto..., lett. a e b, essendo prodotti direttamente su delega del Mar. Ca. -OMISSIS-, risultano essere quantomeno nella disponibilità dello stesso;
per ciò che attiene agli atti di cui... lett. c e d, essendo inerenti a soggetto terzo, non possono essere acquisiti al presente procedimento.
La produzione di tali atti fra l'altro nulla aggiungerebbe al fatto storico così come accertato con sentenza passata in giudicato, tenuto conto che l'oggetto del procedimento amministrativo non è la revisione di quello penale (fra l'altro conclusosi con sentenza di condanna nei tre gradi di giudizio), ma l'eventuale sussistenza di responsabilità disciplinari in capo all'Ispettore in oggetto indicato".
Il diniego in questione è stato oggetto di impugnazione da parte dell'interessato.
1.3. Successivamente, l'amministrazione ha ritirato in autotutela tale provvedimento e ha emanato un nuovo diniego sorretto da motivazioni in parte diverse.
In particolare, con nota del 29 aprile 2019, l'amministrazione ha dedotto che "gli atti di cui alle precedenti lettere a e b, non sono disponibili non risultando elencati tra gli atti richiamati nell'ordine di inchiesta. Il loro contenuto emerge dalla lettura delle sentenze dei tre gradi di giudizio ed i fatti sono stati accertati definitivamente in sede penale; per ciò che attiene agli atti di cui alle precedenti lettere c e d, anche essi non sono disponibili, non risultando elencati tra gli atti richiamati nell'ordine di inchiesta, sono relativi a soggetto terzo e non inerenti al presente procedimento".
Il secondo provvedimento di diniego è stato anch'esso gravato con motivi aggiunti, nell'ambito del giudizio già incardinato.
2. In detto processo, si è costituita l'amministrazione, che ha resistito all'avverso ricorso.
[…]
Il primo Giudice, infatti, ha ritenuto di condividere il diniego opposto dall'amministrazione e, a riprova della circostanza ostativa opposta dal Ministero, ha evidenziato che sia l'esposto che le istanze difensive sono state "depositate dal ricorrente in prime cure nel contesto del procedimento disciplinare in data 28 febbraio e 10 marzo 2019".
Il Tribunale amministrativo, contrariamente a quanto lamentato dall'appellante, non ha affermato, dunque, che la documentazione è stata prodotta nel processo dall'interessato, bensì che questi ne era già in possesso - così come opposto dall'amministrazione - tant'è vero che l'ha prodotta nel procedimento disciplinare.
In considerazione di questa circostanza non v'era dunque da dichiarare alcuna cessazione della materia del contendere, avendo l'amministrazione provato i fatti posti a base del diniego opposto all'interessato e non già soddisfatto tardivamente, in sede processuale, l'interesse fatto valere, in sede amministrativa, dall'interessato.

6.2. Proprio in virtù del fatto, sottolineato anche dall'appellante, che il processo in materia di accesso verte sul rapporto (Cons. Stato Sez. VI, 29/04/2019, n. 2737; Sez. V, 19/02/2018, n. 1033) e mira a verificare la sussistenza dei presupposti per ottenere l'ostensione degli atti, e non a giudicare la legittimità delle motivazioni esposte nell'atto di diniego, risulta lampante la carenza di interesse dell'appellante, per come dedotto nell'istanza presentata all'amministrazione, messa in risalto dalla motivazione della sentenza gravata.
6.2.1. È opportuno rimarcare che, ***per esercitare il diritto di accesso, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990, è necessario che l'interessato rappresenti all'amministrazione "un interesse diretto, concreto e attuale", che quest'ultima valuterà per accogliere o respingere la richiesta****.*
[…]
8.1. A mente dell'art. 25, comma 2, L. n. 241 del 1990, ***l'istanza di accesso deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente, sicché, ove l'amministrazione dichiari di non detenere il documento, assumendosi la responsabilità della veridicità della sua affermazione, non sarà possibile l'esercizio dell'accesso****. Al cospetto di una dichiarazione espressa dell'amministrazione di inesistenza di un determinato atto, non vi sono margini per ordinare l'accesso****, rischiandosi altrimenti una statuizione impossibile da eseguire per mancanza del suo oggetto, che si profilerebbe, dunque, come inutiliter data*».

Cons. di Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, sentenza n. 21

Fattispecie relativa all'accesso agli atti inerenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari nei confronti del coniuge del richiedente - indipendenza dell'accesso difensivo rispetto all'esercizio dei poteri processuali istruttori del giudice civile di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile.

«1. Con la sentenza in epigrafe, il TAR per la Campania pronunciava definitivamente sul ricorso n. 3781 del 2018, proposto dal signor -OMISSIS- ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm. avverso il diniego dell'istanza presentata dal ricorrente il 28 agosto 2018 all'Agenzia delle entrate Direzione regionale della Campania - in pendenza del giudizio dallo stesso promosso, in qualità di genitore esercente la responsabilità genitoriale sulla figlia minorenne, dinanzi al Tribunale per i minorenni di Napoli nei confronti dell'ex-compagna e madre della minore, -OMISSIS-, per ottenere i provvedimenti di cui agli artt. 316-bis (Concorso nel mantenimento) e 330 (Decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli) cod. civ. -, vòlta ad accedere ed estrarre copia (d)alla documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale (compresi eventuali contratti di locazione a terzi di immobili di proprietà del coniuge) riferibile al coniuge, conservata nell'anagrafe tributaria, nonché (d)alle comunicazioni inviate dagli operatori finanziari all'anagrafe tributaria e conservate

nella sezione archivio dei rapporti finanziari, relative alle operazioni finanziarie riferibili allo stesso coniuge.

[…]

8. Occorre premettere che l'oggetto della prima questione, di cui sopra sub 4.a), si estende a tutti i documenti dell'anagrafe tributaria, contenenti sia i dati patrimoniali e fiscali sia i dati finanziari della sezione archivio rapporti finanziari, e, nel caso di specie (a differenza dalle due cause parallele, pure chiamate all'odierna udienza camerale), coincide interamente con i limiti oggettivi del devolutum.

8.1 La questione, sulla quale non si registrano contrasti giurisprudenziali, deve essere risolta in senso affermativo, atteso il concetto ampio di "documento amministrativo" delineato negli artt. 22, comma 1, lettera d), L. n. 241 del 1990 e 1, comma 1, lettera a), D.P.R. n. 445 del 2000.

[…]

8.3 Dal descritto quadro normativo si può trarre una considerazione decisiva ai fini della soluzione al primo quesito interpretativo posto dalla Sezione rimettente, e cioè che, sotto il profilo oggettivo, ***la nozione normativa di "documento amministrativo" suscettibile di formare oggetto di istanza di accesso documentale è ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione o da un soggetto, anche privato, alla stessa equiparato ai fini della specifica normativa dell'accesso agli atti, e formato non solo da una pubblica amministrazione, ma anche da soggetti privati, purché lo stesso concerna un'attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell'attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale****.*

8.4 Nella presente causa vengono in rilievo, in particolare, i documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, acquisiti e conservati nell'anagrafe tributaria gestita dall'Agenzia delle entrate. Segnatamente, ***si tratta dei documenti delle banche dati dell'anagrafe tributaria, le quali - per quanto qui interessa - includono la banca dati reddituale*** *(che contiene tutte le dichiarazioni presentate dai contribuenti comprese eventuali dichiarazioni sostitutive e/o integrative),* ***la banca dati imposte registro*** *(che contiene la registrazione di atti scritti di qualsiasi natura produttivi di effetti giuridici)* ***e l'archivio dei rapporti finanziari****.*

[…]

8.7 Il conseguente corollario è che, a norma dell'art. 22, comma 3, L. n. 241 del 1990, secondo cui "tutti i documenti amministrativi sono accessibili ...", ***la qualificazione dei documenti in questione come "documenti amministrativi" comporta la loro piena accessibilità, proprio in ragione di tale loro qualità oggettiva****, salve le eccezioni di cui all'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6, nonché - con specifico riferimento all'accesso necessario per curare e difendere i propri interessi giuridici - nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste al comma 7 del citato art. 24.*

[…]

12. L'Adunanza plenaria, conclusivamente, enuncia sulle questioni postele i seguenti principi di diritto, anche ai sensi dell'art. 99, comma 5, cod. proc. amm.:

*(i) "**Le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti presentati o acquisiti (d)agli uffici dell'amministrazione finanziaria, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari ed inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, costituiscono documenti amministrativi ai fini dell'accesso documentale difensivo ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990**";*
[…]
*(iv) "**L'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato mediante estrazione di copia**"*».

Cons. di Stato, Sez. III, 25 ottobre 2024, sentenza n. 8558

Fattispecie relativa all'accesso agli atti detenuti dall'INPS, relativi alle contestazioni di violazioni contributive/previdenziali rilevate dall'Ufficio ispettivo del lavoro in capo a una società aggiudicataria di una gara d'appalto per servizi - richiama i principi dettati da Cons. di Stato, Ad. Pl., 18 marzo 2021, n. 4 e 2 aprile 2020, n. 10 - esperibilità del diritto di accesso anche nella fase esecutiva dell'aggiudicazione di una gara d'appalto - necessità che il documento richiesto sia esistente e che non si imponga alla P.A. alcun obbligo di elaborazione e raccolta di dati.

«1. - Con PEC del 12 settembre 2023, C.C.S. S.r.l. (qui di seguito, breviter, C. o C.C.) ha formulato istanza di accesso agli atti nei confronti dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, chiedendo in particolare "di accedere agli - e di estrarre copia degli - atti e dei documenti afferenti all'iter istruttorio avviato da Codesto Ente in ordine alla valutazione sulle violazioni contributive/previdenziali accertate dall'Ufficio ispettivo del Lavoro della Provincia di Trento a carico della S. con 1) verbale unico di accertamento e notificazione n. 188807 del 17 marzo 2021, 2) verbale di accertamento prot. n. (...) del 26 ottobre 2021, al fine di conoscere l'attuale stato di avanzamento del citato procedimento; di conoscere lo stato della regolarità contributiva della S. dalla data di presentazione dell'offerta (24 febbraio 2022) ad oggi, onde verificare l'effettiva perduranza del requisito di ordine morale richiesto dalla normativa".
L'istante ha allegato come interesse diretto, concreto e attuale a sostegno della domanda l'esigenza di conoscere tali documenti al fine di verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti di ordine morale sotto il profilo della regolarità contributiva in capo a S. Cooperativa sociale, consorziata esecutrice del RTI C., risultato aggiudicatario nella gara centralizzata, a procedura aperta, finalizzata all'acquisizione del servizio CUP occorrente alle Aziende S.D.R.L.
2. - Con PEC del 3 ottobre 2023, l'INPS-Direzione Provinciale di Venezia ha negato l'accesso alla documentazione richiesta, "in quanto la documentazione addotta risulta essere la medesima già in possesso della richiedente. In quanto alla richiesta

relativa all'accesso dell'iter istruttorio si evidenzia che è un atto interno, e lo stesso non risulta influente ai fini descritti della richiedente".

3. - Il prefato diniego è stato dapprima impugnato innanzi al TAR per il Veneto, poi riassunto davanti al TAR per il Lazio, che, con sentenza n. 9921 del 17 maggio 2024, ha conclusivamente respinto il ricorso ritenendo insussistente l'interesse a ottenere l'acquisizione della documentazione richiesta per due distinte ragioni: "in primo luogo, l'esigenza difensiva principale risulta ormai esaurita, stante la definizione con sentenza passata in giudicato del giudizio proposto dalla ricorrente avverso l'odierna controinteressata" e "in secondo luogo, e sotto altro assorbente profilo, come dichiarato dall'Amministrazione resistente, e non disconosciuto dall'interessata, la documentazione della quale la ricorrente domanda l'ostensione risulta essere - almeno in parte - già in suo possesso".

4. - C.C. ha gravato la prefata sentenza con rituale ricorso in appello veicolato da un unico, articolato mezzo di impugnazione con cui denuncia l'error in procedendo e in iudicando per violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e ss., L. n. 241 del 1990, dell'art. 100 c.p.c., dell'art. 116 c.p.a., degli artt. 24 e 97 Cost. nonché per eccesso di potere sub specie di difetto e/o incongruità della motivazione, difetto di presupposti in fatto e in diritto, travisamento dei fatti e sviamento.

[…]

7. - L'appello è fondato per le ragioni che si espongono dappresso.

8. - Occorre scandire la trattazione in due segmenti, il primo imperniato sulla disamina della sussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a situazioni giuridicamente tutelate di C., e collegato ai documenti ai quali è chiesto l'accesso, il secondo volto a perimetrare correttamente l'ambito dei documenti ostensibili.

9. - Quanto al primo profilo, giova rammentare l'indirizzo consolidato della giurisprudenza amministrativa, cristallizzato nelle recenti pronunce dell'Adunanza plenaria, alla stregua delle quali "in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 ***si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare****" (Cons. Stato, Ad. Pl., 18 marzo 2021, n. 4). In altre parole, il diritto vivente ha posto l'accento sul nesso di strumentalità tra l'ostensione documentale e l'esigenza difensiva, come evidenziato anche sintatticamente dal dettato letterale dell'art. 24, co. 7 L. n. 241 del 1990, declinandolo con riguardo al collegamento del documento alla situazione giuridica controversa e alla corrispondenza tra la situazione legittimante e l'astratto paradigma legale secondo l'attenta esegesi dell'art. 22, co. 1. lettera b) della L. n. 241 del 1990.*

9.1. - Calando tali fondamentali coordinate ermeneutiche nella fattispecie in esame, si evince che C. ha chiaramente delineato nell'istanza di accesso documentale la

propria partecipazione alla gara bandita dalla Regione Lazio per l'acquisizione del servizio CUP occorrente alle Aziende Sanitarie regionali, la pendenza illo tempore dei giudizi amministrativi avverso gli atti di gara e la rilevanza dei documenti anelati ai fini della comprova del requisito di regolarità contributiva della Società S.C.S. quale consorziata esecutrice del raggruppamento temporaneo C., controinteressato in quegli stessi giudizi.

[…]

Senonché, ben osserva C.C. che il suo strumentario difensivo non può dirsi completamente esaurito alla luce della soccombenza in quei giudizi: in primis, i giudicati formatisi sarebbero ancora astrattamente suscettibili del rimedio impugnatorio della revocazione straordinaria per sopravvenienza di documenti decisivi "che la parte non aveva potuto produrre in giudizio per causa di forza maggiore o per fatto dell'avversario" in forza del combinato disposto degli artt. 106 c.p.a. e 395, n. 3 c.p.c., pur non potendosi sottacere che i documenti in questione riguarderebbero la posizione del primo graduato, mentre i giudizi si sono conclusi con l'improcedibilità delle censure spiccate da C. per via della ritenuta infondatezza delle doglianze contro il secondo graduato.

*9.2.1. - Sempre sul versante processuale, C. evidenzia di aver spiegato intervento adesivo ad adiuvandum nei paralleli giudizi impugnatori promossi da Consorzio L., secondo graduato nella medesima procedura, a carico della posizione dell'aggiudicataria, indi, in disparte le valutazioni che esprimerà autonomamente il Collegio investito della decisione di quelle cause in ordine all'ammissibilità di tali interventi, non può negarsi che la posizione giuridica soggettiva di C. quale terza graduata nella procedura di gara sia indubbiamente collegata all'istanza ostensiva dei documenti anelati e il relativo interesse non possa ritenersi del tutto esaurito, almeno alla stregua di un sindacato estrinseco sulla sussistenza del nesso di strumentalità. Giova, al riguardo, rammentare l'insegnamento nomofilattico dell'Adunanza Plenaria secondo cui "**la pubblica amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adìto nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato**, **poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990**" (Cons. Stato, Ad. Pl., 18 marzo 2021, n. 4). Sicché, non compete a questo giudice, investito della cognizione del giudizio sull'accesso, sindacare nel merito la pertinenza o l'ammissibilità dei documenti richiesti, né vagliare la posizione processuale di C. nei separati giudizi sul merito dei rapporti amministrativi sub iudice (ossia, ammissibilità della revocazione straordinaria o dell'intervento ad adiuvandum).*

Di contro, basta in questa sede la prospettazione di una esigenza difensiva pertinente e plausibile, collegata al documento anelato e sorretta da un interesse di perdurante attualità al momento della decisione.
A parere del Collegio, C. ha esaurientemente dato prova di vantare un interesse di tal fatta stante l'inesaurito panorama dei rimedi processuali ancora percorribili in astratto.
9.2.2. - A ciò si aggiunga, sul versante più strettamente amministrativo, che l'acquisizione del documento potrebbe plausibilmente sortire effetti, pur sempre in astratto, sulla sorte della prima graduata ove emergesse una fattispecie a carattere escludente per irregolarità contributiva ex art. 80, co. 4 D.Lgs. n. 50 del 2016 con reviviscenza delle chances aggiudicatorie della stessa C. al lume del fatto che lo scorrimento presuppone le verifiche del caso, anche di anomalia, sul Consorzio L., secondo graduato. D'altronde, ***il consolidato principio della indefettibile continuità nel possesso dei requisiti si proietta anche in fase esecutiva, al pari dell'esperibilità delle pretese ostensive degli operatori economici, chiaramente legittimate in executivis dalla recente giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. Cons. Stato, Ad. Pl., 2 aprile 2020, n. 10 "in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara")****.*
9.3. - In definitiva, l'interesse difensivo vantato da C., ricostruito anche secondo le coordinate più ampie e comprensive del diritto unionale, non può ritenersi ineluttabilmente esaurito all'esito dei ridetti giudizi amministrativi, e conserva quei caratteri di concretezza e attualità richiesti dalla norma primaria ai fini dell'accesso documentale.
10. - Occorre ora mettere a fuoco il perimetro dei documenti ostensibili a partire dal petitum veicolato con l'istanza:
[…]
Per un verso, la circostanza di mero fatto che la pretesa ostensiva sia stata parzialmente soddisfatta non può certo valere ad esimere l'Istituto adìto dal rendere visionabile la residua documentazione, ove esistente e ostensibile.
Per altro verso, non si può condividere l'asserto relativo alla presunta natura esplorativa dell'iniziativa ostensiva di C., riecheggiante la preclusione normativa di cui all'art. 24, co. 3 L. n. 241 del 1990: a rigore, l'appellante ha meticolosamente delimitato la fattispecie procedimentale verso cui nutre interesse - ossia il procedimento avente ad oggetto la valutazione delle violazioni contributive/previdenziali accertate dall'Ufficio ispettivo del Lavoro della Provincia di Trento a carico della S., nonché lo stato della regolarità contributiva della S. dalla data di presentazione dell'offerta (24 febbraio 2022) ad oggi.
Né può essere assentita la laconica motivazione opposta dall'Istituto secondo cui l'accesso all'iter istruttorio riguarderebbe atti interni e lo stesso non risulterebbe influente ai fini descritti dalla richiedente.

10.2. - A ben vedere, sia il provvedimento gravato, sia la statuizione di prime cure hanno fatto malgoverno dei limpidi principi che presiedono all'accesso documentale, quale precipitato applicativo del principio di trasparenza dell'attività amministrativa.
Segnatamente, è manifestamente inconferente l'argomento opposto dall'amministrazione alla luce del limpido dato letterale dell'art. 22, co. 1, lett. d) L. n. 241 del 1990 a termini del quale per documento amministrativo si intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualsiasi 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: la littera legis è inequivocabile nel ricomprendere nel perimetro degli atti ostensibili anche quelli interni, purché detenuti da una pubblica amministrazione.
Nondimeno, ***l'attività ostensiva incontra il duplice limite, ontologico e normativo, della materiale esistenza dei documenti richiesti al momento dell'istanza unitamente alla espressa preclusione delle istanze volte a compulsare la pubblica amministrazione affinché elabori dati in suo possesso al fine di soddisfare la richiesta di accesso*** *(v. art. 2, co. 2 D.P.R. n. 184 del 2006). In buona sostanza, il diritto di accesso documentale ha una chiara fenomenologia puntiforme e statica, giacché deve additare documenti individuati (o individuabili) nel loro sostrato fenomenico insuscettibili di manipolazione o elaborazione ai ristretti fini dell'accesso.*
11. - Alla luce delle considerazioni che precedono, la pretesa ostensiva avanzata da C. deve trovare accoglimento limitatamente ai documenti materialmente esistenti nel fascicolo tenuto da INPS in relazione al procedimento volto alla valutazione sulle violazioni contributive/previdenziali accertate dall'Ufficio ispettivo del Lavoro della Provincia di Trento a carico della S.; mutatis mutandis, l'Istituto non è tenuto ad elaborare documenti ulteriori, né fornire informazioni che non siano già desumibili de plano da tale fascicolo e purché siano sussumibili nella nozione di documento amministrativo ex art. 22, co. 1 lett. d) L. n. 241 del 1990.
Parimenti, l'Istituto non è tenuto a far conoscere "lo stato della regolarità contributiva della S. dalla data di presentazione dell'offerta (24 febbraio 2022) ad oggi, onde verificare l'effettiva perduranza del requisito di ordine morale richiesto dalla normativa" giacché trattasi con tutta evidenza di domanda tesa a sollecitare un'elaborazione di informazioni di particolare complessità che travalica i limiti connaturati all'accesso documentale testé esaminati, e il quadro normativo non abilita il semplice operatore economico a richiedere il rilascio del D.U.R.C. di altre imprese concorrenti (a norma dell'art. 1 del D.M. 30 gennaio 2015 il D.U.R.C. può essere richiesto solo dalle Stazioni appaltanti o concedenti, dai soggetti pubblici assimilati e da altri soggetti qualificati, con esclusione delle imprese concorrenti).
12. - Conclusivamente, l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza di primo grado, va annullato il provvedimento di diniego e ordinato all'INPS di concedere l'ostensione dei documenti richiesti, ove esistenti e nei limiti di quanto dianzi precisato».

T.A.R. Lazio Roma, Sez. IV, 13 giugno 2025, sentenza n. 11622

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti i pagamenti eseguiti dalla Guardia di finanza nei confronti di un operatore economico, in relazione a una controversia civilistica azionata da altra società - rilevanza, ai fini dell'accesso, delle disposizioni che disciplinano i periodi conservazione obbligatoria dei documenti - impossibilità per il giudice amministrativo di ordinare l'accesso a fronte della espressa dichiarazione, da parte dell'Amministrazione, di inesistenza del documento richiesto - carenza di interesse all'annullamento del provvedimento di diniego per impossibilità comunque di ottenere quanto richiesto.

«*1. In ordine ai fatti di causa occorre premettere quanto segue.*
Con istanza di accesso agli atti dell'11 febbraio 2025, il G.S.G.S. s.r.l. ha presentato alla Guardia di Finanza (Reparto TLA Istituti di istruzione) un'istanza di accesso agli atti riguardante la documentazione afferente i pagamenti eseguiti dalla Guardia di Finanza in favore del Consorzio R.F.S., nell'ambito dell'ordinativo principale di fornitura n. 197141 del 26 novembre 2010, in relazione al servizio di pulizia prestato dalla ricorrente, consorziata, nel periodo 1 luglio 2013 - 31 agosto 2013; così da poter far "valere in un successivo giudizio civile le proprie pretese creditorie nei confronti di detto Consorzio".
Con provvedimento prot. n. (...) del 10 marzo 2025 il predetto reparto della Guardia di Finanza ha rigettato la richiesta di accesso sul rilievo che la "richiesta concerne atti che, come ben noto, rientrano nell'obbligo di conservazione decennale dei documenti e che - essendo risalenti all'anno 2013 - sono stati oggetto di apposito scarto di archivio e successiva distruzione".
Con ricorso ex art. 116 cod. proc. amm. la società G.S.G.S. s.r.l., nel formulare le domande in epigrafe, ha dedotto l'illegittimità del diniego di accesso per asserita violazione degli artt. 22 e 24. della L. n. 241 del 1990, nonché per vizi di eccesso di potere e difetto di motivazione sotto diversi profili.
2. L'Amministrazione ed il Consorzio R.F. si sono costituiti in giudizio per resistere al gravame.
3. All'esito della camera di consiglio dell'11 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.
4. Il ricorso è infondato.
4.1. Va anzitutto osservato che l'Amministrazione, nelle proprie memorie difensive, dopo aver rimarcato che la normativa riguardante la conservazione della documentazione inerente la "contrattualistica e forniture", contenuta nella Circolare n. 4767/INCC del 4 luglio 2018 del Comando Generale della Guardia recante il "Titolario e Massimario - Piano di classificazione degli atti d'archivio" (che disciplina le previste mansioni per la conservazione della documentazione nell'ambito del Corpo della Guardia di Finanza) prevede, in linea con l'articolo 2220 c.c., un regime

decennale di conservazione della documentazione in discussione, ha dato evidenza della procedura seguita per procedere alla materiale distruzione dei documenti di cui parte ricorrente richiede l'accesso.

[…]

4.2. Il Collegio ritiene che gli elementi forniti in giudizio dall'Amministrazione siano idonei a dimostrare il venir meno dell'obbligo di conservazione e l'indisponibilità della documentazione richiesta e dunque l'oggettiva impossibilità di soddisfare l'istanza di accesso agli atti in discussione.

Ne deriva l'infondatezza della pretesa ostensiva, in quanto, ai sensi dell'art. 22, comma 6, L. n. 241 del 1990, ***il diritto di accesso è esercitabile solo sino a che l'Amministrazione ha l'obbligo di conservare il documento****.*

Supporta la conclusione di infondatezza del ricorso il prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa, il quale, con principi applicabili al caso di specie, ha avuto modo di chiarire quanto segue:

"Il diritto di accesso trova un limite materiale e giuridico nella disponibilità che l'Amministrazione abbia della documentazione di cui si chiede l'ostensione. La possibilità di acquisire i documenti, com'è ovvio, postula la materiale detenzione dell'Amministrazione cui è rivolta l'istanza. Tale presupposto va acquisito in termini di fatto costitutivo della pretesa ostensiva, pertanto, la sua dimostrazione grava sulla parte che intenda far valere il diritto, la quale può assolvervi anche attraverso presunzioni ovvero in via indiziaria ma non tramite mere supposizioni. In assenza di prova della effettiva esistenza e disponibilità della documentazione richiesta, non è possibile ingiungere a un'amministrazione di consentire l'accesso ad alcunché, perché si tratterebbe di ordine che risulterebbe per definizione insuscettibile di essere eseguito. ***Al cospetto di una dichiarazione espressa dell'amministrazione di inesistenza di un determinato atto, non vi sono margini per ordinare l'accesso, rischiandosi altrimenti una statuizione impossibile da eseguire per mancanza del suo oggetto, che si profilerebbe, dunque, come inutiliter data****" (Cons. Stato, sentenza n. 9622 del 2023);*

[…]

4.3. Quanto appena esposto non è inficiato dal rilievo, su cui insiste la difesa di parte ricorrente, che l'Amministrazione, solo in sede di memorie difensive, ha indicato, in modo puntuale, i riferimenti normativi riguardanti il regime di conservazione dei documenti amministrativi oggetto del contendere e illustrato nel dettaglio la procedura seguita per procedere alla loro distruzione materiale, così fornendo - a dire di parte ricorrente - un'inammissibile motivazione postuma.

In senso contrario alla validità della prospettazione attorea, va osservato quanto segue.

Anzitutto, si deve rimarcare che, nel caso di specie, la materiale inesistenza del documento ed il venir meno dell'obbligo giuridico di conservazione era già stato affermato nel provvedimento di diniego. Le specificazioni contenute nelle memorie difensive dell'Amministrazione in ordine al regime giuridico di conservazione e di distruzione dei documenti in questione e l'istruttoria volta per dar riscontro all'istanza di accesso non rappresentano dunque una "nuova" motivazione, ma solo una

specificazione di quella già contenuta nel provvedimento di diniego. Si è fuori, dunque, dall'ambito di applicazione del divieto di motivazione postuma.
A prescindere da ciò - in senso dirimente in ordine alla non necessità di una riedizione del potere amministrativo - valgano le seguenti ulteriori considerazioni:
*- **una volta che l'Amministrazione ha dimostrato l'impossibilità di ostendere la documentazione richiesta, parte ricorrente non può avere alcun interesse all'annullamento del provvedimento impugnato, essendogli precluso l'ottenimento del bene della vita per cui è causa**;*
- il giudizio dell'accesso, come noto, non si configura come mero giudizio impugnatorio, ma come giudizio di accertamento pieno, nel quale il giudice amministrativo può valutare la fondatezza della pretesa ostensiva ed ordinare un facere specifico all'Amministrazione.
Orbene, nel caso di specie, parte ricorrente non ha fornito alcun elemento concreto idoneo a smentire la conclusione dell'Amministrazione in merito alla materiale inesistenza della documentazione richiesta; di talché il Collegio, conformemente ai poteri tipici del rito, può dichiarare l'infondatezza della pretesa di accesso, alla luce di quanto osservato in fatto e in diritto, rispettivamente, ai paragrafi 4.1. e 4.2 del presente provvedimento.
5. In conclusione, quindi, il ricorso deve essere respinto siccome destituito di fondamento».

b. Atti interni e *interna corporis* (10)

Cons. di Stato, Sez. IV, 29 ottobre 2001, sentenza nr. 5636

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi alla procedura di valutazione per l'avanzamento a scelta per esami al grado di maresciallo aiutante della Guardia di finanza per l'anno 1996, con particolare riguardo alle relazioni e agli atti accompagnatori redatti dai funzionari del Ministero delle finanze nel corso dell'istruttoria del ricorso al Capo dello Stato instaurato da un ispettore non collocatosi utilmente nella graduatoria di merito - irrilevanza degli atti preparatori ai fini della tutela dei diritti e degli interessi del richiedente - accessibilità dei soli atti connessi al procedimento e che incidano su una posizione giuridicamente rilevante del titolare.

*«3.1) Con riferimento alla prima delle suenunciate categorie, l'Avvocatura dello Stato osserva che erano state poste a disposizione del ricorrente le relazioni al Ministro delle finanze, da considerare gli unici atti in ordine ai quali l'accesso è consentito, **ad esclusione dell'attività preparatoria dei medesimi**.*
***Tale attività va qualificata alla stregua in un'interna corporis irrilevante per la tutela dei diritti e degli interessi del richiedente**. Del resto, l'art. 22, l. n. 241/90, non consente una conoscenza illimitata della documentazione in possesso della pubblica amministrazione, ma solamente di quella connessa al procedimento e che incide su di una posizione giuridicamente rilevante del titolare. Nel ricorso al Capo*

dello Stato, l'attività preparatoria si esaurisce nell'istruttoria prevista dall'art. 11, D.P.R. n. 1199/71, dalla quale di regola non emergono atti giuridicamente rilevanti, ai fini dell'esercizio delle ragioni dell'interessato, né nella specie questi ha offerto alcun principio di prova della loro esistenza».

T.A.R. Lazio Roma, Sez. I bis, 9 maggio 2007, sentenza n. 4155

Fattispecie relativa all'accesso agli atti dei procedimenti di valutazione per l'avanzamento al grado superiore di un militare e, in particolare, al *data base* informatico contenente tutti gli elementi oggettivi risultanti dai libretti personali dei valutati - inaccessibilità degli atti cosiddetti pre-istruttori non confluiti negli atti propriamente procedimentali - insussistenza dell'obbligo di conservazione di tali atti.

«[…] - ***l'accesso ad appunti, pro-memoria, canovacci*** *è pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza ove non rimangano relegati nella sfera interna e privata dell'autorità che li elabora (cfr., ex multis, Cos.St., IV, n.6440 del 2006), atteso che in tal caso tali appunti (cui, nel caso di specie, sono equiparabili le videate richieste dal ricorrente)* ***non confluiscono nè negli atti formalmente precedenti il provvedimento finale nè in quest'ultimo e stante la loro natura non devono essere conservati nè vi è, logicamente, alcun obbligo di custodia degli stessi****; il che ne rende impossibile la relativa ostensione come si verifica nel caso di specie in cui - come affermato dalla resistente - dei criteri personali e propri eventualmente utilizzati dai commissari nella fase pre-istruttoria non rimane traccia e tutta la fase collegiale istruttoria si svolge senza l'ausilio del sistema computerizzato* […]».

Cons. di Stato, Sez. IV, 10 gennaio 2012, sentenza n. 25

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti il concorso per l'arruolamento di 12 ufficiali in s.p.e. nel Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera, nonchè a quelli inerenti ai correlati contenziosi - carenza di interesse all'ostensione di atti privi di alcuna rilevanza esterna e di ogni seguito.

«[…]
c) atti e documenti mai prodotti nel procedimento di revocazione né nel precedente contenzioso straordinario, ancorché predisposti dall'Amministrazione
[…]
4.3. Per quel che concerne, infine, i documenti sopra indicati sub c), si tratta di relazioni predisposte presso il Ministero della Difesa ai fini di un successivo invio al Consiglio di Stato nel procedimento revocatorio, e poi non trasmesse a causa delle determinazioni negative in tal senso assunte dal competente Sottosegretario di Stato (determinazioni delle quali pure è stata chiesta l'ostensione).
In relazione a tali atti, il ricorso va dichiarato inammissibile in applicazione del principio per cui ***non può sussistere alcun valido e qualificato interesse***

all'ostensione di atti e documenti che non hanno avuto alcuna rilevanza esterna, restando meri interna corporis dell'Amministrazione privi di ogni seguito *(cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 ottobre 2001, nr. 5636)*».

Cons. di Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, sentenza n. 4316

Fattispecie relativa all'accesso agli atti dell'Amministrazione finanziaria concernenti un atto di recupero di credito d'imposta notificato alla società istante a seguito di attività ispettiva svolta dalla Guardia di finanza, in particolare al provvedimento di annullamento di un pregresso atto di iscrizione a ruolo, mai giunto ad efficacia, nei confronti della società medesima - inaccessibilità degli atti aventi rilevanza meramente interna.

«*6. Un discorso a parte, poi, va fatto per quanto concerne la richiesta di acquisizione di una pregressa iscrizione a ruolo e del relativo provvedimento di annullamento intervenuto prima che la stessa divenisse efficace, della quale la società appellata assume di essere venuta a conoscenza e che ritiene sintomatiche degli intenti scorretti e persecutori dell'Amministrazione.*
Sul punto, al di là di quanto già evidenziato circa la genericità dell'affermazione di parte istante circa la "conoscenza" che avrebbe avuto degli atti richiesti, va richiamato l'orientamento per cui ***non può sussistere alcun valido e qualificato interesse all'ostensione di atti e documenti che non hanno avuto alcuna rilevanza esterna, restando meri interna corporis dell'Amministrazione privi di ogni seguito (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2012, nr. 25; id., 29 ottobre 2001, nr. 5636)***».

Cons. di Stato, Sez. V, 8 aprile 2014, sentenza n. 1663

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti l'affidamento della concessione, da parte di un Comune, della progettazione, realizzazione e gestione mediante *project financing* di un parcheggio multipiano presso il medesimo ente locale - non ostensibilità delle minute e degli scritti informali che non costituiscono atti presupposti o richiamati nei provvedimenti amministrativi impugnati.

«*In ogni caso, anche a voler prescindere da ciò, non può non rilevarsi che la stessa società appellante ammette che l'amministrazione comunale ha consentito l'accesso ai documenti, in parte rilasciandone copia ed in parte consentendone la visione, così che non è dato comprendere, né è stato specificato, quali siano gli ulteriori documenti di cui non sarebbe stato consentito l'accesso,* ***non potendo essere considerati ovviamente documenti né le mere minute di atti cui si fa cenno nel verbale del 23 ottobre 2012 (minute che rappresentano semplici appunti finalizzati alla redazione di documenti veri e propri), né scritti informali (indipendentemente dalla loro intestazione o dalla loro apparente qualifica) privi di firma o di sigla, ancorché presenti nel fascicolo di ufficio,***

minute o scritti in relazione ai quali il responsabile del procedimento ha precisato non costituire atti presupposti o richiamati nelle delibere impugnate *(senza che tale decisivo profilo sia stato contestato dall'appellante)*».

T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 11 giugno 2020, sentenza n. 6457

Fattispecie relativa all'accesso agli atti nei confronti dell'Autorità Nazionale dell'Anticorruzione (ANAC) concernente gli accertamenti ispettivi condotti nei confronti dell'Assoziazione ricorrente – eccepita la sussistenza di uno dei casi di esclusione ai sensi dell'art. 24 del «*Regolamento disciplinante i procedimenti relativi all'accesso civico, all'accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti detenuti dall'Anac e all'accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge 241/1990*» - inapplicabilità della disposizione regolamentare laddove gli atti istruttori si inseriscano nell'*iter* procedimentale, qualificandosi come veri e propri atti endoprocedimentali.

«*1. Con il ricorso introduttivo la società A.C. S.c.a r.l. ha impugnato il diniego dell'ANAC, maturato per silentum, sull'istanza ai sensi della L. n. 241 del 1990, inoltrata a mezzo PEC il 7 ottobre 2019, di accesso agli atti del procedimento di cui alla Delib. n. 780 del 4 settembre 2019, ivi compresi gli accertamenti ispettivi nei confronti della ricorrente;*

La ricorrente espone di essere stata oggetto di una attività ispettiva, sintetizzata nella Delib. n. 780 del 4 settembre 2019, con cui l'ANAC, nel comunicarne l'esito, anche a seguito dell'intervento eseguito dalla Guardia di Finanza, invitava la ricorrente a trasmettere, nel termine di 45 giorni, le iniziative o gli atti necessari in relazione alle contestazioni effettuate.

Gli accertamenti ispettivi hanno riguardato un monitoraggio con acquisizione di documenti nella sede di A., durato oltre un anno, conclusi con una relazione istruttoria i cui contenuti sono rimasti ignoti alla ricorrente.

Con nota del 7 ottobre 2019 la ricorrente richiedeva, quindi, la revoca in autotutela della suddetta delibera, contestandone i contenuti e, riservata ogni azione, chiedeva l'accesso agli atti del procedimento al fine di poter organizzare le proprie difese.

[…]

Con motivi aggiunti notificati il 17 gennaio 2020 ***la ricorrente****, dopo aver eseguito l'eccesso, ne ha impugnato gli esiti lamentando che illegittimamente l'ANAC avrebbe concesso un accesso soltanto parziale;* ***ha infatti impugnato*** *il verbale/provvedimento del 20 dicembre 2019 n. 102995 con cui è stata riscontrata parzialmente la richiesta di accesso agli atti nonché* ***gli art. 22, 23 e 24 del Regolamento dell'Autorità del 24 ottobre 2018, disciplinante i procedimenti relativi all'accesso civico, all'accesso civico generalizzato, ai dati e ai documenti detenuti dall'ANAC e all'accesso a documenti amministrativi ai sensi della L. n. 241 del 1990****.*

La ricorrente ha censurato il suddetto diniego parziale per violazione di legge e del giusto procedimento, sia perché l'ANAC si sarebbe rifiutata di esibire atti che avrebbe già dovuto spontaneamente consegnare nel corso del procedimento, sia

perché, argomenta, se è vero che, ai sensi degli artt. 23 e 24 L. n. 241 del 1990, le Autorità di Garanzia e di Vigilanza possano disporre con proprio regolamento le modalità dell'accesso, tali modalità non possono spingersi fino a frapporre un ostacolo assoluto tra il privato e l'attività interna dell'Autorità.
L'amministrazione ha replicato depositando una nota a firma del Dirigente, con cui osserva: - che l'istanza di riesame conteneva una irrituale e incidentale istanza di accesso di atti, presentata senza il rispetto delle forme previste nel Regolamento; - che la ricorrente non ha mai trasmesso una istanza formale di accesso avendo preferito ricorrere in giudizio; - che l'ANAC, nonostante ciò, ha concesso l'accesso a tutti gli atti tranne alcuni (la Relazione al Consiglio, prot. n. (...) del 19 luglio 2019, l'Appunto al Consiglio, prot. (...) del 29 agosto 2019 e l'Appunto al Consiglio, prot. n. (...) del 23 ottobre 2019), che sarebbero ***sottratti all'accesso in quanto rientranti nella definizione di cui all'art. 24 del Regolamento, ossia "le note, gli appunti, le proposte degli uffici"****; - che la ricorrente non potrebbe lamentare alcun pregiudizio "a fini difensivi", in quanto la delibera dell'Autorità 780/2019 non è stata impugnata nei termini di legge.*
La ricorrente ha replicato con memoria del 20 febbraio 2020 ribadendo le proprie tesi difensive e aggiungendo che l'art. 24 L. n. 241 del 1990, che consente alle autorità amministrative indipendenti di predisporre un proprio autonomo regolamento, qualora interpretato nel senso di consentire la sottrazione all'accesso dell'intera attività istruttoria, violerebbe il principio di eguaglianza e l'art. 97 della Costituzione in quanto contrasterebbe con i principi di buon andamento, che si traducono nella trasparenza e nella partecipazione di cui l'ANAC dovrebbe essere paladina.
[…]
Alla camera di consiglio del 10 giugno 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.
[…]
3. In punto di fatto il Collegio rileva che, nonostante tale lunga elencazione, l'ANAC ha osteso soltanto n. 2 documenti relativi all'istruttoria, ossia le due risultanze dell'attività ispettiva svolta dalla Guardia di Finanza, dal momento che gli ulteriori atti elencati non rappresentano atti istruttori ed erano già in possesso della ricorrente per essere stati alla stessa indirizzati.
[…]
Il profilo su cui si appuntano le censure della ricorrente, dedotte con i motivi aggiunti, concerne ***la mancata ostensione degli atti endoprocedimentali contenenti le effettive valutazioni dell'ANAC sulla questione controversa****.*
Sul punto il Collegio rileva come non possa essere seguita la tesi dell'amministrazione, peraltro solo accennata e non formalizzata nel provvedimento di diniego, secondo cui l'istanza sarebbe stata irrituale; anzi è la stessa ANAC, nel verbale di accesso del 20 dicembre 2012, a verbalizzare che la parte ha richiesto l'accesso a "tutti i documenti contenuti nel fascicolo, ivi compresi le relazioni d'ufficio, gli appunti, le note e i verbali del Consiglio dell'Autorità".
A tale istanza, tuttavia, è stato dato risconto negativo con la seguente motivazione: "Valutata la richiesta, tenuto conto delle direttive impartite dai dirigenti, consegnano al richiedente la sola documentazione ritenuta ostensibile, ***atteso che ai sensi dell'art. 24 del Regolamento interno sull'accesso agli atti del 24 ottobre 2018 sono esclusi dall'accesso per motivi di segretezza e riservatezza dell'Autorità***

le note, gli appunti, le relazioni degli uffici al Consiglio, gli atti e la corrispondenza inerenti la difesa dell'Autorità nella fase precontenziosa e contenziosa e i rapporti rivolti alla Magistratura penale (co.1 lett. c), i verbali delle riunioni del Consiglio nelle parti riguardanti atti, documenti e informazioni sottratti all'accesso o di rilievo puramente interno (co.1 lett. d)".

Osserva il Collegio che la motivazione del diniego poggia esclusivamente sull'art. 24 del Regolamento ANAC, disciplinante i procedimenti relativi all'accesso civico, all'accesso civico generalizzato ai dati e ai documenti detenuti dall' ANAC e all'accesso ai documenti amministrativi ai sensi della L. n. 241 del 1990, disposizione che risulta di interesse ai fini del presente giudizio nella parte in cui dispone (comma 1, lett. a): "1. In relazione alle esigenze correlate alla tutela del segreto d'ufficio o alla salvaguardia delle informazioni aventi comunque natura confidenziale o riservata, sono sottratte all'accesso, salvo quanto previsto dall'art. 24, co. 7, della L. n. 241 del 1990, le seguenti categorie di documenti: a) le note, gli appunti, le proposte degli uffici ed ogni altra elaborazione con funzione di studio e di preparazione del contenuto di atti o provvedimenti ad eccezione delle parti che costituiscono motivazione per relationem dell'atto o provvedimento, opportunamente oscurate nel rispetto della normativa sulla riservatezza; ...".

4. ***Si tratta, dunque, di interpretare la suddetta disposizione regolamentare, ritualmente impugnata dalla ricorrente, alla luce delle disposizioni, di rango superiore, degli articoli 22 e ss. L. n. 241 del 1990****.*

Prima di affrontare la suddetta tematica si deve evidenziare che la giurisprudenza, anche di questa Sezione, citata dalla Dirigente ANAC a sostegno della non ostensibilità degli atti interni, nella nota difensiva innanzi richiamata, non è pertinente in quanto è relativa a giudizi in cui il diniego di accesso agli atti (in quel caso dell'AGCM) era stato impugnato per altri motivi senza, tuttavia, gravare né censurare in alcun modo le norme del Regolamento AGCM che disciplinano l'accesso agli atti, norme il cui testo la Sezione si è limitata a trascrivere, senza esprimersi affatto sulla legittimità o meno delle stesse.

Viceversa, nel caso di specie, la ricorrente ha censurato espressamente l'art. 24 del Regolamento ANAC sull'accesso per contrarietà agli artt. 22 ss. L. n. 241 del 1990, disposizione su cui l'ANAC ha fondato il diniego di accesso alle relazioni d'ufficio, agli appunti, alle note e ai verbali del Consiglio dell'Autorità.

Non è contestato che tali documenti esistano, atteso che l'ANAC li ha enumerati e censiti come segue: Relazione al Consiglio, prot. n. (...) del 19 luglio 2019; Appunto al Consiglio, prot. (...) del 29 agosto 2019; Appunto al Consiglio, prot. n. (...) del 23 ottobre 2019.

5. Sempre in via preliminare si osserva che sussiste un interesse della parte ricorrente ad accedere agli atti richiesti.

[…]

Ciò posto va rilevata, fin d'ora, la fondatezza del motivo con il quale la ricorrente censura i provvedimenti impugnati in quanto accomunati da un'erronea interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione delle cause di esclusione del diritto di accesso previste dell'art. 24 del Regolamento dell'Autorità del 24 ottobre 2018, alla luce delle seguenti considerazioni.

5. Innanzitutto si rammenta che l'art. 24 L.n. 241 del 1990 - dopo aver previsto, al comma 1, le fattispecie nelle quali il diritto di accesso è escluso, al comma

successivo affida alle singole amministrazioni il compito di individuare "le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1".

L'ANAC, nel dare attuazione a tali disposizioni con il Regolamento del 24 ottobre 2018, non si è limitata a indicare (all'art. 22) i documenti esclusi dall'accesso per motivi di riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese e (all'art. 23) i documenti esclusi dall'accesso per motivi inerenti la sicurezza e le relazioni internazionali, ma ha previsto (all'art. 24) un'ulteriore categoria di documenti sottratti all'accesso "per motivi di segretezza e riservatezza dell'Autorità", che comprende: "a) le note, gli appunti, le proposte degli uffici ed ogni altra elaborazione con funzione di studio e di preparazione del contenuto di atti o provvedimenti ad eccezione delle parti che costituiscono motivazione per relationem dell'atto o provvedimento, opportunamente oscurate nel rispetto della normativa sulla riservatezza; b) i pareri legali relativi a controversie in atto o potenziali e la inerente corrispondenza, salvo che gli stessi costituiscano presupposto logico giuridico di provvedimenti assunti dall'Autorità e siano in questi ultimi richiamati; c) gli atti e la corrispondenza inerenti la difesa dell'Autorità nella fase precontenziosa e contenziosa e i rapporti rivolti alla magistratura contabile e penale; d) i verbali delle riunioni del Consiglio nelle parti riguardanti atti, documenti ed informazioni sottratti all'accesso o di rilievo puramente interno; e) i documenti inerenti l'attività relativa all'informazione, alla consultazione e alla concertazione e alla contrattazione sindacale, fermi restando i diritti sindacali previsti anche dai protocolli sindacali".

Tale ulteriore categoria, che non trova un immediato e diretto riscontro nell'art. 24 L. n. 241 del 1990, deve comunque essere interpretata alla luce della disciplina generale del diritto di accesso posta dagli articoli 22 e ss della predetta legge. Ne consegue, per quanto qui di interesse, che ***la disposizione dell'art. 24, comma 1, lett. a), relativa a "le note, gli appunti, le proposte degli uffici ed ogni altra elaborazione con funzione di studio e di preparazione del contenuto di atti o provvedimenti" non può trovare applicazione laddove i suddetti atti vadano ad innestarsi nell'iter procedimentale, assumendo la configurazione di veri e propri atti endoprocedimentali.***

Ne consegue, altresì, che ***le disposizioni dell'art. 24, comma 1, lett. a), devono essere interpretate sia alla luce dell'art. 22, comma 1, lett. d), della L. n. 241 del 1990, che assoggetta al diritto di accesso anche gli atti interni al procedimento, sia alla luce del già richiamato art. 24, comma 1, della L. n. 241 del 1990, che indica i documenti sottratti all'accesso.***

Ciò comporta che la predetta disposizione, nella parte in cui sottrae all'accesso "le note, gli appunti, le proposte degli uffici ed ogni altra elaborazione con funzione di studio e di preparazione del contenuto di atti o provvedimenti" risulterebbe in palese contrasto con l'art. 22, comma 1, lett. d), della L. n. 241 del 1990 se fosse interpretata nel senso di escludere tout court tali atti dal diritto di accesso, cioè anche nel caso in cui assumano la valenza di veri e propri atti endoprocedimentali (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 24 settembre 2015, n. 4481).

Anche laddove si trattasse di annotazioni, appunti o bozze preliminari, deve rammentarsi che, secondo la giurisprudenza più risalente, ***solo le c.d. minute (intese come semplici appunti finalizzati alla redazione di documenti veri e propri) e gli scritti informali privi di firma o di sigla non costituiscono***

documenti amministrativi in senso proprio (ancorché presenti nel fascicolo di ufficio) (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 23 febbraio 2015, n. 3068).
Peraltro, tale orientamento è stato di recente rivisto, in una vicenda riguardante l'accesso agli atti dell'AGCM, nel senso che ***ogni "atto interno" afferente al momento decisorio ... in quanto tale, rientra nel perimetro oggettivo dell'accesso documentale" (Cons. Stato, Sez. VI, ord. n. 6340 del 23 settembre 2019), purchè tale atto sia materialmente esistente e detenuto dall'amministrazione (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 29 maggio 2920, n. 5736; id. ord. 13 maggio 2020, n. 5023)****.*
Nel caso di specie ***gli atti di interesse della parte ricorrente****, per come individuati dall'amministrazione,* ***sono invece veri e propri documenti amministrativi endoprocedimentali, firmati e muniti di data e protocollo interno, dunque senz'altro accessibili se non rientranti nell'ambito di applicazione degli articoli 22 e 23 del Regolamento****.*
Conclusivamente, per quanto precede, il ricorso per motivi aggiunti deve essere accolto dovendo l'ANAC consentire l'accesso agli atti richiesti come innanzi individuati, con eventuale oscuramento di parti sensibili nel rispetto della normativa sulla riservatezza».

Cons. di Stato, Sez. VI, 22 giugno 2020, sentenza n. 3981

Fattispecie relativa all'accesso agli atti propedeutici alla delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'avvio del procedimento di definizione di un nuovo sistema tariffario da applicare alle società concessionarie autostradali, in particolare alla banca dati utilizzata dal medesimo ente a supporto della relativa istruttoria - ostensibilità sia dei dati «*esterni*» immagazzinati all'interno di un sistema informatico, sia di quelli eventualmente ottenuti dall'elaborazione degli stessi - ammissibilità dell'accesso agli atti relativi all'attività interna dell'amministrazione, a prescindere dal loro effettivo utilizzo nell'ambito dell'attività a rilevanza esterna.

«*9.1 - Tanto precisato, deve affermarsi che la corretta individuazione della nozione di documento amministrativo ai sensi dell'art. 22, L. n. 241 del 1990 consente di potervi includere i dati "esterni" immagazzinati e quelli di fatto estratti dall'amministrazione da una banca di dati per lo svolgimento della propria attività istituzionale.*
Come già accennato, l'archiviazione e l'organizzazione dei dati tramite uno specifico programma a ciò deputato non può incidere in senso limitativo sulla nozione di documento ostensibile ai sensi della predetta norma, trattandosi invero solo della modalità - attraverso l'uso delle tecnologie informatiche e di uno specifico software - con le quali i dati rilevanti sono conservati dall'amministrazione, al fine di agevolarne il loro reperimento e la loro elaborazione successiva, rispetto ad una non più attuale archiviazione cartacea dei dati.
Inoltre, deve ritenersi che la qualifica di documento amministrativo nel senso di cui al citato art. 22 debba essere riconosciuta non solo ai "ai dati esterni" archiviati nella banca dati, ma anche ai dati (ovvero ai risultati) derivanti dalla eventuale

*elaborazione dei primi. Invero**,** anche i risultati dell'elaborazione, specie laddove utilizzati dall'amministrazione nell'ambito della propria attività procedimentale, assumono inevitabilmente la qualifica di atti interni formati dall'amministrazione per un'attività di interesse pubblico e dunque pienamente rientranti nella nozione di documento amministrativo delineata dalla norma.*
A ciò non può ostare il fatto che gli stessi siano ricavati tramite il software che governa la banca dati, trattandosi appunto comunque di dati che l'amministrazione forma, attraverso la detta procedura informatizzata, e che poi utilizza per lo svolgimento della propria attività.
*Al riguardo, **la giurisprudenza, già da tempo, ha riconosciuto l'ammissibilità dell'accesso a documenti rappresentativi di mera attività interna dell'amministrazione, precisando addirittura che "lo stesso prescinde dal fatto che essi siano stati o meno concretamente utilizzati ai fini dell'attività con rilevanza esterna"** (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 2002, n. 2825; Consiglio di Stato, sez. V, 13 settembre 2016, n. 3856).*
*Deve dunque concludersi che **i dati archiviati in una banca dati, ovvero i dati (già) ottenuti dall'elaborazione degli stessi da parte dell'amministrazione, costituiscono documento amministrativo accessibile, in quanto detenuti dall'amministrazione nell'ambito della propria attività***».

Cons. di Stato, Sez. III, 24 luglio 2024, sentenza n. 6707

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti il procedimento di individuazione di un porto di sbarco dei naufraghi soccorsi nell'ambito di un'operazione SAR (*Search and Rescue*), avuto riguardo anche agli atti interni e istruttori, comunicazioni tra le autorità coinvolte, pareri, relazioni di servizio e apporti istruttori comunque formati - ostensibilità degli *interna corporis* entro i limiti dettati dalla necessaria salvaguardia degli interessi pubblici sensibili.

«*Del resto, la trasparenza amministrativa e l'ostensibilità dei documenti amministrativi costituiscono l'indefettibile precondizione per una tutela giurisdizionale effettiva, indi l'amministrazione in primis, e il giudice amministrativo in sede di scrutinio giurisdizionale devono assicurare una interpretazione costituzionalmente (alla luce dell'art. 24 Cost.) ed eurounitariamente orientata (in particolare, alla luce degli artt. 6 TUE e 41 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) di tutti gli istituti tesi a riconoscere al cittadino e/o all'amministrato il **diritto a conoscere gli interna corporis che hanno informato l'esercizio del potere pubblico, circoscrivendo le ipotesi eccettuative in conformità con la ratio di salvaguardia dei soli interessi pubblici sensibili***».

T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 11 aprile 2025, sentenza n. 184

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un procedimento avviato presso un'Azienda sanitaria in merito alla richiesta di manleva del debito per spese legali poste a carico di un medico, all'esito del giudizio instaurato per decesso di un paziente del medesimo - ostensibilità degli *interna corporis* correlati allo svolgimento del procedimento amministrativo di interesse.

«*Va aggiunto che il citato art. 22 non limita l'accesso ad atti afferenti a un procedimento amministrativo, ma vi attrae tutti i documenti anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento che riguardano una situazione soggettiva del richiedente l'accesso.*
Pertanto ***le note, comunicazioni interne, verbali, relazioni, determinazioni e altri atti eventualmente redatti in relazione alla richiesta*** *di manleva e di liquidazione delle spese legali che, "qualora rinvenibili", la difesa della resistente, non escludendone l'esistenza, considera interna corporis inaccessibili, devono essere resi disponibili al ricorrente, se effettivamente formati e aventi ad oggetto la gestione della pretesa di manleva.*
È compresa nel novero delle "determinazioni" oggetto dell'istanza di accesso anche la corrispondenza scambiata dalla A. con la Compagnia di assicurazione».

T.A.R. Lazio Roma, Sez. III *ter*, 17 luglio 2025, sentenza n. 14120

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti la procedura di concorso per il reclutamento di 180 dirigenti di ricerca del Consiglio Nazionale Ricerche (CNR), in particolare ai documenti inerenti alla formazione delle commissioni giudicatrici - non equiparabilità agli *interna corporis*, trattandosi di atti prodromici e necessari alla costituzione delle medesime commissioni.

«*11.5. La giurisprudenza consolidata ritiene, inoltre, che ai fini del bilanciamento tra il diritto di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 e la tutela della riservatezza, operi il criterio generale della necessità ai fini della cura e della difesa di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti generali dell'accesso documentale (Cons. Stato, Ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4).*
12. Nel caso di specie non trova sostegno uno degli assunti posti alla base del diniego, vale a dire che i documenti richiesti costituiscono interna corporis non ostensibili perché "trattasi di quelle minute, appunti, brogliacci, pro-memoria, bozze o qualsiasi altro documento, anche se redatti su carta intestata o presenti nel fascicolo d'ufficio, comunque privi degli elementi essenziali dell'atto amministrativo (in primo luogo della sottoscrizione), tuttavia elaborati al fine di facilitare la redazione di documenti amministrativi veri e propri".

12.1. Invero, i documenti indicati al punto n. 5 non costituiscono documenti non ostensibili, né sfuggono alla disciplina dell'accesso di cui agli articoli 22 e ss della L. n. 241 del 1990. Essi costituiscono, a ben vedere, atti prodromici e necessari alla nomina della commissione giudicatrice la cui legittimità garantisce il corretto svolgimento della procedura selettiva e l'imparzialità, nonché il buon andamento, della pubblica amministrazione sui quali ben può concentrarsi l'interesse del candidato nelle ipotesi di dubbio sulla legittimità della procedura selettiva».

c. Forme particolari del documento: acquisizione di immagini (4)

T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 2 maggio 2023, sentenza n. 2608

Fattispecie relativa all'accesso alle immagini registrate da un sistema di videosorveglianza comunale - le immagini sono qualificabili come documento amministrativo ai fini dell'accesso - accessibilità al ricorrere dei presupposti di legge - necessità di tutelare la riservatezza di potenziali terzi controinteressati.

«*La ricorrente espone che: - è residente in P. ed è proprietaria di una autovettura che, in data 8 novembre 2022 (alle ore 14:00 circa), aveva parcheggiato sulle apposite strisce blu, in via S. a P.; - il giorno seguente (alle ore 9:00 circa), la ricorrente nel prelevare l'auto constatava che la stessa presentava ingenti danni a tutta la fiancata destra e che i danni erano chiaramente riconducibili alla collisione con altro veicolo; - pertanto, al fine di tutelare i suoi interessi ed eventualmente agire in giudizio per conseguire il risarcimento dei danni subiti, atteso che l'area interessata è videosorvegliata con telecamere installate dal comune di Pozzuoli, chiedeva, a mezzo del suo procuratore, al Comando Vigili dell'ente locale, con due diverse missive p.e.c., una del 16 novembre 2022 e l'altra (di sollecito) del 22 novembre 2022, previo eventuale pagamento delle incombenze istruttorie, di poter visionare e/o acquisire i filmati della zona interessata relativi all'anzidetto arco temporale; - il Comando dei Vigili dell'ente locale con nota pec del 7 dicembre 2022 ha risposto: "le immagini sono state congelate e messe a disposizione, su richiesta da parte dell'A.G."; - a seguito del riscontro dell'ente, la ricorrente si è rivolta alla locale Polizia di Stato che, alla sua richiesta di denunciare l'accaduto e di poter accedere, tramite la stessa Polizia, alla visione dei filmati ha invece risposto di non poter ricevere alcuna denuncia, trattandosi di fattispecie irrilevante sul piano penale e che l'unico organo competente a soddisfare la richiesta per quanto riguardava l'accesso alle riprese delle telecamere di videosorveglianza era il comune di Pozzuoli.*

[…]

*Passando al merito del ricorso, **si ritiene innanzitutto che le immagini registrate e conservate in sistemi di videosorveglianza urbana rientrino nella nozione di documento amministrativo ai fini del diritto di accesso**, considerata l'ampia*

dizione di cui all' art. 22 comma 1, lett. d), della L. n. 241 del 1990 e considerato che si tratta di immagini già esistenti, registrate dal comune nell'esercizio di una attività di pubblico interesse e ancora in possesso dello stesso, come confermato dalla risposta del comune che ha dichiarato che le immagini sono state "congelate", pur precisando che potevano essere rese disponibili su richiesta dell'autorità giudiziaria. ***La nozione normativa di documento amministrativo, suscettibile di formare oggetto di istanza di accesso documentale, è, infatti "ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione o da un soggetto, anche privato, alla stessa equiparato ai fini della specifica normativa dell'accesso agli atti, e formato non solo da una pubblica amministrazione, ma anche da soggetti privati, purché lo stesso concerna un'attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell'attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale****" (cfr. Cons. di Stato. Ad. Plen., n.19 del 2020).*

[…]

Tanto premesso, si rileva che, nel caso di specie, sussiste in capo alla ricorrente un evidente interesse concreto, diretto e attuale, di natura "difensiva", ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, all'ostensione di quelle immagini registrate dal sistema comunale di videosorveglianza che le sono indispensabili per verificare la dinamica del sinistro che ha coinvolto la sua automobile parcheggiata in una strada pubblica e individuare il numero di targa del veicolo danneggiante, e ciò per poter risalire al proprietario e avanzare richiesta di risarcimento dei danni ed eventualmente tutelarsi anche in sede giudiziaria. L'accesso alle immagini relative al sinistro è, invero, come dedotto dalla ricorrente, indispensabile alla stessa al fine di poter tutelare le sue ragioni di proprietaria dell'auto danneggiata, considerato che non può neppure avanzare richiesta di accesso al Fondo Garanzie Vittime della Strada.

[…]

Tenuto conto di tutto quanto sopra, si ritiene che la richiesta di accesso in esame possa essere accolta in parte e con le cautele necessarie a tutelare il contrapposto diritto alla riservatezza altrui, considerato che dalle immagini acquisite tramite il sistema di videosorveglianza potrebbero venire in rilievo anche dati sensibili e comunque dati di soggetti "terzi" estranei alla vicenda in questione».

Cons. di Stato, Sez. V, 22 marzo 2024, sentenza n. 2810

Fattispecie relativa all'accesso alle immagini registrate da un sistema di videosorveglianza portuale - necessità di specifica attestazione dell'esistenza o meno del documento.

«*1. L'appellata "I.T." riceveva due multe per attracco non autorizzato, in data 21 luglio 2023 (rispettivamente alle ore 14:00 e alle 14:10), all'interno del Porto di Amalfi.*

Di conseguenza, con istanza in data 28 luglio 2023 chiedeva di accedere alle immagini videoregistrate tra le 13:30 e le 14:30 dello stesso giorno, onde valutare la complessiva correttezza dell'operato della Capitaneria di Porto di Amalfi.

In data 14 agosto 2023, la Capitaneria rispondeva negativamente e metteva a disposizione soltanto due screenshot delle immagini richieste e relative all'ora in cui era stata rilevata la suddetta infrazione. La stessa Capitaneria affermava che "l'incaricato addetto alla gestione delle registrazioni è anche l'unico autorizzato a visionarle";

Con nota in pari data, la stessa appellata dichiarava di non ritenersi soddisfatta dagli esiti della suddetta istanza e reiterava la medesima richiesta di cui sopra (immagini video nella fascia oraria 13:30 - 14:30). Seguivano due note di sollecito/diffida rispettivamente in data 7 settembre 2023 e in data 25 novembre 2023.

Non ricevendo risposta alcuna veniva allora proposto ricorso avverso il diniego ostensivo della PA.

Successivamente, ossia dopo la instaurazione del giudizio sull'accesso, la Capitaneria metteva a disposizione le immagini video ma soltanto quelle relative alla fascia 13:55 - 14:04. Tale visione, con conseguente rilascio di relativa copia, avveniva in data 5 dicembre 2023.

2. Il TAR Salerno, nel rigettare la richiesta di cessazione della materia del contendere avanzata dalla difesa erariale, accoglieva in ogni caso il gravame in quanto non vi sarebbe stata ragione per opporsi all'accesso alle immagini nell'arco temporale richiesto dalla ricorrente (13:30 - 14:30). Ciò evidentemente per valutare possibili situazioni di disparità di trattamento ma, soprattutto, per analizzare il comportamento complessivo di tutte le imbarcazioni presenti nel molo e le conseguenti manovre che i mezzi navali della ricorrente hanno dovuto effettuare (c.d. "dinamica degli accosti"). Di qui la presenza del necessario nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che si intende tutelare da parte della ricorrente società armatrice.

3. La sentenza del TAR formava oggetto di appello

[…]

5. Tutto ciò premesso il ricorso si rivela infondato dal momento che:

5.1. Ove la documentazione sia andata distrutta o non sia comunque più disponibile (dalla documentazione versata in atti risulterebbe che le immagini siano conservate per una settimana al massimo), ciò dovrebbe formare oggetto di specifica attestazione da parte della amministrazione competente la quale si assume, al riguardo, ogni conseguente responsabilità (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 marzo 2015, n. 1705). Ebbene una simile attestazione non è mai stata fornita a tale riguardo, non essendo a tal fine sufficiente - come più volte chiarito dalla richiamata giurisprudenza - una affermazione contenuta in una memoria difensiva».

Di interesse, per i princìpi ivi espressi, la sentenza appellata con il ricorso di cui sopra, **T.A.R. Campania Salerno, Sez. III, 15 gennaio 2024, sentenza n. 167**

«*5. Ad avviso del Collegio il ricorso è fondato.*
5.1. Giova richiamare, in via introduttiva, i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa relativamente ai presupposti di ammissibilità dell'accesso documentale, osservando che, in base alla disciplina prevista per tale forma di accesso dagli artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990, ***la pretesa ostensiva risulta circoscritta sul piano soggettivo, richiedendosi ai fini del relativo riconoscimento la sussistenza di un interesse conoscitivo finalizzato alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti****. Infatti, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. b, L. n. 241 del 1990, sono definiti "interessati" all'accesso non tutti i soggetti indiscriminatamente, ma soltanto coloro che abbiano un interesse "diretto", "concreto" ed "attuale", corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (cfr. ex multis, Consiglio di Stato, sez. IV, 1 gennaio 2019, n. 249 e sez. V, 21 agosto 2017, n. 4043). Dunque****, la richiesta legittimazione attiva è configurata in relazione al requisito della "strumentalità" dell'accesso, declinato dal citato art. 22, comma 1, lett. b, L. n. 241 del 1990, come finalizzazione della domanda ostensiva alla cura di un interesse diretto, concreto, attuale - e non meramente emulativo o potenziale - connesso alla disponibilità dell'atto o del documento del quale si richiede l'accesso****. Sul punto è stato evidenziato in giurisprudenza che* ***la nozione di "strumentalità"*** *- relativamente alla figura dell'accesso c.d. "ordinario" di cui agli artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990 -* ***va intesa in senso ampio, in termini di utilità per la difesa di un interesse giuridicamente rilevante*** *(cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. VI, 15 maggio 2017 n. 2269; Id., sez. III, 16 maggio 2016 n. 1978 e sez. IV, 6 agosto 2014 n. 4209). In tale prospettiva,* ***la valutazione in ordine al legame tra finalità dichiarata e documento richiesto*** *- quale presupposto di ammissibilità della pretesa ostensiva -* ***va effettuata in astratto, senza apprezzamenti sull'eventuale infondatezza o inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti in questione, potrebbe proporre****, risultando sufficiente che la documentazione richiesta costituisca mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, non dovendo rappresentare uno strumento di prova diretta della lesione di tale interesse (in termini, cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. III, 13 gennaio 2012, n. 116). L'assetto delineato corrisponde, in particolare, alla definizione in via legislativa - operata nel contesto dell'istituto dell'accesso documentale - "di un delicato equilibrio tra due esigenze contrapposte, l'una alla più ampia trasparenza dell'amministrazione, l'altra ad escludere tutela a quelle istanze meramente pretestuose o comunque ingiustificate" (in tal senso, cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 249/2019, cit.). Nella stessa ottica è stato evidenziato che "il diritto all'accesso documentale - pur essendo finalizzato ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa ed a favorirne lo svolgimento imparziale - non si configura come un'azione popolare, esercitabile da chiunque, indipendentemente da una*

posizione giuridicamente differenziata; ne consegue che ***l'accesso è consentito soltanto a coloro ai quali gli atti si riferiscono direttamente o indirettamente, e comunque solo laddove essi se ne possano avvalere per tutelare una posizione giuridicamente rilevante****" (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 14 settembre 2017, n. 4346).* ***A tal fine è richiesta*** *- alla luce del disposto contenuto nell'articolo 25, comma 2, L. n. 241 del 1990, secondo cui "la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata" -* ***una puntuale e specifica deduzione delle finalità dell'accesso nell'ambito dell'istanza di ostensione****, in modo da consentirne la valutazione in ordine alla ricorrenza del nesso di strumentalità previsto dall'art. 22 L. n. 241 del 1990, come altresì ribadito nella decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 18 marzo 2021, n. 4.*

Dunque, sul piano dei presupposti, va ribadito che l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare, mentre è precluso sia all'amministrazione detentrice del documento sia al giudice adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a. qualunque valutazione ex ante sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, salva l'evidente ed assoluta mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990 (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. II, 3 novembre 2022, n. 9603; sez. VI, 16 maggio 2022 n. 3798; id. 1 giugno 2022 n. 3798).

5.2. Facendo applicazione delle sopra richiamate coordinate ermeneutiche al caso di specie, il diniego di ostensione, sia pure parziale, opposto dalla Capitaneria di porto di Salerno - prima con la-OMISSIS-poi con la nota datata 21.9.2023 e, infine, in sede di ultimo accesso eseguito in data 5.12.2023 - non può trovare alcuna valida giustificazione.

[…]

5.3. In conclusione, il ricorso va accolto, facendo obbligo all'Amministrazione di consentire l'accesso all'intera documentazione oggetto delle istanze presentate, come sopra specificate».

T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. II, 29 luglio 2024, sentenza n. 671[4]

Fattispecie relativa all’accesso alle immagini registrate da un sistema di videosorveglianza comunale - legittima la previsione di un tempo massimo di conservazione delle immagini.

«*La sig.ra -OMISSIS-, in data 20/12/2021, mentre era alla guida dell'auto targata -OMISSIS- e concessa in uso da un conoscente, all'incrocio tra via -OMISSIS A- e -OMISSIS B-, veniva urtata da un'autovettura proveniente dalla sua sinistra condotta*

[4] Sentenza gravata da appello al Consiglio di Stato (R.G. n.1888/2025), di cui non è ancora noto l’esito.

dal controinteressato sig. -OMISSIS 2-. Quest'ultimo, sulla base di quanto riferito dalla ricorrente, sarebbe passato con semaforo rosso.
Dal sinistro non derivavano lesioni personali. Entrambe le parti coinvolte sottoscrivevano il modulo di constatazione amichevole di sinistro dal quale, tuttavia, non risulta che il sig. -OMISSIS 2- abbia attraversato con il semaforo rosso.
[…]
In ragione di quanto sopra, la ricorrente, in data 12 maggio 2022, ha presentato istanza di accesso ai filmati della videosorveglianza.
[…]
il diniego all'accesso veniva motivato facendo presente che l'atto amministrativo elettronico (il "file") contenente le immagini della videosorveglianza, non era più esistente perché era stato automaticamente cancellato dal sistema 4 giorni dopo il sinistro. Ciò in applicazione dell'art. 4, comma 5, del Regolamento comunale per la videosorveglianza.
[…]
Le immagini oggetto dell'istanza di accesso consentirebbero, verosimilmente, di ricostruire la dinamica del sinistro ed incidere, per tale via, nel giudizio azionabile per l'accertamento della relativa responsabilità. Sussisterebbe, pertanto, il necessario nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende tutelare, che avrebbe come fine ultimo quello di sottrarsi, nell'ipotesi esclusiva responsabilità del controinteressato, da ogni obbligo risarcitorio nei confronti del proprietario della vettura.
[…]
***Il Collegio ritiene che sia legittima la previsione di un tempo limite alla conservazione delle immagini**. Una tale previsione appare manifestamente diretta ad evitare che i dati personali siano conservati per un tempo eccessivamente lungo.*
[…]
Nella fattispecie all'esame di questo Tribunale, l'istanza ostensiva risulta ritualmente proposta a più di quattro mesi di distanza dal sinistro, nonostante le divergenti ricostruzioni in merito alla dinamica quest'ultimo fossero evidenti già nell'immediatezza dell'evento.
L'eccessivo lasso temporale intercorrente tra il sinistro e la richiesta di accesso, pertanto, rende legittima la cancellazione delle immagini».

T.A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, 14 ottobre 2024, sentenza n. 3376

Fattispecie relativa all’accesso alle immagini registrate da un sistema di videosorveglianza di un ospedale - legittimità del diniego per mancanza di un documento amministrativo specifico ed esistente.

«*Con istanza dell'11 luglio 2022 il Sig. S.D.B. chiedeva l'accesso alle immagini del 20 giugno 2022 fascia oraria delle 8.30 alle 12.00 riprese dell'impianto di videosorveglianza installato presso il parcheggio dell'ospedale San Luigi di Catania*

in quanto la propria autovettura (prestata alla figlia - medico in servizio presso l'ambulatorio vaccinale dell'Azienda S.D.C. - e parcheggiata negli spazi antistanti l'ambulatorio) aveva subito danni da parte di ignoti.
Con nota prot. n. (...) del 20 luglio 2022, l'A.D.C. rigettava l'istanza con tale motivazione: "l'accesso alle immagini della videosorveglianza in uso a questa struttura pubblica è consentito all'Autorità Giudiziaria e/o alle Forze dell'Ordine. Si rileva, altresì, che l'art. 22 della L. n. 241 del 1990, citato a sostegno della superiore richiesta, rientra nell'ambito dell'accesso documentale".
[…]
*Occorre premettere che l'art. 22 della L. n. 241 del 1990 dopo aver fornito al comma 1 lett. d) la definizione di documento amministrativo ("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", dispone al successivo comma 4 che " **Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo**, salvo quanto previsto dal D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono"; **ne consegue che il diritto di accesso garantito dalla legge sul procedimento amministrativo non può essere esercitato per promuovere la formazione di nuovi documenti destinati a contenere le informazioni richieste**, né per ottenere informazioni non veicolate da documenti amministrativi (v. tra le tante Cons. Stato, sez. III, 11 ottobre 2021, n. 6822; Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2021, n. 2005; Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1464; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I, 1 dicembre 2020, n. 3228).*
Nel caso in esame - in disparte la questione della dubbia riconducibilità dell'attività di videosorveglianza del parcheggio della struttura sanitaria ad attività di pubblico interesse dell'Azienda (trattandosi piuttosto di una forma di tutela passiva e di vigilanza dell'immobile) - è dirimente la circostanza che l'istanza del ricorrente non è finalizzata all'ostensione un documento/atto già esistente e nel possesso dell'Azienda intimata, bensì ad ottenere un informazione circa un mero fatto (verosimilmente ripreso dalle telecamere di sicurezza) occorso il 20 giugno 2022 in prossimità dell'ambulatorio vaccinale. L'istanza, quindi, non ha ad oggetto documenti amministrativi specifici ed esistenti, con conseguente insussistenza del diritto di accesso, ai sensi dell'art. 22, comma 4 L. n. 241 del 1990 cit.».

d. Decisioni automatizzate (1)

<u>Cons. di Stato, Sez. VI, 6 giugno 2025, sentenza n. 4929</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti presentato nei confronti dell’Agenzia Regionale per la Gestione ed Erogazione degli Aiuti in Agricoltura della

Sardegna in ordine ai contributi percepiti in relazione alla conduzione di un determinato fondo agricolo - finalità defensionale: necessità di alcuni comproprietari *jure ereditatis* di agire per il risarcimento del danno nei confronti del conduttore del fondo medesimo - diniego motivato dall'impossibilità di ottenere i dati richiesti perché gestiti da soggetto terzo a mezzo dell'applicazione di algoritmi - illegittimità - principi di conoscibilità e comprensibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica.

«8. Con il primo motivo di appello l'agenzia regionale contesta l'impossibilità di ottenere i dati richiesti, in quanto i contributi sono gestiti mediante l'applicazione di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata a livello informatico centrale presso il Sistema integrato di gestione e controllo; l'unico sistema per poter estrapolare tali dati sarebbe quello di incaricare il Raggruppamento temporaneo di imprese (R.) formato da L. S.p.A., A., Green Aus e DXC che gestisce il SIAN per conto dell'Organismo pagatore e che procederebbe all'elaborazione dietro pagamento di un compenso.
8.1 Il motivo è infondato.
8.2 L'agenzia odierna appellante ha competenza primaria nella materia oggetto della presente controversia.
La stessa infatti risulta essere espressamente "riconosciuta per l'esercizio delle funzioni di Organismo Pagatore dei fondi agricoli comunitari F. e F., ai sensi e per gli effetti della normativa comunitaria in materia di riconoscimento degli organismi pagatori, con riferimento ai Regolamenti delegati nn° 907/2014 e 908/2014 della Commissione Europea sugli Organismi Pagatori, la gestione finanziaria, la gestione dei conti, le cauzioni e la trasparenza".
In particolare, l'agenzia attualmente, svolge una serie di funzioni normativamente elencate, fra cui: la "raccolta, gestione e istruttoria delle domande di aiuto/pagamento dei fondi agricoli comunitari F. e domande di pagamento dei fondi agricoli comunitari F. per l'autorizzazione dei relativi pagamenti, fissando gli importi da erogare ai richiedenti, conformemente alla normativa comunitaria"; "attività ispettive e di controllo degli aiuti dei fondi agricoli comunitari F. e F."; "gestione attraverso la ricezione, l'autorizzazione, la liquidazione e il controllo amministrativo delle domande di aiuto inoltrate dall'imprese agricole e ittiche in ambito regionale".
8.3 A fronte di tali pacifiche competenze, l'eventuale sussistenza di elementi presso altre amministrazioni non può costituire oggetto di diniego.
8.3.1 Costituisce principio generale quello ricavabile dall'art. 18 L. n. 241 del 1990, a mente del quale "I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti".
8.3.2 In tale ottica, la materiale indisponibilità di un atto amministrativo è preclusiva dell'accoglimento della domanda di accesso unicamente nell'ipotesi nella quale la competenza, e la relativa disponibilità dei documenti oggetto dell'istanza di accesso, sia stata trasferita ad altro Ente successivamente alla formazione degli atti.

8.4 Nel caso di specie, se per un verso l'agenzia ha la diretta competenza alla gestione ed al pagamento dei contributi oggetto dell'istanza di accesso, per un altro verso le eventuali difficoltà pratiche di acquisizione non possono ostare all'esercizio dell'accertato diritto di accesso; gli eventuali costi necessari per la riproduzione dei dati saranno a carico della parte istante.
8.5 L'agenzia - come sopra anticipato - rileva che i contributi sono valutati mediante l'applicazione di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata a livello informatico centrale presso il Sistema integrato di gestione e controllo e che l'unico sistema per poter estrapolare tali dati sarebbe quello di incaricare il Raggruppamento temporaneo di imprese (R.) formato da L. S.p.A., A., Green Aus e DXC che gestisce il SIAN per conto dell'Organismo pagatore e che procederebbe all'elaborazione dietro pagamento di un compenso.
8.6 Se a quest'ultimo proposito va ribadito che la materiale acquisizione dei dati costituisce compito dell'agenzia, in quanto rientrante nelle funzioni sopra riassunte e che l'eventuale rimborso del costo di riproduzione fa capo a parte istante (come da principio generale ex art. 25 comma 1 L. n. 241 del 1990), in relazione alla gestione algoritmica dei contributi vanno ribaditi gli ornai consolidati principi vigenti.
9. In proposito, la giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472) e la successiva evoluzione normativa (cfr. ad es. art. 30 D.Lgs. n. 36 del 2023) hanno evidenziato come l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale (dagli algoritmi al c.d. machine learning, compreso ogni meccanismo rientrante nella attuale nozione di AI, su cui cfr. da ultimo le "guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation EU 2024/1689", ex artt. 3 e 96 dello stesso regolamento), da intendersi quale modulo procedimentale per lo svolgimento dell'attività autoritativa in modalità più efficienti, si accompagna ad una serie di principi ermeneutici ed applicativi tesi a garantire l'operatività del sistema e la tutela dei diritti e degli interessi coinvolti.
9.1 Assumono rilievo primario i principi in tema di conoscibilità e comprensibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica.
Il primo si sostanzia nella considerazione per cui ogni operatore economico ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino e, in tal caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata.
Il secondo si sostanzia nella considerazione per cui comunque esiste nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata.
Il terzo si sostanzia nella considerazione per cui il titolare mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici.
9.2 Orbene, alla luce dei tali principi non sono opponibili - a maggior ragione nei confronti di un diritto quale quello all'accesso agli atti amministrativi, costituente una articolazione fondamentale del principio di trasparenza - le difficoltà conoscitive derivanti dall'utilizzo, nell'esercizio dell'attività amministrativa, di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata.
Pertanto non può condividersi, per contrasto con i principi sopra riassunti, quanto dedotto con il primo motivo di appello, in quanto l'amministrazione dotata di competenza primaria nella materia della gestione e del pagamento dei contributi

oggetto dell'istanza, non può trincerarsi dietro la non conoscibilità dei meccanismi informatici di gestione».

e. Costi dell'accesso (2)

T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 3 novembre 2015, sentenza n. 12383

Fattispecie relativa all'accesso alla documentazione contrattuale relativa al rapporto di impiego del «*personale A.T.A.*» presso un istituto scolastico - gratuità della visione degli atti - illegittimità dell'imposizione di costi eccessivi in capo al richiedente per costi di ricerca e visura, pur a fronte di una gravosa attività posta in essere per soddisfare la richiesta ostensiva.

«*Con il ricorso in epigrafe, notificato il 22 maggio 2015 e depositato il 29 maggio 2015, la signora M.C.V. (iscritta dal 2008 nelle graduatorie pubbliche dell'Istituto scolastico resistente con profilo A.T.A. di III fascia, qualifica di "collaboratore scolastico", aspirante alla supplenza) chiede l'annullamento delle note sopra indicate dell'Istituto scolastico "Marianna Dionigi" di Roma, con le quali è stato dato riscontro alle sue note in data 18/03/2015, 07/04/2015 e 07/05/2015, a mezzo delle quali ella richiedeva di prendere visione ed estrarre copia dei contratti individuali di lavoro a tempo indeterminato stipulati sin dall'anno 2008 tra l'Istituto scolastico ed il personale con profilo ATA di III fascia temporaneo per la sostituzione, precisando, con la nota del 07 aprile, che la richiesta poteva essere circoscritta "al periodo che va dal 1 settembre 2011 al 1 aprile 2015".*

L'Istituto Scolastico, con le note del 20 aprile e del 07 maggio 2015, riconosceva il diritto di accesso, e richiedeva alla ricorrente la somma di Euro 3.440,00 per i diritti di ricerca, sulla base del regolamento interno dell'Istituto motivando tale richiesta con la circostanza per cui si tratta di documenti "non riferibili ad un unico atto amministrativo, bensì ad altrettanti atti singoli facenti ciascuno storia a sé, disposti in essere in ben cinque anni scolastici ed inseriti in un numero, al momento imprecisabile, di fascicoli personali dei destinatari di contratto di lavoro a tempo determinato. Il lavoro necessario per ricercare un così elevato numero di documento è reso più difficoltoso dal fatto che non esiste l'archivio informatico e che, mancando uno spazio adeguato per la conservazione degli atti d'archivio, i documenti ripartiti per anno scolastico sono conservati in scatoloni che man mano vanno sovrapponendosi. Inoltre, poiché i contratti contengono dati che necessitano di essere tutelati, prima di darli in visione occorre farne copia e ricoprire la parte non ostensibile, aumentando tempi e costi".

Avverso tale decisione di determinazione dei costi di accesso agli atti la ricorrente è insorta […]

Alla camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2015 la causa è stata spedita in decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto quanto all'annullamento della richiesta pecuniaria pari ad Euro 3.400,00 contenuta nelle note impugnate dell'Istituto Scolastico e quanto all'accertamento del diritto a vedere soddisfatto il diritto di accesso, nella forma della visione di estrazione di copia ad un costo economico che tenga conto dell'attività di ricerca e non del singolo documento da estrarre e che sia ragionevolmente commisurato con le condizioni economiche della ricorrente.
Risultano infatti fondati il primo e il secondo motivo di ricorso, laddove la ricorrente lamenta la violazione dell'art. 25 della L. n. 241 del 1990 s.m.i. con riferimento alla visione dei documenti, e dell'art. 25 comma 1 della legge citata per quanto concerne il rilascio di copia.
Ai sensi dell'art. 25 l. cit., infatti, ***la visione dei documenti non può che essere gratuita****: se così non fosse il principio della massima trasparenza introdotto dalla L. n. 15 del 2005 come principio generale dell'azione amministrativa e quindi da intendersi anche come ampliativo ed estensivo delle disposizioni in materia di diritto di accesso, non avrebbe una idonea attuazione.*
In ultima analisi, il principio di trasparenza dell'azione amministrativa impone alle singole amministrazioni un dovere specifico di cooperazione con il privato, proprio al fine di agevolare quest'ultimo nell'individuazione degli strumenti apprestati dal vigente ordinamento giuridico per la tutela delle proprie posizioni soggettive, ritenute lese. Gli unici limiti che possono essere posti riguardano la tutela di situazioni giuridiche altrui (diritto alla riservatezza in ambiti sensibili o molto sensibili, salute, orientamento sessuale, religione etc...) o interessi preminenti dell'ordinamento giuridico, quali la sicurezza nazionale etc...: frapporre pertanto degli ostacoli nelle modalità di esercizio del diritto di accesso non rientranti nelle predette categorie significa limitare illegittimamente il diritto di accesso.
Un ostacolo è da considerare in modo indubbio la esosità a cui l'amministrazione resistente ha sottoposto il rilascio della copia degli atti richiesti dall'istante, interpretando l'art. 16 del Regolamento d'Istituto in modo improprio: il termine "pratica" contenuto nella formulazione dell'art. 16 del citato regolamento va infatti letto con riferimento all'attività di ricerca e non al singolo documento da estrarre dai fascicoli. ***La circostanza che problematiche organizzative dell'amministrazione rendono particolarmente difficoltosa la ricerca e l'estrapolazione dei documenti non può, come appare fin troppo ovvio, ricadere in termini di costi eccessivi posti a carico del soggetto richiedente****.*
Pertanto, al fine di non rendere impossibile l'effettivo esercizio del diritto di accesso, che è stato formalmente riconosciuto dall'Istituto Scolastico resistente, l'esborso per i diritti di copia appare illegittimamente calcolato; pertanto dovrà essere riconsiderato tenendo in considerazione l'interpretazione sopra richiamata dell'art. 16 del Regolamento dell'Istituto scolastico, ove ***per "pratica" deve intendersi la singola attività di ricerca e non il singolo documento****. Ciò appare anche in linea con criteri di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa, che, nel caso di richieste di accesso da parte di privati, devono condurre l'amministrazione a tenere conto anche delle condizioni economico-patrimoniali del richiedente, al fine*

di consentire l'effettività dell'esercizio del diritto e non solo la sua enunciazione formale.
Alla luce di quanto sopra indicato, il ricorso va accolto con l'annullamento in parte qua delle note dell'Istituto impugnate; il riconoscimento del diritto di accesso ai documenti da parte della ricorrente, come dalla stessa limitato a taluni periodi temporali nell'ultima nota inviata all'amministrazione; l'ordine all'amministrazione di far prendere visione gratuita dei documenti per i quali questa forma di accesso è sufficiente a soddisfare la richiesta dell'istante; l'ordine di ricalcolare quanto dovuto per il rilascio delle copie secondo la sopra indicata interpretazione del Regolamento interno, così come propugnata nel ricorso».

T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 18 gennaio 2022, sentenza n. 25

Fattispecie relativa all'impugnazione di un provvedimento di accoglimento di un'istanza di accesso nella parte in cui si condiziona l'estrazione delle copie al pagamento di un importo ritenuto elevato - necessità di quantificare l'onere di riproduzione secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

«*1. Con il presente gravame il ricorrente chiede l'annullamento:*
- del provvedimento del Comune di Fossa di accoglimento della istanza di accesso agli atti del 27 luglio e del 3 settembre 2021 limitatamente alla parte in cui si condiziona l'estrazione delle copie al pagamento di euro 40 per ogni atto;
- della delibera di Giunta Comunale n. 17 del 9 aprile 2021 con cui il Comune di Fossa ha deliberato di "istituire … i diritti di ricerca e di visura di cui all'art. 25 comma 1 della L. 7 agosto 1990, n. 241 e le relative modalità di corresponsione, secondo la tabella allegata e che fa parte integrante del presente provvedimento" nella parte in cui prevede a carico del cittadino l'onere di pagare i diritti di segreteria nella misura di euro 40 per ogni atto.
[…]
Alla camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2022, in sede di decisione della domanda cautelare, il Collegio ha ritenuto di poter definire il giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi del combinato disposto degli artt. 60 e 74 c.p.a..
[…]
4.. Nel merito il ricorso è fondato per l'unitaria considerazione di entrambi i profili di gravame.
4..1. Assume il ricorrente che l'amministrazione non ha contestato la legittimità di detta istanza, riconoscendo il diritto del ricorrente a visionare e ad estrarre copia, ma ha condizionato l'esercizio concreto del diritto ad avere la copia degli atti richiesti al complessivo versamento di circa euro 1.000, oltre il costo di riproduzione. Tale richiesta si porrebbe in violazione dell'art. 21 dello Statuto del Comune e del Regolamento a cui rimanda lo statuto, approvato con delibera del Consiglio Comunale nel 2019 che, per ciò che qui interessa, all'art. 20, comma 3, stabilisce che "…l'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di dato o documento in formato

elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo per la riproduzione su supporto materiale."
La Delibera di Giunta dell'aprile 2021 disattenderebbe tale indicazione, poiché condizionerebbe l'accesso non al versamento da parte del privato dei soli "costi di riproduzione" (come prescritto dal Consiglio Comunale) ma anche di costosi "diritti di segreteria" di importo oggettivamente rilevante, che impongono un gravoso onere economico sui cittadini che intendono accedere agli atti dell'amministrazione.
L'assunto merita completa adesione.
In linea di principio, ai sensi dell'art. 25, L. n. 241 del 1990, la visione dei documenti non può che essere gratuita; se così non fosse, il principio della massima trasparenza, introdotto dalla L. n. 15 del 2005 come principio generale dell'azione amministrativa e quindi da intendersi anche come ampliativo ed estensivo delle disposizioni in materia di diritto di accesso, non avrebbe una idonea attuazione (T.A.R., Roma, sez. III, 03/11/2015, n. 12383).
In ogni caso mentre il regolamento del Comune fa "salvo il rimborso del costo per la riproduzione su supporto materiale" appare perfettamente coerente con l'art. 25 L. n. 241 del 1990 che, per l'appunto, consente soltanto il recupero delle spese di riproduzione (in fotocopia o su supporto digitale) dei documenti amministrativi.
***L'Amministrazione, nella fissazione dei costi per la riproduzione deve limitarsi a richiedere l'importo esatto dell'onere di riproduzione in concreto delle copie secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità**.*
***In ogni caso quindi la somma richiesta non può eccedere i costi effettivi sopportati, escluso ovviamente qualsiasi utile, non potendo l'amministrazione ricavare profitti dall'esercizio di un'attività istituzionale connessa al diritto di accesso** (cfr. T.A.R., Firenze, sez. I, 09/01/2017, n. 11).*
Nel caso in esame poi la stessa consecutio degli avvenimenti rende evidente l'eccesso di potere del comportamento Comune.
Nel caso in esame infatti l'imposizione dei diritti di segreteria è di molto successivo all'istanza del 27 luglio e del 3 settembre 2021 del ricorrente, il che induce il convincimento che il Comune per tale via abbia sviatoriamente cercato di impedire o di limitare il diritto all'accesso del ricorrente.
In sostanza appare rilevante che, solo successivamente alle istanze di accesso del ricorrente, al fine di ostacolare in concreto l'esercizio del diritto, ha illegittimamente introdotto l'onere del tutto arbitrario, immotivato e spropositato di € 40 per singolo documento.
In definitiva il ricorso è fondato e deve essere accolto».

5. CASI DI ESCLUSIONE (41)

a. Segreto d'indagine (6)

Cons. di Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2006, sentenza n. 7389

Fattispecie relativa all'accesso alle dichiarazioni rese da alcuni lavoratori nell'ambito di un accesso ispettivo eseguito da una Direzione provinciale del lavoro - denunce presentate da funzionari di un ente pubblico - necessità di verificare se l'atto è stato compiuto nello svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria attribuite agli appartenenti (con conseguente inaccessibilità ex art. 329 c.p.p., ma eventuale possibilità di utilizzare l'alternativo strumento di richiesta al pubblico ministero degli atti di interesse ex art. 116 c.p.p.) oppure se la denuncia sia stata presentata in esecuzione delle istituzionali funzioni amministrative (con correlata accessibilità, al ricorrere dei presupposti di legge) - disapplicazione della norma regolamentare che sottrae al diritto di accesso le dichiarazioni rese dai lavoratori in occasione di indagini ispettive a carico del loro datore di lavoro fino a quando non sia cessato il rapporto, in quanto in contrasto con il diritto di difesa.

«*1. Con l'impugnata sentenza il Tar ha in parte accolto il ricorso proposto dalla P. s.p.a. e dall'I.C. s.n.c. di P.M.* […] *Figli in liquidazione avverso il provvedimento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Provinciale del Lavoro di Torino - Servizio Ispezione del Lavoro di Torino in data 5 ottobre 2005, prot. n. A7204-26212, recante reiezione della domanda presentata dalle ricorrenti per ottenere l'accesso ad atti amministrativi inerenti ai verbali di accertamento 9 settembre 2005, n. 204, prot. nn. E/204-23255 ed E/204/23249, contenenti le dichiarazioni rese da alcuni lavoratori all'ispettore del lavoro ed agli ispettori dell'INPS nel corso delle visite ispettive presso le ricorrenti.*

Il giudice di primo grado ha ordinato alla Direzione Provinciale del Lavoro di Torino di consentire alle società ricorrenti l'accesso alla documentazione di cui alla menzionata richiesta, esclusi gli atti di indagine compiuti dagli Ispettori del Lavoro nell'esercizio di poteri di polizia giudiziaria.

Avverso tale sentenza ha proposto appello il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La P. s.p.a. e l'I.C. s.n.c. di P.M. […] *Figli in liquidazione si sono costituite in giudizio, chiedendo la reiezione dell'appello.*

Con ordinanza del 28 aprile 2006, questa Sezione ha sospeso l'impugnata sentenza, disponendo adempimenti istruttori a carico dell'amministrazione appellante.

All'odierna camera di consiglio la causa è stata trattenuta in decisione.

[…]

Il ricorso in appello è fondato.

Il Collegio non ritiene di doversi discostare da un recente precedente della Sezione, in cui è stata affrontata analoga questione (Cons. Stato, VI, n. 1923/2006).
In tale occasione, la Sezione ha in primo luogo disapplicato l'art. 2 comma 1 lett. c), d.m. 4 novembre 1994 n. 757, che sottrae al diritto di accesso le dichiarazioni rese dai lavoratori in occasione di indagini ispettive a carico del loro datore di lavoro fino a quando non sia cessato il rapporto, ritenendolo in palese contrasto con l'art. 24 l. 7 agosto 1990 n. 241 ed ha poi esaminato i limiti al diritto di accesso derivanti dal segreto istruttorio penale.
E' stato evidenziato che tra i casi di segreto previsti dall'ordinamento, rientra quello istruttorio in sede penale, delineato dall'art. 329 c.p.p., a tenore del quale "gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari".
Tale norma segreta gli atti di indagine, che siano posti in essere dal pubblico ministero ovvero dalla polizia giudiziaria.
***Non ogni denuncia di reato presentata dalla pubblica amministrazione all'autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio penale e come tale sottratta all'accesso, in quanto, se la denuncia è presentata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, non si ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 329, c.p.p.** (in tal senso v. anche Cons. Stato, VI, n. 22/99).*
Tuttavia se la pubblica amministrazione che trasmette all'autorità giudiziaria una notizia di reato non lo fa nell'esercizio della propria istituzionale attività amministrativa, ma nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 c.p.p. e conseguentemente sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24, L. n. 241/1990
Nel caso esaminato con la sentenza n. 1923/06 si trattava proprio di atti di una indagine ispettiva condotta da un ispettore del lavoro, nel corso della quale erano emersi, oltre che illeciti amministrativi, anche l'illecito penale di intermediazione vietata nell'impiego di manodopera, di cui all'art. 1, L. 23 ottobre 1960, n. 1369.
Di tale illecito penale era stata notiziata dall'ispettore del lavoro l'autorità giudiziaria e posto che, ai sensi dell'art. 8, co. 1, D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, l'ispettore del lavoro aveva compiuto atti di indagine nell'esercizio di poteri di polizia giudiziaria, era stato ritenuto applicabile l'art. 329 c.p.p., in base al quale i relativi atti sono coperti da segreto istruttorio penale e sottratti all'accesso.
*Era stato anche evidenziato che **l'interessato può eventualmente chiedere visione e copia degli atti al pubblico ministero titolare delle indagini, ai sensi dell'art. 116 c.p.p., competendo solo all'autorità giudiziaria penale valutare se consentire o meno all'interessato la visione di atti coperti da segreto istruttorio**.*
Tali principi sono perfettamente applicabili al caso di specie, in cui, a seguito dell'istruttoria disposta dalla Sezione, è emerso che tutti gli atti oggetto della

richiesta di accesso sono stati redatti dagli ispettori dell'Inps e dall'ispettore del lavoro e sono stati trasmessi all'autorità giudiziaria, essendo emersi illeciti penali in seguito all'attività di indagine svolta dall'ispettore del lavoro.
Avendo, quindi, quest'ultimo operato quale ufficiale di polizia giudiziaria, gli atti sono sottratti al diritto di accesso ai sensi dell'art. 329 c.p.p. e possono eventualmente essere chiesti all'autorità giudiziaria penale.
3. In conclusione, l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso proposto in primo grado».

Cons. di Stato, Sez. II, 27 aprile 2022, sentenza n. 3237

Fattispecie relativa all'accesso agli atti con finalità difensiva, in relazione a un procedimento penale pendente a carico dell'istante, militare dell'Arma dei carabinieri - concretezza e attualità all'interesse sotteso all'istanza alla luce dello stato di indagato/imputato dell'interessato - azionabilità dello strumento dell'accesso agli atti anche ove siano previste forme alternative di acquisizione documentale (indagini difensive) - necessità di garantire comunque l'esercizio del diritto di difesa, soprattutto nell'ipotesi di indagini difensive preventive (che non consentirebbero l'intervento del P.M. a fronte del diniego dell'Amministrazione) - necessità, ai fini della legittimità del diniego all'accesso, che l'ostensione dei documenti metta in concreto a rischio gli interessi tutelati dagli artt. 1048 e 1049 del codice dell'ordinamento militare - inaccessibilità degli atti compiuti dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria e sottoposti a segreto investigativo ex art. 329 c.p.p..

«*Con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per le -OMISSIS-, n.r.g. -OMISSIS-, il sig. -OMISSIS-, già sottufficiale dell'Arma dei Carabinieri e Comandante del Comando Stazione Carabinieri Forestali di -OMISSIS-, impugnava il diniego parziale di accesso agli atti oppostogli dal G.C.F. -OMISSIS- e il diniego totale oppostogli dal Comando Regione Carabinieri Forestale -OMISSIS- in relazione alla sua richiesta di ostensione di documentazione amministrativa motivata con la connessione di quest'ultima a un procedimento penale militare pendente a carico del richiedente presso la Procura Militare della Repubblica -OMISSIS-.*
Con sentenza in data -OMISSIS-, il Tribunale adito respingeva il ricorso.
Avverso la decisione di primo grado il ricorrente ha interposto appello, al quale hanno resistito il Ministero della difesa, il Comando Regione Carabinieri Forestale e il Gruppo Carabinieri Forestale di -OMISSIS- producendo memoria difensiva.
Alla camera di consiglio del 29 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.
[…]
8. - L'affermazione contenuta nella sentenza appellata per cui si verterebbe di un "interesse all'accesso che esula dall'ordinaria disciplina di cui alla L. n. 241 del 1990 volta a favorire la trasparenza dell'azione amministrativa nello svolgimento del

procedimento amministrativo" contrasta col fatto che l'ultimo comma dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990 colloca l'istituto dell'accesso all'interno di una logica che non è soltanto partecipativa e di trasparenza, ma anche difensiva.

Esso configura l'accesso difensivo come fattispecie ostensiva autonoma, dove, come chiarito dall'Adunanza plenaria (nn. 19, 20 e 21 del 2020), ***la pendenza di un procedimento giurisdizionale non solo non è di per sé preclusivo della sperimentabilità, presso il giudice amministrativo, del procedimento speciale approntato dal legislatore del 1990, ma, al contrario, si configura come un fattore di concretezza e di attualità dell'interesse ad agire nelle forme proprie dell'accesso****.*

[…]

Non osta a questa conclusione la presunta specialità dello strumento accordato in sede penale al difensore dall'art. 391- quater c.p.p.

Sebbene sviluppato con riferimento in generale agli strumenti processuali civilistici di acquisizione probatoria e, in particolare, ai poteri istruttori d'ufficio nei procedimenti in materia di famiglia, ***il ragionamento svolto dall'Adunanza plenaria per sciogliere in termini positivi il problema della possibilità di esercitare il diritto di accesso quando l'ordinamento giuridico prevede nelle norme processuali particolari procedimenti e modalità di acquisizione di documenti detenuti dalla pubblica amministrazione deve ritenersi estensibile anche al caso in cui le norme in questione siano quelle del procedimento penale****.*

Depone in tal senso, quanto meno, il richiamo dell'Adunanza plenaria non solo al fatto che l'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 assicura "comunque" l'accesso se necessario per la tutela delle proprie situazioni giuridiche, ma anche al pericolo che un'esclusione, sia pure settoriale, dell'ammissibilità dell'accesso documentale difensivo, in via generale e astratta, possa finire per incidere in modo pregiudizievole sull'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale e sul diritto alla prova intesi in senso lato, implicanti la facoltà della parte di usare tutti gli strumenti offerti dall'ordinamento, e tra questi l'accesso documentale, per influire sull'accertamento del fatto - sia in sede stragiudiziale e nella fase preprocessuale, sia poi eventualmente in sede processuale - a cura e difesa della propria situazione giuridica soggettiva finale.

Infatti, anche nell'ipotesi in cui l'esigenza difensiva sorga in relazione a un procedimento penale l'esclusione a priori della possibilità di esperire l'accesso documentale difensivo comporterebbe un pregiudizio all'effettività del diritto costituzionalmente garantito alla tutela giurisdizionale, di cui fa parte integrante il diritto alla prova.

E' vero che a presidio dell'effettività del diritto di accesso ex art. 391-quater c.p.p. ai documenti in possesso della pubblica amministrazione ai fini delle indagini difensive è previsto, dal medesimo articolo, che nel caso di rifiuto della pubblica amministrazione l'interessato può chiedere il sequestro probatorio in base agli artt. 367 e 368 c.p.p. e che, sebbene destinatario della richiesta non è il giudice, ma il pubblico ministero, questi (che, come da subito evidenziato da C. Cost. n. 88 del

1991 e n. 190 del 1991, è bensì parte, ma parte pubblica, che ai sensi degli artt. 326 e 358 c.p.p. ha il dovere di compiere ogni attività necessaria ai fini delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale, compresi gli accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini), quando ritiene che il sequestro non debba essere disposto, è tenuto a trasmettere la richiesta al giudice per le indagini preliminari, secondo quanto impostogli dall'art. 368 c.p.p.
Tuttavia questo sistema non opera nel caso che la richiesta di documentazione all'amministrazione avvenga nell'espletamento dell'attività investigativa preventiva consentita dall'art. 391-nonies c.p.p., che esclude dall'ambito della stessa gli atti che richiedono l'autorizzazione o l'intervento dell'autorità giudiziaria, e non sarebbe ragionevole ritenere che l'accesso difensivo sia conseguentemente precluso o meno a seconda del momento in cui si collochi l'attività investigativa della parte privata, omogeneo essendo l'interesse cui questa è preordinata.
[…]
10. - Il diniego parziale di accesso del Gruppo Carabinieri Forestale di -OMISSIS- risulta adottato esclusivamente "in ossequio a quanto disposto e previsto dal D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 "Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare" ed in particolare dell'art. 1048 comma 1, lett. d) e dall'art. 1049 comma 1, lett. f) e considerato che alcuni documenti richiesti, ad oggi, sono atti giudiziari".
Per quanto riguarda il primo richiamo normativo, ***l'art. 1048, co. 1, lett. d), del D.P.R. n. 90 del 2010 stabilisce che "I documenti sottratti all'accesso ai sensi dell'articolo 24 comma 4, della legge, e dell'articolo 9 del decreto, in relazione all'interesse alla salvaguardia della sicurezza, della difesa nazionale e delle relazioni internazionali, per un periodo massimo di 50 anni, sono i seguenti: … d) pianificazione, programmazione, acquisizione, gestione e manutenzione, dismissione di infrastrutture e aree".***
Esso non implica affatto che tutti i documenti concernenti tali ambiti siano comunque sottratti all'accesso, indipendentemente dalla loro concreta attinenza alle richiamate esigenze di salvaguardia della sicurezza, della difesa nazionale e delle relazioni internazionali, poiché non è detto che questi atti siano in concreto rilevanti per la tutela e difesa di questi specifici interessi pubblici*, cosicché è priva di pregio anche la tesi difensiva dell'Amministrazione, basata unicamente sulla natura formale di infrastruttura militare della sede del Comando Stazione CC Forestale di -OMISSIS- (e per estensione degli eventuali edifici che avrebbero potuto essere idonei a ospitare la nuova sede).*
[…]
Per quanto riguarda il secondo richiamo normativo nel diniego parziale di accesso, ***l'art. 1049, comma 1, lett. f), del D.P.R. n. 90 del 2010 stabilisce che "I documenti sottratti all'accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge, e dell'articolo 9 del decreto, in relazione all'interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e repressione della criminalità, per un periodo massimo di 50 anni, sono i seguenti: … f) atti e documenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli***

relativi all'impiego e alla mobilità di contingenti di personale dell'Arma dei carabinieri, nonché i documenti sulla condotta del personale rilevanti ai fini di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e quelli relativi ai contingenti delle Forze armate poste a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza".
Analogamente a quanto detto per l'art. 1048, in questo caso deve evidenziarsi che la restrizione all'accesso resta funzionalmente contenuta entro i limiti strettamente necessari ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica*, tutte le volte in cui possa sostenersi che l'ostensione di quegli atti e documenti possa concretamente pregiudicare quell'interesse, condizione questa che non può dirsi dimostrata.*
Per quanto riguarda la supposta natura di atti giudiziari, allo stato, di alcuni degli atti richiesti, l'affermazione è generica perché non circostanziata.
Giova, comunque, ricordare che l'eventuale trasmissione di atti amministrativi al giudice penale, nei casi in cui gli atti stessi non hanno formato oggetto di un provvedimento di sequestro, è circostanza irrilevante ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, essendo inidonea a ingenerare uno specifico obbligo di segretezza in capo all'amministrazione (C.d.S., sez. IV, 28 ottobre 1996, n. 1170), laddove ***soltanto gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dall'obbligo di segreto ai sensi dell'art. 329 c.p.p.***
10. - Le suesposte considerazioni devono intendersi estese anche al diniego totale opposto all'appellante dal Comando Regione Carabinieri Forestale "-OMISSIS-", motivato unicamente mediante richiamo all'art. 1048, co. 1, lett. d) D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 cit. ("i documenti richiesti sono espressamente esclusi dall'accesso, così come disposto e previsto dal D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 "Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare" ed in particolare dell'art. 1048 comma 1, lett. d))".
11. - Per queste ragioni l'appello dev'essere accolto e, in riforma dell'impugnata sentenza, va riconosciuto il diritto del ricorrente all'ostensione degli atti e documenti elencati nelle suddette istanze, a eccezione di quelli oggetto di sequestro penale o costituenti atti di indagine di polizia giudiziaria, con la conseguente condanna dell'amministrazione alla esibizione degli stessi, con gli omissis chiesti dallo stesso appellante, ai sensi dell'art. 116, comma 4, cod. proc. amm.».

<u>Cons. di Stato, Sez. III, 3 maggio 2023, sentenza n. 4465</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti concernenti un provvedimento di interdittiva antimafia - necessità di garantire il diritto di difesa e di congrua motivazione in caso di diniego (atti coperti da segreto istruttorio, atti che coinvolgono terzi, esigenze di tutelare accertamenti in corso ecc.).

«1. La società -OMISSIS-, nel corso del giudizio instaurato presso il Tar di Latina contro l'interdittiva antimafia emessa a suo carico, ha chiesto, con istanza del 7 gennaio 2022, l'ostensione degli atti richiamati nello stesso provvedimento.

2. La Prefettura di Latina ha negato l'accesso e per questa ragione la società ricorrente ha proposto motivi aggiunti avverso il diniego. Il Tar di Latina, con la sentenza non definitiva impugnata (n. -OMISSIS-), ha tuttavia respinto i motivi aggiunti, rilevando come l'Amministrazione avesse correttamente applicato le norme escludenti il diritto di accesso per motivi di prevenzione e sicurezza.
[…]
6. L'appello è fondato con riferimento ai profili di seguito indicati.
[…]
8.1. In concreto, in relazione agli atti istruttori "a monte" dell'interdittiva, ***l'accesso va effettivamente escluso per tutte le parti della documentazione in possesso dell'Amministrazione coperte da segreto istruttorio, in quanto afferente a indagini preliminari o procedimenti penali in corso, oppure se e nella misura in cui coinvolga, a qualunque titolo, terzi soggetti interessati dalle informative di polizia di sicurezza, ovvero, ancora, ove possano essere addotti specifici motivi ostativi riconducibili ad imprescindibili esigenze di tutela di accertamenti in corso di svolgimento di polizia di sicurezza e di contrasto alla delinquenza organizzata****.*
*8.3. Le prerogative difensive, riconosciute in sede giurisdizionale o procedimentale dai principi costituzionali (artt. 24, 97,111 e 113 Cost.), nonché dalle disposizioni della CEDU (art. 6) e dalla CDFUE (art. 47), devono dunque essere garantite. Di conseguenza****, il diniego di accesso fondato sull'interesse alla riservatezza ovvero su ragioni di segretezza deve essere congruamente motivato per potersi ritenere prevalente sul diritto del richiedente***».

T.A.R. Umbria Perugia, Sez. I, 30 gennaio 2024, sentenza n. 36

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un'attività ispettiva eseguita dall'Ispettorato territoriale del lavoro - legittimo il diniego all'accesso agli atti ispettivi compiuti nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria - necessità, ai fini dell'ostensibilità ai sensi della legge n. 241 del 1990, di verificare se le denunce dei pubblici funzionari siano poste in essere nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria oppure in esecuzione delle istituzionali funzioni amministrative.

«*1. Con ricorso ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm., l'ing. -OMISSIS-, anche in qualità di legale rappresentante della -OMISSIS-, chiede che sia dichiarata l'illegittimità del diniego opposto dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Perugia rispetto all'istanza di accesso dallo stesso presentata in data -OMISSIS-.*
1.1. Riferisce parte ricorrente che, a seguito di accertamenti ispettivi iniziati il -OMISSIS- dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Perugia, veniva adottato il verbale unico di accertamento e notificazione n. -OMISSIS-, in ragione della presunta violazione della normativa in materia di lavoro subordinato.

Con nota prot. -OMISSIS- l'ing. -OMISSIS-, in qualità di presidente del c.d.a. della Società odierna ricorrente, ha chiesto l'ostensione di tutti gli atti, i documenti e i verbali afferenti al procedimento ispettivi avviato con verbale di primo accesso del -OMISSIS- e conclusosi con il richiamato verbale unico di accertamento e contestazione del 16 marzo 2023, al fine di poter esercitare il diritto di difesa in sede stragiudiziale e giudiziale.

L'istanza è stata rigettata con provvedimento dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Perugia del -OMISSIS-, notificato a mezzo pec in pari data, nel quale si evidenzia che "ai sensi dell'art. 18, comma 1, del D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, gli Ispettori del Lavoro sono, nelle materie di competenza, anche ufficiali di polizia giudiziaria e, dunque, hanno la possibilità di accertamento dei reati e obbligo di rapporto, con la conseguenza che gli atti di indagine che essi compiono in tale veste ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 329 c.p.p. e pertanto, sono coperti da segreto istruttorio penale e sottratti all'accesso ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.M. n. 757 del 1994 (T.A.R. Umbria 458/2016; T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, 15/09/2009, n. 2288)".

[…]

6. Nel merito il ricorso si presenta infondato.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che "quando gli atti oggetto di domanda di accesso coincidano con le notitiae criminis poste in essere dagli organi dell'amministrazione nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificamente dall'ordinamento, l'ostensione non è possibile. La fattispecie, infatti, ricade nei casi di segreto indicati dall'art. 24 della L. n. 241 del 1990 poiché, a norma dell'art. 329 c.p.p. gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari" (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 3 giugno 2019, n. 1364; Id., sez. III, 24 settembre 2018, n.180; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 10 febbraio 2017, n. 111; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 1 febbraio 2017, n. 1644; C.d.S., sez. IV, 28 ottobre 2016, n. 4537).

In particolare, "non ogni denuncia di reato presentata dalla P.A. all'Autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio e - come tale - è sottratta all'accesso. Infatti, qualora la denuncia sia presentata dalla P.A. nell'esercizio delle sue istituzionali funzioni amministrative, non si ricade nell'ambito applicativo dell'art. 329 c.p.p.; se, invece, la P.A. che trasmette all'Autorità giudiziaria una notizia di reato non lo fa nell'esercizio di tali funzioni, ma nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria ad essa specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria che, come tali, sono sottoposti al segreto istruttorio ex art. 329 c.p.p. e, per conseguenza, sono sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990. Ne discende che, ***ai fini della valutazione dell'ammissibilità o meno dell'istanza ostensiva, debbono distinguersi tre ipotesi: a) quella in cui gli atti siano stati delegati dall'Autorità giudiziaria, nel qual caso l'ostensione non sarà possibile; b) quella in cui gli atti coincidano con le notitiae criminis poste in essere dagli organi comunali nell'esercizio***

delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificamente dall'ordinamento, nel qual caso, parimenti, l'ostensione non è possibile; c) quella in cui, infine, ci si trovi dinanzi ad atti di indagine e di accertamento, se del caso tradottisi in denunce all'Autorità giudiziaria, non compiuti dagli organi comunali nell'esercizio di funzioni di P.G., bensì nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, nel qual caso non sussistono, per la giurisprudenza in esame, impedimenti ad ammettere l'accesso su tali atti" (*T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 25 luglio 2017, n. 1943).*

Nel caso che occupa, con istanza del -OMISSIS-, parte ricorrente ha chiesto di accedere a "tutti gli atti, documenti e verbali afferenti al procedimento ispettivi avviato con verbale di primo accesso ... del -OMISSIS- e conclusosi con verbale unico di accertamento e contestazione ... del 16 marzo 2023".

Dalla lettura del verbale unico di accertamento e notificazione n. -OMISSIS- emerge chiaramente la piena coincidenza degli atti cui si chiede di accedere con quelli oggetto della notitia criminis posta in essere dagli organi dell'Amministrazione nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificamente dall'ordinamento.

In particolare, nel richiamato verbale, dopo aver sottolineato che "Non sono state indicate le fonti di prova che attengono ad attività investigative di natura penale per le quali, in quanto atti intimamente connessi ad attività istruttoria penale, risulta applicabile l'art. 329 c.p.p.", l'Amministrazione evidenzia che "Gli elementi che sono stati delineati realizzano la fattispecie della somministrazione fraudolenta, prevista dall'art. 38-bis del D.Lgs. n. 81 del 2015. La contravvenzione de qua, reato plurisoggettivo proprio, punisce sia l'utilizzatore che colui che somministra il personale ed è posta a tutela dei lavoratori, preservandoli da aggiramenti fraudolenti della disciplina sulle condizioni di lavoro complessivamente intese ...".

In questo quadro si presentano prive di fondamento le censure svolte nel primo e secondo motivo di ricorso, con cui si lamenta il difetto di motivazione del diniego di accesso, in quanto dalla lettura del gravato provvedimento unitamente al verbale unico di accertamento e contestazione del 16 marzo 2023 è chiaramente evincibile che a fondamento del diniego è posta la coincidenza della documentazione richiesta con gli atti di indagine compiuti dagli ispettori del lavoro in qualità di ufficiali di polizia giudiziaria, per cui l'ostensione non è ammessa.

Né può diversamente opinarsi con riferimento al terzo mezzo, che si risolve in un generico richiamo all'obbligo dell'Amministrazione di agire secondo correttezza e buona fede.

7. Per quanto esposto, previa estromissione dal giudizio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il ricorso deve essere rigettato».

(Cfr. anche T.A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, 3 giugno 2019, sentenza n. 1364; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 24 settembre 2018, sentenza n.180; T.A.R. Calabria Reggio Calabria, Sez. I, 10 febbraio 2017, sentenza n. 111; T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 1° febbraio 2017, sentenza n. 1644; Cons. di Stato, Sez. IV, 28 ottobre 2016, sentenza n. 4537)

T.A.R. Emilia-Romagna Parma, Sez. I, 14 giugno 2024, sentenza n. 149

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi all'accertamento tributario e, in particolare, a quelli trasmessi dalla Guardia di finanza all'Agenzia delle entrate previo nulla osta dell'A.G. - sufficiente la dimostrazione della potenziale utilità della conoscenza dei documenti oggetto di istanza (rappresentazione puntuale e specifica della finalità dell'accesso) - gli atti connessi a un'indagine penale sono sottratti all'accesso solo se sottoposti a sequestro dall'Autorità giudiziaria o coperti dal segreto investigativo - autorizzazione dell'Autorità giudiziaria per la trasmissione all'Amministrazione finanziaria delle risultanze delle indagini degli elementi penali rilevanti ai fini fiscali: elide radicalmente ogni esigenza di segretezza *ex* art. 329 c.p.p.

«Ritenuto che, secondo la prevalente giurisprudenza in tema di accesso ai documenti amministrativi, ***il richiedente l'ostensione degli atti non è tenuto a dimostrare la lesione di una posizione giuridica, ma la potenziale utilità derivante dalla conoscenza dei documenti di cui si chiede l'esibizione****, ed inoltre il diritto di accesso non è solo funzionale alla tutela giurisdizionale, ma consente anche di orientare i comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i propri interessi giuridici, pertanto può essere esercitato in connessione con un interesse giuridicamente rilevante, e ciò* ***pure nelle ipotesi in cui non si sia proceduto ad azionare un giudizio nel corso del quale potranno essere utilizzati gli atti acquisiti, proprio al fine di valutare l'opportunità di una sua instaurazione*** *(v. Cons. Stato, Sez. V, 17 maggio 2023 n. 4927);*
che, ciò premesso in generale, la pretesa nella fattispecie azionata va inquadrata nella figura del c.d. "accesso difensivo" ex art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, contraddistinto dalla sussistenza di un nesso di necessaria strumentalità tra l'ostensione di dati atti o documenti e la cura o la difesa in giudizio degli interessi giuridici del richiedente - in ragione di un interesse legittimante che deve essere immediato, concreto e attuale e deve corrispondere ad una situazione giuridicamente tutelata -, con la conseguenza che le finalità dell'accesso occorre siano dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza, onde permettere all'Amministrazione detentrice della documentazione il vaglio dell'indicato "nesso di strumentalità necessaria", mentre ***non è sufficiente un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando*** *(v. Cons. Stato, Ad. plen., 25 settembre 2020 n. 19);*
che, in particolare, ***l'indispensabilità della conoscenza del documento determina il nesso di strumentalità tra il diritto all'accesso e la situazione giuridica 'finale'****, nel senso che l'ostensione del documento amministrativo deve essere valutata, sulla base di un giudizio prognostico ex ante, come il tramite per acquisire gli elementi di prova in ordine ai fatti, principali e secondari, integranti la fattispecie costitutiva della situazione giuridica 'finale' controversa e delle correlative*

pretese astrattamente azionabili in giudizio (in questi termini Cons. Stato, Ad. plen., n. 19/2020 cit.);

che, pertanto, risulta indispensabile che emerga il reale nesso di strumentalità esistente tra l'accesso agli atti oggetto della domanda di esibizione e la tutela chiesta al giudice adito o da adire, specificazione che - come rimarcato dalla giurisprudenza (v. Cons. Stato, Sez. VI, 11 aprile 2022 n. 2655) - è in simili casi necessaria, anche se non deve spingersi fino ad offrire elementi per un'indagine da parte dell'amministrazione o del giudice sull'utilità ed efficacia del documento stesso in prospettiva di tutela giurisdizionale, nel senso che ***non si chiede all'istante una probatio diabolica in termini di utilità, ma una prospettazione delle ragioni che rendono la documentazione oggetto dell'accesso necessaria a salvaguardia della posizione giuridica da tutelare****;*

[…]

che, in particolare, ***si è osservato come l'esistenza di un'indagine penale non implichi, di per sé, la non ostensibilità degli atti o provvedimenti che in qualsiasi modo possono risultare connessi con i fatti oggetto di indagine, in quanto solo i documenti per i quali è stato disposto il sequestro e quelli coperti da segreto risultano sottratti al diritto di accesso, e allora, se unicamente gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dall'obbligo di segreto ai sensi dell'art. 329 cod. proc. pen.****, gli atti posti in essere dalla pubblica Amministrazione nell'ambito della propria attività istituzionale sono atti amministrativi - anche se riguardanti lo svolgimento di attività di vigilanza, controllo e di accertamento di illeciti -, e rimangono tali pur dopo l'inoltro di una denunzia all'Autorità giudiziaria, con il risultato che* ***sono accessibili i documenti formati dall'Amministrazione nello svolgimento delle proprie attività istituzionali e sono invece coperti da segreto, quindi inaccessibili, gli atti dalla stessa compiuti nelle funzioni di polizia giudiziaria attribuite dall'ordinamento*** *(v., tra le altre, TAR Lazio, Roma, Sez. II, 26 giugno 2023 n. 10723);*

[…]

che, circa gli atti del procedimento tributario, la questione si presenta regolata - per quel che rileva nella presente controversia - dall'art. 63, comma 1, del D.P.R. n. 633 del 1972 ("La Guardia di finanza coopera con gli Uffici dell'imposta sul valore aggiunto per l'acquisizione e il reperimento degli elementi utili ai fini dell'accertamento dell'imposta e per la repressione delle violazioni del presente decreto, procedendo di propria iniziativa o su richiesta degli Uffici, secondo le norme e con le facoltà di cui agli artt. 51 e 52, alle operazioni ivi indicate e trasmettendo agli Uffici stessi i relativi verbali e rapporti. Essa inoltre, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, che può essere concessa anche in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, utilizza e trasmette agli Uffici documenti, dati e notizie acquisiti, direttamente o riferiti ed ottenuti dalle altre Forze di polizia, nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria") e dall'art. 33, comma 3, del D.P.R. n. 600 del 1973;

[…]

che, come è evidente, ***la necessità dell'autorizzazione dell'Autorità giudiziaria per la trasmissione all'Amministrazione finanziaria di dati, documenti e notizie acquisiti dalla Guardia di Finanza nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria è prevista a salvaguardia del segreto delle indagini penali, ai sensi dell'art. 329 cod. proc. pen., ed è quindi strumento, una volta intervenuto, per rimuovere anche il divieto assoluto di cui all'art. 24 comma 1, lett. a), della L. n. 241 del 1990 relativamente ai dati di rilevanza fiscale necessari per l'esercizio della funzione di imposizione tributaria, così al contempo restituendo al diritto di accesso accordato dal legislatore per esigenze difensive quell'ampia latitudine legata alla prevalenza che esso assume rispetto ad altri contrapposti interessi****;*

[…]

il comma 7 dell'art. 24 esprime il principio generale per cui in ogni caso, ossia ***anche quando si tratti di atti sottraibili all'accesso mediante i regolamenti attuativi dei commi precedenti, deve essere comunque garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici****, potendosi giustificare tuttalpiù la temporanea dilazione dell'esercizio del diritto ovvero il parziale "oscuramento" dei soli dati valutati come inaccessibili (v. TAR Sicilia, Catania, Sez. IV, 12 giugno 2023 n. 1839),* ***posto che il diritto di accesso difensivo può incontrare esclusivamente limiti rappresentati da dati sensibili, giudiziari o ultrasensibili*** *(v. Cons. Stato, Sez. V, 5 aprile 2022 n. 2530);*

che, d'altra parte, non osta all'accesso neppure la previsione di cui all'art. 24, comma 1, lett. b), della L. n. 241 del 1990 ("Il diritto di accesso è escluso … nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano …"), essendo notorio come tale disposizione vada letta nel senso che ***gli atti relativi ad un accertamento fiscale sono inaccessibili soltanto nella fase di pendenza del procedimento tributario****, non rilevando, al contrario, alcuna esigenza di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento definitivo di accertamento, essendo tale fase deputata alla tutela in giudizio delle proprie situazioni giuridiche soggettive, ritenute lese dal provvedimento impositivo (v. Cons. Stato, Sez. VII, 18 marzo 2022 n. 1979);*

[…]

che, in altri termini, ***la pretesa ostensiva si riferisce a documenti nella disponibilità della pubblica Amministrazione, agevolmente individuabili e strettamente connessi alle esigenze di tutela del contribuente****;*

[…] *in definitiva, che* ***il ricorso va accolto****, dovendosi conseguentemente ordinare all'Agenzia delle Entrate - Direzione Provinciale di Reggio Emilia di consentire alla società ricorrente, entro trenta giorni dalla comunicazione/notificazione della presente sentenza, l'accesso alla documentazione richiesta con l'istanza del 26 gennaio 2024 e nei limiti ivi indicati».*

T.A.R. Lazio Latina, Sez. II, 12 ottobre 2024, sentenza n. 628

Fattispecie relativa all'accesso, tra l'altro, ad atti di p.g. compilati da appartenenti alla Guardia di finanza (notizia di reato e verbale di sequestro preventivo) confluiti in un procedimento amministrativo di annullamento di permesso a costruire - necessità di tutelare il segreto *ex* art. 329 c.p.p. - distinzione tra esercizio delle funzioni di p.g. e di altre funzioni ispettive di carattere amministrativo.

«1) Con atto notificato a mezzo PEC il 5 luglio 2024 e depositato il successivo giorno 10, la società -OMISSIS- premesso:
- di essere proprietaria e possessore di una porzione dell'immobile sito in S.F.C., -OMISSIS, legittimato due anni prima dell'acquisto dai precedenti proprietari (sigg.ri -OMISSIS-) con il Permesso di Costruire in Sanatoria in sanatoria n. -OMISSIS-- Reg. del -OMISSIS-;
- di avere ricevuto, dal Comune di san Felice Circeo comunicazione, datata -OMISSIS-, di avvio del procedimento per l'annullamento in autotutela del succitato permesso di costruire, contenente il richiamo ad atti presupposti ivi specificati;
- di avere presentato, in data -OMISSIS-, memoria partecipativa ex artt. 10 e 10 bis L. n. 241 del 1990 contenente anche istanza di accesso agli atti menzionati nella comunicazione sopra richiamata, e segnatamente:
*a. al **verbale di sequestro preventivo della Guardia di Finanza**, sez. operativa Navale di Gaeta del -OMISSIS-;*
b. al verbale di accertamento n. -OMISSIS- redatto in data -OMISSIS- dall'Ufficio Locale Marittimo di San Felice Circe;
c. alla nota redatta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dir. Gen. per la vigilanza sulle Autorità Portuali reg. uff. -OMISSIS- datata -OMISSIS-;
d. alla nota dell'Agenzia del Demanio - Dir. Reg. Fil. Lazio prot. n. - OMISSIS - del -OMISSIS-;
e. alla relazione di sopralluogo prot. n. -OMISSIS- datata -OMISSIS-, redatta dall'U.T.C. di S.F.C.;
f. alla nota prot. -OMISSIS- datata -OMISSIS- redatta ad integrazione della sopraindicata relazione di sopralluogo;
*g. alla **comunicazione di notizia di reato redatta dalla G.d.F.** sezione operativa, prot. n. -OMISSIS- datata -OMISSIS-,*
ha proposto ricorso ai sensi degli articoli 116 e 31 del c.p.a. per l'annullamento dell'atto in epigrafe specificato, con cui il Settore Urbanistica Edilizia e Tutela Ambientale, Ufficio Antiabusivismo del Comune di S.F.C. ha respinto l'istanza di accesso presentata in data -OMISSIS-, e per la conseguente condanna della convenuta Amministrazione Civica a consentire l'ostensione richiesta, trattandosi di documenti funzionali ed indispensabili alla difesa della ricorrente in seno al procedimento di annullamento in autotutela del P.d.C. n. -OMISSIS-- reg. del -OMISSIS-.
[…]

5) Il ricorso è fondato con riguardo a tutti gli atti richiesta dalla ricorrente fatta eccezione della comunicazione di notizia di reato.

6) Sul tema, ***la giurisprudenza spiega che "Non ogni denuncia di reato presentata dalla P.A. all'Autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio*** *e - come tale - è sottratta all'accesso.* ***Infatti, qualora la denuncia sia presentata dalla P.A. nell'esercizio delle sue istituzionali funzioni amministrative, non si ricade nell'ambito applicativo dell'art. 329 c.p.p.****; se, invece, la P.A. che trasmette all'Autorità giudiziaria una notizia di reato non lo fa nell'esercizio di tali funzioni, ma nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria ad essa specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria che, come tali, sono sottoposti al segreto istruttorio ex art. 329 c.p.p. e, per conseguenza, sono sottratti all'accesso* *ai sensi dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990 (T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. IV, 03/06/2019, n.1364).*

Nel caso di specie la notizia di reato è stata trasmessa dalla Guardia di Finanza nel presumibile svolgimento di funzioni di polizia giudiziaria per cui ***appare corretto il diniego del Comune****.*

7) Con riguardo a tutti gli altri atti richiesti, invece, il diniego opposto è illegittimo per i motivi validamente rappresentati dalla ricorrente.

In particolare, va rilevato che:

- nel caso di specie il Comune resistente non ha negato espressamente di detenere tali atti;

- ***non possono essere sottratti all'accesso gli atti formati da altre Amministrazioni nel caso in cui siano stabilmente detenuti dall'Ente destinatario dell'istanza ostensiva, in quanto atti endoprocedimentali o comunque connessi alla vicenda oggetto della controversia*** *(T.A.R. Roma, (Lazio) sez. II, 19/01/2024, n.990);*

- ***l'esistenza di un'indagine penale non implica, di per sé, la non ostensibilità di tutti gli atti o provvedimenti che in qualsiasi modo possano risultare connessi con i fatti oggetto di indagine****.* ***La sottrazione al diritto di accesso****, una volta accertata la finalità di carattere difensivo,* ***è relativa agli atti per i quali è stato disposto il sequestro e quelli coperti da segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 c.p.p., con la conseguenza che gli atti posti in essere da una pubblica amministrazione nell'ambito della sua attività istituzionale sono atti amministrativi, anche se riguardanti lo svolgimento di attività di vigilanza, controllo e di accertamento di illeciti, e rimangono tali pur dopo l'inoltro di una denunzia all'autorità giudiziaria. Tali atti, dunque, restano nella disponibilità dell'amministrazione fintanto che non intervenga uno specifico provvedimento di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria, cosicché non può legittimamente impedirsi, nei loro confronti, l'accesso*** *garantito all'interessato dall'art. 22, L. 7 agosto 1990, n. 241 e ss., non ricorrendo alcuna delle ipotesi di cui all'art. 24, L. n. 241, cit. (T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VIII, 25/01/2024, n.696).*

8) In conclusione, quindi, va dichiarata l'illegittimità, in parte qua, dell'atto di diniego della istanza di accesso formulata dalla ricorrente e conseguentemente va ordinato al Comune di San felice Circeo di esibire i documenti oggetto della richiesta del -OMISSIS-, con esclusione della notizia di reato trasmessa dalla G.d.F., entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa della presente decisione».

b. Documenti classificati (2)

Cons. di Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2014, ordinanza n. 600[5]

Fattispecie relativa all'istanza di accesso, proposto da un soggetto economico nei confronti della Presidenza del Consiglio e del Ministero dello sviluppo economico, inerente a specifici atti confluiti nel procedimento amministrativo conclusosi con il diniego di autorizzazione a effettuare un'operazione di esportazione a favore di una società turca, in applicazione del regime comunitario di controllo, tra l'altro, delle esportazioni di prodotti a duplice uso (in materia di armi, cd. clausola «*catch-all*») - prevalenza dell'accesso difensivo non con riferimento a tutte le ipotesi di esclusione disciplinate dall'art. 24, co.6, della legge n.241 del 1990, ma solo in relazione all'ipotesi di cui al citato co. 6, lett. d) [concernente la tutela della riservatezza di terzi (persone, gruppi, imprese e associazioni) con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale] - legittimità del diniego trattandosi di atti classificati con conseguente subvalenza dell'interesse difensivo del privato rispetto a quello pubblico di segretezza.

«*1. Il Ministero dello sviluppo economico e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno impugnato, chiedendone la sospensione, l'ordinanza istruttoria 29 novembre 2013, n. 10221, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha accolto l'istanza incidentale di accesso proposta dalla società M.I. s.p.a. ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm.*
L'ordinanza appellata, in particolare, ha ritenuto illegittimo il diniego di accesso contenuto nel provvedimento del Ministero dello Sviluppo Economico del 14 agosto 2013 e, per l'effetto, ha ordinato al Ministero medesimo di depositare presso la segreteria della Sezione i seguenti atti:

[5] Nel caso di specie, il Consiglio di Stato si è espresso, con ordinanza collegiale, sull'appello proposto avverso l'ordinanza di primo grado del T.A.R. Lazio Roma (n. 10221/2013), pronunciata in merito all'istanza proposta, ai sensi dell'art. 116, comma 2, del codice del processo amministrativo («*in corso di causa*»), nell'ambito di un ricorso principale contro il provvedimento di imposizione della cd. clausola «*catch-all*» alla società ricorrente. Oggetto dell'istanza era l'accertamento del diritto di accesso alla documentazione inerente all'emanazione di tale provvedimento. Il primo grado di giudizio del ricorso principale si è concluso con la pronuncia n. 6332/2014 del TAR Lazio, Sez. III *ter*. Il ricorso in appello è stato dichiarato improcedibile con sentenza del Cons. di Stato, Sez. VI, n. 1167/2018.

- nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del gennaio 2013;
- nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 31 maggio 2013
- nota prot. (...) del 22 marzo 2013;
- verbale della riunione del Comitato consultivo n. 289 del 30 novembre 2012.
2. Il Ministero dello sviluppo economico, destinatario dell'ordine istruttorio, e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla quale promana la documentazione oggetto dell'ordine di esibizione, con il presente appello hanno chiesto l'annullamento dell'ordinanza istruttoria nella parte in cui essa consente l'accesso anche alle note della Presidenza del Consiglio del 31 gennaio 2013 e del 31 maggio 2013.
3. Giova evidenziare, per una migliore comprensione della vicenda, che l'istanza di accesso è stata proposta in via incidentale dalla M.I. s.p.a. nell'ambito del ricorso principale proposto per ottenere l'annullamento dei provvedimenti (prot. (...) del 12 dicembre 2012, prot. (...) del 29 gennaio 2013 e prot. (...) del 27 giugno 2013) con i quali il Ministero dello sviluppo economico ha imposto, e successivamente riconfermato, l'applicazione della cosiddetta clausola catch-all, di cui all'art. 4, paragrafo 1, del regolamento CE del Consiglio del 5 maggio 2009 n. 428/2009 (Regolamento del Consiglio che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso), ad un'operazione di esportazione a favore della società turca P. (relativa alla forniture di otto refrigeratori, tipo "chiller", per il condizionamento dell'aria, destinati alla realizzazione del complesso sportivo olimpionico di A., per un importo complessivo di Euro 565.622,05).
4. Ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, del regolamento CE n. 428/2009 "l'esportazione di prodotti a duplice uso non compresi nell'elenco di cui all'allegato I è subordinata ad un'autorizzazione nel caso in cui l'esportatore sia stato informato dalle competenti autorità dello Stato membro in cui è stabilito che detti prodotti sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, ad una utilizzazione collegata allo sviluppo, alla produzione, alla movimentazione, al funzionamento, alla manutenzione, alla conservazione, all'individuazione, all'identificazione o alla disseminazione di armi chimiche, biologiche o nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari oppure allo sviluppo, alla produzione, alla manutenzione o alla conservazione di missili che possano essere utilizzati come vettori di tali armi".
Nel caso di specie, il Ministero dello sviluppo economico, nell'imporre detta clausola, ha dichiarato di essere in possesso di informazioni riservate da cui potrebbe evincersi una connessione tra l'esportazione della società ricorrente e possibili utilizzazioni attinenti allo sviluppo e produzione di armi di distruzione di massa. L'imposizione di detta clausola, peraltro, è stata riconfermata dal Ministero, sulla base di ulteriori "informazioni concernenti la rilevante sensibilità dell'operazione de qua".
5. Al fine di difendersi nel predetto giudizio di annullamento avverso l'imposizione della c.d. clausola catch-all, la società M.I. s.p.a. ha chiesto l'accesso ad una serie di documenti, ivi comprese, per quello che più interessa in questa sede, le note della Presidenza del Consiglio "del gennaio 2013" e del 31 maggio 2013, attestanti la

rilevante sensibilità dell'operazione con riferimento al rischio di proliferazione di armi di distruzione di massa.
Il diniego di accesso opposto dal Ministero (provvedimento del 14 agosto 2013) è stato impugnato dalla società M.I. s.p.a. in via incidentale, ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm., nell'ambito del giudizio già pendente per l'annullamento dei provvedimenti di imposizione (e di riconferma) della clausola catch-all.
6. L'ordinanza oggetto del presente appello ha accolto il ricorso avverso il diniego di accesso ed ha ordinato l'esibizione dei documenti richiesti (ivi comprese le due note della Presidenza del Consiglio di gennaio e maggio 2013), prescrivendo, a tutela della esigenze di riservatezza invocate dal Ministero, il deposito in busta sigillata presso la segreteria della Sezione e la visione degli stessi "alla presenza del Direttore della Sezione Terza Ter, che redigerà apposito verbale e provvederà a riporre i documenti, una volta definita la conoscenza degli stessi da parte della ricorrente, in busta debitamente sigillata per la successiva visione da parte del Collegio".
7. L'appello proposto dal Ministero dello sviluppo economico e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri è volto a contestare l'accessibilità delle due note della Presidenza del Consiglio del gennaio 2013 e del maggio 2013, contenenti le sopra richiamate informazioni riservate in ordine alla ritenuta sensibilità dell'operazione di esportazione rispetto al rischio di possibile utilizzo nella fabbricazione di armi di distruzione di massa.
Le Amministrazioni appellanti deducono che le note in questione sarebbero escluse dal diritto di accesso, trattandosi di documenti coperti dalla qualifica di "riservato" ai sensi dell'art. 42 della L. 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto).
8. Si è costituita la M.I. s.r.l. chiedendo il rigetto del ricorso e riproponendo, comunque, ai sensi dell'art. 101, comma 2, cod. proc. amm., i motivi proposti a sostegno dell'istanza incidentale di accesso assorbiti in primo grado.
[…]
11. L'appello proposto dal Ministero dello sviluppo economico e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri merita accoglimento.
[…]
Non merita condivisione, in particolare, la premessa interpretativa da cui essa [n.d.r. l'ordinanza appellata] *muove, ovvero che l'accesso c.d. difensivo di cui all'art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990 sia in grado di prevalere su ogni ipotesi di esclusione dall'accesso ai sensi dei precedenti commi dello stesso art. 24 L. n. 241 del 1990.*
***Il Collegio ritiene**, al contrario, **che** (nonostante la non felice formulazione dell'art. 24, comma 7, come sostituito dall'art. 5 della L. n. 15 del 2005) **la regola della prevalenza del c.d. accesso difensivo non riguardi tutte le ipotesi di esclusione di cui al medesimo art. 24 L. n. 241 del 1990, ma solo la particolare ipotesi di esclusione (contemplata dalla lettera d del comma 6) determinata dalla necessità di tutelare la riservatezza di terzi (persone, gruppi, imprese e associazioni)**.*

14. È vero che in senso contrario (ovvero a favore della tesi della generalizzata prevalenza dell'accesso difensivo) sembrerebbe deporre la collocazione della relativa regola in un comma autonomo (il comma 7 dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990), da cui potrebbe, appunto, ricavarsi che oggi, a differenza di quanto accadeva prima delle modifiche introdotte con la L. n. 15 del 2005, l'accesso difensivo prevalga su ogni fattispecie di esclusione.

15. Tale argomento, legato alla collocazione topografica della previsione normativa, tuttavia cede alla luce delle seguenti considerazioni.

16. Innanzitutto, esso trova smentita nei lavori preparatori della L. n. 15 del 2005, dai quali emerge, in maniera sufficiente, l'intenzione del legislatore di attribuire prevalenza all'accesso difensivo solo con riferimento ai documenti contenenti dati personali, ossia allorché venga in rilievo la tutela della riservatezza. Nella Relazione della Prima Commissione permanente della Camera Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), presentata alla Presidenza il 6 novembre 2003, a pag. 13, infatti, si legge: "la tutela della riservatezza dei dati, stabilisce il comma 7, deve comunque garantire, agli interessati che lo richiedono, l'accesso ai documenti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per l'esercizio del diritto di difesa o per far valere un diritto in giudizio". La norma di cui al comma 7 viene, quindi, ricondotta esclusivamente al rapporto tra accesso e riservatezza, senza menzionare le altre ipotesi di esclusione.

Al di là dell'intenzione del legislatore storico, a sostegno di tale interpretazione dell'art. 24, comma 7, depongono due ulteriori argomenti.

17. Il primo si ricava da una lettura complessiva dell'art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990.

Tale disposizione si compone di due periodi: il primo, che sancisce la regola della prevalenza dell'accesso difensivo, senza ulteriori specificazioni; il secondo, che limita l'applicazione di tale regola, occupandosi di attenuarne la portata solo con riferimento ad alcune categorie di dati personali (i dati sensibili, i dati giudiziari e i dati sensibilissimi).

Mentre il primo periodo fa generico riferimento alla necessità di consentire l'accesso strumentale all'esercizio del diritto di difesa in giudizio (senza specificare rispetto a quali documenti), il secondo periodo, nel limitare la portata della regola, fa riferimento ai dati sensibili e giudiziari (puntualizzando che, in questo caso, non basta la semplice strumentalità, ma occorre la stretta indispensabilità) e ai dati sensibilissimi (specificando, tramite il rinvio all'art. 60 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, che "quando il trattamento concerne dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile").

È evidente allora che non è plausibile una interpretazione atomistica del primo periodo del comma 7 dell'art. 24, che non tenga conto di quanto dispone il secondo periodo nel chiarire e limitare la portata della regola che sancisce la prevalenza dell'accesso difensivo.

L'eccezione del secondo periodo si occupa solo dei dati personali sensibili e sensibilissimi (coperti dal c.d. nocciolo duro del diritto alla riservatezza) sul presupposto, non esplicitato ma comunque evidente, che la regola del primo periodo valga, a sua volta, solo per i documenti che contengono dati personali (e non per qualsiasi ipotesi di esclusione dal diritto di accesso).

18. L'opposto assunto, oltre ad essere smentito dal punto di vista storico-teleologico oltre che dal dato letterale (tenendo conto dell'intera formulazione del comma 7) darebbe luogo anche a conclusioni irragionevoli, finendo per tutelare la riservatezza delle informazioni private e personali in misura maggiore rispetto alla riservatezza delle informazioni pubbliche, che sarebbero cedevoli rispetto all'accesso difensivo indipendentemente da ogni concreto bilanciamento tra opposti interessi e senza tener conto del dominante rilievo e della portata stessa dell'interesse pubblico sotteso all'ipotesi legislativamente prevista di esclusione.

19. ***Deve, quindi, escludersi che l'art. 24, comma 7, primo periodo, L. n. 241 del 1990 possa essere interpretato nel senso di giustificare una indiscriminata prevalenza dell'accesso difensivo su tutte le ipotesi di esclusione normativamente previste****.*

[…]

22. In questo caso, infatti, l'interesse economico del richiedente (per quanto rilevante e collegato a un valore di rilievo costituzionale come quello della libertà di iniziativa economica) non può che restare subvalente rispetto all'interesse pubblico che giustifica la non ostensione, vale a dire il segreto, connesso com'è ai beni pubblici protetti dalla tutela della sicurezza nazionale e internazionale dello Stato e della lotta al terrorismo.

Basti considerare che il diniego di accesso riguarda, in questo caso, documenti classificati "ai sensi dell'art. 42 della L. n. 124 del 2007, e le classifiche di segretezza, in base al comma 1 del medesimo art. 42 L. n. 124 del 2007, sono attribuite proprio "per circoscrivere la conoscenza di informazioni, atti e attività ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi in ragione della proprie funzionali istituzionali". Vi è quindi una specifica previsione legislativa che esclude la comune accessibilità.

23. Inoltre, non sembra emergere quel rapporto di stretta indispensabilità tra il richiesto accesso e l'esercizio del diritto di difesa.

[…]

24. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma dell'ordinanza appellata, deve essere respinto il ricorso incidentale contro il diniego di accesso proposto dalla M.I. s.p.a. ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm.».

T.A.R. Lazio Roma, Sez. V *bis*, 4 dicembre 2024, sentenza n. 21823

Fattispecie relativa all’accesso agli atti concernenti il procedimento instaurato dall’istanza di concessione della cittadinanza italiana da parte di

un cittadino straniero - sufficiente la motivazione *per relationem* del provvedimento amministrativo quando essa trae origine da atti non ostensibili perché «*riservati*» - non necessità di analitica indicazione, a supporto del provvedimento, di tutte le informazioni che hanno condotto alla valutazione negativa sull'opportunità di concedere la cittadinanza - tutela del diritto di difesa attraverso la specifica procedura di ostensione in giudizio degli atti classificati, per i quali non sia opposto il segreto di Stato, su richiesta dell'Autorità giudiziaria (art. 42, comma 8, della legge 3 agosto 2007, n. 124).

«*Il ricorrente, straniero -OMISSIS-, ha impugnato il provvedimento in epigrafe, con il quale il Ministero dell'Interno ha respinto la domanda di concessione della cittadinanza italiana, presentata ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera e, della L. n. 91 del 1992, in data 15 febbraio 2018.*

A fondamento del diniego, il Ministero dell'Interno ha rappresentato che, dall'attività informativa esperita, sono emersi elementi che non consentono di escludere possibili pericoli per la sicurezza della Repubblica, circostanza quest'ultima ritenuta ostativa alla concessione dello status civitatis.

Il ricorrente insorge avverso il provvedimento di diniego con il presente gravame affidato ai seguenti motivi di ricorso:

1) Violazione dell'articolo 3, comma 1, della L. n. 241 del 1990;

2) Violazione di legge - Erronea applicazione dell'art. 6 della L. n. 91 del 1992 ed eccesso di potere per travisamento dei fatti;

3) Violazione dell'articolo 8, comma 1, della L. n. 91 del 1992 per carenza di motivazione nonché mancanza di elementi che hanno portato al rigetto della domanda di concessione della cittadinanza italiana.

A seguito degli incombenti istruttori disposti con ordinanza 1394/2024, la p.a. ha depositato la documentazione con le informative coperte da riservatezza, sottese all'avversato diniego.

All'udienza pubblica del 30 ottobre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Il ricorso è infondato.

[…]

Sulla base di detta informativa, proveniente da organi di sicurezza, il Ministero dell'Interno ha ritenuto preminente l'esigenza di salvaguardia della sicurezza nazionale rispetto all'interesse del richiedente all'acquisto della cittadinanza italiana.

[…]

Pertanto, come questo Tribunale ha già affermato, nei casi in cui il diniego di cittadinanza è fondato su ragioni inerenti la sicurezza della Repubblica, il provvedimento è da ritenersi sufficientemente motivato, ai sensi dell'art. 3 della L. n. 241 del 1990, quando consente di comprendere l'iter logico seguito dall'amministrazione nell'adozione dell'atto, non essendo necessario che vengano espressamente indicate tutte le fonti ed i fatti accertati sulla base dei quali è stato reso il parere negativo (Tar Lazio, Sez. V bis, nn. 13319/2023, 17081/2022; 16084/2022; 15986/2022; sez. II quater, n. 2453/2014; cfr. CdS 6704/2018).

In particolare, l'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza in materia ha chiarito che il richiamo agli elementi sfavorevoli contenuti nell'informativa dei servizi segreti costituisca una motivazione per relationem atta a giustificare il diniego della naturalizzazione (Tar Lazio, sez. V bis, n. 1957/2024). In sostanza, ***data la natura delle informazioni in parola, "il provvedimento di diniego della richiesta cittadinanza italiana non deve necessariamente riportare analiticamente le notizie che potrebbero in qualche modo compromettere l'attività preventiva o di controllo da parte degli organi a ciò preposti, essendo sufficiente l'indicazione delle ragioni del diniego senza dover indicare tutte le valutazioni interne che hanno condotto al giudizio di pericolosità sociale del richiedente"*** *(Vedi, tra tante, di recente, Cons. St., sez. III, n. 4765/2023; cfr. Cons. St., sez. III, n. 11387/2022 e n. 3902/2923).*

In tale prospettiva, considerate le caratteristiche di delicatezza e riservatezza della documentazione istruttoria e dell'esigenza di tutela soprarichiamata, nessun addebito può essere mosso all'Amministrazione per aver motivato il provvedimento facendo richiamo alla relazione dei servizi segreti, senza riportarne il contenuto direttamente nel corpo dell'atto, costituendo il rinvio a tale informativa, un'adeguata forma di motivazione per relationem del diniego di naturalizzazione. In tale prospettiva è stato evidenziato che "una più ampia disclosure, già nel contesto del provvedimento medesimo, dei dati e delle informazioni in possesso dell'Amministrazione potrebbe costituire (…) un attentato alla segretezza connaturata allo svolgimento di investigazioni particolarmente penetranti ed in ambiti estremamente rischiosi" (Cons. St., sez. III, n. 2102/2019; n. 8133/2020; 3886 e 3896/2021, 5679/2021, 6720/2021 e 8084/2022).

[…]

Su questi temi la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato (cfr., tra le tante, sez. VI, 19 luglio 2005, n. 3841; id. 3 ottobre 2007, n. 5103; Sez. IV, 1 ottobre 1991, n. 761) ha altresì chiarito che il provvedimento di diniego non deve necessariamente riportare le notizie che potrebbero in qualche modo compromettere l'attività preventiva o di controllo da parte degli organi a ciò preposti (T.A.R Lombardia Sez. Brescia 3/6/96 n. 654), essendo sufficiente l'indicazione delle ragioni del diniego senza dover indicare tutte le valutazioni interne che hanno condotto al giudizio sfavorevole dell'Amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 11536/2022; n. 3886 e n. 3896 del 2021; n. 5326 e n. 8133 del 2020; n. 2102 del 2019).

Il Giudice amministrativo ha ritenuto che, in presenza della classifica di riservatezza sugli atti istruttori, correttamente l'Amministrazione omette di indicarne il contenuto e ha precisato che ***il richiamo ob relationem a detto contenuto può soddisfare le condizioni di adeguatezza della motivazione, mentre l'esercizio dei diritti di difesa resta soddisfatto dall'eventuale ostensione in giudizio, su espressa disposizione dell'Autorità giudicante, con le cautele previste per la tutela dei documenti classificati*** *(Cons. Stato, sez. III, n. 6720/2021; sez. VI, n. 1173/2009, n. 7637/2009; T.A.R. Lazio, II Quater, n. 9293/2014, n. 604/2013, n. 3158/2012, n. 14015/2011).*

La classificazione "riservata" degli atti in questione comporta, infatti, che gli stessi, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d), del Decreto del Ministro dell'Interno del 10 maggio 1994, n. 415, aggiornato dal Decreto del Ministro dell'Interno del22 marzo 2022, siano sottratti all'accesso in quanto rientranti nella categoria dei documenti recanti elementi la cui conoscenza può pregiudicare la sicurezza, la difesa nazionale o le relazioni internazionali. Il regime giuridico degli atti "classificati" è dettato dall'art. 42, comma 8, della L. n. 124 del 2007, a norma del quale, ***qualora l'Autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'Autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia****. Sulla questione l'orientamento della giurisprudenza è consolidato, espresso anche da questa Sezione da ultimo con sentenza del 2 novembre 2022, n. 14230 e ribadito dal Consiglio di Stato, sezione III, da ultimo, con la sentenza del 12 giugno 2023, n. 5753.*

[…]

Il ricorso deve essere conclusivamente respinto, in quanto infondato».

(Cfr. anche T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 17 aprile 2024, sentenza n. 7532; Cons. di Stato, Sez. III, 12 giugno 2023, sentenza n. 5753; Cons. di Stato, Sez. V-*bis*, 2 novembre 2022, sentenza n. 14230)

c. Segnalazioni di operazioni sospette (1)

Cons. di Stato, Sez. IV, 05 ottobre 2020, sentenza n. 5815

Fattispecie relativa all’accesso agli atti concernenti una segnalazione di operazioni sospette - inammissibilità delll’istanza.

«1. L'appellante chiedeva formalmente, ai sensi della L. n. 241 del 1990, l'accesso, tramite visione ed eventuale estrazione di copia, agli atti e ai documenti concernenti una segnalazione di operazioni sospette ex art. 41 D.Lgs. n. 231 del 2007, pervenuta in data 24 febbraio 2016 alla Compagnia della Guardia di finanza di Monopoli, nei confronti della stessa in relazione a movimentazioni bancarie effettuate sui propri conti correnti ritenute non in linea con il rispettivo profilo economico.

[…]

10. Ciò considerato, ***il Collegio****, coerentemente con quanto sostenuto dall'Amministrazione nella nota impugnata,* ***rileva che la segnalazione effettuata ai sensi del D.Lgs. n. 231 del 2007, in ragione delle finalità riconducibili a tale forma di comunicazione, debba essere fatta rientrare nel novero dei documenti attinenti "all'attività informativa nei settori istituzionali" di cui all'art. 4, lett. e), D.M. n. 603 del 1996 e, per tale motivo, deve essere sottratta***

all'accesso*. L'impossibilità di ostensione è peraltro rafforzata, come visto, dal divieto di comunicazione e dalle garanzie di tutela dell'identità del segnalante ex artt. 39 e 38 D.Lgs. n. 231 del 2007 cit.*
10.1. Ad ogni buon conto, il Collegio, nel condividere quanto già affermato dal primo giudice, rileva come, sebbene non vi sia una specifica motivazione in tal senso nell'impugnato provvedimento, detta segnalazione possa essere ascritta, ai fini del diniego dell'accesso, anche alle summenzionate categorie di cui alle lettere a) ed i) dell'art. 4 D.M. n. 603 del 1996 cit».

d. Attività ispettiva in materia di lavoro (4)

Cons. di Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2006, sentenza n. 7389

Fattispecie relativa all'accesso alle dichiarazioni rese da alcuni lavoratori nell'ambito di un accesso ispettivo eseguito di una Direzione provinciale del lavoro - denunce presentate da funzionari di un ente pubblico - necessità di verificare se l'atto è stato compiuto nello svolgimento delle funzioni di polizia giudiziaria attribuite agli appartenenti (con conseguente inaccessibilità ex art. 329 c.p.p., ma eventuale possibilità di utilizzare l'alternativo strumento di richiesta al pubblico ministero degli atti di interesse ex art. 116 c.p.p.) oppure se la denuncia sia stata presentata in esecuzione delle istituzionali funzioni amministrative (con correlata accessibilità, al ricorrere dei presupposti di legge) - disapplicazione della norma regolamentare che sottrae al diritto di accesso le dichiarazioni rese dai lavoratori in occasione di indagini ispettive a carico del loro datore di lavoro fino a quando non sia cessato il rapporto, in quanto in contrasto con il diritto di difesa.

«*1. Con l'impugnata sentenza il Tar ha in parte accolto il ricorso proposto dalla P. s.p.a. e dall'I.C. s.n.c. di P.M.* […] *Figli in liquidazione avverso il provvedimento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Provinciale del Lavoro di Torino - Servizio Ispezione del Lavoro di Torino in data 5 ottobre 2005, prot. n. A7204-26212, recante reiezione della domanda presentata dalle ricorrenti per ottenere l'accesso ad atti amministrativi inerenti ai verbali di accertamento 9 settembre 2005, n. 204, prot. nn. E/204-23255 ed E/204/23249, contenenti le dichiarazioni rese da alcuni lavoratori all'ispettore del lavoro ed agli ispettori dell'INPS nel corso delle visite ispettive presso le ricorrenti.*
Il giudice di primo grado ha ordinato alla Direzione Provinciale del Lavoro di Torino di consentire alle società ricorrenti l'accesso alla documentazione di cui alla menzionata richiesta, esclusi gli atti di indagine compiuti dagli Ispettori del Lavoro nell'esercizio di poteri di polizia giudiziaria.
Avverso tale sentenza ha proposto appello il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La P. s.p.a. e l'I.C. s.n.c. di P.M. […] *Figli in liquidazione si sono costituite in giudizio, chiedendo la reiezione dell'appello.*
Con ordinanza del 28 aprile 2006, questa Sezione ha sospeso l'impugnata sentenza, disponendo adempimenti istruttori a carico dell'amministrazione appellante.
All'odierna camera di consiglio la causa è stata trattenuta in decisione.
[…]
Il ricorso in appello è fondato.
Il Collegio non ritiene di doversi discostare da un recente precedente della Sezione, in cui è stata affrontata analoga questione (Cons. Stato, VI, n. 1923/2006).
In tale occasione, la Sezione ha in primo luogo disapplicato l'art. 2 comma 1 lett. c), d.m. 4 novembre 1994 n. 757, che sottrae al diritto di accesso le dichiarazioni rese dai lavoratori in occasione di indagini ispettive a carico del loro datore di lavoro fino a quando non sia cessato il rapporto, ritenendolo in palese contrasto con l'art. 24 l. 7 agosto 1990 n. 241 ed ha poi esaminato i limiti al diritto di accesso derivanti dal segreto istruttorio penale.
E' stato evidenziato che tra i casi di segreto previsti dall'ordinamento, rientra quello istruttorio in sede penale, delineato dall'art. 329 c.p.p., a tenore del quale "gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari".
Tale norma segreta gli atti di indagine, che siano posti in essere dal pubblico ministero ovvero dalla polizia giudiziaria.
Non ogni denuncia di reato presentata dalla pubblica amministrazione all'autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio penale e come tale sottratta all'accesso, in quanto, se la denuncia è presentata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, non si ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 329, c.p.p. *(in tal senso v. anche Cons. Stato, VI, n. 22/99).*
Tuttavia se la pubblica amministrazione che trasmette all'autorità giudiziaria una notizia di reato non lo fa nell'esercizio della propria istituzionale attività amministrativa, ma nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi dell'art. 329 c.p.p. e conseguentemente sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24, L. n. 241/1990.
Nel caso esaminato con la sentenza n. 1923/06 si trattava proprio di atti di una indagine ispettiva condotta da un ispettore del lavoro, nel corso della quale erano emersi, oltre che illeciti amministrativi, anche l'illecito penale di intermediazione vietata nell'impiego di manodopera, di cui all'art. 1, L. 23 ottobre 1960, n. 1369.
Di tale illecito penale era stata notiziata dall'ispettore del lavoro l'autorità giudiziaria e posto che, ai sensi dell'art. 8, co. 1, D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, l'ispettore del lavoro aveva compiuto atti di indagine nell'esercizio di poteri di polizia giudiziaria,

era stato ritenuto applicabile l'art. 329 c.p.p., in base al quale i relativi atti sono coperti da segreto istruttorio penale e sottratti all'accesso.
Era stato anche evidenziato che ***l'interessato può eventualmente chiedere visione e copia degli atti al pubblico ministero titolare delle indagini, ai sensi dell'art. 116 c.p.p., competendo solo all'autorità giudiziaria penale valutare se consentire o meno all'interessato la visione di atti coperti da segreto istruttorio****.*
Tali principi sono perfettamente applicabili al caso di specie, in cui, a seguito dell'istruttoria disposta dalla Sezione, è emerso che tutti gli atti oggetto della richiesta di accesso sono stati redatti dagli ispettori dell'Inps e dall'ispettore del lavoro e sono stati trasmessi all'autorità giudiziaria, essendo emersi illeciti penali in seguito all'attività di indagine svolta dall'ispettore del lavoro.
Avendo, quindi, quest'ultimo operato quale ufficiale di polizia giudiziaria, gli atti sono sottratti al diritto di accesso ai sensi dell'art. 329 c.p.p. e possono eventualmente essere chiesti all'autorità giudiziaria penale.
3. In conclusione, l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso proposto in primo grado».

T.A.R. Umbria Perugia, Sez. I, 30 gennaio 2024, sentenza n. 36

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un'attività ispettiva eseguita dall'Ispettorato territoriale del lavoro - legittimo il diniego all'accesso agli atti ispettivi compiuti nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria - necessità, ai fini della ostensibilità ai sensi della legge n. 241 del 1990, di verificare se le denunce dei pubblici funzionari siano poste in essere nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria oppure in esecuzione delle istituzionali funzioni amministrative.

«*1. Con ricorso ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm., l'ing. -OMISSIS-, anche in qualità di legale rappresentante della -OMISSIS-, chiede che sia dichiarata l'illegittimità del diniego opposto dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Perugia rispetto all'istanza di accesso dallo stesso presentata in data -OMISSIS-.*
1.1. Riferisce parte ricorrente che, a seguito di accertamenti ispettivi iniziati il -OMISSIS- dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Perugia, veniva adottato il verbale unico di accertamento e notificazione n. -OMISSIS-, in ragione della presunta violazione della normativa in materia di lavoro subordinato.
Con nota prot. -OMISSIS- l'ing. -OMISSIS-, in qualità di presidente del c.d.a. della Società odierna ricorrente, ha chiesto l'ostensione di tutti gli atti, i documenti e i verbali afferenti al procedimento ispettivi avviato con verbale di primo accesso del -OMISSIS- e conclusosi con il richiamato verbale unico di accertamento e contestazione del 16 marzo 2023, al fine di poter esercitare il diritto di difesa in sede stragiudiziale e giudiziale.

L'istanza è stata rigettata con provvedimento dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Perugia del -OMISSIS-, notificato a mezzo pec in pari data, nel quale si evidenzia che "ai sensi dell'art. 18, comma 1, del D.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, gli Ispettori del Lavoro sono, nelle materie di competenza, anche ufficiali di polizia giudiziaria e, dunque, hanno la possibilità di accertamento dei reati e obbligo di rapporto, con la conseguenza che gli atti di indagine che essi compiono in tale veste ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 329 c.p.p. e pertanto, sono coperti da segreto istruttorio penale e sottratti all'accesso ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.M. n. 757 del 1994 (T.A.R. Umbria 458/2016; T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, 15/09/2009, n. 2288)".

[…]

6. Nel merito il ricorso si presenta infondato.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che "quando gli atti oggetto di domanda di accesso coincidano con le notitiae criminis poste in essere dagli organi dell'amministrazione nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificamente dall'ordinamento, l'ostensione non è possibile. La fattispecie, infatti, ricade nei casi di segreto indicati dall'art. 24 della L. n. 241 del 1990 poiché, a norma dell'art. 329 c.p.p. gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari" (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 3 giugno 2019, n. 1364; Id., sez. III, 24 settembre 2018, n.180; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 10 febbraio 2017, n. 111; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 1 febbraio 2017, n. 1644; C.d.S., sez. IV, 28 ottobre 2016, n. 4537).

In particolare, "non ogni denuncia di reato presentata dalla P.A. all'Autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio e - come tale - è sottratta all'accesso. Infatti, qualora la denuncia sia presentata dalla P.A. nell'esercizio delle sue istituzionali funzioni amministrative, non si ricade nell'ambito applicativo dell'art. 329 c.p.p.; se, invece, la P.A. che trasmette all'Autorità giudiziaria una notizia di reato non lo fa nell'esercizio di tali funzioni, ma nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria ad essa specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria che, come tali, sono sottoposti al segreto istruttorio ex art. 329 c.p.p. e, per conseguenza, sono sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990. Ne discende che, ***ai fini della valutazione dell'ammissibilità o meno dell'istanza ostensiva, debbono distinguersi tre ipotesi: a) quella in cui gli atti siano stati delegati dall'Autorità giudiziaria, nel qual caso l'ostensione non sarà possibile; b) quella in cui gli atti coincidano con le notitiae criminis poste in essere dagli organi comunali nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificamente dall'ordinamento, nel qual caso, parimenti, l'ostensione non è possibile; c) quella in cui, infine, ci si trovi dinanzi ad atti di indagine e di accertamento, se del caso tradottisi in denunce all'Autorità giudiziaria, non compiuti dagli organi comunali nell'esercizio di funzioni di P.G., bensì nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, nel qual caso non sussistono,***

per la giurisprudenza in esame, impedimenti ad ammettere l'accesso su tali atti" (*T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 25 luglio 2017, n. 1943).*

Nel caso che occupa, con istanza del -OMISSIS-, parte ricorrente ha chiesto di accedere a "tutti gli atti, documenti e verbali afferenti al procedimento ispettivi avviato con verbale di primo accesso ... del -OMISSIS- e conclusosi con verbale unico di accertamento e contestazione ... del 16 marzo 2023".

Dalla lettura del verbale unico di accertamento e notificazione n. -OMISSIS- emerge chiaramente la piena coincidenza degli atti cui si chiede di accedere con quelli oggetto della notitia criminis posta in essere dagli organi dell'Amministrazione nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificamente dall'ordinamento.

In particolare, nel richiamato verbale, dopo aver sottolineato che "Non sono state indicate le fonti di prova che attengono ad attività investigative di natura penale per le quali, in quanto atti intimamente connessi ad attività istruttoria penale, risulta applicabile l'art. 329 c.p.p.", l'Amministrazione evidenzia che "Gli elementi che sono stati delineati realizzano la fattispecie della somministrazione fraudolenta, prevista dall'art. 38-bis del D.Lgs. n. 81 del 2015. La contravvenzione de qua, reato plurisoggettivo proprio, punisce sia l'utilizzatore che colui che somministra il personale ed è posta a tutela dei lavoratori, preservandoli da aggiramenti fraudolenti della disciplina sulle condizioni di lavoro complessivamente intese ...".

In questo quadro si presentano prive di fondamento le censure svolte nel primo e secondo motivo di ricorso, con cui si lamenta il difetto di motivazione del diniego di accesso, in quanto dalla lettura del gravato provvedimento unitamente al verbale unico di accertamento e contestazione del 16 marzo 2023 è chiaramente evincibile che a fondamento del diniego è posta la coincidenza della documentazione richiesta con gli atti di indagine compiuti dagli ispettori del lavoro in qualità di ufficiali di polizia giudiziaria, per cui l'ostensione non è ammessa.

Né può diversamente opinarsi con riferimento al terzo mezzo, che si risolve in un generico richiamo all'obbligo dell'Amministrazione di agire secondo correttezza e buona fede.

7. Per quanto esposto, previa estromissione dal giudizio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il ricorso deve essere rigettato».

(Cfr. anche T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. IV, 3 giugno 2019, sentenza n. 1364; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 24 settembre 2018, sentenza n.180; T.A.R. Calabria Reggio Calabria, Sez. I, 10 febbraio 2017, sentenza n. 111; T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 1° febbraio 2017, sentenza n. 1644; Cons. di Stato, Sez. IV, 28 ottobre 2016, sentenza n. 4537).

T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 7 giugno 2024, sentenza n. 1726

Fattispecie relativa all’accesso agli atti di un’attività ispettiva in materia giuslavoristica (verbali di assunzione di informazioni dei lavoratori) - non ostensibilità delle dichiarazioni dei lavoratori finchè perduri il rapporto di

lavoro - necessità di tutelare la loro riservatezza - sufficiente la conoscenza del verbale riepilogativo dell'attività ispettiva.

«*Il ricorrente contesta il provvedimento indicato in epigrafe con il quale l'amministrazione resistente ha respinto l'istanza di accesso presentata, ai sensi della L. 1 settembre 1990, n. 241, in data 30 ottobre 2023 e tesa a conseguire la copia del verbale contenente le dichiarazioni dei lavoratori stranieri assunti dal ricorrente medesimo, sulla base delle quali sono state poi accertate le violazioni contestate con verbale unico di accertamento n.75/2023 del 1 Nucleo Operativo Metropolitano Milano della Guardia di Finanza n.75 (MI175/2023) datato 4 ottobre 2023.*
Il ricorso è infondato.
In particolare il Tribunale osserva che:
- il verbale cui si correla la pretesa ostensiva, oltre a descrivere compiutamente le operazioni effettuate, riporta nella sostanza il contenuto delle dichiarazioni rese dai lavoratori e ciò vale di per sé ad escludere la sussistenza di un interesse concreto ed attuale sotteso all'istanza di accesso ai sensi dell'art. 22 della L. 1 settembre 1990, n. 241, poiché ***la conoscenza cui ambisce il ricorrente è garantita dal contenuto del verbale****;*
- in altre parole, il contenuto oggettivo del verbale vale di per sé a soddisfare l'esigenza di conoscenza rappresentata dal ricorrente e ciò evidenzia la ***carenza di un interesse all'ostensione meritevole di tutela, quale presupposto essenziale dell'accesso****;*
- in tale contesto ***si riespande il diritto alla riservatezza dei lavoratori****, fermo restando che l'art. 2, comma 1, lett. c), del D.M. 1 settembre 1994, n. 757 - Regolamento concernente le categorie di documenti formati o stabilmente detenuti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sottratti al diritto d'accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 4, della L. 7 agosto 1990, n. 241 - sottrae all'accesso i "documenti contenenti notizie acquisite nel corso delle attività ispettive, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi" e il successivo art. 3, comma 1, lett. c), precisa che* ***il divieto opera "finché perduri il rapporto di lavoro****, salvo che le notizie contenute nei documenti di tale categoria risultino a quella data sottoposti al segreto istruttorio penale"; con la precisazione che nel caso di specie è incontestato che il rapporto di lavoro sia tutt'ora in corso di esecuzione.*
In definitiva, il ricorso è infondato e deve essere respinto».

In senso contrario, si riporta la seguente pronuncia:

<u>T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. II, 9 agosto 2024, sentenza n. 1262</u>

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un'attività ispettiva in materia giuslavoristica (verbali di assunzione di informazioni dei lavoratori) - eccezionalità della limitazione dell'esercizio del diritto accesso a fronte del

diritto di difesa - non ostensibilità delle dichiarazioni dei lavoratori solo in presenza di un effettivo pericolo di pregiudizio, da ritenersi escluso ove il rapporto di lavoro sia cessato.

«*1. A seguito di accertamenti ispettivi la guardia di finanza di Cosenza notificava in data 3 novembre 2022 al sig. -OMISSIS- -OMISSIS-, nella sua qualità di responsabile principale per la violazione amministrativa nonché quale legale rappresentante della -OMISSIS-, verbale unico di accertamento e notificazione n. (...) per violazione di disposizioni normative dettate in tema di disciplina del lavoro, con applicazione delle conseguenti sanzioni amministrative pecuniarie.*
Avverso il ricordato verbale il sig. -OMISSIS- presentava ricorso avanti l'autorità competente a ricevere il rapporto secondo le coordinate normative tratteggiate dall'art. 18 L. n. 689 del 1981.
2. Con p.e.c. del 3 agosto 2023 il sig. -OMISSIS- presentava istanza di accesso agli atti relativi al procedimento ispettivo, ed in particolare alle visure dell'anagrafe tributaria per l'anno di imposta 2021, alle visure della banca dati Anpal relativa alle comunicazioni obbligatorie, ed ai verbali di assunzione di informazioni dei lavoratori della -OMISSIS-.
L'istanza di accesso alla documentazione richiesta veniva negata con nota prot. n. (...) del 30 agosto 2023 trasmessa a mezzo p.e.c. in pari data, in cui si precisava che gli atti di accertamento del procedimento ispettivo e le dichiarazioni testimoniali non risultavano ostensibili essendo sottratti all'accesso secondo quanto prescritto dal D.M. n. 757 del 1994, occorrendo a tal fine la previa autorizzazione del giudice adito.
[…]
*7.1. Deve essere in primo luogo ribadito che **il diritto di accesso**, secondo quanto espressamente indicato dal legislatore all'art. 22, comma 2, L. n. 241 del 1990 **costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico. In quanto principio generale, le ipotesi di diniego ovvero di restrizione al suo esercizio rivestono carattere di eccezione**, che devono quindi essere interpretate ed applicate restrittivamente, in coerenza con i princìpi generali in materia ermeneutica tratteggiati nell'art. 14 delle cd. preleggi.*
Identiche indicazioni in ordine alla portata generale del diritto di accesso ed alla necessità di interpretare restrittivamente le relative eccezioni le si rinvengono anche nell'art. 22, comma 3, L. n. 241 del 1990, a mente del quale tutti i documenti amministrativi sono espressamente dichiarati accessibili, con le sole eccezioni espressamente richiamate.
Inoltre risulta emblematica la previsione contenuta nell'art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990 che anche in presenza di profili di esclusione del diritto di accesso ritiene lo stesso esercitabile quando la conoscenza del contenuto dei documenti richiesti risulti necessaria per la tutela degli interessi giuridici del soggetto istante.
Sotto altro profilo, emerge dall'art. 22, comma 1, lett. b), dello stesso testo normativo che il diritto di accesso risulta riconosciuto in favore di coloro che vantino un

interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto.
[…]
In particolare risulta infondato il richiamo, genericamente formulato nel provvedimento di diniego prot. n. (...) del 30 agosto 2023, al D.M. n. 757 del 1994, da intendere come riferito alle esigenze di riservatezza dei lavoratori che avevano reso dichiarazioni all'organo procedente al fine di preservarli dal rischio di azioni discriminatorie ovvero di indebite pressioni da parte del datore di lavoro.
Occorre premettere sul punto che la norma de qua agitur, secondo la ricostruzione datane dalla giurisprudenza, non pone un divieto assoluto e generalizzato di accesso ai verbali ispettivi ed ai presupposti atti istruttori, ma prevede un limite alla conoscenza delle notizie acquisite nel corso dell'attività ispettiva qualora la divulgazione delle stesse possa comportare azioni discriminatorie o indebite pressioni a carico dei lavoratori o di terzi (T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, sez. I, sent. 7 novembre 2020, n. 414/2020). - Il suvvisto divieto, quindi, non rappresenta una presunzione assoluta ma presuppone un ***effettivo pericolo di pregiudizio per i lavoratori o per i terzi da rilevare sulla base di elementi di fatto concreti****, per cui qualora i lavoratori non abbiano più alcun rapporto con il precedente datore di lavoro e quindi non corrano alcun rischio di azioni discriminatorie o ritorsive il divieto in rassegna non opera, secondo quanto affermato in giurisprudenza (T.A.R. Calabria - Catanzaro, sez. II, sent. 14 ottobre 2022, n. 1737/2022).*
7.4. Tanto premesso il ricorrente, con affermazioni non contestate dalle amministrazioni resistenti e che quindi rilevano sul piano probatorio secondo le coordinate normative tratteggiate dal legislatore all'art. 64, comma 2, c.p.a. come precisato dalla giurisprudenza (T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, sent. 28 aprile 2022, n. 2897/2022), ha evidenziato che i lavoratori che avevano reso dichiarazioni in sede di ispezione non hanno più rapporti di lavoro in essere con la società.
Pertanto, non sussistono in concreto le esigenze di tutela che presidiano l'applicazione della norma che vieta l'accesso alle dichiarazioni rese dai dipendenti in sede ispettiva, e ciò comporta che l'istanza di accesso formulata dal ricorrente debba trovare accoglimento.
7.5. Del tutto ***irrilevante risulta quanto eccepito dalla difesa erariale in ordine al carattere endoprocedimentale del verbale unico di accertamento e notificazione*** *ed alla sua inidoneità di applicare validamente una sanzione amministrativa. Ed infatti, anche a non voler considerare che l'eccezione, rappresentando un profilo asseritamente ostativo all'accesso, doveva essere indicato nel provvedimento di diniego (ovvero in altro atto della p.a.) e non negli atti difensivi, risolvendosi altrimenti in una inammissibile motivazione postuma del diniego opposto (Consiglio di Stato, sez. II., sent. 14 luglio 2023, n. 6904/2023), risulta dirimente l'aspetto che, come costantemente osservato in giurisprudenza,* ***la valutazione in ordine al legame che intercorre fra la finalità dichiarata ed il documento oggetto della richiesta di ostensione va effettuata in astratto****, senza che sia consentito né alla p.a. né al giudice del giudizio di accesso scrutinare nel merito la fondatezza o meno della domanda che, sulla base del contenuto del*

documento acquisito, il soggetto può sollevare in altro giudizio, risultando necessario e sufficiente che la documentazione richiesta costituisca il mezzo utile per la difesa di un interesse giuridicamente rilevante (T.A.R. Campania - Salerno, sez. III, sent. 6 febbraio 2023, n. 300/2023).
8. Le amministrazioni intimate, che detengono la documentazione richiesta, sono quindi tenute a consentire l'accesso alla stessa mediante visione ed estrazione di copia entro il termine di giorni trenta dalla data di comunicazione o notificazione della presente sentenza».

e. Procedimenti tributari e altre attività ispettive (9)

Cons. di Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2012, sentenza n. 1111

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una verifica fiscale condotta anche tramite utilizzo dello strumento della cooperazione amministrativa con Stati esteri - sussistenza del diritto di accesso anche in caso di definizione del giudizio tributario favorevole al ricorrente - esclusione legittima dell'accesso per oggettiva messa in pericolo degli interessi pubblici e ciò indipendentemente dall'inclusione dell'atto nel novero dei documenti sottratti all'accesso (categoria «*nominata*») - natura vincolata del potere amministrativo che fa applicazione delle categorie generali individuate dal Decreto.

«1. Con ricorso al TAR del Lazio, il Signor A.G.B. premetteva di essere stato oggetto, da parte della Guardia di Finanza, di indagine fiscale per attività svolte e coinvolgenti Stati esteri ed in particolare con riguardo ad eventi di rilevanza tributaria che avrebbero come riferimento enti siti in Stato straniero, riconducibili a contribuenti italiani. Nel corso dell'indagine si realizzava uno scambio di informazioni tra le competenti autorità italiane e quelle corrispondenti di alcuni Stati stranieri, con i quali sono attive convenzioni internazionali per la reciproca assistenza nel settore delle imposte dirette ed indirette, ai sensi della direttiva 19 dicembre 1977 n. 799.
L'indagine tributaria si era conclusa con l'emissione di tre atti di accertamento (relativi agli anni 1999, 2000 e 2001) a carico dell'esponente, i quali venivano impugnati dinanzi alla Commissione provinciale tributaria di Milano; al fine di tutelare le proprie posizioni in quelle sedi, il sig. B. chiedeva, in data 25 maggio 2010, l'accesso a documenti rilevanti per la sua difesa giudiziale al competente Ufficio dell'Agenzia delle entrate.
[…]
1.2.- Con sentenza in forma "semplificata", prescritta dall'art. 116, comma 4 del c.p.a., il TAR, dopo ampio riepilogo della normativa e della giurisprudenza

formatasi in materia di accesso documentale, ha accolto il ricorso, ravvisando l'illegittimità del silenzio e del diniego di accesso,

[…]

3.- Ritiene preliminarmente il Collegio che non abbia fondamento l'eccezione che indica nella definizione del giudizio tributario in senso favorevole al ricorrente una causa di sopravvenuto difetto di interesse a coltivare "l'actio ad exhibendum". A ciò osta l'impossibilità di accertare se il giudizio tributario in relazione al quale era stata richiesta l'ostensione dei documenti, e conclusosi (successivamente al ricorso al TAR) in senso favorevole per il sig. B., abbia esaurito ogni forma di tutela esperibile da parte dell'interessato, sino a rendere oggettivamente inutile ogni ostensione o accesso a fini difensivi, anche considerato che la presa [recte pretesa ndr] *sancita dall'art. 22 della L. n. 241 del 1990 riveste natura di diritto soggettivo ed è regolata da termini temporali ben più ampi di quelli inerenti la tutela degli interessi legittimi.*

[…]

3.2.- Il punto giuridicamente centrale per la decisione della controversia, che viene in rilievo considerando la seconda censura d'appello, è invece stabilire se l'amministrazione (diversamente da quanto ritenuto dal giudice di primo grado, favorevole all'ostensione documentale) abbia fatto corretta applicazione delle disposizioni di cui al D.M. n. 603 del 1996, in quanto i documenti richiesti avrebbero rivelato modalità di indagine proprie di un procedimento tributario. Alla questione va dato esito positivo, risultando l'appello fondato.

[…]

*la Sezione ha già avuto modo di osservare, recentissimamente (sent. n. 6472/2011), che "il regolamento ministeriale non individua singoli tipi di documenti, bensì loro "categorie", di modo che l'ascrivibilità del singolo documento in queste ultime, ne esclude l'accessibilità" e che "**Ciò che sottrae, dunque, il documento all'accesso non è, o non è solo, la sua puntuale appartenenza ad una categoria "nominata", bensì l'oggettiva messa in pericolo degli interessi pubblici sopra indicati derivante dall'accesso al medesimo, in ragione della sua natura, del suo contenuto, delle sue modalità di acquisizione e/o di formazione, ovvero della sua ulteriore utilizzazione da parte dell'amministrazione**". Nella richiamata decisione, questa Sezione ha anche ricordato l'affermazione in sede giurisprudenziale della **natura vincolata del potere amministrativo che fa applicazione delle categorie generali individuate dal Decreto**, evidenziando come altra decisione di questo Cons. (sez. IV, 23 marzo 2004 n. 1475), "ha già avuto modo di osservare, proprio con riguardo al D.M. n. 603 del 1996, che "il rilievo della riconducibilità di un documento amministrativo alla tipologia astratta contemplata dai regolamenti adottati dalle singole amministrazioni in attuazione della citata normativa, primaria e secondaria, di riferimento, vincola il funzionario a negare l'accesso e non gli consente alcun apprezzamento discrezionale sulle conseguenze dell'eventuale esibizione dell'atto richiesto (definitivamente sottratto all'accesso per effetto della disciplina sopra descritta) e sull'idoneità di quest'ultima a determinare, in concreto, quel pregiudizio ai preminenti interessi generali*

catalogati all'art.24, comma 2, L. n. 241 del 1990 che la pertinente previsione regolamentare mira a scongiurare"».

Cons. di Stato, Sez. IV, 28 marzo 2012, sentenza n. 1818

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una verifica fiscale (*dossier* acquisito presso l'amministrazione fiscale francese) - esclusione legittima dell'accesso per oggettiva messa in pericolo degli interessi pubblici e ciò indipendentemente dall'inclusione dell'atto nel novero dei documenti sottratti all'accesso (categoria «*nominata*»).

«Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Comando generale della Guardia di Finanza, impugna la sentenza con la quale il TAR per il Lazio, sez. II, in accoglimento del ricorso, ha annullato il diniego di accesso ed ha ordinato l'esibizione dei documenti posti a fondamento di una verifica fiscale, al termine della quale sono state mosse contestazioni conclusasi con un processo verbale di constatazione a suo carico, avviata a seguito della trasmissione al Nucleo di Polizia Tributaria di un dossier acquisito dal Comando Generale della Guardia di Finanza presso l'amministrazione fiscale francese, contenente "dati e notizie riguardanti alcuni contribuenti italiani inseriti nella lista dei detentori di disponibilità finanziarie presso la HSBC Private Bank di Ginevra".
Con riferimento al settore cui attengono i documenti oggetto di istanza di accesso nel caso di specie, è stato adottato il D.M. 29 ottobre 1996 n. 603,
[…]
il regolamento ministeriale non individua singoli tipi di documenti, bensì loro "categorie", di modo che l'ascrivibilità del singolo documento in queste ultime, ne esclude l'accessibilità, e ciò perché l'accesso, ove consentito, comprometterebbe, secondo quanto precisato all'alinea del comma 1, "la sicurezza, la difesa nazionale nonché l'esercizio della sovranità nazionale, la continuità e la correttezza delle relazioni internazionali".
Ciò che sottrae, dunque, il documento all'accesso non è, o non è solo, la sua puntuale appartenenza ad una categoria "nominata", bensì l'oggettiva messa in pericolo degli interessi pubblici sopra indicati derivante dall'accesso al medesimo, in ragione della sua natura, del suo contenuto, delle sue modalità di acquisizione e/o di formazione, ovvero della sua ulteriore utilizzazione da parte dell'amministrazione.
E'tale aspetto, in sostanza, che l'amministrazione intende sottolineare laddove parla (pag. 20 app.), di "funzione del documento oggettivamente sottratto all'accesso"».
(Cfr. anche Cons. di Stato, 9 dicembre 2011, sentenza n. 6472)

Cons. di Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, sentenza n. 4316

Fattispecie relativa all'accesso agli atti dell'Amministrazione finanziaria - necessaria indicazione delle specifiche e concrete ragioni che legittimano l'interesse all'accesso - inammissibilità dell'istanza tesa a ottenere un'attività di elaborazione e formazione di nuovi documenti da parte dell'Amministrazione - inaccessibilità degli atti aventi rilevanza meramente interna.

«1. La società P.M. S.a.s. di P.G. & C. ha instaurato il presente contenzioso giurisdizionale per l'accesso a documenti amministrativi richiesti all'Agenzia delle Entrate, e la cui ostensione è stata negata da quest'ultima. (…) in relazione ad un atto di recupero di credito d'imposta notificato alla società istante in data 25 novembre 2010, a seguito di processo verbale di constatazione redatto dalla Guardia di Finanza.
In particolare, all'Amministrazione tributaria sono stati richiesti:
- le liste dei crediti irregolari e dei crediti inesistenti inviate dalla Direzione Centrale (verosimilmente negli anni 2009 e 2010) nelle quali risultano indicati il nominativo della società e l'importo del credito da recuperare;
- l'atto di iscrizione a ruolo che, a quanto consta, è stato formato nei confronti della società per il recupero del credito;
- il provvedimento di annullamento dell'atto di iscrizione a ruolo formato nei confronti della società medesima;
- le trasmissioni all'Anagrafe Tributaria effettuate dall'Agenzia in seguito alla ricezione delle deleghe di pagamento (mod. F24) recanti la compensazione;
- le segnalazioni di anomalie, carenze o erroneità prevenute dall'Anagrafe Tributaria in ordine ai modelli F24 recanti la compensazione.
[…] ***la pendenza di un contenzioso tributario non determina l'automatica insorgenza di una generalizzata legittimazione del contribuente interessato a conoscere ogni e qualsiasi atto posto in essere dall'Amministrazione tributaria**, **permanendo comunque** - specie per gli atti dei quali non risulti chiara ictu oculi la diretta pertinenza col contenzioso medesimo - **l'onere di indicare le specifiche e concrete ragioni del proprio interesse all'accesso.***
L'opposta opinione non si sottrae al rischio di legittimare, come correttamente evidenziato dall'Amministrazione appellante, il ricorso ad istanze meramente "esplorative" e, in definitiva, intese a un controllo generalizzato dell'operato della p.a.
*Pertanto, **trova applicazione l'indirizzo per cui non è ammissibile l'istanza con la quale sia chiesta all'Amministrazione non l'ostensione di atti già esistenti in rerum natura, ma una attività di elaborazione e formazione di nuovi documenti che non può mai essere pretesa in sede di accesso** (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 aprile 2012, nr. 2362; Cons. Stato, sez. VI, 12 luglio 2011, nr. 4209; Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2010, nr. 8359).*
[…]

va richiamato l'orientamento per cui ***non può sussistere alcun valido e qualificato interesse all'ostensione di atti e documenti che non hanno avuto alcuna rilevanza esterna, restando meri interna corporis dell'Amministrazione privi di ogni seguito*** *(cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 gennaio 2012, nr. 25; id., 29 ottobre 2001, nr. 5636)*».

Cons. di Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2014, sentenza n. 617

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una verifica fiscale - inammissibilità del ricorso per mancata notifica ai terzi controinteressati - prevalenza del diritto alla riservatezza di questi ultimi in assenza di adeguate esigenze difensive, che il ricorrente ha l'onere di documentare.

«1.) Converge S.p.A., con sede in Roma, è stata destinataria di avviso di accertamento in rettifica della dichiarazione dei redditi modello "Unico" 2006, relativa ai redditi dell'anno 2005, n. (...) in data 17 novembre 2009, emanato in base a processo verbale di constatazione del 7 aprile 2009, formato da militari della Guardia di Finanza del Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, nel quadro di più vaste indagini, svolte da altri uffici territoriali (Ancona, Pescara, Milano), relative a c.d. società cartiere fiscali coinvolte in c.d. frodi carosello, volte a conseguire indebite detrazioni I.V.A. nel quadro di simulate operazioni di cessione intracomunitaria di beni.
La società suddetta, con istanza in data 9 marzo 2012, indirizzata all'Agenzia delle Entrate, Direzione provinciale di Roma, chiedeva l'accesso, nella forma della visione ed estrazione di copia, di due note (n. 15270/GTEN/112 del 17 settembre 2008 del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Ancona e n. 1467/IIIGTE/66225 del 15 gennaio 2009 del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Milano), adducendo "...l'interesse concreto, nonché la necessità di tutelare una situazione giuridicamente rilevante in relazione al diritto di difesa nella sua massima estensione presso il Giudice Tributario-Commissione Tributaria Regionale Lazio-Roma".
Con nota del Direttore Provinciale del 3 aprile 2012, l'accesso era negato, in relazione a tre diversi profili:
- la sua esclusione nei procedimenti tributari ex art. 24 comma 1 lettera b) della L. n. 241 del 1990, come modificata, ad avviso dello scrivente in senso ancora più restrittivo, dalla L. n. 15 del 2005;
- la mancata disponibilità della documentazione richiesta, detenuta dai rispettivi reparti della Guardia di Finanza cui essa era riferibile;
- l'inerenza della documentazione a verifiche fiscali nei confronti di terzi, con esclusione quindi dell'accesso ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 603 del 1996 "...per motivi di riservatezza";

- l'essere comunque riportato "...il contenuto essenziale degli atti richiesti, per la parte che inferisce sulla posizione del contribuente...nel processo verbale di costatazione...di cui una copia è in possesso della parte...".
Con sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II, n. 7226 del 3 agosto 2012 è stato rigettato il ricorso in primo grado n.r. 4181/2012, proposto dalla la società Converge S.p.A. avverso il diniego di accesso (…);
[…]
"Delle molteplici ragioni addotte a sostegno dell'avversato diniego, il Collegio ritiene legittimamente dedotta dall'Agenzia delle entrate quella concernente la riferibilità delle note di cui è chiesto l'accesso a terzi soggetti, invero neppure evocati in giudizio dalla ricorrente, in favore dei quali - in ragione proprio della natura degli atti in questione - deve ritenersi prevalente un'esigenza di riservatezza a discapito dell'esigenza conoscitiva rappresentata dalla ricorrente.
[…]
Con appello notificato il 10 dicembre 2012 e depositato il 20 dicembre 2012, la sentenza è stata impugnata (…).
[…]
2.2) Nel merito, ***deve anzitutto richiamarsi il rilievo, già introdotto dal giudice di primo grado, sia pure in via incidentale, relativo alla mancata notificazione del ricorso, con sua conseguente inammissibilità, alle società terze cui si riferivano le note oggetto della richiesta ostensione****,*
[…]
se è indubitabile che la preclusione dell'accesso agli atti del procedimento tributario, sancita dall'art. 24 lettera b) della L. 7 agosto 1990, n. 241 - come sostituito dall'art. 16, comma 1, della L. 11 febbraio 2005, n. 15, nel senso che esso è escluso "nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano" - deve essere intesa, secondo interpretazione costituzionalmente orientata, in senso relativo, ossia nel senso che "...l'inaccessibilità agli atti in questione è temporalmente limitata alla fase di pendenza del procedimento tributario, non rilevandosi esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento di adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta" (così Cons. Stato, Sez. IV, 28 marzo 2012 n. 1816; vedi anche sez. IV, 9 dicembre 2011, n. 6472 e Sez. VI, 15 febbraio 2012 n. 766); ***nondimeno è pur sempre necessario che, versandosi in tema di accesso di atti non relativi al richiedente, sebbene a soggetti terzi, il richiedente puntualmente segnali e specifichi "...la consistenza del proprio interesse all'accesso, indicando le ragioni per le quali ritiene che l'acquisizione di determinati atti potrebbe essergli utile a fini difensivi (poiché) la pendenza di un contenzioso tributario non determina l'automatica insorgenza di una generalizzata legittimazione del contribuente interessato a conoscere ogni e qualsiasi atti posto in essere dall'Amministrazione tributaria" (Cons. Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4316)***».

Cons. di Stato, Sez. IV, 31 luglio 2014, sentenza n. 4046

Fattispecie relativa agli atti relativi all'accertamento con adesione - piena esercitabilità del diritto di accesso al termine del procedimento di accertamento tributario.

«- la società ricorrente in data 2 marzo 2012 aveva ricevuto un processo verbale di constatazione (P.V.C.) da parte della Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Tributaria di Treviso, avente ad oggetto avvisi di accertamento riportanti tassazioni e sanzioni per un valore superiore a 53 milioni di Euro;
- la sua istanza per accertamento "con adesione" era stata seguita da accordo solo per le annualità dal 2004-2006 e 2008-2009, mentre per le restanti annualità l'Ufficio si era riservato di svolgere ulteriori accertamenti;
- decorsi infruttuosamente i termini di legge per la definizione dell'accordo, in data 4 aprile 2013 la società aveva formulato una prima richiesta di accesso agli atti della predetta procedura di accertamento con adesione cui era seguita, in data 3 giugno 2013, un'ulteriore istanza di accesso agli atti, il cui diniego è stato impugnato davanti al Tar Veneto.
[…]
Una volta concluso il procedimento di accertamento, il diritto di accesso non può essere ulteriormente differito di talché la parte pubblica deve, su istanza della parte privata interessata, rendere disponibili tutti gli atti di riferimento *dato che, di norma, deve riconoscersi in capo al contribuente un interesse giuridicamente rilevante ad accedere agli atti relativi al procedimento tributario che lo vede coinvolto. Diversamente opinando, risulterebbe difficile comprendere come la parte privata possa altrimenti far fronte alla necessità di difendersi concretamente in altra sede giudiziaria se non le venisse consentito di accedere agli atti tributari che la riguardano.*
In linea di principio quindi, ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. b) della L. n. 241 del 1990, il diritto di accesso è esperibile da parte del contribuente, o di qualsiasi altro titolare di un interesse qualificato anche nei procedimenti di natura tributaria, ancorché la disciplina fiscale - cui rinvia espressamente la legge in materia di procedimento amministrativo - nulla disponga al riguardo».

Cons. di Stato, Sez. IV, 29 agosto 2019, sentenza n. 5953

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una verifica fiscale - selezione del contribuente attraverso consultazione di banche dati - inesistenza di ulteriori documenti (esposti, segnalazioni ecc.) - legittimo il diniego di accesso.

«1. Con il ricorso n. -OMISSIS-, proposto davanti al Tar delle Marche, la s.r.l. -OMISSIS- ha chiesto l'annullamento del provvedimento prot. n. (...) del 21.1.2016, con cui l'Amministrazione tributaria ha respinto l'istanza di accesso agli atti,

presentata dalla medesima società il 10.12.2015, dopo avere subito una verifica fiscale, e la declaratoria del proprio diritto all'accesso agli atti di interesse.
[…]
1.4. L'Amministrazione tributaria ha riscontrato negativamente l'istanza (con la nota prot. (...) del 26 marzo 2015), ritenendola inammissibile, in quanto non era stato emesso alcun avviso di accertamento da parte dell'Agenzia delle Entrate.
1.5. Nel frattempo, l'Agenzia ha emesso gli avvisi di accertamento n. (...) e n. (...).
1.6. La società -OMISSIS- ha reiterato, dunque, l'istanza di accesso, con la nota del 10 dicembre 2015, pervenuta all'Amministrazione il 15 dicembre successivo.
1.7. Con la nota impugnata, il Nucleo di Polizia Tributaria di Ancona ha negato nuovamente l'accesso, ritenendo che la relativa istanza attenesse a documenti inesistenti ed a dati inaccessibili.
2. Il Tar delle Marche, con la sentenza di cui in epigrafe, ha respinto il ricorso ed ha compensato tra le parti, integralmente, le spese di lite.
[…]
7. L'appello è infondato e va, pertanto, respinto.
8. La Sezione ritiene dirimenti, nel senso del rigetto del gravame, le seguenti considerazioni:
a) il giudice di prime cure ha correttamente osservato che la richiesta della ricorrente è volta ad acquisire atti, di qualunque natura, anche di rilevanza meramente interna, presenti negli uffici del Nucleo di Polizia Tributaria di Ancona, sulla base dei quali è stata disposta la verifica di cui al processo verbale di constatazione del 25 febbraio 2015, ed in particolare eventuali esposti, denunce e segnalazioni di terzi soggetti o interne all'Amministrazione.
b) Rispetto a questa richiesta, l'Amministrazione tributaria ha più volte rappresentato l'inesistenza di tali documenti, dal momento che la verifica è derivata dalla mera consultazione ed elaborazione dei dati presenti nelle banche dati in uso agli uffici, reperiti dalle dichiarazioni e comunicazioni provenienti dagli stessi contribuenti.
c) Non vi è ragione di dubitare che la vicenda non si sia svolta nei termini rappresentati: non esistono, all'attualità, prove o principi di prova - nemmeno a livello indiziario - in ordine all'esistenza di siffatti documenti, alternativi o anche concorrenti con l'attività di consultazione delle banche dati.
[…]
i) I precedenti giurisprudenziali citati dall'appellante confermano, e non smentiscono, il consolidato indirizzo esegetico amministrativo sulla ***necessità dei presupposti dell'esistenza materiale e dell'accessibilità al documento amministrativo***».

Cons. di Stato, Sez. IV, 24 settembre 2020, sentenza n. 5565

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una verifica fiscale - inaccessibilità degli atti solo nella fase di pendenza del procedimento tributario - la pendenza

di un procedimento penale non preclude alla parte di utilizzare l'istituto dell'accesso agli atti acquisiti nell'ambito della verifica.

«1. Il presente contenzioso ha ad oggetto il diniego di accesso agli atti in data 6 aprile 2016 che il Ministero dell'Economia e delle Finanze (d'ora innanzi il "MEF") ha opposto al signor -OMISSIS- - docente di ruolo in part-time presso un Istituto d'Istruzione di -OMISSIS- nonché odontoiatra esercente attività libero-professionale di odontoiatra - in relazione alla sua istanza del 6 marzo 2016, con la quale l'istante chiedeva, al fine di poter tutelare la propria situazione giuridica: "l'esame ed il rilascio in copia fotostatica dei seguenti documenti inerenti la verifica della GDF di -OMISSIS- iniziata il 26.3.2012 e conclusasi il 1.12.2012: 1. Questionari - richiesta dati e notizie (completi di data di invio) acquisiti nell'ambito del succitato accertamento fiscale; 2. Documenti che hanno innescato e determinato l'attività ispettiva a mio carico avviata d'iniziativa il 26.3.2012 […] *e precisamente quegli atti relath4 ad "attività infoinvestigative e alle risultanze agli atti del reparto"; 3. Foglio di Servizio della GDF con ordine d'accesso all'Istituto -OMISSIS- ed al mio fascicolo scolastico - nel corso dell'accertamento - ed i verbali relativi a tale attività; 4. Mio (presunto) certificato medico del 22.11.2011".*

[…]

1.1. Il diniego presenta la seguente motivazione: "dall'esame dell'istanza de qua non si rileva quale sia il nesso intercorrente tra l'interesse personale, attuale e concreto del richiedente e la situazione giuridicamente rilevante posta alla base della richiesta di accesso avanzata dallo stesso, finalizzata alla conoscenza di atti riguardanti l'attività ispettiva (...); il necessario rapporto di strumentalità che dovrebbe intercorrere tra l'istanza di accesso e la conoscenza necessaria a valutare la portata lesiva di atti e comportamenti. Anzi dal tenore e della genericità della richiesta si rileva che la stessa è manifestamente volta a consentire all'interessato di esperire un'attività di sostanziale controllo generalizzato sull'attività della pubblica amministrazione relativa al settore delle verifiche e dei controlli".

[…]

4. L'interessato adiva il T.a.r. per la Campania, Sede di Napoli con ricorso rubricato al n. R.G. -OMISSIS-.

4.1. L'adito T.a.r. accoglieva il ricorso con la sentenza n. -OMISSIS-, gravata nella presente sede.

[…]

10. Come correttamente sostenuto dal giudice di prime cure, l'art. 24 della L. n. 241 del 1990, nella parte in cui esclude il diritto di accesso con riferimento ai procedimenti tributari - per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano - per costante giurisprudenza va interpretato nel senso che ***la inaccessibilità agli atti relativi deve essere ritenuta temporalmente limitata alla fase di mera "pendenza " del procedimento tributario, in quanto non sussistono esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta,***

sulla base degli elementi reddituali, che conducono alla quantificazione del tributo*.*
10.1. Inoltre, ***la circostanza della pendenza di un procedimento penale non implica, come sostenuto dall'amministrazione nel provvedimento impugnato, che il ricorrente debba necessariamente avvalersi degli "strumenti normativi previsti dal codice di procedura penale" escludendo quindi la possibilità di ricorrere allo strumento dell'accesso ai documenti amministrativi****.*
10.2. Neanche sussiste nel caso in esame l'ipotesi di possibile esclusione dal diritto di accesso ai sensi del comma 6, lettera d), dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990, poiché la documentazione richiesta con l'istanza di accesso non è stata acquisita dalla Guardia di Finanza nell'espletamento di "attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini", bensì nell'ambito di una normale attività ispettiva posta in essere nell'ambito di una verifica fiscale».

Cons. di Stato, Sez. VI, 4 maggio 2021, sentenza n. 3492

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una verifica fiscale, in particolare alla relazione informativa posta a fondamento dell'accesso domiciliare e parzialmente ostesa dall'Amministrazione - accessibilità totale indipendentemente da lesioni effettive della sfera giuridica del richiedente - prevalenza del diritto di difesa - inaccessibilità degli atti solo nella fase di pendenza del procedimento tributario.

«- il signor A.M.B., esercente attività odontoiatrica, in data 13 gennaio 2020 presentava all'Amministrazione finanziaria domanda di accesso alla "Relazione informativa" della Guardia di Finanza del 27 febbraio 2019, relativa ad indagini fiscali condotte nei suoi confronti e sulla cui base il Procuratore della Repubblica aveva anche autorizzato la perquisizione del domicilio;
- la richiesta ostensiva veniva giustificata per esigenze difensive connesse all'avviso di accertamento n. (...), relativo al periodo di imposta 2014, notificatogli dall'Amministrazione finanziaria a conclusione delle predette indagini e nel frattempo impugnato davanti la Commissione Tributaria di Bolzano;
- l'Amministrazione appellante accoglieva l'istanza ostensiva solo parzialmente, in quanto consentiva sì l'estrazione di copia della relazione informativa, ma con la secretazione dell'intero Paragrafo "1. Informazione", motivata attraverso il richiamo all' art. 4 del D.M. n. 603 del 1996;
[…]
- il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, con sentenza n. 247 del 2020, in accoglimento del ricorso, ordinava all'Amministrazione resistente di esibire al ricorrente la relazione informativa in versione integrale con il solo oscuramento delle generalità del denunciante, segnalante o esponente;
[…]

- la sentenza di primo grado va integralmente confermata;
[…]
- l'interesse, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso è nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa così che la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedimentali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente da una lesione della propria sfera giuridica (in ciò si sostanzia la c.d. "autonomia" del diritto di accesso);
[…]
- la conoscenza del Paragrafo "1. Informazione" (che plausibilmente si riferisce ad una denunzia, segnalazione o esposto) riveste senza dubbio un interesse "strumentale" al fine di contestare la veridicità e l'attendibilità delle informazioni raccolte, così da consentire un sindacato di legittimità sugli atti d'indagine e sull'accesso domiciliare disposto dalla Procura della Repubblica;
[…]
- nel caso in esame, venendo in rilievo dati comuni, il dispositivo tecnico di bilanciamento è dato dal nesso di necessaria strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende durare o tutelare;
- non spetta invece alla pubblica amministrazione e, quindi, al giudice dell'accesso soppesare, in via di prognosi postuma, l'astratta idoneità della pretesa ostensiva a corroborare la linea difensiva perseguita in sede tributaria dal richiedente l'accesso, in quanto ciò compete al giudice avanti il quale la prova viene assunta (come da ultimo precisato dall'Adunanza Plenaria n. 4 del 18 marzo 2021);
[…]
- la giurisprudenza di questo Cons. è consolidata nel ritenere che l'esclusione del diritto di accesso nei procedimenti tributari sancita dall'art. 24, comma 1, lettera b), della L. 7 agosto 1990, n. 241, va interpretato nel senso che, ***soltanto nella fase di pendenza del procedimento tributario, gli atti relativi ad un accertamento fiscale sono inaccessibili****, non rilevando, al contrario, alcuna esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento, con l'adozione del provvedimento definitivo di accertamento, essendo tale fase deputata alla tutela in giudizio delle proprie situazioni giuridiche soggettive, ritenute lese dal provvedimento impositivo (ex plurimis, Sez. IV, 3 dicembre 2018, n. 6825; Sez. IV, 22 giugno 2018, n. 3847; Sez. III, 11 ottobre 2017, n. 4724);*
[…]
- in definitiva, ***dopo la notifica dell'avviso di accertamento deve riconoscersi al soggetto sottoposto a controllo fiscale la piena manifestazione del suo diritto di difesa e non sono ammesse deroghe all'accesso, al di fuori di specifiche e circostanziate esigenze di salvaguardia dell'ordine pubblico e di repressione della criminalità, che non possono essere invece motivate in modo stereotipato, semplicemente richiamando l'appartenenza ad una categoria "nominata"*** *(nel caso in esame, per l'appunto, l'Amministrazione si è limitata ad un generico richiamo alla predetta disposizione regolamentare)*».

T.A.R. Veneto Venezia, Sez. III, 17 luglio 2023, sentenza n. 1053

Fattispecie relativa all'accesso agli atti (materiale fotografico) di un'attività ispettiva della Guardia di finanza nel settore dei prezzi e delle pratiche commerciali - obbligo di ostensione - irrilevanza della natura non conclusiva dell'atto richiesto.

«In data 8 febbraio 2023, la Guardia di Finanza, -OMISSIS-, Squadra Operativa Volante, ha eseguito, presso l'impianto di distribuzione stradale di carburanti di -OMISSIS- srl, sito in-OMISSIS-, Via -OMISSIS-, due diverse attività:
In primis, ha eseguito un controllo sulla corretta esecuzione delle pratiche commerciali in ordine ai processi di acquisto/consumo a tutela dei consumatori e degli utenti.
Da tale attività è scaturito il processo verbale di operazioni compiute redatto in data 8 febbraio 2023 alle ore 13.00, con il quale i militari hanno:
(a) indicato che il controllo trae origine da una segnalazione pervenuta al numero di pubblica utilità 117, con la quale un cliente del -OMISSIS- srl ha precisato di aver effettuato rifornimento di carburante pagando con carta di credito e di aver notato, al fianco della colonnina erogatrice, un cartello indicante che al pagamento effettuato con POS sarebbe stato applicato un sovraprezzo di € 0,02 al litro;
(b) constatato, anche tramite rilievi fotografici, che la -OMISSIS- srl effettivamente applica un sovraprezzo di € 0,02 su ciascun litro di carburante erogato allorquando il pagamento del medesimo è eseguito con il POS.
In secundis, la Guardia di Finanza ha eseguito un controllo sulla corretta pubblicità ed esposizione dei prezzi al pubblico.
Da tale attività è scaturito il processo verbale di operazioni redatto in data 8 febbraio 2023 alle ore 11.20 ed il verbale di accertamento e contestazione di violazioni amministrative (ex art. 14 della L. n. 689 del 1981) n. 2/2023 con il quale la Guardia di Finanza ha contestato l'"irregolare pubblicizzazione dei prezzi dei carburanti commercializzati" consequenziale alla "omessa esposizione dei prezzi effettivamente praticati per ciascuna tipologia di carburante in maniera separata per ogni modalità di erogazione e senza sconti/promozioni".
In data 10 marzo 2023, -OMISSIS- srl ha presentato alla Guardia di Finanza - OMISSIS, Squadra Operativa Volante, l'istanza di accesso in epigrafe indicata finalizzata a prendere visione ed estrarre copia della [segnalazione n.d.r.] *e dei rilievi fotografici richiamati.*
La ricorrente, non ottenendo risposta, ha presentato ricorso ex art. 116 c.p.a. al fine di ottenere, per il tramite dell'intervento dell'Autorità giudiziaria, l'ostensione della documentazione chiesta.
[…]
La causa, infine, è stata chiamata alla camera di consiglio del 12 luglio 2023 in seno alla quale il ricorrente ha circoscritto l'oggetto dell'ostensione precisando che la

stessa non riguarda il nominativo dell'autore della segnalazione; nelle medesime circostanze di luogo e di tempo la causa è stata trattenuta in decisione.

[…]

Il ricorso è fondato.

L'argomentazione addotta dall'amministrazione, per la quale, alla luce dell'art. 12 Statuto dei diritti del contribuente, la natura non conclusiva del verbale redatto in data 8 febbraio 2023 alle ore 11:00 sarebbe di ostacolo all'ostensione della documentazione fotografica raccolta in sede di controllo e della segnalazione alla base del medesimo, non è condivisibile.

Invero, ***tra le limitazioni al diritto d'accesso previste nell'art. 22 L. n. 241 del 1990 non viene fatta menzione al carattere conclusivo o meno dell'attività amministrativa alla quale il documento di cui viene chiesta l'ostensione è correlato****.*

Al contrario, la ricomprensione degli "atti interni" nel concetto di "documento amministrativo" (art. 22, co. 1 lett. d), l. L. n. 241 del 1990 cit.) è un chiaro indice legislativo circa l'assenza del presupposto di cui si discorre.

Ad ogni modo, in entrambi i verbali scaturiti dalle attività di controllo poste in essere in data 8 febbraio 2023 viene specificato che la ricorrente, ai sensi delle disposizioni di cui alla L. 27 luglio 2000, n. 212, ha la "facoltà di comunicare osservazioni e richieste agli Uffici finanziari competenti, entro sessanta giorni dalla notifica del p.v. di constatazione redatto a conclusione dell'intervento. Al riguardo, si precisa che prima della scadenza di tale termine, salvo casi di particolare e motivata urgenza, non può essere emanato l'avviso di accertamento".

È la stessa amministrazione, quindi, a considerare il verbale redatto in data 8 febbraio 2023 alle ore 11:00 come conclusivo delle operazioni; pertanto, ***anche a voler aderire alla tesi per cui prima della conclusione delle operazioni non sarebbe possibile dare seguito alla richiesta di accesso agli atti avanzata dalla ricorrente, si dovrebbe comunque concludere per l'ostensibilità del materiale fotografico e della segnalazione oggetto della presente causa****.*

Quindi, fermo restando l'interesse della ricorrente all'ostensione della documentazione, ammesso del resto anche dalla stessa amministrazione resistente, rilevato che si tratta di documentazione nella disponibilità della Guardia di Finanza (così del resto il verbale redatto in data 8 febbraio 2023 alle 13:00 nel quale si afferma appunto che la documentazione è "conservata agli atti del reparto") ed evidenziato che dalla presentazione dell'istanza è decorso il termine di cui all'art. 25, co. 4, L. n. 241 del 1990, con conseguente formazione del c.d. silenzio-rigetto, il Collegio non può che concludere nel senso della fondatezza della pretesa della ricorrente.

Del resto, la precisazione effettuata dalla ricorrente in seno alla camera di consiglio del 12 luglio 2023 circa l'oggetto della pretesa ostensiva, nel senso di escludere dal cono d'ombra della stessa l'identità dell'autore della segnalazione, rende irrilevante l'ulteriore argomentazione frapposta dall'amministrazione all'accesso e rappresentata, come si è detto, dalle esclusioni operate dall'art. 4, lett. d) ed i), D.P.R. n. 603 del 1996.

Pertanto, alla luce di quanto detto, ***deve ravvisarsi l'obbligo per la Guardia di Finanza di esibire la documentazione richiesta, salvo l'oscuramento del dato inerente all'identità del segnalante, rispetto al quale il ricorrente, per sua stessa ammissione, non ha alcun interesse conoscitivo****».*

f. Procedimenti di impiego del personale (5)

Cons. di Stato, Sez. IV, 9 agosto 2010, sentenza n. 5452

Fattispecie relativa all'accesso agli atti inerenti alla richiesta di trasferimento da parte di un militare del Corpo - legittimità dell'accesso anche riguardo alle piante organiche dei reparti di interesse.

«1. - L'ispettore della Guardia di finanza L.C., in servizio presso il Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Puglia con sede in Bari, aspirando per motivi di assistenza familiare ad essere assegnato al Comando Compagnia di Monopoli (località più vicina al paese di residenza del nucleo familiare di origine, in data 4 gennaio 2007 presentava al Comandante regionale apposita domanda di trasferimento.
La domanda veniva respinta ed il predetto, avendo presentato osservazioni direttamente al Comandante regionale, non rispettando la linea gerarchica, veniva sottoposto a procedimento disciplinare e, senza che gli fosse inflitta una sanzione, in data 9 agosto 2007 veniva trasferito d'ufficio al Primo Nucleo Operativo di Bari.
[…]
2. - In seguito l'ispettore C. formulava istanze di accesso ai documenti in possesso dell'Amministrazione relativi alla situazione delle piante organiche dei reparti interessati sia dal suo trasferimento d'ufficio, sia dal negato trasferimento a richiesta, tenuto conto che nel 2009 egli si trovava al primo posto della graduatoria di mobilità per la destinazione di Monopoli, ma nonostante ciò non aveva ottenuto quanto richiesto.
In data 15 giugno 2009 presentava una istanza di accesso che veniva accolta solo in parte e, durante l'accesso, ribadiva di voler conoscere in particolare l'esito del procedimento disciplinare; in data 21 luglio 2009 inoltrava un'ulteriore istanza di accesso ai documenti; in relazione a tali istanze presentava poi ricorso al T.A.R. Puglia - Bari il quale, con sentenza n. 2430 del 14 ottobre 2009, lo dichiarava inammissibile per la parte relativa all'ultima richiesta (non essendo ancora trascorso il termine assegnato) e lo accoglieva per il resto motivando che "deve ritenersi prevalente l'esigenza dell'interessato di acquisire notizie indispensabili all'attivazione di eventuali iniziative giurisdizionali".
[…]
3. - Nel frattempo il Comando Regionale, con atto del 10 agosto 2009, gli negava l'accesso alla documentazione da ultimo richiesta riguardante in particolare le "carte periodiche concernenti le piante organiche trasmesse mensilmente a codesto

Comando regionale Puglia dal Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Puglia Bari, dal Comando Provinciale Bari, dal nucleo PT Bari, dal Gruppo Bari e dal 1° Nucleo Operativo, a partire dalla data di trasferimento "d'autorità" per esigenze di servizio, alla data di ricezione della presente istanza".
4. - Avverso tale provvedimento negativo l'ispettore C. ha proposto ricorso al T.A.R. il quale lo ha respinto, con la sentenza n. 2625/2009, oggetto dell'impugnativa (…)
[…]
6. - La Sezione ritiene che l'appello sia fondato, apparendo condivisibile l'assunto del ricorrente sul fatto che l'istanza del 21 luglio 2009 non era, in realtà, diretta ad effettuare un controllo "generalizzato" dell'attività amministrativa, essendo protesa, invece, al conseguimento degli elementi necessari per una eventuale azione giurisdizionale ai fini di assicurare una adeguata tutela alle pretese avanzate dall'interessato. (…) *risulta quindi* ***priva di concreto rilievo anche l'affermazione del Comando Regionale Puglia secondo cui "le piante organiche sono sottratte al diritto di accesso ai sensi del D.M. datato 29 ottobre 1996, n. 603, art. 4, lett.f"***».

Cons. di Stato, Sez. IV, 10 marzo 2014, sentenza n. 1134

Fattispecie relativa all'accesso agli atti inerenti al trasferimento d'autorità disposto nei confronti di un militare del Corpo - prevalenza dell'interesse difensivo rispetto alla tutela della riservatezza dei terzi - valutazione in astratto dell'interesse all'accesso.

«Con ricorso (RG 76/2013) il Maresciallo A. del Corpo della Guardia di Finanza S.R. impugnava dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria il trasferimento d'autorità del 22 novembre 2012 disposto nei propri confronti, con effetto immediato, dal Comandante Regionale della Guardia di Finanza, dalla Tenenza di Gubbio al Nucleo di Polizia Tributaria di Perugia, deducendo articolate censure di eccesso di potere.
Il giorno 17 aprile 2013, il M.A. presentava al suddetto Comando Regionale istanza di accesso a specifici atti inerenti il suddetto procedimento di trasferimento, motivandola con l'esigenza di tutelare il proprio diritto di difesa nell'ambito del citato giudizio pendente, tra cui copia della pianta organica, delle istanze di trasferimento per il Nucleo di Perugia da personale appartenente al Ruolo Ispettori, dei trasferimenti d'autorità per il suddetto Nucleo disposte negli anni 2010, 2011, 2012 e 2013, nonché domanda di trasferimento presentata l'11 ottobre 2012 dal Maresciallo A.C.P..
[…]
Ai sensi del summenzionato art. 24 comma 7, ***l'accesso va garantito qualora sia funzionale "a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale" (cfr. Cons. St., sez. V, 23 febbraio 2010, n.1067)****; in ogni caso,*

qualora l'accesso ai documenti amministrativi sia motivato dalla cura o la difesa di propri interessi giuridici, esso prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo, sia pure con una limitazione del diritto di accesso, consentito nella sola forma della visione degli atti in luogo dell'estrazione di copia (cfr. Cons. St., Ad. Plen., 4 febbraio 1997, n. 5)*.*
Nella specie, l'istanza di accesso avanzata dal ricorrente, odierno appellato, risulta formulata in rapporto di stretta strumentalità con la difesa in giudizio del proprio interesse legittimo oppositivo avverso il trasferimento d'autorità impugnato innanzi all'adito T.A.R., risultando pertanto correlata ad interesse sostanziale qualificato e differenziato, diversamente da quanto sostenuto dall'Amministrazione appellante.
L'interesse all'accesso ai documenti, poi, deve essere valutato in astratto, senza che possa essere operato, con riferimento al caso specifico, alcun apprezzamento in ordine alla fondatezza o ammissibilità della domanda giudiziale che gli interessati potrebbero eventualmente proporre sulla base dei documenti acquisiti mediante l'accesso e quindi la legittimazione all'accesso non può essere valutata "alla stessa stregua di una legittimazione alla pretesa sostanziale sottostante" *(cfr. Cons. St., sez. V, 10 gennaio 2007, n. 55)*».

T.A.R. Puglia Bari, Sez. I, 22 gennaio 2020, sentenza n. 72

Fattispecie relativa al rigetto dell'istanza di trasferimento per situazioni straordinarie presentata da un appartenente alla Guardia di finanza - richiesta di accesso agli atti relativi ai pareri espressi dalla gerarchia, alle piante organiche del reparto di provenienza e dei reparti ambiti e ai trasferimenti disposti presso tali reparti negli ultimi due anni - legittimo sottrarre all'accesso le piante organiche dei reparti - Impossibilità di esigere elaborazione di dati - sufficiente l'ostensione dei soli pareri.

«[…]
In data 18 giugno 2019, il ricorrente presentava istanza di accesso agli atti relativi al suo procedimento amministrativo di trasferimento ed, in particolare, chiedeva l'accesso e l'estrazione di copia:
1. dei pareri espressi dalle autorità gerarchicamente superiori a sostegno della domanda;
2. delle piante organiche in forza al comando di -OMISSIS- e relativi reparti di appartenenza;
3. dell'elenco dei militari trasferiti negli ultimi due anni presso i comandi di -OMISSIS- ed -OMISSIS-, con le relative motivazioni.
Con la nota in oggetto, l'Amministrazione intimata accoglieva l'istanza limitatamente ai soli pareri di cui al punto n. 1, rigettandola per il resto in quanto destinata ad accedere ad atti non ostensibili e sottratti all'accesso (per il n. 2), ovvero generica e

finalizzata ad un controllo generalizzato dell'operato dell'Amministrazione (quanto al n. 3).
Insorgeva il ricorrente avverso tali esiti provvedimentali, evidenziandone l'illegittimità sub specie, in particolare, di plurime violazioni di legge (art. 24 L. n. 241 del 1990; art. 9 D.P.R. n. 184 del 2006; art. 24 Costituzione; art. 97 Costituzione) e dell'eccesso di potere, nelle forme sintomatiche dell'irragionevolezza, dell'illogicità manifesta e dell'omessa motivazione.
[…]
Nel merito il ricorso è inammissibile.
Come è noto, il diritto di accesso ex artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990 è riconosciuto esclusivamente a "tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" (art. 22 cit.).
Cionondimeno, ai sensi del combinato disposto degli artt. 24, comma 6, della L. n. 241 del 1990, 4, lettera h), dei D.M. 29 ottobre 1996, n. 603, nonché in base agli artt. 1048 e 1049 del D.P.R. n. 90 del 2010, ***le piante organiche quali quelle richieste dal ricorrente sono sottratte all'accesso, in quanto trattasi di documenti recanti informazioni riguardanti le dotazioni e l'organizzazione logistica di strutture militari, la cui diffusione potrebbe determinare potenziali rischi in termini di sicurezza delle caserme, incidendo eventualmente sul buon funzionamento dei servizi di polizia loro affidati****.*
Quanto poi all'ulteriore richiesta ostensiva - avente ad oggetto l'accesso all'elenco dei militari trasferiti negli ultimi due anni *presso i comandi di-OMISSIS-ed -OMISSIS-, con le relative motivazioni -* ***anch'essa non può essere accolta, sia perché volta a porre in essere un inammissibile sindacato generale sull'attività amministrativa, sia perché il suo eventuale accoglimento implicherebbe la necessaria elaborazione di un apposito documento modellato sulle esigenze conoscitive del ricorrente****, piuttosto che la semplice ostensione di un documento preesistente.*
[…]
Del resto, anche secondo l'insegnamento del Consiglio di Stato, ***il diritto di accesso ai documenti postula, ai sensi dell'art. 24 comma 7, L. 7 agosto 1990, n. 241, la dimostrazione di una assoluta necessità e non mera utilità del documento cui si chiede di accedere, tanto più nei casi in cui l'accesso sia esercitato non già in relazione agli atti di un procedimento amministrativo di cui il richiedente è parte, ma in relazione agli atti di procedimenti amministrativi rispetto ai quali il richiedente è terzo****, non configurandosi, di conseguenza, la posizione legittimante quando i documenti richiesti non sono necessari per la difesa in giudizio, ma solo utili per articolare la difesa in giudizio secondo una particolare modalità, ossia per articolare una particolare censura (cfr. Cons. St., Sez. V, 7 giugno 2013, n. 3137) di cui, invero, appare molto dubbia la possibile pregnanza.*
Da quanto sin qui evidenziato consegue l'inammissibilità dell'introdotto ricorso».

Cons. di Stato, Sez. II, 28 aprile 2021, sentenza n. 3426

Fattispecie relativa all'accesso al fascicolo personale di un militare in relazione al diniego delle proprie istanze di trasferimento - accessibilità anche in ordine alla utilizzabilità dei documenti in giudizio.

«2. Con l'appello in esame il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha chiesto la riforma della sentenza n. 629/2017 del 31.05/12.06.2017, emessa dal T.A.R. Puglia - Bari - Sezione Terza con cui è stato accolto il ricorso (n. 1153/2016) proposto per l'annullamento della nota con cui è stata respinta la richiesta di accesso agli atti del M.C.L.C.
(Nelle sentenze di primo grado e di appello non sono elencati i numerosi documenti oggetto d'accesso, per l'individuazione dei quali viene fatto rinvio all'istanza di accesso. Tuttavia si fa espresso riferimento, tra gli altri, ai documenti contenuti nel fascicolo personale del militare e alle piante organiche relative ai reparti di provenienza e oggetto della domanda di trasferimento).
[…]
*- è pacifico in giurisprudenza che **una istanza di accesso non può essere ritenuta generica se il richiedente non sa se detto documento esista o meno (cfr., ex multis, Cons. di Stato, IV, n. 690-2012).** In tali casi, infatti, l'Amministrazione è, al più, tenuta a fornire la prova dell'inesistenza del documento, ma non può limitarsi a sostenere la genericità della richiesta;*
*- **il dipendente pubblico ha diritto ad accedere al proprio fascicolo personale**, senza che, in proposito, possano rilevare ragioni ostative prevalenti rispetto al diritto del dipendente pubblico di accedere ad ogni atto che lo riguarda;*
*- **l'accesso ai documenti va consentito anche quando la relativa istanza è preordinata alla loro utilizzazione in un giudizio, senza che sia possibile operare alcun apprezzamento in ordine all'ammissibilità ovvero alla fondatezza della domanda o della censura che sia stata proposta o che si intenda proporre, la cui valutazione spetta soltanto al giudice chiamato a decidere, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990** (cfr., Cons. di Stato, Adunanza Plenaria, 18 marzo 2021, n. 4)*».

Cons. di Stato, Sez. II, 8 maggio 2023, sentenza n. 4590

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un militare in relazione al diniego di istanza di trasferimento *ex* art. 42-bis d.lgs. n. 151/2001 - inaccessibilità dei

documenti richiesti - divieto di controllo generalizzato sull'attività della P.A. - carenza di interesse.

«1.Con l'appello in esame, il Ministero dell'Economia e delle finanze - Comando generale della Guardia di Finanza impugna la sentenza -OMISSIS-con la quale il TAR per il Lazio, sez. IV, ha accolto il ricorso proposto dalla signora -OMISSIS- e, previo annullamento della determinazione del Capo dell'Ufficio personale ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanzieri 22 aprile 2022 n. 118092 ha disposto l'accesso della stessa ai documenti amministrativi richiesti.

[…]

La presente controversia attiene al parziale diniego di accesso opposto dall'amministrazione all'istanza proposta dalla -OMISSIS-. Quest'ultima - a seguito del rigetto della propria istanza di trasferimento ex art. 42bis D.Lgs. n. 151 del 2001 presso una sede della Guardia di Finanza ubicata nell'ambito territoriale di -OMISSIS- - presentava istanza di accesso al fine di ottenere "tutta la documentazione, anche interna ed in qualsiasi modo denominata, formata nell'ambito del procedimento".

L'amministrazione accoglieva parzialmente l'istanza, denegando tuttavia l'accesso:

- alla "visione delle piante organiche del reparto di appartenenza e delle sedi richieste", eccependo che l'accesso non era consentito "ai sensi dell'art. 4, lett. h), del D.M. n. 603 del 1996";

- ai "trasferimenti disposti in entrata e in uscita, sia ordinari che straordinari, per gli anni 2021 e 2022 e dal momento della presentazione della richiesta di trasferimento", poiché tale documentazione non "atterrebbe al procedimento amministrativo de quo", di modo che non si ravviserebbe "un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è richiesto l'accesso".

[…]

risulta legittimo il diniego (parzialmente) opposto dall'amministrazione *all'istanza di accesso a suo tempo avanzata dall'attuale appellata, in quanto:*

- con riferimento alla pluralità di piante organiche, le notizie da esse ricavabili sono state comunque fornite dall'amministrazione, mediante ostensione dei "dati organici" da essa utilizzati per istruire il procedimento di trasferimento a domanda, ***né risulta, a fronte di ciò, l'indispensabilità a fini difensivi della formale pianta organica del reparto di appartenenza e di quelle delle sedi richieste****;*

- ***con riferimento ai provvedimenti di trasferimento in entrata ed in uscita emanati per ben due anni, ciò rappresenta a tutta evidenza un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione****, non appuntandosi la richiesta - in disparte ogni valutazione in ordine al suo collegamento ed utilità con i fini difensivi - su singoli e precisi provvedimenti ma sugli atti di una complessiva e pluriennale attività dell'amministrazione*».

g. Procedimenti selettivi (8)

Cons. di Stato, Sez. IV, 4 aprile 2012, sentenza n. 2005

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi allo svolgimento di un concorso per il reclutamento di 271 allievi vice-ispettori della Polizia penitenziaria - principio di tendenziale prevalenza del diritto di difesa dell'istante rispetto agli interessi pubblici sottesi alle specifiche cause di esclusione previste - legittimità dell'esercizio del potere di differimento dell'ostensione al cessare dell'interesse pubblico alla riservatezza e alla speditezza delle operazioni concorsuali.

«*Con sentenza 21 novembre 2011, n. 9140, il T.A.R. per il Lazio, Sez. I quater, accoglieva il ricorso proposto dal signor M.T. nei confronti del diniego di accesso ai documenti amministrativi relativi all'esclusione dal concorso per il reclutamento di 271 allievi vice ispettori, bandito dal Ministero della giustizia, e per l'effetto annullava in parte qua l'art. 4 del D.M. 25 gennaio 1996, n. 115, parimenti impugnato, come pure il diniego di accesso, ordinando all'Amministrazione di provvedere al rilascio della documentazione richiesta nel termine di trenta giorni.*

L'Amministrazione interponeva appello, considerando il diniego annullato atto dovuto alla luce del disposto dell'art. 4 del D.M. 25 gennaio 1996, n. 115 citato e ritenendo legittima questa ultima disposizione.

Alla camera di consiglio del 13 marzo 2012 l'appello veniva chiamato e trattenuto in decisione.

Motivi della decisione.

L'appello è fondato e va perciò accolto.

L'art. 22, co. 2, della L. 7 agosto 1990, n. 241, stabilisce che "l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza. Aggiunge il co. 3 che "tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6.".

L'art. 24, dopo aver elencato i documenti per i quali il diritto di accesso è escluso (co. 1) e posto a carico delle singole P.A. l'onere di individuare le categorie relative, nell'ambito dei documenti da esse formate o comunque nella loro disponibilità (co. 2), aggiunge che "l'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento (co. 4).

Non vi sono ragioni per escludere che un tale potere sussista anche con riguardo ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici, per i quali il co. 7 garantisce comunque l'accesso ai richiedenti. Depongono in questo senso considerazioni sistematiche: il termine "comunque" deve intendersi nel senso che ***la tutela di tali interessi va comunque garantita anche nell'ambito di quei regolamenti mediante i quali il Governo, ai***

sensi del precedente co. 6, può prevedere determinate fattispecie di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi*.*
In altri termini, ***anche per i documenti richiamati dal co. 7 vale quel potere di differimento che con tutta evidenza serve a contemperare le ragioni dell'interesse pubblico con quelle del privato****.*
Questo è precisamente il caso di specie.
E' indubbio che l'appellato, avendo preso parte alla procedura concorsuale ed essendone rimasto escluso all'esito delle prove scritte, è titolare di "un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso" che - ai sensi dell' 2 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 - è presupposto di esercizio del diritto di accesso.
Peraltro l'art. 4 del D.M. 25 gennaio 1996, n. 115 - adottato dal Ministero di grazia e giustizia in applicazione dell'art. 24 della citata L. n. 241 del 1990 - sottrae all'accesso la documentazione attinente ai lavori delle commissioni giudicatrici di concorso, fino all'esaurimento delle procedure concorsuali (lett. e).
Coerentemente con questa disposizione l'Amministrazione destinataria della richiesta di accesso - con nota dell'11 settembre 2011 - ha rinviato il soddisfacimento della richiesta stessa alla conclusione della procedura in argomento.
Senza negare l'interesse del privato, ma solo rinviandone il soddisfacimento a una data successiva, la disposizione tutela al tempo stesso l'interesse pubblico alla riservatezza e alla speditezza delle operazioni concorsuali. Non vi è dunque motivo per dichiararne la illegittimità.
Accolto l'appello, alla luce della natura della controversia sussistono tuttavia giustificate ragioni per compensare tra le parti le spese di giudizio.
P.Q.M.
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla la sentenza impugnata».

Cons. di Stato, Sez. IV, 17 luglio 2014, sentenza n. 3781

Fattispecie relativa all’accesso agli atti di una procedura di concorso, per titoli ed esami, per l'ammissione di 121 allievi Vice - brigadieri della Guardia di finanza al 14° Corso - rigetto dell’istanza finalizzata a valutare la sussistenza dei presupposti per presentare un esposto alla Procura della Repubblica.

«Con ricorso inizialmente proposto innanzi al TAR della Puglia, il sig. M.L., appuntato della Guardia di Finanza esponeva di aver partecipato ad un concorso, per titoli ed esami, finalizzato all'ammissione di 121 partecipanti al 14 Corso per allievi Vice - Brigadieri della Guardia di Finanza, riservato al Ruolo appuntati e finanzieri del Corpo. Da detto concorso il medesimo veniva escluso, in applicazione dell'art. 2, comma 1, lett. d) del Bando. Analoga determinazione veniva assunta nei

confronti del collega C., con provvedimento che, tuttavia, veniva annullato dalla stessa amministrazione.
Il ricorrente, pertanto, presentava un'istanza di accesso (in data 7 febbraio 2012) chiedendo di conoscere tutti gli atti della procedura.
Nella medesima istanza, rappresentava che la richiesta di accesso era in particolare finalizzata a valutare la sussistenza dei presupposti per presentare un esposto alla Procura della Repubblica. L'amministrazione rigettava la domanda, facendo rilevare, tra l'altro, che "non sono ammissibili istanze di accesso finalizzate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".
1.3.- Con la sentenza epigrafata il TAR ha accolto il ricorso.
2.- Di qui l'appello del Ministero della difesa, affidato ai motivi trattati nel prosieguo dalla presente decisione.
[…]
il TAR, premessa un'ampia esposizione dei principi delineati dalla giurisprudenza e che avrebbero legittimato un esito positivo della domanda in questione, ha in particolare ritenuto che nel caso in esame ***è da escludersi "il carattere meramente esplorativo dell'istanza di accesso, in quanto il ricorrente ha chiaramente circoscritto documenti di suo specifico interesse****".*
1.2.- La decisione viene criticata dal Ministero appellante, per mezzo di una serie di motivi, i quali possono essere riassunti come segue:
a)- il ricorso di primo grado avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile, alla luce della natura confermativa del provvedimento da ultimo adottato, sia considerando l'identica prospettazione dell'interesse da parte di tutte le istanze, sia che avverso due istanze si era registrata la non contestazione in sede giurisdizionale da parte dell'interessato;
b)- l'interessato, in data 15.11.2010, aveva avuto modo di accedere alla documentazione inerente la sua esclusione dal concorso;
c)- la giurisprudenza, con riferimento alla materia concorsuale, ha posto in rilievo la sussistenza di un divieto di istanze tese ad un generalizzato controllo dell'operato dell'amministrazione;
d)- il nesso di strumentalità sostenuto dal ricorso introduttivo (tutela giurisdizionale), appare in stridente contrasto col contenuto della domanda di accesso, finalizzato ad una denunzia penale, in correlazione alla posizione di altro concorrente e quindi ad una indebita ingerenza nelle scelte della p.a.;
e)- la tesi della necessità dei documenti non regge neppure al fine di dimostrare la censura di disparità di trattamento, poiché questa non è configurabile in una fattispecie in cui non sussiste quell'assoluta identità di situazioni che dimostra l'irrazionalità delle differenze di trattamento;
f) in rapporto alle disposizioni del bando, i provvedimenti adottati con riferimento alla posizione del concorrente C. rivestono natura vincolata, per cui la loro acquisizione non avrebbe potuto in alcun modo giovare al richiedente.
2.- Nel merito il Collegio osserva quanto segue.
2.1.- Non possono essere accolti i rilievi sopra riassunti ai punti "e" ed "f"; essi accedono a questioni sostanziali inerenti alla legittimità degli atti e del procedimento

cui si correlano le istanze di accesso, mentre l'"actio ad exhibendum" verte specificamente sulla sussistenza dei presupposti di legge per esercitare l'accesso stesso e, specularmente, dell'esistenza di elementi ostativi al medesimo.
2.2.- Ad analoga conclusione negativa si perviene con riguardo ai motivi riepilogati sub "a" e "b"; in particolare, non assume rilievo ostativo la mancata impugnazione del diniego reso sulle le altre tre domande presentate (15.4.2011, 28.7.2011 e 26.11.2011) anteriormente a quella originante la controversia in esame (7.2.2012).
2.3. - ***L'appello è invece meritevole di accoglimento con riferimento alle censure di cui ai punti "c" e "d", vale a dire le doglianze che lamentano come il primo giudice****, nel delibare l'istanza d'accesso 7.2.2012 (di cui si tratta),* ***abbia in sostanza sancito un diritto ad un controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione in ordine alla vicenda di riferimento****. Tale conclusione emerge in effetti se si esamina la specifica domanda di accesso che ha dato origine alla controversia; ed invero essa indica in tutta chiarezza lo scopo di approntare una denunzia penale innanzi al giudice ordinario sui fatti inerenti al procedimento concorsuale. Al riguardo* ***il Collegio ritiene che la indicata motivazione sia ben lontana dall'àmbito dei principi sanciti dall'ordinamento in materia in punto legittimazione del richiedente all'accesso documentale amministrativo, poiché del tutto evidentemente tesa a sollecitare un controllo non spettante al cittadino neppure pel tramite del diritto di cui si controverte. Occorre infatti ricordare che la posizione legittimante la richiesta di accesso deve ricollegarsi comunque alla necessità di procedere ad una tutela giurisdizionale di un interesse giuridicamente rilevante in titolarità del soggetto richiedente****».*

Cons. di Stato, Sez. IV, 6 marzo 2017, ordinanza n. 1013[6]

Fattispecie relativa all'accesso agli atti del concorso per esami per l'ammissione di 53 allievi ufficiali all'Accademia della Guardia di finanza - prevalenza del diritto di accesso sul diritto d'autore.

«1. La parte appellata ha chiesto, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a, l'annullamento del provvedimento adottato il 27 agosto 2014 dal Centro di Reclutamento della Guardia di Finanza di limitazione del diritto d'accesso alla documentazione relativa ai libretti dei test svolti nell'ambito delle prove attitudinali del concorso per esami per l'ammissione di 53 allievi ufficiali all'Accademia.
[…]

[6] Nel caso di specie, il Consiglio di Stato si è espresso, con ordinanza collegiale, sull'appello proposto dalla Guardia di finanza avverso l'ordinanza di primo grado del T.A.R. Lazio Roma (n. 1895/2015), pronunciata in merito all'istanza ai sensi dell'art. 116, comma 2, del codice del processo amministrativo («*in corso di causa*»), nell'ambito del «*concorso per esami per l'ammissione di 53 allievi ufficiali nel ruolo normale dell'accademia - anno accademico 2014-2015*», con specifico riferimento all'accertamento del diritto di accesso alla documentazione delle prove attitudinali, ritenuta utile ai fini della decisione del ricorso principale incardinato da un candidato al citato concorso. Il ricorso principale risulta estinto per perenzione.

In particolare, la Guardia di Finanza ha escluso: "la possibilità di estrarne copie fotostatiche o trascriverne il contenuto, per motivi connessi alle normative vigenti in materia di copyright e diritto d'autore, nonché alla divulgazione dello specifico materiale testologico, in quanto, essendo riutilizzabile in successive procedure concorsuali del Corpo, la sua diffusione potrebbe compromettere il buon andamento dei futuri accertamenti attitudinali".
[…]
7. Il TAR del Lazio rileva che ***il diritto di accesso non può essere limitato dalla coesistenza sul documento del diritto di autore, fermo restando che l'esercizio dello stesso non può mai legittimare successive forme di sfruttamento economico della riproduzione documentale ottenuta****.*
Evidenzia, inoltre, che la copia resa in occasione dell'accesso è posta sotto la responsabilità del soggetto interessato che ne risponde per utilizzi diversi da quelli strumentalmente collegati alla tutela della propria posizione giuridica.
In questi limiti pertanto può ritenersi priva dei vizi denunciati dall'appellante l'ordinanza impugnata, posto che ***appare proporzionale e ragionevole assicurare il diritto all'accesso anche se lo stesso ha ad oggetto documenti tutelati dal copyright***».

T.A.R. Lazio Roma, Sez. IV, 5 agosto 2022, sentenza n. 11050

Fattispecie relativa a procedura selettiva per il conferimento di incarichi di collaborazione connessi all'attuazione del PNRR nella Regione Siciliana - ampia facoltà di accesso ai documenti amministrativi della procedura.

«*va richiamato il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui "in linea di principio, sussiste il diritto di accedere a tutti gli atti della procedura concorsuale e non vi sono limiti ai documenti ostensibili, essendo noto che le domande e i documenti prodotti dai candidati, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati di un concorso pubblico costituiscono documenti rispetto ai quali deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza e tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza della valutazione" (cft., ex plurimis, T.A.R. Roma, Lazio, sez. II, 10/12/2019, n. 14140)*».

Cons. di Stato, Sez. II, 20 giugno 2023, sentenza n. 6061

Fattispecie relativa a procedura per merito comparativo per l'ammissione al corso di formazione dirigenziale per la nomina a Medico Capo della Polizia di Stato - diniego di accesso ai fascicoli personali dei concorrenti (59) per eccessiva onerosità, ipotizzato controllo generalizzato sull'azione

amministrativa e sopravvenuta carenza di interesse (ottenimento *medio tempore* della nomina) - illegittimità.

«[…] *la dott.ssa D.B. ha proposto istanza ex art. 116, comma 2, c.p.a. per l'accertamento del suo diritto all'accesso alla documentazione amministrativa già richiesta in data 6 settembre e 13 ottobre 2022 (relativa, in particolare a:*
[…] *5) fascicolo personale degli altri partecipanti alla procedura di scrutinio per merito comparativo per l'ammissione al Corso di Formazione Dirigenziale per la nomina a Medico Capo della Polizia di Stato).*
Invero l'Amministrazione aveva dato accesso solo al suo stato matricolare, differendo l'ostensione della restante documentazione al termine della procedura e manifestando esplicito dissenso, giustificato da profili di tutela della riservatezza dei terzi, in relazione alla richiesta di accesso ai fascicoli personali dei concorrenti.
[…]
il TAR ha condiviso il rilievo difensivo dell'Amministrazione relativo alle possibili esigenze di riservatezza dei dati in essi contenuti e per tali documenti ha disposto che l'accesso avvenga tramite la sola esibizione, se del caso con opportuni oscuramenti, della documentazione "rilevante ai fini della compilazione delle schede di valutazione che hanno assunto rilevanza ai fini dell'attribuzione del punteggio nell'ambito della procedura di selezione per cui è causa".
2. L'Amministrazione ha proposto appello avverso tale decisione, limitatamente al capo relativo all'accesso ai fascicoli personali degli altri 59 concorrenti, sostenendo che detto accesso:
- realizzerebbe in concreto un "controllo generalizzato" con finalità "palesemente esplorative" dell'attività dell'amministrazione;
- sarebbe troppo gravoso e "impraticabile alla luce dell'ingente attività di ricerca/analisi/elaborazione documentale imposta e dell'impossibilità di quantificare le risorse interne da adibire per il soddisfacimento di simile pretesa";
- sarebbe inutiliter datum, "tenuto conto della sostanziale irrilevanza dell'interesse conoscitivo sotteso all'istanza di accesso, avendo la dott.ssa B. comunque ottenuto il bene della vita agognato (la promozione a medico capo a decorrere dal 1 luglio 2022)".
[…]
6. Nel merito si osserva che gli argomenti opposti d'amministrazione appellante, limitati ai capi di pronuncia sui quali non si è già formata acquiescenza, sono infondati.
6.1. Invero, quanto al preteso rischio che l'accesso ai fascicoli personali degli altri candidati possa determinare un controllo generalizzato dell'operato dell'Amministrazione, è da rilevare come la giurisprudenza ha da tempo affermato che l'esercizio del diritto di accesso agli atti di una procedura selettiva da parte di uno dei partecipanti si configura come accesso endoprocedimentale, riguarda anche i documenti prodotti dagli altri candidati al fine di partecipare al concorso ed è finalizzato alla verifica di un determinato procedimento amministrativo nel quale il richiedente e gli altri soggetti interessati dall'accesso sono parti; sicchè da una parte

non può negarsi la ricorrenza di un interesse concreto, specifico e attuale in capo all'odierna appellata e d'altra parte neppure può parlarsi di un preteso controllo generalizzato sull'attività dell'amministrazione.

6.2. Quanto alle dedotte difficoltà organizzative che giustificherebbero il diniego di accesso, le stesse, oltre ad essere genericamente indicate e non agevolmente apprezzabili a fronte di una platea di partecipanti di modesta consistenza (si tratta di 59 concorrenti), risultano comunque recessive sia in considerazione della potenziale rilevanza dei documenti in questione rispetto all'esercizio del diritto di difesa in giudizio (rectius, di azione) della parte, sia in considerazione del fatto che i 59 fascicoli personali di cui si discute riguardano altrettanti medici principali della Polizia di Stato che hanno preso servizio, a conclusione del 14 corso di formazione iniziale per l'immissione nella carriera dei Medici della Polizia di Stato, solo nel dicembre 2019, sicchè, inerendo la valutazione di causa il triennio 2019/2021, il materiale raccolto nei fascicoli personali non si immagina come particolarmente ponderoso. Né può condividersi la censura di carenza di interesse della parte ricorrente rispetto all'accesso ai fascicoli personali degli altri candidati, atteso che questi ultimi, all'evidenza, ben possono contenere elementi rilevanti al fine della selezione di cui si discute.

6.3. Quanto infine all'asserita (sopravvenuta) carenza di interesse della ricorrente perché già ammessa al corso, occorre rilevare che non ha trovato alcuna controdeduzione la ragionevole replica dell'interessata secondo cui l'accesso alla qualifica di medico capo e di medico veterinario capo avviene, nel limite dei posti disponibili, mediante scrutinio per merito comparativo e superamento del corso di formazione dirigenziale, ferma restando, per coloro che superano il corso, la collocazione in ruolo secondo gli esiti dello scrutinio; con la conseguenza che per conseguire il "bene della vita" cui aspira l'interessata non solo deve frequentare il corso di formazione dirigenziale, ma deve anche superarlo collocandosi in posizione utile di graduatoria, così che non può dubitarsi della perdurante sussistenza dell'interesse.

7. L'appello deve essere pertanto respinto».

T.A.R. Lazio Roma, Sez. IV, 11 luglio 2024, sentenza n. 14087

Fattispecie relativa ad accesso agli atti relativi all’accertamento attitudinale di un candidato, escluso dal concorso per il reclutamento di allievi finanzieri, sia con riferimento alla procedura in corso sia a quella analoga svoltasi l’anno precedente - differimento per esigenze di buon andamento della P.A. quanto al concorso in atto e diniego quanto al precedente - posizione differenziata ed esigenze defensionali dell’istante - illegittimità del differimento per la procedura in atto - legittimità del diniego quanto al precedente concorso (tentativo di controllo generalizzato).

«Espone il ricorrente di aver partecipato al concorso, per titoli ed esami, per il reclutamento di 1673 allievi finanzieri - anno 2023, indetto con determinazione del Comandante Generale della Guardia di Finanza n. 274292 del 21 settembre 2023.
In esito agli accertamenti attitudinali, con verbale del 31 gennaio 2024, l'interessato veniva giudicato dalla sottocommissione del concorso in questione "non idoneo" e, per tale ragione, escluso dal concorso. Ha chiesto, quindi, di prendere visione di:
- "tutti gli atti formati dall'Amministrazione a seguito degli accertamenti psico-fisici ed attitudinali condotti… nell'ambito del concorso indicato in riferimento";
- "tutti gli atti da cui ricavare le valutazioni che hanno condotto l'amministrazione a ripetere gli accertamenti psicologici/psichiatrici… nel presente concorso, oltre ai risultati dei test e degli esami compiuti a tal fine";
- "tutti gli atti formati dall'Amministrazione a seguito degli accertamenti psico-fisici ed attitudinali condotti… nell'ambito del concorso svolto nei 365 giorni antecedenti a quello indicato in riferimento, nonché i risultati di tali esami".
Il Comandante del Centro di reclutamento della Guardia di Finanza ha accolto l'istanza "limitatamente alla procedura concorsuale per l'anno 2023", differendone l'esecuzione "ai sensi dell'art. 9, comma 2, del D.P.R. n. 184 del 2006, in quanto "la … fase relativa agli accertamenti attitudinali non è ancora terminata e tale modalità operativa si stima necessaria per la salvaguardia delle "specifiche esigenze dell'Amministrazione" legate alla necessaria riservatezza che deve connotare la documentazione concorsuale in costanza di espletamento del relativo iter e fino alla definizione della specifica fase selettiva".
A sostegno della proposta impugnativa, la parte ha argomentato la violazione degli artt. 3, 24, comma 7, e 25, comma 3, della L. n. 241 del 1990 e l'eccesso di potere e difetto di motivazione del provvedimento impugnato.
Quanto alla documentazione richiesta dal ricorrente relativa agli atti del precedente concorso al quale il ricorrente aveva partecipato, l'Amministrazione ha invece ritenuto l'istanza "generica, astratta e non attuale".
La chiara preordinazione dell'esercitato accesso a finalità difensive consente di apprezzare la fondatezza delle dedotte censure con riferimento ai soli accertamenti attitudinali svolti nei confronti dell'odierno ricorrente, senza che rivelino concludenza esigenze di differimento della ostensione dei relativi rilievi documentali all'esito della procedura selettiva, ininfluente ai fini di che trattasi in ragione della differenziata e qualificata posizione rivestita dall'interessato.
Non può invece essere accolta la domanda di parte, relativamente agli accertamenti psico-fisici ed attitudinali svolti, anche nei confronti di altri aspiranti, ovvero agli "accertamenti… condotti… nell'ambito del concorso svolto nei 365 giorni antecedenti a quello indicato in riferimento, nonché i risultati di tali esami", atteso che viene in tale ipotesi a configurarsi una sorta di controllo generalizzato sull'attività della procedente Amministrazione, la cui concludenza non è stata, peraltro, adeguatamente comprovata quanto alle esigenze defensionali di parte».

T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. IV, 16 ottobre 2024, sentenza n. 2872

Fattispecie relativa a concorso indetto da Azienda Sanitaria - istanza di accesso finalizzata a contestare la graduatoria - interesse ostensivo adeguatamente motivato - illegittimità del diniego - richiama i principi di Cons. di Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, sentenza n. 4.

«*7. Osserva in generale il Collegio che, in tema di accesso agli atti cd. difensivo, la giurisprudenza amministrativa ha in modo condivisibile affermato che: "In materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare.*

La pubblica amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adìto nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990." (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza del 18 marzo 2021, n. 4; in senso conforme, Consiglio di Stato, VI Sezione, sentenza del 7 aprile 2023, n. 3589).

7.1 Nel caso all'esame, l'istanza di accesso sinteticamente riferisce di un interesse ostensivo correlato strumentalmente alla necessità di contestare la graduatoria della procedura assunzionale condotta dalla A.D.P., che appare, alla luce della divisata giurisprudenza, motivazione idonea e sufficiente a determinare l'integrale accoglimento dell'istanza di accesso così come formulata dalle ricorrenti.

7.2 Alla luce della richiamata giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, il ricorso è fondato anche perché l'amministrazione ha diniegato il diritto d'accesso compiendo una valutazione non consentita in ordine alla rilevanza della documentazione richiesta.

7.3 Peraltro, si osserva ancora come il diritto alla riservatezza dei concorrenti di una procedura selettiva pubblica è, di norma, sempre recessivo rispetto all'interesse all'accesso manifestato da altri candidati.

7.3.1 Anche in detta prospettiva il ricorso è fondato, sulla base del condivisibile orientamento giurisprudenziale secondo cui: "In materia di pubblici concorsi "Sussiste il diritto di accedere a tutti gli atti della procedura concorsuale e non vi sono limiti ai documenti ostensibili, essendo noto che le domande e i documenti

prodotti dai candidati, i verbali, le schede di valutazione e gli stessi elaborati di un concorso pubblico costituiscono documenti rispetto ai quali deve essere esclusa in radice l'esigenza di riservatezza e tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla selezione, hanno acconsentito a misurarsi in una competizione di cui la comparazione dei valori di ciascuno costituisce l'essenza della valutazione" (T.A.R. Lazio, Roma , Sez. IV , 5 agosto 2022 , n. 11050)." (ex multis, Tar Piemonte, III Sezione, sentenza del 10 giugno 2024, n. 624)».

Cons. di Stato, Sez. II, 8 novembre 2024, sentenza n. 8934

Fattispecie relativa all'accesso agli atti del concorso, per titoli ed esami, per l'ammissione di n. 403 Allievi Marescialli al 24° corso riservato agli appartenenti ai ruoli di sovrintendenti e appuntati della Guardia di finanza - inidoneità attitudinale del candidato - differenza tra accesso difensivo e accesso partecipativo - requisito dell'indispensabilità dell'accesso nel caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale - carente motivazione dell'istanza per esigenze difensive - limitazione dell'accesso.

«1. Il Sig. -OMISSIS- Vice Brigadiere della Guardia di Finanza, ha partecipato al concorso, per titoli ed esami, per l'ammissione di n. 403 Allievi Marescialli al 24 corso riservato agli appartenenti ai ruoli di sovrintendenti e appuntati, venendo giudicato il 25 settembre 2023, in sede di accertamento dell'idoneità attitudinale, "non idoneo" e restando pertanto escluso dalle successive prove.
2. Esercitando la facoltà regolata dagli artt. 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241, nella forma della estrazione di copia prevista dall'art. 25, ha richiesto di acquisire copia della documentazione relativa all'accertamento attitudinale eseguito nei suoi confronti ed in particolare:
- degli atti del libretto test "BFQ-2 rapporto interpretativo" e "GAT-2 General Ability Test-2 test astratto" e alla relativa griglia di valutazione con possibilità di verifica della effettività degli errori e correttezza attribuzione punteggio";
- ai fini comparativi, dei "medesimi atti amministrativi contenuti nel fascicolo di almeno quattro candidati concorrenti vincitori al fine di verificare la correttezza delle valutazioni conclusive".
[…]
15. L'accesso di cui è causa non è dunque di tipo difensivo e quindi non trova applicazione nei casi di cui si discute l'art. 24 comma 7 della L. n. 241 del 1990.
15.1. In tal senso ha fornito un chiarimento determinante, risolvendo orientamenti diversi e soprattutto individuando la sostanziale differenza tra l'accesso difensivo, la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 19 del 25 settembre 2020.
Detta pronuncia ha infatti chiarito che, ***all'interno della fattispecie giuridica generale dell'accesso, esistono due fattispecie particolari, l'accesso cd. difensivo e l'accesso partecipativo****, che danno vita a due logiche interpretative*

differenti cui è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedimentali nettamente differenziate.
La logica partecipativa è imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile, con il solo limite rappresentato dalle esclusioni elencate nei commi 1, 2, 3, 5 e 6 dell'art. 24 della medesima L. n. 241 del 1990.
***L'autonoma funzione difensiva dell'accesso è** enucleata dall'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, **costruita tecnicamente come una 'eccezione' rispetto all'elenco delle esclusioni dal diritto di accesso che danno la rubrica all'articolo in parola**. Il comma 7 è netto nello stabilire che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. **Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale".** Grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario per la cura o la difesa dei propri interessi.*
16. Nel caso di specie, parte appellata - che, come si è detto, alla luce di quanto dedotto dall'appellante senza opposizione di controparte, è decaduta dall'azione di annullamento e risarcitoria - non ha motivato la propria istanza per esigenze difensive, deducendo invece di avere "interesse a saper se la stessa sia nel possesso o meno delle capacità necessarie per il superamento della prova concorsuale al fine di valutare la possibilità di riprovare il relativo esame".
[…]
*18. Conclusivamente, deve affermarsi che **l'interesse dell'istante - di verificare la correttezza della valutazione effettuata in sede concorsuale in relazione agli esiti dei test somministrati - può ritenersi ragionevolmente soddisfatto dalla possibilità di sola visione dei libretti test e di estrazione di copia della restante documentazione richiesta**. In tal modo, l'interesse privato viene adeguatamente contemperato con le ragioni opposte dall'amministrazione, non a tutela della proprietà intellettuale, quanto del buon andamento e del regolare prosieguo delle procedure concorsuali (l'Amministrazione si vedrebbe altrimenti costretta a rinnovare il proprio "parco test", con rilevanti costi economici e organizzativi)*».

h. Fascicoli personali dei militari (2)

T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, Sez. I, 31 maggio 2021, sentenza n. 539

Fattispecie relativa all'accesso al proprio fascicolo personale e al *curriculum* lavorativo da parte di un militare della Guardia di finanza, ai fini della presentazione della domanda all'Inail di riconoscimento dell'esposizione all'amianto - legittimo il diniego all'accesso al *curriculum* lavorativo in

assenza di sufficienti e chiare indicazioni sul rapporto tra il servizio svolto dal ricorrente e l'esposizione all'amianto - accessibilità ai documenti del fascicolo personale contenenti indicazioni sui servizi svolti dal militare.

«Parte ricorrente ha proposto il presente ricorso per la declaratoria del diritto dell'istante ad avere accesso al curriculum lavorativo ai fini della presentazione della domanda all'Inail di riconoscimento dell'esposizione all'amianto ai sensi del D.L. n. 269 del 2003, ai fini dei benefici previdenziali.
Espone tra l'altro quanto segue:
- il ricorrente ha presentato istanza di accesso agli atti al fine di ottenere il rilascio del suddetto curriculum lavorativo a mezzo pec in data 4/2/2021;
- con nota del 1/3/2021 rilasciata a mani dell'avv. Ennio Cerio in data 3/3/20201, il Comando Generale della Guardia di Finanza, Ufficio Navale - Sezione Personale ed Affari Generali rispondeva di non poter accogliere la richiesta ritenendo insussistenti i presupposti oggettivi e soggettivi, richiamando i contenuti di precedenti comunicazioni della Guardia di Finanza.
Parte ricorrente ritiene, in punto di diritto, che la legittimità della richiesta avanzata dal ricorrente è avallata dal fatto che costituisce diritto soggettivo del lavoratore l'accesso al fascicolo personale, nel quale sono conservati i documenti e gli atti relativi al percorso professionale e all'attività svolta dal dipendente in costanza del rapporto di lavoro.
Osserva altresì che sarà poi competenza dell'INAIL verificare la sussistenza o meno per l'ottenimento del beneficio.
Deduce che il diniego opposto non è motivato, che non è a conoscenza delle precedenti comunicazioni pure date in riscontro ad analoghe istanze e che sussiste il diritto soggettivo a conoscere i documenti.
Si è costituita in giudizio per resistere al ricorso la Guardia di Finanza - Comando Generale del Corpo-.
Tanto premesso, ***la domanda giudiziale avanzata col proposto gravame può essere accolta solo in misura molto limitata e precisamente unicamente in relazione al fascicolo d'ufficio recante lo status del dipendente nonché l'indicazione dei servizi e delle unità operative dove ha prestato l'attività lavorativa, mentre va disattesa relativamente all'accesso al c.d. curriculum lavorativo, documento utile ai fini dell'eventuale riconoscimento delle provvidenze previste dalla legge sulla tutela dei lavoratori da esposizione ad amianto****.*
La richiesta di vedersi riconoscere il diritto a prendere visione del documento "curriculum lavorativo" non sussiste posto che ***sia nella domanda di accesso che nel ricorso stesso non sono evidenziate sufficienti e chiare indicazioni sul rapporto tra il servizio svolto dal ricorrente e la presenza di amianto nei luoghi dove lo -OMISSIS- ha prestato servizio****.*
Si è in presenza di una richiesta del tutto generica ed indeterminata basata su ipotesi, priva di elementi neppure indiziari in ordine alla configurazione di un rapporto di causa ed effetto tra attività lavorativa e presenza di amianto, il che rende

la domanda de qua e il proposto gravame, parimenti deficitario sul punto del tutto inammissibili e ciò a prescindere dalle comunicazioni fornite in precedenza dalla Guardia di Finanza in ordine ad analoghe richieste (ancorchè delle stesse il difensore riferisce non essere a conoscenza).
***Altro discorso va fatto invece per l'accesso al fascicolo personale, da intendersi quello recante i documenti significativi dello status e della carriera del militare** (perchè tale sembrerebbe essere lo status rivestito alle dipendenze della Guardia di finanza dal sig. -OMISSIS-) **con la indicazione dei servizi cui il medesimo è stato adibito**.*
In relazione a tale ultimo documento non vi sono ragioni per non consentire l'accesso, mediante presa visione sia pure con le modalità e nei limiti previsti dalla normativa vigente».

Cons. di Stato, Sez. II, 11 agosto 2022, sentenza n. 7094

Fattispecie relativa a riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di un'infermità - accessibilità degli atti inerenti al proprio curriculum lavorativo (D.U.M.) - obbligo di ostensione del datore di lavoro e irrilevanza delle finalità di utilizzo.

«1. Con l'appello in esame, i ricorrenti, come in epigrafe indicati, impugnano la sentenza 19 luglio 2021 n. 710, con la quale il TAR per l'Emilia Romagna, sez. I, ha rigettato il loro ricorso proposto per l'annullamento del silenzio serbato dal Comando Generale della Guardia di Finanza sulla istanza di accesso agli atti, presentata in data 12 marzo 2021, e per la declaratoria del loro diritto ad avere accesso al proprio curriculum lavorativo.
Ciò ai fini di presentazione all'INAIL della domanda di riconoscimento dell'esposizione all'amianto, onde ottenere benefici previdenziali, ai sensi del D.L. n. 269 del 2003 D.L. 30/09/2003, n. 269.
[…]
4. L'accesso del dipendente pubblico al proprio "fascicolo personale" ed ai documenti ivi contenuti, nonché al proprio stato matricolare, ovvero ancora, come nel caso di specie, al proprio "curriculum lavorativo" costituisce un diritto proprio del lavoratore pubblico, sia che si tratti di rapporto di lavoro di diritto pubblico, sia che si tratti di rapporto di lavoro cd. "contrattualizzato".
E ciò a prescindere da quanto riconosciuto, in via generale, al cittadino in tema di accesso ai documenti amministrativi dalla L. n. 241 del 1990.
[…]
4.1. L'art. 55 D.P.R. 3 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico degli impiegati civili dello Stato) prevede che "per ogni impiegato sono tenuti, presso l'ufficio del personale dell'amministrazione centrale, un fascicolo personale ed uno stato matricolare"; nel primo sono contenuti "tutti i documenti che possono interessare la carriera"; nel secondo devono essere indicati "i servizi di ruolo e non di ruolo eventualmente

prestati in precedenza allo Stato e ad altri Enti pubblici; i provvedimenti relativi alla nomina, allo stato, alla carriera e al trattamento economico...".

[…] *l'art. 1023 del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), dispone in tema di "documentazione matricolare", in modo non dissimile - fatte salve le specificità di tale rapporto - dal D.P.R. n. 3 del 1957; e ulteriori disposizioni sono contemplate dagli artt. 682 ss. D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare).*

Più in particolare, le disposizioni regolamentari ora indicate distinguono tra "documento unico matricolare" (artt. 684-685) e "documentazione caratteristica" (artt. 688 ss.).

Solo per quest'ultima l'art. 695 prevede che "il diritto di accesso alla documentazione caratteristica e ai dati personali in essa contenuti è esercitato secondo le modalità e con le limitazioni previste dalle disposizioni di cui all'art. 1, co. 6 del Codice" (il quale estende - più con riguardo all'accesso da parte di terzi che da parte del diretto interessato - al provvedimento ed ai procedimenti previsti dal codice e dal regolamento, ove non diversamente disposto, le disposizioni della L. n. 241 del 1990 e del D.P.R. n. 445 del 2000 D.P.R. 28/12/2000, n. 445).

[…]

5. Nel caso di specie, ***gli attuali appellanti hanno richiesto di accedere ed ottenere copia del proprio "curriculum lavorativo", cioè ai dati afferenti alle proprie mansioni e alle attività svolte ed alle relative sedi di servizio*** *(v. pagg. 8-10 app.).*

Si tratta, a tutta evidenza, di dati e documenti normalmente contenuti nel fascicolo personale e nello stato matricolare ai quali l'amministrazione, per le ragioni innanzi esposte, non può negare l'accesso e l'estrazione di copia, indipendentemente dall'utilizzo che il dipendente intenda fare dei medesimi.

Di modo che, nel caso in esame, ***non assume alcun rilievo la eventuale utilizzazione di tali documenti onde verificare se vi sia stata o meno esposizione all'amianto, durante lo svolgimento delle prestazioni lavorative****.*

Né è richiesto all'amministrazione - che deve limitarsi ad ostendere i documenti richiesti - valutare se la predetta esposizione vi sia stata o meno.

Non può essere condivisa, quindi, la sentenza impugnata, laddove afferma che, nel caso di specie, "si è in presenza di una richiesta di accesso del tutto generica ed indeterminata", poiché ***il dipendente non è tenuto ad esplicitare una motivazione particolare al fine di accedere agli atti del proprio fascicolo****.*

Al contempo, deve essere accolto l'appello proposto, laddove si afferma che "costituisce diritto soggettivo del lavoratore l'accesso al fascicolo personale, nel quale sono conservati i documenti e gli atti relativi al percorso professionale e all'attività svolta dal dipendente in costanza del rapporto di lavoro".

Il corrispondente obbligo del datore di lavoro di consentire l'esercizio di tale diritto oltre che discendere "dai canoni di correttezza e buona fede nell'esecuzione del rapporto di lavoro"*, (come pur condivisibilmente sostenuto dagli appellanti, poiché la conoscenza dei dati è connessa al rapporto di lavoro ed alle obbligazioni e prestazioni che ne conseguono),* ***deriva anche dalla posizione***

del datore di lavoro/pubblica amministrazione quale mero detentore di documenti di comune appartenenza».

i. Finalità di controllo generalizzato (4)

Cons. di Stato, Sez. III, 1° febbraio 2012, sentenza n. 519

Fattispecie relativa all'accesso, chiesto da un operatore economico, a tutti gli atti di affidamento assunti in un arco temporale di cinque anni, con e senza gara, del servizio di trasporto sanitario da parte di un'Azienda Sanitaria Regionale - legittimità del diniego in presenza di accesso finalizzato a un controllo generalizzato dell'operato dell'amministrazione, anche ove sussista il potenziale interesse dell'istante - necessità che l'interesse sia dotato di strumentalità concreta, diretta e attuale rispetto agli atti di cui si chiede l'ostensione.

«*1. - L' Azienda Sanitaria Unica Regionale - A.S.U.R. Marche, impugna la sentenza del T.A.R. Marche che ha accolto il ricorso proposto da* [omissis]*, per l'annullamento del diniego opposto dalla medesima A.S.U.R. Marche, con prot. 0006921/11, all'istanza di accesso della ricorrente in data 14 marzo 2011 e per all'accertamento del diritto della medesima ricorrente ad accedere agli atti ivi indicati, con condanna alle spese di lite.*
La richiesta di accesso concerne copia di tutti gli atti di affidamento del servizio di trasporto sanitario assunti negli ultimi cinque anni sia attraverso procedure di evidenza pubblica sia senza gara.
La richiesta è motivata dal fatto che la stessa società opera in quel settore e la conoscenza di tali documenti è funzionale ad eventuali impugnazioni di atti ancora impugnabili o alla tutela del diritto al risarcimento dei danni per perdita di chances (nel caso in cui tali affidamenti fossero stati disposti senza gara e quindi senza che la ricorrente fosse posta in grado di competere con altri operatori del settore).
2. - La sentenza, respinta l'eccezione di inammissibilità relativa alla mancata notifica ai controinteressati, giudica legittima e fondata la richiesta di [omissis] *che riguarda atti amministrativi ben determinati e non presuppone alcuna elaborazione di dati da parte di A.S.U.R..*
[…]
6. - Il Collegio respinge preliminarmente l'eccezione di nullità della sentenza e di inammissibilità del ricorso in primo grado per mancata integrazione del contraddittorio e giudica fondato nel merito l'appello ritenendo che la sentenza di primo grado debba essere riformata.
[…]
*6.2. - La richiesta di accesso non può essere accolta in quanto contrasta con le disposizioni dell'articolo 24, comma 3, secondo le quali "**non sono ammissibili***

istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni*".*

6.3. - Non può essere condivisa l'impostazione seguita sul punto dalla sentenza di primo grado a partire dall'affermazione su cui la sentenza si basa e secondo la quale "la richiesta di [omissis] *riguarda atti amministrativi ben determinati". La richiesta della società è invece rivolta ad una indeterminata serie di atti adottati per una specifica finalità in un ampio arco di tempo e in un certo ambito territoriale. La struttura oggettiva della richiesta configura una forma di controllo generalizzato e non quella dell'accesso puntuale ad atti determinati prevista dalla L. n. 241.*

6.4. - ***La legge vieta forme di controllo generalizzato anche nei casi in cui sussista un interesse del richiedente.*** *Non è pertanto sufficiente dimostrare l'interesse del richiedente per rientrare negli ampi ma assai precisi termini segnati dalla L. n. 241 per l'accesso ai documenti amministrativi.*

6.5. - L'interesse dichiarato dall'impresa di trasporto ricorrente in primo grado è diretto ad acquisire una documentazione utile a confermare il sospetto del mancato ricorso a procedure di gara da parte degli enti interessati, allo scopo di consentire all'impresa stessa di tutelare i suoi interessi per essere stata impedita dal competere per l'affidamento nei termini di legge. Questo tipo di interesse, se è mirato a controllare tutti i possibili casi verificatisi in un determinato arco di tempo, non esclude affatto ed anzi conferma che la richiesta che egli rivolge ha un carattere generalizzato e perciò fuoriesce dalla procedura di accesso configurata dalla L. n. 241 a tutela di specifici e concreti interessi connessi alla conoscenza di atti determinati della Pubblica amministrazione, che a tali interessi siano direttamente conferenti.

6.6. - La disposizione di cui all'articolo 24, comma 3, della L. n. 241 del 1990 esclude le richieste generalizzate anche se lo scopo dichiarato è quello di scoprire se siano intervenuti atti (meramente ipotetici) in qualche modo lesivi degli interessi legittimi del richiedente e come tali astrattamente suscettibili di essere.

Nel caso in cui il privato abbia la certezza di essere stato leso in un suo interesse protetto da uno specifico atto, del quale tuttavia ignori gli estremi e l'esatto contenuto, la richiesta di accesso gli consente di integrare le sue conoscenze in modo da potersi rendere conto, innanzi tutto, se quella lesione sia legittima o meno, e in questa seconda ipotesi gli consente di acquisire gli elementi utili per procedere in difesa del proprio interesse. Ma è ben diverso il caso in cui il privato affermi di non sapere con certezza neppure se i suoi interessi siano stati lesi, e perciò chieda di accedere ad una serie indeterminata di atti proprio per scoprirlo.

Anche la eventuale fondatezza dei sospetti sottostanti la richiesta non influirebbe sul preciso limite che la legge pone alle richieste generalizzate di accesso, quale che ne sia lo scopo. *In questo caso è l'oggetto della richiesta ad essere vietato. Lo stesso interesse avrebbe potuto essere fatto valere indirizzando l'accesso a casi determinati, mentre diventa estraneo alla tutela offerta dalla L. n. 241 del 1990 se assume la forma di una richiesta generalizzata. E' evidente che, se l'esistenza di un interesse legittimasse forme generalizzate di accesso a determinati tipi di atti, verrebbe del tutto svuotato il limite posto dall'art. 24, comma 3. Si*

legittimerebbero richieste, anche cautelative, volte a verificare "se" e "quante volte" una determinata Amministrazione abbia eventualmente operato ai danni dei richiedenti, ampliando, in modo illimitato, la legittimazione a richiedere l'accesso e la stessa ratio dell'istituto dell'accesso, come definita dalla legge.
6.7. - In base alle argomentazioni di cui ai punti precedenti, si deduce ***anche che un interesse potenzialmente suscettibile di tutela in sede di accesso agli atti, se collegato ad una richiesta generalizzata di atti, perde il richiesto carattere di strumentalità diretta, attuale e concreta e la idoneità a sostenere la richiesta****.* ***Si dà quindi luogo ad una particolare forma di carenza di interesse*** *con riferimento al tipo di richiesta che viene avanzata. Anche esaminando la questione sotto questo profilo si giunge quindi alle medesime conclusioni di conferma del provvedimento di diniego dell'accesso impugnato in primo grado.*
7. - L'appello va pertanto accolto».

Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 aprile 2012, sentenza n. 7

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un ente pubblico economico (SIAE), inerenti alla gestione patrimoniale (acquisto di obbligazioni emesse da una società poi fallita) - legittimazione all'accesso dei singoli associati alla SIAE in quanto titolari di una situazione giuridicamente tutelata - carenza di interesse degli enti rappresentativi (Codacons e Associazione per la tutela degli utenti dell'informazione, della stampa e del diritto d'autore) per carenza di una posizione differenziata e tutelata della platea rappresentata (ma non associata) - limiti all'accesso delle associazioni rappresentative di interessi diffusi.

«*1. Con istanza in data 9 settembre 2009, il Codacons, l'avv. Carlo Rienzi e l'Associazione per la Tutela degli Utenti, dell'Informazione, della Stampa e del Diritto d'autore, hanno chiesto al Ministero per i beni e attività culturali e alla Società italiana autori ed editori (in prosieguo Siae) l'ostensione dei seguenti documenti:*
- copia delle delibere assembleari con le quali è stata disposta la proposizione di una azione di responsabilità nei confronti dei componenti il consiglio di amministrazione, che dispose di investire importi di notevole entità di titolarità della Siae nell'acquisto di obbligazioni emesse dalla società Lehman Brothers;
- copia degli atti afferenti al conferimento dell'incarico ad uno o più legali per la tutela dei diritti e degli interessi della Siae e, di riflesso, dei suoi soci in relazione alla procedura concorsuale a carico della società Lehman Brothers;
- copia degli atti introduttivi di giudizi o riguardanti eventuali trattative stragiudiziali, finalizzati alla tutela degli interessi e dei diritti della Siae e dei suoi associati relativamente al c.d. "crack Lehman Brothers".
2. Con il ricorso n. 9528 del 2009, proposto al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il signor Carlo Rienzi, il Codacons e l'Associazione per la tutela degli utenti dell'informazione, della stampa e dei diritti d'autore (in prosieguo Associazione per

la tutela degli utenti) hanno impugnato il diniego emanato dalla Siae con la nota del 9 ottobre 2009.

3. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con la sentenza 19 maggio 2011, n. 4384, ha estromesso dal giudizio il Ministero per i beni e le attività culturali e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha dichiarato inammissibile il ricorso, sia per difetto di notifica ai contro interessati, sia per difetto di legittimazione attiva e di interesse dei ricorrenti.

[…]

5. Avverso tale sentenza, gli originari ricorrenti hanno proposto l'appello in epigrafe n. 8219 del 2011, esponendo le ragioni illustrate in primo grado e criticando le proposizioni della sentenza, con le argomentazioni di cui si dirà appresso.

6. La Siae, costituitasi in giudizio, ha chiesto che sia confermata la statuizione del TAR sulla inammissibilità del ricorso per difetto di notifica ai controinteressati, ed ha sostenuto la correttezza della sentenza per le ragioni che saranno riferite più avanti.

7. Il Consiglio di Stato, sezione VI giurisdizionale, ha pronunciato sul riferito appello con una sentenza parziale, con contestuale ordinanza di rimessione della causa all'esame dell'Adunanza Plenaria, in data 8 febbraio 2012 n. 677, sulla quale si tornerà più avanti, il cui esame veniva iscritto al ruolo per la camera di consiglio del 26 marzo 2012.

8.1. Frattanto, in data 30 gennaio 2012, il Codacons, l'avv. Carlo Rienzi e l'Associazione per la difesa degli utenti dell'informazione, della stampa e del diritto d'autore, nonché il maestro Stefano Valente in qualità di socio Siae, hanno depositato altro ricorso in appello, registrato al n. 643 del 2012, per la riforma della sentenza 17 ottobre 2011 n. 7996, con la quale il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. seconda quater, ha dichiarato inammissibili i ricorsi n. 3532 del 2011 e n. 5193 del 2011, previamente riuniti, proposti dagli stessi istanti per l'annullamento delle note con le quali la Siae e il Ministero per i beni e le attività culturali avevano respinto le istanze di accesso, presentate, rispettivamente, il 4 febbraio 2011 e il 7 aprile 2011.

[…]

11.1. La rimessione all'Adunanza Plenaria concerne:

*a) la **sussistenza della legittimazione e dell'interesse degli appellanti** a proporre il ricorso di primo grado;*

*b) le conseguenze della eventuale riconosciuta ammissibilità della pretesa degli appellanti poiché essi mirano dichiaratamente ad ottenere **copia degli atti posti in essere dalla Siae**.*

[…]

Alla camera di consiglio dell'Adunanza Plenaria del 26 marzo 2012, uditi i difensori delle parti, i due appelli [non[7]] sono stati trattenuti in decisione.

Motivi della decisione

[…]

4.2 L'impugnazione proposta dagli appellanti in qualità di associati alla Siae è fondata.

[7] Così nel testo originario per un refuso.

E' utile rilevare che, anche ad avviso della difesa della Siae (memoria del 9 marzo 2012), "l'associato è bensì titolare, nei confronti dell'ente, di una posizione differenziata rispetto al quisque de populo, ma tale qualità lo abilita - al di là degli strumenti rappresentativi di democrazia interna - ad interessarsi alle vicende relative alla gestione dell'ente solo qualora e nei limiti in cui esse riguardino la propria posizione giuridica e ricadano sulla propria sfera di interesse.".
Secondo la Società controinteressata, tuttavia, al singolo associato non spetterebbe altra posizione personale, sfera di interesse o status, che non sia riconducibile alla "ripartizione dei proventi dei diritti d'autore tra gli aventi diritto" (Statuto, art. 1, lett. h), per cui non sussisterebbe a beneficio dell'associato altro diritto di accesso che quello collegato e strumentale alla tutela della sfera suddetta.
A sostegno della tesi la Siae fa leva sull'art. 106, comma 1, del proprio Regolamento generale, che disciplina il diritto di accesso a "dati, informazioni e documenti concernenti la posizione personale dell'associato", per inferirne che la norma riconosce agli associati il diritto di acquisire tutte le informazioni e gli atti che concernono la ripartizione dei propri proventi, ma non anche i "documenti concernenti l'attività istituzionale dell'ente", come ritenuto, si assume "erroneamente", nell'ordinanza di rimessione.
Tanto si desumerebbe, secondo la Siae dal collegamento funzionale tra il detto comma 1, e il comma 2 dell'art. 106 cit., dove si dispone che "Le verifiche dei conti della ripartizione, ivi compresi, per la Sezione Musica, i programmi delle pubbliche esecuzioni relativi al periodo al quale si riferisce la ripartizione, hanno luogo nei giorni fissati dalla Società e nei locali da questa indicati.". Se ne dovrebbe dedurre che sono solo questi gli atti cui l'associato avrebbe accesso.
Il Collegio osserva che tale opinione sarebbe da condividere solo se, in base alla normativa statutaria e regolamentare dell'Ente, non fosse individuabile alcuna "posizione personale" dell'associato se non quella collegata alla ripartizione dei diritti d'autore.
Ma non è così, perché pare innegabile che anche l'associato che non abbia titolo alla ripartizione di proventi goda pur sempre di una posizione che lo rende titolare di obblighi e diritti diversi ed autonomi rispetto a quello di percepire quanto gli è dovuto in qualità di autore o editore.
Basti citare, quanto ai primi, l'obbligo di versare la quota di iscrizione e i contributi associativi annui, i diritti di segreteria e i rimborsi spese (art. 17 Regolamento generale); quanto ai secondi, le posizioni relative all'elettorato attivo e passivo all'assemblea generale (art. 4 Statuto), alla partecipazione alle commissioni di sezione (art. 124 Regolamento generale) e ai comitati disciplinari (art. 28 Regolamento generale) nonché di fruire delle attività solidaristiche e delle iniziative promozionali (borse di studio, sussidi, incentivi) di cui agli art. 20 e 21 dello Statuto.
In altri termini, la normativa interna della Siae conferisce all'associato in quanto tale un ruolo di membro attivo di quel determinato corpo sociale, al cui funzionamento può cooperare in svariate funzioni, e dal quale è destinato a ricevere una serie di benefici ulteriori rispetto a quelli per i quali si è richiesta l'iscrizione.

In questo quadro non può stupire, che, con una sentenza non lontana, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sez. III n. 1158 del 2004) abbia riconosciuto l'interesse all'annullamento della deliberazione dell'Assemblea della SIAE in data 26 giugno 2003, con cui sono stati designati il Presidente ed i componenti del CDA dell'ente impugnate elezioni, "indipendentemente dalla circostanza che i ricorrenti non siano componenti dell'Assemblea dell'ente, in quanto è nella loro sfera giuridica la pretesa della regolarità delle elezioni stesse e, di conseguenza, della piena legittimazione degli organi di governo dell'ente.".

Ed è anche evidente che ai fini della tutela di quella sfera giuridica assuma rilievo essenziale la gestione del patrimonio, che la Siae deve utilizzare per l'assolvimento dei suoi compiti "nell'interesse degli associati" (art. 1 Regolamento generale).

Appare dirimente, a tale riguardo, la circostanza che, a causa della nota procedura concorsuale riguardante la Lehman Brothers, la Siae abbia subito una perdita nel proprio patrimonio, come attestato dalla stessa Siae, da ultimo con la nota in data 4 gennaio 2012 (doc. 2°.10°, depositato nell'appello n. 643 del 2011), con la quale si assicurano gli appellanti che la Società "continuerà a svolgere tutte le azioni necessarie per il recupero delle somme a suo tempo investite", con l'assistenza di uno studio legale specializzato.

***Il generico interesse dell'associato alla prudente e corretta amministrazione del patrimonio, dalla quale dipende il soddisfacimento delle posizioni attive che si collegano al suo status, assume nella fattispecie un connotato di palpabile concretezza, in relazione alle criticità collegabili ad una perdita finanziaria**.*

***L'associato, quindi, in quanto titolare di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, deve essere considerato soggetto "interessato", ai sensi dell'art. 2 comma 1, lett. b), della legge n. 241 del 1990** (come modificata dall'art. 15 della legge n. 15 del 2005), fonte del diritto all'accesso ai documenti delle pubbliche amministrazioni.*

In tale prospettiva, risultano prive di pregio le obiezioni avanzate dalla controinteressata basate sul fatto che i due appellanti non possono dimostrare di aver subito alcun danno nell'area della ripartizione del diritto di autore, posto che tale profilo non esaurisce la sfera degli interessi dei soggetti medesimi nel rapporto con la Siae.

4.3 Con diversa argomentazione, la Siae contesta la pretesa degli appellanti rilevando che la vigilanza sul funzionamento della Società compete all'assemblea (art. 5, comma 1, lett. d) dello Statuto), che esercita la rappresentanza dei "soci" che la eleggono, per compiere per loro conto quelle funzioni che non sarebbe possibile ai circa 90 mila iscritti.

A tale riguardo, va osservato che anche la Siae sembra condividere, almeno in linea astratta (ultima memoria, pag. 19), l'avviso manifestato nella sentenza/ordinanza di rimessione (pag. 15), secondo cui "le regole sull'elezione dei rappresentanti dei soci non incidono negativamente sui diritti sostanziali e su quelli derivanti dal relativo status", salvo a precisare che nella specie non si verte in tema di rapporti tra il socio e l'amministrazione in una società di capitali, per cui risulta non appropriato il

richiamo all'art. 2476, comma 2, cod.civ., che prevede una sorta di diritto di accesso del socio che non partecipa all'amministrazione.

L'obiezione, benché fondata quanto allo specifico riferimento normativo, non si rivela idonea a contrastare la tesi degli appellanti. ***La disciplina dell'accesso agli atti amministrativi, infatti, non condiziona l'esercizio del relativo diritto alla titolarità di una posizione giuridica tutelata in modo pieno, quale il diritto soggettivo del soggetto che ha conferito un capitale in una società commerciale, essendo sufficiente il collegamento con una situazione giuridicamente riconosciuta anche in misura attenuata. La giurisprudenza afferma, infatti, che la legittimazione all'accesso va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedimentali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto*** *(Consiglio di Stato, sezione VI, 09 marzo 2011, n. 1492).*

Sul punto, pertanto, si può concludere nel senso dell'accoglimento dell'appello proposto dai signori Carlo Rienzi e Stefano Valente in qualità di associati alla Siae.

5. Al contrario, gli appelli proposti dal Codacons e dall'Associazione per la tutela degli utenti dell'informazione, della stampa e del diritto d'autore, non sono fondati.

Il Collegio non intende mettere in discussione l'emersione e la progressiva affermazione del ruolo che le associazioni dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici ha assunto nell'ordinamento, e il contributo che la loro azione arreca alla realizzazione dei valori accolti nella Costituzione.

Il fenomeno è lucidamente descritto dalla sentenza, ampiamente richiamata dalle appellanti a sostegno delle proprie ragioni, con la quale la Corte di cassazione, Sez. Terza civile, 18 agosto 2011 n. 1735, a proposito di azioni giudiziarie intraprese a norma dell'art. 3 della legge n. 281 del 1998, ha riconosciuto al Codacons il merito, senza sostituirsi con la proprie azioni alle iniziative dei singoli, di "spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata".

La fattispecie in esame, tuttavia, attiene allo specifico problema della sussistenza del diritto di accesso, ai sensi dell'art. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e s.m., a determinati atti di una pubblica amministrazione.

Che il giudizio debba svolgersi alla stregua dei precetti di questa legge è confermato anche dall'art. 26, comma 1, della legge sulle associazioni di promozione sociale, 7 dicembre 2000 n. 383, cit., sulle cui disposizioni fa principalmente leva la domanda delle appellanti.

La norma recita, infatti: "Alle associazioni di promozione sociale - e tale è sicuramente il Codacons per aver prodotta la relativa documentazione - è riconosciuto il diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 22, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n. 241."

Segue il comma 2, fortemente valorizzato dalle appellanti, secondo cui: "Ai fini di cui al comma 1, sono considerate situazioni giuridicamente rilevanti quelle attinenti al perseguimento degli scopi statutari delle associazioni di promozione sociale.".
Fin dalle prime pronunce del Consiglio di Stato sull'interpretazione dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, (sezione IV, 26 novembre 1993, n.1036) fu riconosciuta la legittimazione del Codacons ad esercitare il diritto di accesso ai documenti dell'Amministrazione in relazione ad interessi che pertengono ai consumatori e utenti di pubblici servizi.
Cionondimeno, già nella sentenza citata, si precisò che ***la disposizione di cui all'art.22, comma 1, della legge n.241 del 1990, pur riconoscendo il diritto di accesso a "chiunque vi abbia interesse" non ha tuttavia introdotto alcun tipo di azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato sulla Amministrazione, tant'è che ha contestualmente definito siffatto interesse come finalizzato alla "tutela" di "situazioni giuridicamente rilevanti"****.*
Anche sulla scorta dell'art. 2 del primo regolamento attuativo della legge, con riferimento all'accesso, approvato con d.P.R. 27 giugno 1992 n. 352, fu chiarito che l'interesse che legittima la richiesta di accesso, oltre ad essere serio e non emulativo, deve essere "personale e concreto", ossia ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico nesso: in sostanza occorre che il richiedente intenda difendere una situazione di cui è portatore, qualificata dall'ordinamento come meritevole di tutela, non essendo sufficiente il generico e indistinto interesse di ogni cittadino alla legalità o al buon andamento dell' attività amministrativa.
Da questo indirizzo interpretativo la giurisprudenza del Consiglio di Stato non si è mai discostata (Sez. VI, 23 novembre 2000, n. 5930; Sez. IV, 6 ottobre 2001 n. 5291; Sez. VI, 22 ottobre 2002 n. 5818; Sez. V, 16 gennaio 2005 n. 127; Sez. IV, 24 febbraio 2005, n. 658; Sez. VI, 10 febbraio 2006 n. 555; Sez. VI, 1 febbraio 2007 n. 416).
Il detto orientamento, del resto, ha ricevuto ulteriore supporto dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, cit. con la quale sono state apportate modifiche alla legge n. 241 del 1990. Con la novella, non solo è stato introdotto nell'art. 24, il comma 3, secondo cui sono inammissibili istanze di accesso "preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni", ma anche e, soprattutto, si è meglio definita la figura del soggetto "interessato" all'accesso, come quello che - come era già prescritto - abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, ma anche che - ed è questa l'innovazione - tale situazione sia "collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".
La puntualizzazione chiarisce che, per stabilire se sussiste il diritto all'accesso, occorre avere riguardo al documento cui si intende accedere, per verificarne l'incidenza, anche potenziale, sull'interesse di cui il soggetto è portatore.
In altri termini, ***essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata non è condizione sufficiente perché l'interesse rivendicato possa considerarsi "diretto, concreto e attuale", essendo anche necessario che la***

documentazione cui si chiede di accedere sia collegata a quella posizione sostanziale, impedendone o ostacolandone il soddisfacimento*.*
Nell'attuale controversia, le Associazioni appellanti si dichiarano portatrici, a norma del loro Statuto, di un interesse collettivo o diffuso dei consumatori e degli utenti dell'informazione, della stampa e del diritto d'autore, e, come tali, affermano aver diritto all'accesso ai documenti richiesti in quanto la cattiva gestione del patrimonio della Siae ha determinato un pregiudizio agli interessi delle categorie rappresentate.
Secondo lo schema logico imposto dall'art. 22 della legge n. 241 del 1990, appena ricordato, occorre verificare se gli atti, cui si chiede di accedere, siano in qualche modo collegati con la suddetta situazione giuridica, vale a dire se la conoscenza degli atti stessi, e le iniziative eventualmente conseguenti, siano in grado di concorrere alla tutela della medesima situazione giuridica.
Il quesito va risolto in senso negativo.
Come osservato in sede di esame degli appelli dei signori Rienzi e Valente, il patrimonio della Siae deve essere gestito nell'interesse dei soli associati, che, in quanto tali, possono beneficiare di incrementi patrimoniali ed essere esposti a pregiudizi per eventuali perdite.
Al contrario, la vasta ed indifferenziata platea dei consumatori e utenti del diritto d'autore, che le appellanti intendono rappresentare, non può ricevere alcun nocumento da decurtazioni del patrimonio della Siae né giovarsi in alcun modo del recupero di capitali venuti meno per effetto di investimenti pregressi, cui, invece, è legittimamente interessato il singolo associato.
[…]
Le associazioni appellanti possono certamente farsi promotrici di iniziative tese ad assicurare legalità dell'azione amministrativa anche nei confronti della Siae, quanto all'esercizio delle attività di interesse pubblico che ad essa competono, ma risultano sprovviste di una posizione differenziata e qualificata che dia titolo ad accedere agli atti riguardanti la gestione del patrimonio, di cui può beneficiare solo la base associativa.
[…]
Gli appelli delle associazioni, pertanto vanno rigettati».

Cons. di Stato, Sez. III, 9 dicembre 2015, sentenza n. 5602

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una procedura di promozione alla qualifica superiore di dirigenti della Polizia di Stato, fra cui i «*fascicoli personali*» integrali degli scrutinati promossi - accoglimento parziale - inammissibilità dell'istanza formulata in modo generico o con finalità di supervisione generalizzata dell'attività amministrativa - onere dell'istante di dimostrare la specifica connessione tra l'esercizio del diritto di difesa e gli atti di cui si ipotizza la rilevanza a fini difensivi.

«*1. - Con ricorso al TAR Lazio, il Sig.* [omissis] *ha impugnato il provvedimento del Ministero dell'Interno - Dipartimento della P.S. - Direzione Centrale per le Risorse umane n. 553-C/2734.3/ prot.u.(...)/2014 del 25.8.2014, recante diniego parziale di accesso ai documenti amministrativi ed il provvedimento della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi del 12.11.2014, trasmessa con nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. DICA n. (...) P 4.8.1.8.3 del 27.11.2014.*

Il ricorrente, primo dirigente della Polizia di Stato, non utilmente posizionato nello scrutinio per merito comparativo per la promozione alla qualifica di dirigente superiore, con istanza del 5.8.2014, aveva chiesto di accedere ai documenti concernenti la procedura concorsuale e, in particolare, ai fascicoli personali relativi ai 26 scrutinati promossi a tale qualifica superiore.

Oggetto dell'istanza di accesso erano quattro gruppi di documenti.

L'Amministrazione non ha consentito l'accesso ai "fascicoli dei funzionari positivamente scrutinati, al fine di poter acquisire gli atti concernenti l'attribuzione dell'incarico e comunque valutabili nello scrutinio nei limiti previsti dall'art. 60 del D.Lgs. n. 196 del 2003, in quanto già forniti gli atti utilizzati dalla Commissione per le valutazioni relative alle procedure di scrutinio".

Si riteneva così sufficiente il consentito accesso agli stati matricolari, alle schede valutative, alle schede biografiche ed a eventuali segnalazioni e/o apprezzamenti provenienti dai superiori gerarchici, mentre l'accesso ulteriore richiesto agli atti integrali, secondo l'Amministrazione avrebbe costituito un controllo generalizzato dell'attività dell'Amministrazione, con connessi disguidi organizzativi.

Anche la Commissione per l'Accesso, cui proponeva ricorso l'interessato avverso il diniego, si pronunciava negli stessi termini.

2. - Con la sentenza in epigrafe impugnata, il TAR Lazio dichiarava inammissibile il ricorso per mancata sua notifica ad almeno un controinteressato.

[…]

5.- All'udienza del 19 novembre 2015, la causa è trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

1.- L'appello non merita accoglimento.

Il ricorso introduttivo andava dichiarato inammissibile, sebbene sotto diverso profilo rispetto a quello preliminare e in rito della corretta instaurazione del contraddittorio che il primo giudice ha preso in considerazione.

2. - Va premesso che con l'istanza di accesso del 5 agosto 2014 il ricorrente aveva richiesto di poter conoscere:

1) le disposizioni normative e i criteri comunque denominati sulla base dei quali l'Amministrazione ha proceduto a compiere lo scrutinio;

2) copia di tutti gli atti utilizzati dalla Commissione per la progressione in carriera del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato di cui all'art. 59 del D.Lgs. n. 334 del 2000 per le valutazioni relative alle procedure di scrutinio di cui sopra, limitatamente alle posizioni dei ventisei Funzionari risultati positivamente scrutinati alla qualifica di Dirigente Superiore;

3) copia di tutti i verbali delle riunioni tenute dalla Commissione per la progressione in carriera del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato finalizzate alla

formulazione della proposta di graduatoria per l'avanzamento dei primi Dirigenti alla qualifica di Dirigente superiore della Polizia di Stato;
4) il proprio fascicolo personale, nonché, nei limiti previsti dall'art. 60 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, quelli dei Funzionari positivamente scrutinati, per acquisire in copia gli atti concernenti l'attribuzione dell'incarico o comunque valutabili nello scrutinio.
Il dipartimento della Pubblica Sicurezza, con provvedimento del 25 agosto 2014, consentiva l'accesso ai documenti di cui ai numeri 1, 2 e 3 e non a quelli di cui al n. 4 per garantire il contemperamento dell'interesse dell'istante con quelli dell'Amministrazione al buon andamento e organizzazione, nonché l'interesse alla riservatezza dei vincitori.
A seguito di ulteriore richiesta del 24 settembre 2014 di accesso ai documenti negati, l'Amministrazione opponeva il diniego impugnato, che l'interessato impugnava sia dinanzi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, sia, successivamente, dinanzi al TAR, unitamente alla pronuncia della predetta Commissione.
Eccepiscono le Amministrazioni intimate (oltre a rimettersi alle valutazioni di questo Collegio per quanto riguarda le statuizioni d'inammissibilità del gravame per mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati) che non è ammissibile un'istanza di accesso riferita ai "fascicoli personali" priva dell'indicazione degli estremi idonei ad identificare con precisione a quali documenti essa si riferisca, non esistendo nell'ordinamento alcuna disposizione che autorizzi un indiscriminato diritto di accesso a tutti i fascicoli personali (nozione peraltro indefinita, non riferibile ad un determinato documento, ma ad un coacervo di atti e documenti conservati unitariamente).
La pretesa così formulata sarebbe diretta ad un controllo generalizzato dell'operato dell'Amministrazione, escluso dalla costante giurisprudenza.
Quanto alla decisione della Commissione per l'accesso ai documenti del 12 novembre 2014, correttamente la Commissione avrebbe ritenuto che il ricorrente ha già esercitato l'accesso ai documenti nei limiti del proprio interesse e che, per le parti sottratte all'accesso mediante "omissis", si tratterebbe di dati non ostensibili, perché riferiti a procedimenti disciplinari e/o penali conclusi con archiviazioni o assoluzioni, come dispone l'art. 4, lett. h) del D.M. n. 415 del 1994.
3. - Ritiene il Collegio che, quand'anche dovesse accogliersi il motivo di appello secondo cui dovrebbe considerarsi correttamente instaurato il rapporto processuale ed integro il contraddittorio con la sola notifica alle Amministrazioni intimate, ***sarebbe però fondata l'eccezione riguardante l'inammissibilità dell'istanza di accesso formulata in modo generico, ossia riferita in modo generale ai "fascicoli personali" dei 26 colleghi scrutinati positivamente, senza identificazione precisa degli atti in possesso dell'Amministrazione di cui si chiede copia****.*
L'art. 5, comma 2, del D.P.R. n. 184 del 2006, dispone che " il richiedente (l'accesso) deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi

che ne consentano l'individuazione; specificare e, ove occorra, comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta.".
L'istanza di accesso del ricorrente, invece, contiene un generico riferimento ai "fascicoli personali"; in altri termini, si tratta di una istanza formulata "al buio", senza un concreto riferimento a provvedimenti esistenti, di cui si teme una generica lesività rispetto all'interesse personale che il ricorrente intenderebbe tutelare in giudizio.
*La giurisprudenza in relazione al carattere specifico della domanda di accesso ha ritenuto che "**non sono ammissibili istanze di accesso caratterizzate da una formulazione eccessivamente generalizzata, ossia riguardanti non specifici atti o provvedimenti, bensì la documentazione di una attività attraverso un imprecisato numero di atti, in un arco di tempo abbastanza lungo, atteso che l'eventuale soddisfazione di simili richieste imporrebbe un'opera di ricerca, catalogazione e sistemazione che non rientra nei doveri posti all'Amministrazione dalla normativa di cui al capo VI della l. n. 241 del 1990."** (C.d.S., Sez. IV, 22 settembre 2003, n. 5360).*
***L'istanza di accesso non è ammissibile se si configura quale domanda volta a consentire una sorta di supervisione generalizzata dell'attività amministrativa** (C.d.S., VI, 10.9.2009, n. 5461).*
*"**Fuori dalle ipotesi di connessione evidente tra "diritto" all'accesso ad una certa documentazione ed esercizio proficuo del diritto di difesa, incombe sul richiedente l'accesso dimostrare la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi** e ciò anche ricorrendo all'allegazione di elementi induttivi, ma testualmente espressi, univocamente connessi alla "conoscenza" necessaria alla linea difensiva e logicamente intellegibili in termini di consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili. Altrimenti opinando, il diritto di difesa diventerebbe una generica formula di unilaterale prospettazione di prevalenza delle esigenze ostensive su ogni altro interesse contrapposto, pur espressamente contemplato dalle disposizioni normative di rango primario e regolamentare come limite legale dell'accesso." (C.d.S. VI, 15/03/2013, n.1568).*
Pertanto, va rigettato l'appello, dovendosi ritenere inammissibile l'istanza di accesso nella parte relativa alla richiesta conoscenza integrale di atti del fascicolo personale dei 26 colleghi scrutinati positivamente».
(Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. IV, 22 settembre 2003, sentenza n. 5360)

<u>Cons. di Stato, Sez. VI, 18 novembre 2024, sentenza n. 9205</u>

Fattispecie relativa alla richiesta di accesso agli atti presentata da un sindacato a tutela sia delle prerogative sindacali sia delle posizioni dei singoli iscritti - onere di adeguata rappresentanza dell'interesse (strumentalità del documento rispetto alla situazione controversa).

«2.1 In data 27 settembre 2023 S.R. e M.P. per le O.S.C., R.C. F.C. presentavano alla Commissione di V.S.F.P. una "Richiesta di accesso ai documenti amministrativi da parte delle Organizzazioni sindacali ex art. 22 L. n. 241 del 1990 e successive modificazioni e integrazioni";

2.2 In particolare la richiesta di accesso aveva il seguente contenuto:

"Le O.S.C., R.C. F.C., rappresentate dai sottoscritti S.R. e M.P., dichiarando di essere rappresentanti dei sindacati sopra indicati in C. e per conto di dette organizzazioni sindacali CHIEDONO l'accesso nella forma della presa visione ed estrazione in copia di tutti gli atti relativi alle interlocuzioni, tra la C. e i Ministeri vigilanti (Ministero dell'economia e finanze e Ministero del lavoro e delle politiche sociali) ivi incluse le richieste di informazioni, i rilievi dei succitati Ministeri e relativi riscontri della C., le delibere della stessa C. relative all'accordo firmato tra le predette sigle sindacali e la C. il 2 e 3 marzo 2023 per il rinnovo del regolamento disciplinante il trattamento giuridico ed economico e l'ordinamento delle carriere del personale della C.V.

[…]

5. Il primo motivo di appello è fondato.

Costituisce oramai principio consolidato che la domanda di accesso:

a) debba riferirsi a specifici documenti esistenti, senza che possa implicare alcuna attività di elaborazione di dati;

b) debba essere finalizzata alla tutela di uno specifico interesse, di cui il richiedente deve essere portatore;

c) non possa essere uno strumento di controllo generalizzato dell'operato della P.A.;

d) non possa assumere il carattere di una indagine o di un controllo ispettivo, cui sono ordinariamente preposti organi pubblici.

Come ribadito di recente da Cons. Stato, sez. II, 08/02/2024, n.1295, ***sussiste il diritto dell'organizzazione sindacale ad esercitare il diritto di accesso per la cognizione di documenti che possano coinvolgere sia le prerogative del sindacato quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro di singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l'associazione, purché l'accesso non configuri una forma di preventivo e generalizzato controllo dell'intera attività dell'Amministrazione datrice di lavoro****.*

In particolare, la citata pronuncia ha statuito quanto segue:

*"****Il carattere propriamente collettivo e sindacale della richiesta di accesso non è sufficiente da solo a radicare un interesse valido e giuridicamente rilevante in capo al sindacato richiedente se la richiesta configura una forma di controllo generalizzato sulla Pubblica Amministrazione****, quest'ultima costituendo un limite all'accesso espressamente stabilito dall'art. 24 della L. n. 241 del 1990; l'accesso a determinati documenti richiede, infatti, che sussista un interesse diretto a tutelare specifici interessi che debbono essere indicati preventivamente secondo quanto richiesto dall'art. 22 L. n. 241 del 1990.*

Se è vero che la Pubblica Amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adito nel relativo giudizio di accesso non possono svolgere ex ante

alcuna valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività dei documenti richiesto su un eventuale giudizio instaurato o instaurando, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive (Cons. Stato, sez. V, 29 settembre 2023, n. 8589; 17 luglio 2023, n. 6978), è altrettanto vero che ***le finalità dell'accesso devono essere dedotte e rappresentate dalla parte istante in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione e suffragate con idonea documentazione e ciò anche allo scopo di consentire all'Amministrazione detentrice del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta di astratta pertinenza con la situazione finale controversa, dovendosi escludere la sufficienza di un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive****, siano esse riferite a un processo già pendente o ancora instaurando poiché l'ostensione del documento passa attraverso uno scrupoloso vaglio circa il nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa (Cons. Stato, sez. VI, 19 maggio 2023, n. 5015). Inoltre è stato affermato che ai fini dell'accesso agli atti difensivo è necessario che sussista una strumentalità fra accessibilità dei documenti amministrativi ed esigenze di tutela, che si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio, in quanto* ***spetta alla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario per la cura o la difesa dei propri interessi (Cons. Stato, sez. II, 28 marzo 2023, n. 3160)****"*».

***

Al fine di una più ampia comprensione dell'elaborazione giurisprudenziale sul divieto di utilizzare l'istituto dell'accesso documentale per svolgere un controllo generalizzato sull'operato delle pubbliche amministrazioni (art.24, co.3, della «*legge*»), si riassumono, di seguito, talune ulteriori vicende, in cui il Consiglio di Stato ha ravvisato tale inammissibile finalità e conseguentemente ha riconosciuto la legittimità dell'azione amministrativa che aveva opposto il diniego all'accesso.

Fattispecie	**Estremi provvedimento**	**Esito giudizio**
Istanza di accesso agli atti presentata da una struttura ospedaliera privata convenzionata con l'Agenzia Sanitaria Regionale (ASR), nei confronti della Regione Abruzzo, avente ad oggetto tutti i dati regionali inerenti alle prestazioni sanitarie presentate, ai fini dei relativi rimborsi, dalla ASR alla citata Regione, riguardanti ricoveri in *day hospital* resi a favore di utenti non residenti. L'istanza *de qua,* motivata da una dichiarata finalità difensiva, è tesa a far fronte alle contestazioni mosse alla citata struttura ospedaliera in convenzione da parte dell'Organismo Ispettivo designato dalla	Cons. di Stato, Sez. III, 3 giugno 2022, sentenza n. 4517	Il Consiglio di Stato ha ritenuto legittimo il diniego espresso dalla p.a. ritenendo l'adempimento richiesto all'Amministrazione illegittimo e finalizzato a un inammissibile controllo generalizzato sul suo operato.

Regione, che ha valutato talune prestazioni mediche non rimborsabili. La Regione Abbruzzo ha denegato l'accesso agli atti ritenendo troppo onerosa l'attività di rielaborazione dei dati (anche di natura informatica) richiesti.		
Accesso ai sensi sia della legge n.241 del 1990 (accesso documentale), sia del d.lgs. n. 33 del 2013 (accesso civico generalizzato), sia del d. lgs. n. 195 del 2005 (accesso in materia ambientale), da parte di un'azienda operante nel settore dei rifiuti, avente a oggetto tutti gli atti concernenti l'adozione, da parte di una società a partecipazione pubblica, del «*piano industriale*» finalizzato all'estensione dell'affidamento *in house* dei servizi ambientali a numerosi Comuni nella regione Lombardia. L'istanza ha a oggetto un numero elevatissimo di dati e documenti, non specificamente individuati né collocabili in un preciso periodo temporale.	Cons. di Stato, Sez. IV, 13 gennaio 2025, sentenza n. 179	Il Consiglio di Stato ha configurato come «*abuso del diritto*» l'utilizzo dell'istituto dell'accesso civico generalizzato in maniera distorta, tale da divenire causa di intralcio all'azione della pubblica amministrazione. Ugualmente non ha considerato ammissibile la richiesta di accesso documentale di tipo generico o a scopo esplorativo, che miri a un controllo generalizzato sull'attività amministrativa, nonché la richiesta di accesso in materia ambientale ove l'interesse specifico mascheri in realtà un interesse di carattere economico -imprenditoriale (cfr. massime correlate alla pronuncia).
Accesso agli atti proposto da un'Associazione, concernente la documentazione detenuta dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) inerente all'applicazione del cd. «*prelievo supplementare*» alle aziende agricole, con la finalità di verificare l'applicazione nell'ordinamento italiano di quanto statuito sulla specifica materia in alcune pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea che hanno dichiarato le disposizioni normative italiane non conformi al diritto unionale.	Cons. di Stato, Sez. VI, 10 aprile 2025, sentenza n. 3599	Il Consiglio di Stato, oltre a non rilevare un interesse collettivo in capo all'Associazione istante alla luce della diversa posizione delle singole aziende agricole interessate, ha dichiarato che la motivazione addotta integrava esattamente la finalità (non consentita, nell'economia della L. n. 241 del 1990) del controllo generalizzato dell'attività della p.a.
Accesso agli atti proposto da un'azienda aggiudicataria di un appalto per il servizio di pulizia presso strutture ospedaliere pubbliche, a seguito di annullamento dell'affidamento. Oggetto della richiesta sono i documenti relativi alle condizioni di esecuzione contrattuale in capo alla nuova aggiudicataria del medesimo servizio. Il diniego dell'amministrazione è motivato dal già avvenuto soddisfacimento della pretesa ostensiva, posto che la documentazione richiesta risulta già depositata nell'ambito di altri giudizi instaurati tra le medesime parti processuali dell'appello in esame, oltre che dalla mancata indicazione e degli eventuali ulteriori documenti richiesti.	Cons. di Stato, Sez. III, 29 aprile 2025, sentenza n. 3642.	Il Consiglio di Stato, ravvisando l'estraneità dell'azienda istante alla nuova fase contrattuale e, quindi, l'assenza di un interesse diretto all'ostensione e di un collegamento tra la documentazione richiesta e una situazione giuridca da tutelare, riconosce la sostanziale finalità di controllo generalizzato dell'istanza oggetto di controversia.

6. TUTELA DELLA RISERVATEZZA DEI TERZI (19)

a. Controinteressati (nozione e onere di *vocatio in jus*) (7)

Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 giugno 1999, decisione n. 16

Fattispecie relativa a diniego opposto a un privato di accesso agli atti relativi al recupero di un credito posto in essere dalla società concessionaria del servizio autostradale - necessità della notifica sia all'amministrazione che ha formato l'atto, sia ad almeno uno dei controinteressati ai quali l'atto si riferisce direttamente - qualificazione del diritto di accesso come interesse legittimo - applicabilità della disciplina del processo amministrativo alla materia dell'accesso - natura decadenziale del termine per impugnare il provvedimento di diniego - la mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato comporta l'annullamento della sentenza appellata con rinvio al TAR.

«1. La -OMISSIS-, in data 24 luglio l995, ha invitato la signora -OMISSIS- al pagamento di lire 6.300, non essendovi stato il pagamento del pedaggio autostradale di lire 1.300 in data 9 aprile 1995.
In data 14 marzo 1997, la -OMISSIS- (incaricata dalla -OMISSIS- per il recupero del credito) ha inviato alla signora -OMISSIS- un sollecito del pagamento, per l'importo complessivo di lire 18.200
2. Con una domanda di data 22 aprile 1997, proposta ai sensi dell'art. 25 della legge 8 giugno 1990, n. 241, la signora -OMISSIS- ha chiesto alla -OMISSIS- ed alla -OMISSIS- di avere copia:
a) del contratto concluso tra la -OMISSIS- e la -OMISSIS-, riguardante il recupero del credito;
b) della procura speciale a rogito notaio Castellini n. 6855;
c) del rapporto di mancato pagamento, corredato del nome del responsabile del procedimento;
d) della specifica delle somme ricevute, corredata dai documenti comprovanti la spesa effettuata per "visione" e per "spese sostenute".
Col ricorso n. 9627 del 1997, proposto al TAR per il Lazio, la signora -OMISSIS- ha impugnato il silenzio serbato dalla -OMISSIS- ed ha chiesto che le sia ordinato di rilasciare la copia dei documenti richiesti.
Il TAR, con la sentenza della Seconda Sezione n. 1559 del 24 settembre 1997, ha accolto il ricorso ed ha compensato tra le parti le spese e onorari del giudizio.
3. Con l'appello in esame, la -OMISSIS- ha chiesto che il ricorso di primo grado sia dichiarato inammissibile (per mancata notifica alla -OMISSIS-) e che comunque esso sia respinto, perché infondato.
La signora -OMISSIS- si è costituita un giudizio ed ha chiesto che l'appello sia respinto.

4. La Sesta Sezione, con l'ordinanza n. 332 del 25 marzo 1999, ha rimesso l'appello all'esame dell'Adunanza Plenaria, rilevando un contrasto di giurisprudenza sulle seguenti questioni:

a) ***se sia ammissibile il ricorso proposto ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 e non notificato al controinteressato****,* ***ovvero se vada ordinata l'integrazione del contraddittorio*** *ai sensi dell'art. 102 del codice di procedura civile;*

b) ***se possa esercitarsi il diritto d'accesso nei confronti dell'attività privatistica della pubblica amministrazione e del concessionario di un pubblico servizio****.*

[…]

Per la pacifica giurisprudenza di questo Consiglio, ***vanno considerati come controinteressati i soggetti determinati cui si riferiscono i documenti richiesti con la domanda di accesso*** *(Sez. V, 2 dicembre 1998, n. 1725, Sez. VI, 8 luglio 1997 n. 1117; Sez. IV, 11 giugno 19975 n. 643; Sez. VI, 5 ottobre 1995, n. 1085, Sez. VI, 20 maggio 1995, n. 506; Sez. VI, 6 febbraio 1995, n. 71; Sez. IV, 15 settembre 1994, n. 713; Sez. IV, 7 marzo 1994, n. 216).*

[…]

Chi ricorre al giudice amministrativo per accedere a documenti amministrativi che coinvolgano aspetti di riservatezza di un altro soggetto, deve notificargli il ricorso*, ai sensi dell'art. 21, primo comma, della legge n. 1034 del 1971.*

2.2. Nel caso di specie, con l'originaria domanda di accesso e col successivo ricorso giurisdizionale, l'appellata ha chiesto anche la copia di documenti direttamente riguardanti l'attività finanziaria e commerciale della società -OMISSIS-, cui avrebbe dovuto quindi notificare il ricorso, per consentirle di potere eventualmente contrastare la pretesa di accedere ai documenti, o a parti di essi, in considerazione delle sue esigenze di riservatezza.

3. Ciò premesso, l'Adunanza Plenaria deve pronunciarsi sulla questione se sia o meno ammissibile il ricorso proposto ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990 e non notificato all'unico controinteressato.

3.1. Come ha evidenziato l'ordinanza di rimessione, ***sul punto vi sono due orientamenti giurisprudenziali****.*

Per il primo, il giudizio proposto contro il diniego di accesso alla documentazione ha natura impugnatoria, sicché e inammissibile il ricorso non notificato ad almeno un controinteressato *(cfr. Sez. V, 2 dicembre 1998, n. 1725, che ha ritenuto che il diniego di accesso incide su un interesse legittimo; Sez. IV, 6 febbraio 1995, n. 71; Sez. IV, 15 settembre 1994, n. 713; Sez. IV, 7 marzo 1994, n. 216)* ***ed è inammissibile il ricorso contro un diniego di accesso meramente confermativo di precedente espresso diniego*** *(Sez. V, 17 dicembre 1997, n. 1537).*

Per il secondo, il diritto di accesso va qualificato come un diritto in senso tecnico, sicché il ricorso proposto per la sua tutela va inteso non come impugnativa di un provvedimento amministrativo, ma come diretto all'accertamento del diritto ed alla condanna del soggetto obbligato ad esibire i documenti richiesti *(cfr. Sez. IV, 16 aprile 1998, n. 641; Sez. IV; 20 febbraio 1995,*

n. 108; Sez. IV, 20 settembre 1994, n. 758; Sez. IV, 30 luglio 1994): pertanto, può trovare applicazione l'art. 102 del codice di procedura civile, che disciplina l'istituto del litisconsorzio necessario, configurabile quando il rapporto controverso è comune a più parti e necessita di una pronuncia inscindibile (Sez. IV, 9 luglio 1998, n. 1079; Sez. IV, 11 giugno 1997, n. 643), ***ed è impugnabile un diniego di accesso meramente confermativo di un diniego precedente*** *(Sez. IV, 22 gennaio 1999, n. 56).*

[…]

3.2. ***Ritiene l'Adunanza Plenaria che vada fatta applicazione del principio per cui il giudizio previsto dall'art. 25 della legge n. 241 del 1990*** *(salve le deroghe da esso espressamente previste)* ***è sottoposto alla generale disciplina del processo amministrativo*** *(cfr. Sez. VI, 16 dicembre 1998, n. 1683; Sez. VI, 8 luglio 19987 n. 1051, Sez. VI, 10 febbraio 1996, n. 184).*

*Tra i principi generali del processo amministrativo, vi è quello sancito dall'art. 21, primo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (per il quale "****il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emanato l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno uno tra essi****").*

[…]

La tutela del diritto di accesso è stata così riferita all'impugnazione di un provvedimento autoritativo (o dell'inerzia) dell'Amministrazione (cui l'art. 23 della legge n. 241 del 1990 ha equiparato, anche ai fini processuali, la determinazione del gestore di un pubblico servizio: cfr. Ad. Plen., 22 aprile 1999, n. 4 e 5; Sez. V, 20 dicembre 1996; n. 1577).

3.3. ***Il termine "diritto" più volte adoperato nel suo senso più generico dal legislatore nei richiamati articoli da 22 a 25, va interpretato alla luce della norma che prescrive il termine perentorio per la proposizione del ricorso, nonché delle regole generali del processo amministrativo di legittimità, compatibili con il rito speciale previsto dall'articolo 25****.*

[…]

Più in generale (e tranne i casi in cui una legge compatibile con la Costituzione determini la giurisdizione ordinaria), ***è ravvisabile la posizione di interesse legittimo, tutelata dall'art. 103 della Costituzione, quando un provvedimento amministrativo è impugnabile come di regola entro un termine perentorio, pure se esso incide su posizioni che, nel linguaggio comune, sono più spesso definite come di "diritto"****.*

[…]

Come in materia di accesso, ***quando l'Amministrazione emana provvedimenti che incidono su più soggetti, con effetti favorevoli per alcuni e sfavorevoli per altri*** *(come nel caso di rilascio di una concessione di un bene pubblico o di aggiudicazione di un appalto o di nomina al pubblico impiego, in favore di un soggetto in luogo di un altro),* ***non sono riscontrabili "diritti" contrapposti, ma "interessi legittimi" contrapposti****; l'interesse del soggetto leso dall'atto giustifica il ricorso giurisdizionale e la sua legittimazione, mentre l'interesse del soggetto non*

leso dall'atto, ma che lo sarebbe nel caso di accoglimento del ricorso, comporta la sussistenza di un controinteressato in senso tecnico.
[…]
Va quindi considerato atecnico il riferimento al "diritto", poiché la pretesa (cui non è correlativo un obbligo o un comportamento dovuto) non è esercitabile senz'altro nei confronti dell'Amministrazione o del gestore del pubblico servizio: la sua fondatezza va verificata di volta in volta dapprima in sede amministrativa e poi, nel caso di tempestiva impugnazione della determinazione in sede giurisdizionale, esaminando l'eventuale preminenza delle ragioni di chi abbia chiesto l'accesso, rispetto a quelle riscontrate nel diniego o alle esigenze di riservatezza del terzo cui si riferiscono i documenti.
3.4. Quanto precede comporta che:
- va considerata come controinteressata la società -OMISSIS-, quale soggetto determinato cui si riferiscono i documenti richiesti con la domanda di accesso;
- il ricorso previsto dall'articolo 25, comma 5, della legge n. 241 del 1990 andava notificato alla medesima società, ai sensi dell'art. 21, primo comma, della legge n. 1034 del 1971;
- va annullata la sentenza di primo grado, che ha accolto l'originario ricorso ed ha ordinato l'esibizione dei documenti.
[…]
Questa Adunanza ha già avuto modo di chiarire, con argomentazioni che il collegio condivide e fa proprie, che ***la mancata integrazione del contraddittorio in primo grado***
costituisce un "difetto di procedura" che comporta in appello l'annullamento della sentenza con rinvio al TAR *(Ad. Plen., 17 ottobre 1994, n. 13)*».

Cons. di Stato, Sez. V, 27 maggio 2011, sentenza n. 3190

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti l'affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas in un ente locale avanzata dal medesimo ente locale nei confronti della società affidataria del servizio, allo scopo di procedere a un nuovo affidamento - riconoscimento della qualità di «*controinteressato*» solo in caso di pregiudizio, conseguente all'ostensione, del diritto alla riservatezza in relazione ai dati contenuti nei documenti richiesti.

«*Il Comune di Prato chiedeva, con ricorso al T.A.R. per la Toscana, che venisse ordinata l'ostensione di una serie di documenti, ad esso occorrenti ai fini dell'avvio della gara intesa a pervenire ad un nuovo affidamento del servizio pubblico di distribuzione del gas nel suo territorio, documenti da tale Comune già invano richiesti con nota del 10.05.2010 all'affidataria del servizio, la C. R. s.r.l. (ora E. R. G. s.r.l.). Il Comune impugnava quindi, allo scopo, la nota di quest'ultima società del 9.06.2010 recante diniego di accesso alla documentazione richiesta, e*

contestualmente chiedeva l'accertamento, ai sensi dell'art. 25 legge n. 241/1990, del proprio diritto all'esibizione e all'estrazione di copia dei documenti richiesti, e la correlativa condanna dell'intimata concessionaria.

[…]

Il T.A.R. respingeva il ricorso con la sentenza in epigrafe

[…]

Alla Camera di consiglio del 22 marzo 2011, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

L'appello va accolto nei limiti che saranno specificati.

[…]

2. Prima di esaminare il merito di causa occorre fare i conti con l'eccezione di incompletezza del contraddittorio.

Il problema così sollevato dalle difese degli appellati nasce indubbiamente attenuato dal fatto che l'ostensione documentale è stata richiesta con riferimento a quanto di interesse del Comune di Prato, e non investe perciò l'impianto nella sua assoluta interezza. Poiché, però, questo costituisce un'entità unitaria, inevitabilmente la vicenda dell'accesso in esame finisce per coinvolgere anche dati, inerenti all'impianto, riguardanti indistintamente la collettività dei comuni da esso serviti.

Da qui l'ineludibilità dell'esame dell'eccezione.

A questo riguardo occorre allora misurarsi con il disposto dell'art. 22, comma 1, lett. c), legge n. 241/1990 (come sostituito con la legge n. 15\2005).

Ai sensi di tale previsione, per "controinteressati" in materia di accesso devono intendersi "tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza".

Prima dell'avvento di tale norma, la giurisprudenza tendeva a considerare come controinteressati tutti i soggetti determinati cui -semplicemente- si riferissero i documenti richiesti in accesso (C.d.S., V, 2 dicembre 1998, n. 1725; VI, 8 luglio 1997, n. 1117; IV, 11 giugno 1997, n. 643; VI, 5 ottobre 1995, n. 1085; VI, 20 maggio 1995, n. 506; VI, 6 febbraio 1995, n. 71; IV, 15 settembre 1994, n. 713; IV, 7 marzo 1994, n. 216; A.P., n. 16 del 1999).

La novella definizione appena riportata ha però un'indubbia portata innovativa, in quanto impone di riconoscere qualità di controinteressato (cfr. sul punto C.d.S., VI, n. 3601 del 2007) ***non già a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, siano nominati o comunque coinvolti nel documento oggetto dell'istanza ostensiva, ma, appunto, solo a coloro che per effetto dell'ostensione vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza****.* ***Non basta, perciò, che taluno venga chiamato in qualche modo in causa dal documento in richiesta, ma occorre in capo a tale soggetto un quid pluris, vale a dire la titolarità di un diritto alla riservatezza sui dati racchiusi nello stesso documento****.*

La veste di controinteressato in tema di accesso è una proiezione, perciò, del valore della riservatezza, e non già della mera oggettiva riferibilità di un dato alla sfera di un certo soggetto.

Se ne desume che non tutti i dati riferibili ad un soggetto sono per ciò solo rilevanti ai fini in discorso, ma solo quelli rispetto ai quali sussista, per la loro inerenza alla personalità individuale, o per i pregiudizi che potrebbero discendere da una loro diffusione, una precisa e ben qualificata esigenza di riserbo.
[…]
In realtà, nessuno degli appellati ha fornito ragguagli sulle precise esigenze che giustificherebbero quella garanzia di riservatezza occorrente a far emergere una posizione di controinteresse.
[…]
Concludendo, poiché l'accesso in quanto tale non risulta poter compromettere alcun "diritto alla riservatezza" in capo ai Comuni limitrofi, ad essi non può riconoscersi veste di contraddittori necessari. L'eccezione va pertanto respinta».

Cons. di Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2014, sentenza n. 617

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una verifica fiscale - inammissibilità del ricorso per mancata notifica ai terzi controinteressati - prevalenza del diritto alla riservatezza di questi ultimi in assenza di adeguate esigenze difensive, che il ricorrente ha l'onere di documentare.

«1.) Converge S.p.A., con sede in Roma, è stata destinataria di avviso di accertamento in rettifica della dichiarazione dei redditi modello "Unico" 2006, relativa ai redditi dell'anno 2005, n. (...) in data 17 novembre 2009, emanato in base a processo verbale di constatazione del 7 aprile 2009, formato da militari della Guardia di Finanza del Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, nel quadro di più vaste indagini, svolte da altri uffici territoriali (Ancona, Pescara, Milano), relative a c.d. società cartiere fiscali coinvolte in c.d. frodi carosello, volte a conseguire indebite detrazioni I.V.A. nel quadro di simulate operazioni di cessione intracomunitaria di beni.
La società suddetta, con istanza in data 9 marzo 2012, indirizzata all'Agenzia delle Entrate, Direzione provinciale di Roma, chiedeva l'accesso, nella forma della visione ed estrazione di copia, di due note (n. 15270/GTEN/112 del 17 settembre 2008 del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Ancona e n. 1467/IIIGTE/66225 del 15 gennaio 2009 del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Milano), adducendo "...l'interesse concreto, nonché la necessità di tutelare una situazione giuridicamente rilevante in relazione al diritto di difesa nella sua massima estensione presso il Giudice Tributario-Commissione Tributaria Regionale Lazio-Roma".
Con nota del Direttore Provinciale del 3 aprile 2012, l'accesso era negato, in relazione a tre diversi profili:
- la sua esclusione nei procedimenti tributari ex art. 24 comma 1 lettera b) della L. n. 241 del 1990, come modificata, ad avviso dello scrivente in senso ancora più restrittivo, dalla

L. n. 15 del 2005;
- la mancata disponibilità della documentazione richiesta, detenuta dai rispettivi reparti della Guardia di Finanza cui essa era riferibile;
- l'inerenza della documentazione a verifiche fiscali nei confronti di terzi, con esclusione quindi dell'accesso ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 603 del 1996 "...per motivi di riservatezza";
- l'essere comunque riportato "...il contenuto essenziale degli atti richiesti, per la parte che inferisce sulla posizione del contribuente...nel processo verbale di costatazione...di cui una copia è in possesso della parte...".
Con sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione II, n. 7226 del 3 agosto 2012 è stato rigettato il ricorso in primo grado n.r. 4181/2012, proposto dalla la società Converge S.p.A. avverso il diniego di accesso (…);
[…]
"Delle molteplici ragioni addotte a sostegno dell'avversato diniego, il Collegio ritiene legittimamente dedotta dall'Agenzia delle entrate quella concernente la riferibilità delle note di cui è chiesto l'accesso a terzi soggetti, invero neppure evocati in giudizio dalla ricorrente, in favore dei quali - in ragione proprio della natura degli atti in questione - deve ritenersi prevalente un'esigenza di riservatezza a discapito dell'esigenza conoscitiva rappresentata dalla ricorrente.
[…]
Con appello notificato il 10 dicembre 2012 e depositato il 20 dicembre 2012, la sentenza è stata impugnata (…).
[…]
2.2) Nel merito, ***deve anzitutto richiamarsi il rilievo, già introdotto dal giudice di primo grado, sia pure in via incidentale, relativo alla mancata notificazione del ricorso, con sua conseguente inammissibilità, alle società terze cui si riferivano le note oggetto della richiesta ostensione****,*
[…]
se è indubitabile che la preclusione dell'accesso agli atti del procedimento tributario, sancita dall'art. 24 lettera b) della L. 7 agosto 1990, n. 241 -come sostituito dall'art. 16, comma 1, della L. 11 febbraio 2005, n. 15, nel senso che esso è escluso "nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano"- deve essere intesa, secondo interpretazione costituzionalmente orientata, in senso relativo, ossia nel senso che "...l'inaccessibilità agli atti in questione è temporalmente limitata alla fase di pendenza del procedimento tributario, non rilevandosi esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento di adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta" (così Cons. Stato, Sez. IV, 28 marzo 2012 n. 1816; vedi anche sez. IV, 9 dicembre 2011, n. 6472 e Sez. VI, 15 febbraio 2012 n. 766); ***nondimeno è pur sempre necessario che, versandosi in tema di accesso di atti non relativi al richiedente, sebbene a soggetti terzi, il richiedente puntualmente segnali e specifichi "...la consistenza del proprio interesse all'accesso, indicando le ragioni per le quali ritiene che l'acquisizione di determinati atti potrebbe essergli utile a fini difensivi (poiché) la pendenza di un contenzioso tributario***

non determina l'automatica insorgenza di una generalizzata legittimazione del contribuente interessato a conoscere ogni e qualsiasi atti posto in essere dall'Amministrazione tributaria" (Cons. Stato, Sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4316)».

Cons. di Stato, Sez. IV, 24 novembre 2017, sentenza n. 5483

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti la turnazione dei componenti delle Commissioni di vigilanza sui giochi - riconoscimento della qualità di «*controinteressato*» solo in caso di pregiudizio, conseguente all'ostensione, del diritto alla riservatezza sui dati contenuti nei documenti richiesti - irrilevanza, in sede giurisdizionale, della mancata notifica del ricorso per l'accesso al controinteressato, ove quest'ultimo non sia stato coinvolto dall'Amministrazione nella fase procedimentale.

«*1. La presente controversia concerne la richiesta di accesso della signora A.B., dipendente dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nella qualità di partecipante alle Commissioni di vigilanza sui giochi (lotto, superenalotto, totocalcio, ecc.).*
1.1. Con la richiesta del 14 novembre 2014, la signora B. ha premesso:
a) che la finalità è la verifica del rispetto del criterio di rotazione dei dipendenti, che avevano dato la disponibilità, previsto dalle "Linee Guida";
b) che il calendario relativo al periodo ottobre 2014/marzo 2015 non seguiva l'ordine alfabetico per la rotazione, ma un ordine incomprensibile, e che, nello stesso calendario, era prevista una sola sua presenza (21 marzo 2015) per l'intero semestre;
c) che i calendari venivano inviati solo ai componenti delle Commissioni.
Sulla base di tale premessa, ha chiesto:
- copia dell'atto contenente i criteri adottati per redigere il calendario del periodo ottobre 2014/marzo 2015;
- copia dei calendari del periodo febbraio/maggio 2013;
- copia dei calendari "che sarebbero stati, di volta in volta, diramati, indipendentemente dalla presenza o meno del proprio nominativo all'interno degli stessi";
- "copia della "Mappa aggiornata delle Commissioni istituite e delle attività di supporto ai concessionari", nonché "delle presenze dei relativi componenti", ossia dei partecipanti effettivi ad ogni commissione, di cui ai punti 3 e 7 delle "Linee Guida"...relativamente agli anni 2013 e 2014".
1.2. Con successiva richiesta del 2 aprile 2015, la signora B. ha chiesto:
- copia dell'atto contenente i criteri adottati per redigere il calendario delle Commissioni di vigilanza del gioco del lotto, periodo 1 aprile/2 maggio 2015;
- copia del calendario delle Commissioni relativo allo stesso periodo.
2. Rispetto alla prima richiesta, non avendo ricevuto risposta dall'Amministrazione, l'istante ha adito la Commissione per l'accesso presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 25, co 4 della L. n. 241 del 1990.

La suddetta Commissione ha accolto l'istanza e inviato l'amministrazione al riesame.

2.1. L'amministrazione, con provvedimento del 9 aprile 2015, ha sostanzialmente denegato l'accesso.

3. La signora B. ha proposto ricorso al T.a.r.

Ha chiesto che, previo annullamento ove occorra del diniego espresso del 9 aprile 2015, venisse consentito l'accesso ai documenti chiesti il 14 novembre 2015 in ragione del consenso formatosi il 6 aprile 2015 ai sensi dell'art. 25. co. 4.

In ogni caso, ha impugnato il provvedimento del 9 aprile 2015.

Inoltre, ha impugnato il silenzio rifiuto formatosi nei confronti della successiva richiesta di accesso del 2 aprile 2015.

[…]

6. In riferimento alla ritenuta inammissibilità per omessa notifica ad almeno un controinteressato, l'appello è fondato e va accolto.

[…]

8.1. Costituisce principio consolidato, quello secondo cui, ai sensi dell'art. 22, co 1, lett. c), L. 7 agosto 1990, n. 241, deve riconoscersi la qualità di controinteressato non già a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, siano nominati o comunque coinvolti nel documento oggetto dell'istanza ostensiva, ma solo a coloro che, per effetto dell'ostensione, vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza sui dati racchiusi nello stesso documento (tra le tante, Cons. Stato Sez. V, n. 3714 del 2016; Sez. V, n. 3190 del 2011; Sez. VI, n. 3601 del 2007).

8.2. Pure consolidato è il principio, secondo cui dalla previsione di cui all'art. 3, co. 1, del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 emerge che, ***in sede giurisdizionale, non può essere dichiarato inammissibile il ricorso per l'accesso agli atti della p.a., per omessa notifica al controinteressato, quando la stessa amministrazione non abbia ritenuto di consentire la partecipazione di altri soggetti in sede procedimentale, che potrebbero subire un pregiudizio dall'accoglimento della istanza di accesso e che acquisterebbero la qualifica di controinteressati nel caso di impugnazione del conseguente diniego*** *(Cons. Stato Sez. III, n. 1978 del 2016; Sez. VI, n. 677 del 2012; Sez. IV, , n. 2968 del 2011; Sez. VI, n. 5062 del 2010).*

8.3. Questo Consiglio (Cons. Stato, sez. IV, 4308 del 2014) ha peraltro temperato il principio appena richiamato, fondato sulla necessità di un parallelismo tra contraddittorio procedimentale e processuale, facendo perno proprio sulla natura sostanziale della posizione di controinteressato, con la conseguenza che non è sufficiente la mancata attivazione dell'amministrazione in sede procedimentale per ritenere che non può essere dichiarato inammissibile il ricorso per l'accesso agli atti della p.a., per omessa notifica al controinteressato. Dovendosi, piuttosto, valutare la posizione del controinteressato, al quale, ai sensi dell'art. 116, co 1, c.p.a., il legislatore ha attribuito contenuto sostanziale, prevedendo che la titolarità di un diritto alla riservatezza sui dati racchiusi nel documento del quale si richiede l'accesso facultizzi detta parte, oltre che ad opporsi in sede procedimentale, anche

a gravare l'eventuale provvedimento ostensivo e a resistere nel giudizio intentato dal richiedente in sede di diniego.

9. Ai fini della decisione della presente controversia, diventa pertanto rilevante quella giurisprudenza richiamata (cfr. par. 8.1.), attenta nel perimetrare le caratteristiche di tale portatore dell'interesse antagonista rispetto all'interesse fondato sulla esigenza di trasparenza. Si è, infatti, posto in luce che, ***in materia di accesso agli atti della P.A., ai fini della qualifica di un soggetto come controinteressato non basta che taluno venga chiamato in qualche modo in causa dal documento richiesto, ma occorre in capo a tale soggetto un quid pluris, vale a dire la titolarità di un diritto alla riservatezza sui dati racchiusi nello stesso documento, atteso che in materia di accesso la veste di controinteressato è una proiezione del valore della riservatezza, e non già della mera oggettiva riferibilità di un dato alla sfera di un certo soggetto****.*

[…]

10.1. In capo ai nominativi dei componenti delle Commissioni facenti parte degli elenchi di cui si è chiesta la ostensione non può ravvisarsi un diritto alla riservatezza, trattandosi di dipendenti pubblici chiamati a partecipare alle stesse su base volontaria per lo svolgimento di una funzione pubblicistica, come rileva l'appellante. La richiesta di ostensione è solo diretta alla verifica del rispetto del criterio di rotazione, previsto dalle "Linee Guida", dei dipendenti che avevano dato la disponibilità, ed è, quindi, fondata sulla esigenza di trasparenza dell'attività amministrativa. Infatti - oltre a chiedere l'atto contenente i criteri adottati nel redigere il calendario dell'ottobre 2014/marzo 2015, dove la ricorrente risultava inserita una sola volta nel semestre (richiesta già accolta dal T.a.r.) - si è chiesta l'ostensione di calendari precedenti e successivi e delle variazioni della composizione delle stesse Commissioni. Ritiene il Collegio che la chiara finalità della richiesta di ostensione di tali atti, volta alla verifica dell'applicazione di criteri trasparenti nella rotazione, una volta che l'ufficio Coordinamento tecnico-informatico aveva elaborato il calendario delle Commissioni, e, quindi, finalizzata alla verifica del trasparente esercizio dell'attività dell'amministrazione, non lascia spazio ad una posizione antagonista di riservatezza tutelabile in capo ai componenti della Commissione.

[…]

11. Risolta in senso favorevole all'appellante la questione di rito, occorre passare all'esame delle censure rivolte avverso il diniego di accesso, che come si vedrà subito risultano fondate.

[…]

13. Il diritto della istante alla ostensione di tutti gli atti richiesti con ricorso al T.a.r., e non solo a quanto già riconosciuto con la sentenza gravata, si fonda - come ritenuto dal primo giudice - sull'interesse della stessa all'accesso, fondato sulla esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa, in quanto soggetto che ha dato la disponibilità alla partecipazione delle Commissioni.

13.1. Né ha pregio la tesi dell'amministrazione del carattere generico delle richieste, come tali rivolte ad un controllo generalizzato, che avrebbe la conseguenza di

aggravare l'esercizio dell'azione amministrativa a fronte della mancanza di uno specifico interesse tutelato.
13.1.1. Dall'esame delle istanze di accesso, come precisate nel ricorso introduttivo del giudizio, emerge che - oltre alla richiesta dei criteri adottati per rispettare il criterio della rotazione, concernenti le modalità con cui l'ufficio Coordinamento tecnico-informatico elabora il calendario delle Commissioni, soprattutto una volta che sia stato elaborato informaticamente un primo elenco, già accolta dal primo giudice rispetto al calendario dell'ottobre 2014/marzo 2015 ed estensibile alla analoga richiesta avanzata rispetto al calendario aprile/maggio 2015 - le altre istanze di ostensione non sono generiche ed, anzi, si collegano con adempimenti cui l'amministrazione è tenuta sulla base delle "Linee Guida".
Si tratta, infatti, della ostensione: a) di atti specifici, quali i calendari richiesti sul presupposto della loro mancata comunicazione degli stessi all'istante per non essere stata la stessa ricompresa nelle commissioni del periodo di riferimento; b) di atti previsti nelle "Linee guida". L'istante fa esplicito riferimento: I) all'art. 3, n. 2, lett. a), secondo il quale, la Direzione per l'organizzazione e la gestione delle risorse, "al fine di garantire un opportuno livello di controllo, tiene ed aggiorna la mappa delle Commissioni e delle presenze dei relativi componenti"; II) all'art. 7, secondo il quale la mappa alla data corrente delle commissioni istituite è contenuta in allegato alle "Linee Guida" e "la Direzione per l'organizzazione e la gestione delle risorse è incaricata di tenere la suddetta documentazione costantemente aggiornata".
14. In conclusione, l'appello è accolto e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza gravata è accolto integralmente il ricorso dinanzi al T.a.r.».
(Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. IV, 26 agosto 2014, sentenza n. 4308; Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. giurisd., 8 luglio 2014, sentenza n. 395)

Cons. di Stato, Sez. VI, 2 gennaio 2020, sentenza n. 30

Fattispecie relativa all’accesso agli atti relativi allo svolgimento di un corso-concorso per il reclutamento di dirigenti scolastici - riconoscimento della qualità di controinteressato in presenza di un diritto alla riservatezza dei dati contenuti nel documento oggetto di accesso - dovere dell’Amministrazione di valutare la presenza di soggetti controinteressati in relazione sia all’istanza di accesso sia al ricorso avverso il diniego, dandone loro comunicazione scritta - dovere del giudice di verificare l’esistenza di controinteressati cui notificare il ricorso per l’accesso - ammissibilità del ricorso per l’accesso quando la mancata notifica al controinteressato consegua all’inerzia dell’Amministrazione, in sede procedimentale, nel coinvolgimento di soggetti potenzialmente lesi dall’accoglimento dell’istanza di accesso e, quindi, eventualmente controinteressati in sede di impugnazione del diniego all’accesso.

«1. Con decreto 23 novembre 2017 (doc. 3 ricorso di primo grado) il Ministero appellante ha indetto un "Corso-concorso nazionale, per titoli ed esami, finalizzato al reclutamento di dirigenti scolastici presso le istituzioni scolastiche statali", prevedendo, fra l'altro, all'art. 8 che i candidati avrebbero dovuto affrontare una prova scritta, consistente in cinque quesiti a risposta aperta e due in lingua straniera: in particolare, "i candidati ammessi a sostenere la prova scritta hanno a disposizione una postazione informatica alla quale accedono tramite un codice di identificazione personale... fornito il giorno della prova" (art. 8, comma 3, decreto 23.11.17 cit.).
Gli odierni appellati hanno partecipato al concorso in questione ed affrontato la prova scritta con esito negativo, ritenendo che ciò sia dipeso da un funzionamento del software che gestiva la prova diverso rispetto alle indicazioni fornite dal Ministero con un apposito tutorial diramato sul sito web della stessa Amministrazione statale.
[…]
Nella prospettazione della parte ricorrente, pertanto, al fine di accertare la causa delle irregolarità riscontrate, sarebbe stato necessario acquisire l'algoritmo di calcolo che ha gestito il software della prova scritta, nonché il materiale informatico e la strumentazione che ha registrato le operazioni concorsuali meccanizzate.
Pertanto, i ricorrenti appellati, allo scopo di tutelare i loro asseriti diritti ed interessi, hanno presentato in data 23 gennaio 2019 una richiesta di accesso comprendente, per quanto qui interessa, l'accesso all'algoritmo di calcolo e ai codici sorgente che hanno gestito il software relativo alla prova scritta (doc. 5 ricorso di primo grado).
[…]
14. Alla camera di consiglio del 5 dicembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione, previa rinuncia delle parti ai termini a difesa per controdedurre all'opposizione di terzo, da valere altresì quale intervento, proposta da C.
Motivi della decisione
1. In via pregiudiziale, attenendo alla corretta instaurazione del contraddittorio processuale - presupposto di validità del giudizio, necessario per poter esaminare il merito della controversia - occorre pronunciare sul capo di sentenza con cui il Tar, escludendo che il C. rivestisse la qualità di controinteressato, ha (implicitamente) ritenuto ammissibile il ricorso di prime cure: trattasi di statuizione censurata sia dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con il primo motivo di appello, sia dal C. con il primo motivo di opposizione di terzo, valevole altresì come atto di intervento ex art. 109, comma 2, c.p.a.
In subiecta materia, anche ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera d), del codice del processo amministrativo, il Collegio intende dare continuità all'indirizzo giurisprudenziale (cfr. da ultimo Consiglio di Stato, sez. IV, 4 ottobre 2019, n. 6719), in forza del quale:
*- **la nozione di controinteressato all'accesso è data dall'art. 22, comma 1, lett. c) L. 7 agosto 1990, n. 241, per il quale sono 'controinteressati' 'tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza'**; il che avviene quando vi sia un soggetto titolare di un diritto alla riservatezza dei dati racchiusi nel documento;*

*- **l'Amministrazione deve valutare l'esistenza di controinteressati ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, per il quale, "fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione"**;*
*- **se, nel procedimento avviato dall'istanza di accesso ai documenti, l'Amministrazione individua un controinteressato, a quel soggetto dovrà essere notificato l'eventuale ricorso proposto dall'istante avverso il rifiuto all'accesso adottato dall'amministrazione (ovvero avverso il silenzio); per converso, nel caso in cui l'Amministrazione non abbia in sede procedimentale individuato alcun controinteressato, l'istante non sarà onerato a notificare il ricorso, a pena di sua inammissibilità, ad alcun controinteressato**;*
*- **qualora l'amministrazione, in sede procedimentale, non ravvisi posizioni di controinteresse rispetto alla domanda di accesso e, dunque, l'istante non sia tenuto a notificare il ricorso ad altri oltre all'Amministrazione, il giudice adito deve valutare comunque, anche d'ufficio, l'esistenza di controinteressati e imporre la notifica del ricorso di primo grado ai fini dell'integrazione del contraddittorio**;*
*- dall'art. 3, comma 1, del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 emerge che, **in sede giurisdizionale, non può essere dichiarato inammissibile il ricorso per l'accesso, per mancata notifica al controinteressato, quando l'Amministrazione, in sede procedimentale, non abbia consentito la partecipazione di altri soggetti suscettibili di essere pregiudicati dall'accoglimento dell'istanza di accesso, che acquisterebbero la qualifica di controinteressati nel caso di impugnazione del conseguente diniego**: in tali ipotesi - ove ravvisi posizioni di controinteresse - il giudice adito è tenuto a imporre la notifica del ricorso di primo grado alla parte controinteressata, al fine di integrare il relativo contraddittorio processuale.*
[…]
2. Con riferimento al primo profilo di indagine, il Collegio ritiene che il C. sia da considerare parte controinteressata in relazione al ricorso ex art. 116 c.p.a. proposto in prime cure.
***In via generalizzata, la parte controinteressata viene individuata nel soggetto, individuato o facilmente individuabile sulla base del provvedimento impugnato, titolare di un interesse eguale e contrario a quello azionato dal ricorrente principale - e, quindi, di un interesse al mantenimento della situazione esistente**, messa in forse dal ricorso, fonte di una posizione qualificata meritevole di tutela conservativa - suscettibile di essere pregiudicato dall'eventuale emissione di una sentenza di accoglimento del ricorso (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 6 giugno 2019, n. 3911).*
Come osservato, con riferimento alla materia dell'accesso ai documenti amministrativi deve, in particolare, ritenersi 'controinteressato' colui che vedrebbe

compromesso il proprio diritto alla riservatezza dall'ostensione del documento richiesto.
Trattasi di nozione ricavabile:
- dall'art. 22, comma 1, lett. c) L. 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui i controinteressati devono individuarsi in tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza;
- dall'art. 5 bis D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 che, in materia di accesso civico, prevede tra gli interessi qualificati, in funzione ostativa all'accesso, la protezione dei dati personali, la libertà e la segretezza della corrispondenza, nonché gli interessi economici e commerciali del singolo, suscettibili di essere pregiudicati dall'ostensione del documento oggetto di accesso;
- dall'art. 53, comma 5, lett. a), D.Lgs. n. 50 del 2016 che, in materia di appalti pubblici, accorda tutela alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali.
A prescindere dai rapporti intercorrenti fra le esigenze di trasparenza amministrativa e di tutela giuridica degli istanti, sottese all'istanza di accesso, e le esigenze di tutela della riservatezza, poste a garanzia della posizione del controinteressato - variamente ricostruibili a seconda del regime giuridico di accesso concretamente rilevante (nella specie, la parte appellata ha comunque fatto riferimento, in primo grado, sia all'accesso documentale ex art. 22 e ss. L. n. 241 del 1990, sia all'accesso civico ex art. 5 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33) - ***in ogni caso, deve riconoscersi una posizione di controinteresse in capo a colui che, in quanto titolare di dati personali ovvero di segreti commerciali o tecnici suscettibili di essere disvelati dall'ostensione del documento richiesto, dall'accoglimento dell'istanza di accesso subirebbe un pregiudizio nella propria sfera giuridica, sub specie di diritto alla riservatezza di dati racchiusi nel relativo documento****.*
Trattasi, pertanto, di posizione qualificata e differenziata, in quanto, da un lato, presa in considerazione dal legislatore nel regolare la materia dell'accesso ai documenti amministrativi, dall'altro, imputabile ad un soggetto direttamente inciso dall'azione amministrativa, titolare di una situazione giuridica soggettiva attiva (diritto alla riservatezza) correlata allo specifico documento oggetto di accesso.
Alla stregua di tali premesse esegetiche, il Collegio ritiene di riconoscere in capo a C. - Consorzio U. una posizione di controinteresse all'ostensione di quanto richiesto dall'odierna parte appellata.
[…]
emerge, in via pregiudiziale, la necessità di qualificare l'ideatore di un algoritmo oggetto di istanza di accesso come parte controinteressata all'ostensione, potendo questi, in caso di esibizione, vedere compromesso il diritto a mantenere segreta la regola tecnica in cui si sostanzia la propria creazione.
Alla luce di tali considerazioni, il Tar avrebbe dovuto ritenere il C. controinteressato rispetto al ricorso ex art. 116 c.p.a. proposto in primo grado, essendosi in presenza di un soggetto che, avendo elaborato e sviluppato il software utilizzato per la prova

pratica del 18.10.2018 e, quindi, l'algoritmo di calcolo oggetto di accesso, avrebbe potuto essere pregiudicato dall'accoglimento del ricorso in primo grado, in conseguenza dell'ostensione di segreti tecnici, suscettibili di valutazione economica, frutto della propria attività creativa.

[…]

3. L'errore in cui è incorso il Tar nel negare la qualificazione del C. come parte controinteressata non conduce, tuttavia, come richiesto dal Miur e dal C., alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso in primo grado.

Come osservato supra, alla stregua di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, ***non può essere dichiarato inammissibile il ricorso per l'accesso, per mancata notifica al controinteressato, quando l'Amministrazione non abbia consentito, in sede procedimentale, la partecipazione di altri soggetti che avrebbero potuto subire un pregiudizio dall'accoglimento della istanza di accesso e che avrebbero conseguentemente acquisito la qualifica di controinteressati nel caso di impugnazione del conseguente diniego: il giudice adito è, dunque, in tali ipotesi - ove ravvisi posizioni di controinteresse - tenuto a imporre la notifica del ricorso di primo grado alla parte controinteressata, ai fini dell'integrazione del contraddittorio processuale****.*

[…]

Pertanto, il vizio denunciato dal Miur e dal C. con il primo motivo di impugnazione dei rispettivi atti (di appello e di opposizione di interzo, valevole altresì come intervento nel presente processo) configura il ***vizio di mancata integrazione del contraddittorio ex art. 105, comma 1, c.p.a., suscettibile di determinare l'annullamento della sentenza gravata e la rimessione della causa al primo giudice - con assorbimento delle altre censure, riguardanti il merito della vertenza - in maniera che il processo possa celebrarsi, fin dal primo grado di giudizio, nel contraddittorio (altresì) con il C.****.*

4. La natura di mero rito della presente pronuncia giustifica l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio».

T.A.R. Piemonte Torino, Sez. I, 14 gennaio 2022, sentenza n. 33

Fattispecie relativa all'accesso informale al proprio fascicolo personale da parte di un appartenente al Corpo - illegittimità del diniego - impossibilità di negare l'accesso informale per supposta presenza di controinteressati senza tuttavia individuarli (finalità meramente dilatoria).

«Il ricorrente ha adito l'intestato TAR deducendo di avere presentato istanza di accesso informale ai seguenti atti:

- il proprio fascicolo personale;

- determinazione n. -OMISSIS- (chiusura procedimento disciplinare);

- prot. n. -OMISSIS- (istanza causa di servizio);

- nota n. -OMISSIS- al Comando provinciale (cfr. all. 5 di parte ricorrente).
Si precisa che gli ultimi tre documenti richiesti sono stati depositati in giudizio dall'amministrazione, per cui sul punto è cessata la materia del contendere.
Con atto in data 12.5.2021 l'amministrazione negava l'accesso asserendo, per quanto concerne il fascicolo personale, che l'istanza si presentava generica, potendosi configurare come richiesta preordinata ad un controllo generalizzato e per di più che "non poteva escludersi la presenza di controinteressati".
Il ricorrente proponeva ricorso alla Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi che, con Provv. in data 30 giugno 2021, accoglieva il ricorso evidenziando come il riferimento agli atti contenuti in un fascicolo personale escludesse la genericità dell'istanza e come, sussistendo per altro un procedimento disciplinare a carico del ricorrente, dovesse escludersi la natura generalizzata dell'istanza.
Demandava all'amministrazione di riprovvedere (cfr. all. 9 parte ricorrente).
Nonostante l'accoglimento del ricorso, con atto in data 30.7.2021, l'amministrazione reiterava il diniego rinnovando l'invito ad esercitare l'accesso formale.
In motivazione veniva ribadito che l'interesse del ricorrente sarebbe stato generico ed esplorativo o in alternativa "labile", che vi sarebbero stati (in verità sembra di comprendersi con limitato riferimento ad una delle note già oggetto di deposito in giudizio) non meglio precisati controinteressati, che il primo atto oggetto di impugnazione non sarebbe consistito in un diniego ma in un semplice invito a presentare istanza di accesso formale.
Il rinnovato procedimento si concludeva con un reiterato diniego ed invito a presentare una istanza di accesso formale.
[…]
Il ricorso risulta fondato nei sensi di cui in motivazione.
Preliminarmente l'accesso informale è esercitabile nel caso in cui non sia ravvisabile la presenza di controinteressati.
L'amministrazione ha reiteratamente quanto genericamente affermato la sussistenza di presunti (e non meglio identificati) controinteressati; nel secondo diniego per altro l'assunto pare da limitarsi alla nota -OMISSIS-, già oggetto di deposito in giudizio, dunque la questione sarebbe del tutto irrilevante allo stato. In ogni caso è evidente come a fronte di una istanza composita doveri di lealtà e correttezza procedimentale avrebbero, al più, imposto di circoscrivere l'invocato limite ai soli documenti effettivamente menzionanti dei controinteressati.
***L'allegazione della sussistenza di controinteressati risponde alla ratio concreta di tutela di specifici soggetti e non può tramutarsi in una affermazione di stile volta ad ostacolare l'accesso**; non risulta affatto di immediata comprensione come gli atti contenuti nel fascicolo personale (che hanno come destinatario certo e principale interessato, appunto, il dipendente cui il fascicolo afferisce) possano contemplare controinteressati suscettibili di lesione tale da giustificare un diniego, fermo restando che l'amministrazione ha sempre la facoltà di oscurare dati specifici contenuti negli atti.*

Né è pertinente la giurisprudenza che ritiene sufficiente, per prescrivere l'accesso formale, che in capo all'amministrazione sorgano "dubbi" di accessibilità dei documenti, in quanto i pur legittimi dubbi debbono essere plausibili ed oggettivamente riconducibili a presupposti di fatto riscontrabili e non certo a mere e generiche ipotesi non riscontrabili.
Meno che mai può sostenersi che la richiesta di accesso al "fascicolo personale" (che è un insieme di documenti precisi e puntualmente identificabili nell'organizzazione amministrativa) sia attività "esplorativa" inerente la generalizzata azione dell'amministrazione, al più essendo una (più che legittima) volontà di complessiva cognizione della propria singola posizione individuale; né è sostenibile che competa al ricorrente, che con il rinvio al fascicolo personale ha identificato chiaramente in termini amministrativi i documenti, sia in condizioni, senza avervi mai avuto accesso, di elencare puntualmente il contenuto di tale fascicolo.
D'altro canto si legge nella stessa memoria erariale che non sussistono dubbi di accessibilità del fascicolo personale, il che non si concilia con il fatto che, come ribadito ancora in discussione dalla difesa del ricorrente, a tutt'oggi l'accesso al fascicolo personale non sia stato concesso.
***In definitiva il diniego (posto che tale è il contenuto sostanziale dell'atto) per quanto concerne il fascicolo personale appare illegittimo e la domanda deve essere accolta con ordine all'amministrazione resistente di consentire al ricorrente di prendere visione ed eventualmente estrarre copia degli atti ivi contenuti**.*
***Deve invece considerarsi cessata la materia del contendere per quanto concerne le ulteriori note menzionate nell'istanza di accesso e depositate in giudizio**; la circostanza, evidenziata da parte ricorrente nella propria ultima memoria, che nella nota -OMISSIS- si legga che lo scrivente la nota "ha appreso" una serie di informazioni ivi riportate non dimostra ex se l'esistenza di ulteriori documenti, ben potendo il superiore avere semplicemente acquisito notizie informali.*
In ogni caso la difesa ha, in discussione, circoscritto al fascicolo personale l'interesse all'accesso, posto che apparirebbe in questo caso sì generica la richiesta di atti sulla sola base del fatto che il redattore della nota utilizza quell'espressione.
Il ricorso deve quindi essere accolto nei sensi di cui in motivazione».

Cons. di Stato, Sez. V, 4 aprile 2025, sentenza n. 2922

Fattispecie relativa all’accesso, richiesto da una società appaltatrice dei lavori di realizzazione di un’acciaieria, agli atti concernenti i dati personali dei sottoscrittori di una petizione, nei confronti del Consiglio regionale, contro la realizzazione dell’opera - riconoscimento, in capo ai promotori della petizione, della qualità di titolari del trattamento dei dati personali riferibili ai sottoscrittori e del relativo interesse a resistere all’istanza di ostensione al

fine di non incorrere in responsabilità nei confronti dei sottoscrittori medesimi - subvalenza dell'interesse difensivo rispetto al diritto alla riservatezza «*rafforzata*» circa dati cosiddetti «*sensibili*» (quali le opinioni politiche sottese alla sottoscrizione di una petizione popolare) - necessità del coinvolgimento del titolare del dato sensibile, in qualità di «*controinteressato*», in sede procedimentale, in caso sia di accesso civico generalizzato sia di accesso documentale.

«*1. D. & C. O.M. s.p.a., appaltatrice per la realizzazione di un'acciaieria nella zona industriale A.C., ha impugnato il provvedimento con cui il Segretario Regionale del Consiglio regionale ha rigettato l'istanza del 13 novembre 2023, nella parte in cui è volta ad accedere all'elenco dei dati identificativi dei sottoscrittori della petizione contro l'acciaieria (petizione presentata in data 25 luglio 2023 da 21.974 cittadini). Il diniego è stato fondato, da un lato, sull'inerenza della documentazione richiesta ad una risoluzione del Consiglio regionale, che non è un provvedimento amministrativo e, dall'altro lato, sulla esistenza di ragioni di tutela della riservatezza, ostative all'indicazione dei dati personali dei sottoscrittori (nome, cognome, data di nascita e luogo di residenza).*
2. Il T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia, dopo aver ordinato l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami e dopo aver rigettato le istanze di autorizzazione alla costituzione in forma anonima da parte di alcuni controinteressati (istanza avanzate per il tramite di quelli ritualmente costituiti in giudizio), ha accolto il ricorso, ordinando all'Amministrazione l'ostensione della documentazione richiesta entro 30 giorni dalla notificazione della sentenza.
[…]
3. Avverso tale sentenza hanno proposto appello M.V., F.H. e P.T., lamentando: 1) l'assenza del diritto di accesso (non esercitato, peraltro, per esigenze difensive, prospettate solo in giudizio), in quanto la pubblicazione dei verbali delle sedute pubbliche degli organi del Consiglio regionale non si estende agli atti contenenti dati personali, che, peraltro, nel caso di specie, rivelano opinioni politiche e che non sono divulgabili in base a quanto disposto dal Reg. UE n. 679/2016 e 2-ter D.Lgs. n. 196 del 2023, salvo che in ipotesi tassative in forza di legge, di regolamento o di atti amministrativi generali o salvo che ve ne sia necessità per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri; 2) la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 2 e 24 Cost., degli artt. 50, 46 e 40 c.p.a., nella parte in cui impongono al controinteressato di costituirsi a viso aperto anche nel giudizio diretto a tutelare la sua riservatezza; 3) la natura politica e non amministrativa della risoluzione del Consiglio regionale, a cui si collega la petizione, con conseguente esclusione dall'ambito applicativo della L. n. 241 del 1990; 4) la confusione tra pubblicità della petizione e pubblicità dei dati personali dei suoi sostenitori, che è esclusa anche dagli artt. 15 e 16 del regolamento 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, in cui è stabilito che "a richiesta del sottoscrittore della petizione che il suo nome sia nascosto al fine di proteggere il suo diritto alla privacy".

[…]

8.1. Gli odierni appellanti sono parti del giudizio di primo grado, in cui M.V. è stato coinvolto immediatamente quale controinteressato, mentre F.H. e P.D.T. sono intervenuti volontariamente, ancora prima dell'ordine di integrazione del contraddittorio, all'esito del quale hanno assunto anche la veste di controinteressati. La loro costituzione in giudizio ha comportato, però, la loro identificazione, con conseguente rinuncia, da parte loro, alla tutela della privacy.

Agli stessi deve, tuttavia, ugualmente riconoscersi l'interesse a resistere all'istanza di accesso della originaria ricorrente ed odierna appellata, in quanto, come dagli stessi allegato e non contestato dalla controparte, essi sono stati "promotori della mobilitazione popolare anti-acciaieria" ed "attivisti nella raccolta delle firme della petizione popolare", a cui è riferita la presente vicenda processuale (v. appello, p. 6, e memoria del 18 marzo 2025, p. 6), sicché hanno assunto la posizione di titolari del trattamento dei dati personali degli altri sottoscrittori della petizione, con tutte le conseguenze giuridiche che ne derivano.

8.2. In base alla definizione dell'art. 4, n. 2, del General Data Protection Regulation (GDPR) ovvero del regolamento UE n. 2016/679, è titolare del trattamento dei dati personali la persona fisica o giuridica o l'autorità pubblica che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali.

E' opportuno precisare che, a prescindere dalla diretta applicabilità alla vicenda in esame del GDPR, in considerazione della delimitazione di cui all'art. 2, nel nostro ordinamento il trattamento dei dati personali deve avvenire, nel rispetto della dignità umana, dei diritti e delle libertà fondamentali della persona, secondo le norme dettate dal GDPR, in virtù dell'art. 1 del codice in materia di protezione dei dati personali (D.Lgs. n. 196 del 2003), come modificato dal D.Lgs. n. 101 del 2018.

8.3. La presentazione di una petizione rivolta alle pubbliche autorità implica la raccolta delle sottoscrizioni degli aderenti e, quindi, necessariamente si traduce nella raccolta di dati personali, relativi all'identità dei sottoscrittori (e, nel caso di specie, alla loro residenza). ***I promotori dell'iniziativa sono appunto i soggetti che determinano la finalità della raccolta e dell'uso di tali dati personali e che, quindi, assumono la posizione di titolari del relativo trattamento. Pertanto, gli stessi hanno un interesse a resistere alla pretesa di accesso ai dati personali trattati, in quanto, sebbene tali dati siano confluiti nella disponibilità della pubblica amministrazione, nei cui confronti è rivolta l'istanza di accesso, resta configurabile la loro responsabilità nei confronti dei titolari dei dati personali trattati in relazione alla corretta raccolta e al corretto uso degli stessi, in base all'art. 5, comma 2, del GDPR****.*

In definitiva, l'interesse degli appellanti a resistere all'istanza di accesso dell'appellata, originaria ricorrente, prescinde dalla tutela della loro privacy, essendo connesso alla loro autonoma posizione giuridica di titolari del trattamento dei dati personali dei sottoscrittori.

[…]

In particolare, la rimozione della sentenza, che, nella loro prospettazione difensiva, ha illegittimamente consentito l'ostensione dei dati personali raccolti per la sottoscrizione della petizione, è necessaria al conseguimento, da parte loro, di un'utilità pratica, diretta ed immediata, e, cioè, a preservarli da ogni eventuale responsabilità nei confronti dei titolari dei dati personali raccolti e trattati (cfr. sull'interesse all'impugnazione: Cons. St., Sez. V, 30 settembre 2022, n. 8420).

[…]

9. Passando all'esame del merito dell'appello, va preliminarmente osservato che, come sostenuto dagli stessi appellanti (v. appello, p.9), l'istanza di accesso, che ha originato il presente giudizio non contiene alcun esplicito riferimento né alla L. n. 241 del 1990 né al D.Lgs. n. 33 del 2013.

[…]

Come chiarito dal Cons. St., Ad. Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10, è ammissibile il concorso degli accessi: il solo 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 sostanzialmente 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.

Ne deriva che, nel caso in esame, deve ritenersi che l'originario ricorrente abbia formulato l'istanza relativamente sia all'accesso documentale sia a quello civico, in assenza di un'espressa limitazione ad uno dei due istituti.

10. Vanno accolti, per quanto di ragione, il primo e l'ultimo motivo dell'appello, da trattare congiuntamente, in quanto connessi.

Con il primo motivo si è impugnato il capo 8 della sentenza (capo in cui si è affermata la fondatezza del ricorso), denunciando l'insussistenza del diritto di accesso (non esercitato, peraltro, per esigenze difensive, prospettate solo in giudizio), in quanto la pubblicazione dei verbali delle sedute pubbliche degli organi del Consiglio regionale non si estende agli atti contenenti dati personali, che, peraltro, nel caso di specie, rivelano opinioni politiche e che non sono divulgabili in base a quanto disposto dal Reg. UE n. 679/2016 e 2-ter D.Lgs. n. 196 del 2023, salvo che in ipotesi tassative in forza di legge, di regolamento o di atti amministrativi generali o salvo che ve ne sia necessità per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri. Con il quarto motivo si è impugnato il capo 12 della sentenza (capo con cui si è superata la ragione del diniego all'accesso, collegata alla natura di dati personali dei nomi dei sottoscrittori), denunciando la confusione tra pubblicità della petizione e pubblicità dei dati personali dei suoi sostenitori, che è esclusa anche dagli artt. 15 e 16 del regolamento 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, in cui è stabilito che "a richiesta del sottoscrittore della petizione che il suo nome sia nascosto al fine di proteggere il suo diritto alla privacy".

Tali censure sono fondate nella parte in cui denunciano l'error in iudicando della sentenza impugnata, che ha affermato, in modo assoluto ed indiscriminato, la pubblicità dei dati personali dei sottoscrittori di una petizione pubblica.

10.1. Nel nostro ordinamento non sussiste una norma analoga a quella del regolamento del Parlamento europeo, invocata dagli appellanti (art. 226, comma 13, ai sensi del quale "in deroga al paragrafo 12, il firmatario, un cofirmatario o un sostenitore - di una petizione - può chiedere che il suo nome non sia reso noto, al fine di tutelare la sua vita privata. In tal caso il Parlamento è tenuto a soddisfare tale richiesta). In particolare, nel regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia non si rinvengono disposizioni simili, ma piuttosto una disciplina sulla pubblicazione degli atti (v. in particolare art. 179-bis), che non si occupa, però, del diverso problema dell'accesso agli atti.

Tuttavia, la esistenza di tale regola, nell'ordinamento unionale, che pure è improntato ai principi di democraticità e trasparenza, induce a ritenere che, nel bilanciamento dei contrapposti valori di rango costituzionale, quello della riservatezza dei sottoscrittori di una petizione pubblica non può essere ritenuto, in modo automatico, generale ed assoluto, subvalente rispetto agli altri valori, sottesi all'accesso civico o documentale, sia pure difensivo.

Ciò è confermato, peraltro, dall'art. 9 GDPR, che vieta il trattamento di categorie particolari di dati personali e, cioè, di quelli che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona. In proposito deve rilevarsi che, trattandosi della sottoscrizione di una petizione pubblica, i dati personali si presentano quantomeno connessi ad opinioni politiche, da intendersi in senso lato e, cioè, riconducibili non solo all'adesione ad un tradizionale partito politico, ma anche ai movimenti che caratterizzano l'epoca attuale, quale quello ambientalista, o a quelli che si formano relativamente a specifiche questioni trattate dalle pubbliche autorità.

Né può ritenersi, come affermato nella sentenza di primo grado, che "coloro i quali sottoscrivono una pubblica petizione accettano, seppure implicitamente e in ragione della natura dell'atto che controfirmano, la pubblicazione del proprio nominativo", in quanto "chi ha sottoscritto la petizione ha reso manifestamente pubblici i propri dati personali ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. e, del GDPR".

Invero, ***la sottoscrizione di una pubblica petizione implica il consenso al trattamento dei propri dati personali per la specifica finalità connessa alla stessa e, quindi, implica il consenso alla trasmissione dei propri dati personali all'autorità pubblica che ne è destinataria; non implica, invece, il consenso al trattamento dei propri dati personali per altre finalità, diverse ed ulteriori, e neppure equivale a rendere manifestamente pubblici i propri dati personali****.*

[…]

A ciò va aggiunto, come già evidenziato, che la sottoscrizione di una petizione pubblica può rivelare un'opinione o, comunque, una posizione politica, per cui i relativi dati personali assumono il valore di dati sensibili (o, secondo la terminologia del GDPR, dati particolari).

10.3. Da tali premessa deriva il diritto all'accesso può essere riconosciuto esclusivamente all'esito di un bilanciamento valoriale, atteso che l'accesso è

possibile solo se il diritto o l'interesse del richiedente l'accesso è di rango almeno pari o superiore a quello della persona a cui si riferiscono i dati in esame, come si desume dall'art. 5-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 33 del 2013 e dagli artt. 22, comma 1, lett. c), e 24, ultimo comma, della L. n. 241 del 1990. Più precisamente l'art. 5-bis, comma 2, lett. a, del D.Lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che l'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; l'art. 22, comma 1, lett. c), della L. n. 241 del 1990, individua i controinteressati all'accesso documentale in tutti i soggetti la cui riservatezza può essere pregiudicata dall'ostensione ed il successivo art. 24, ultimo comma, della L. n. 241 del 1990, pur prevedendo che l'accesso deve essere consentito nei limiti in cui sia necessario per curare o difendere i propri interessi giuridici, precisa che, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito solo nei limiti in sia strettamente indispensabile.

In proposito va ricordato che, secondo l'orientamento di questo Consiglio, ***con riferimento al rapporto tra "accesso difensivo" e tutela della "riservatezza", occorre distinguere tra dati e informazioni caratterizzati da una cd. riservatezza "semplice" (ad es. dati finanziari ed economici), in ordine ai quale l'interesse difensivo è ritenuto tendenzialmente prevalente, e dati e informazioni caratterizzati da una riservatezza "rafforzata" (dati "sensibili" e "supersensibili"), rispetto ai quali l'interesse difensivo deve di volta in volta essere bilanciato secondo criteri di necessarietà, indispensabilità e parità di rango ed in base ai principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza*** *(tra le altre, Cons. St., Sez. VII, 21 marzo 2024, n. 2773 e Cons. St., Sez. III, 21 dicembre 2017, n. 6011).*

I criteri de quibus (in particolare quello di proporzionalità e non eccedenza) assumono particolare rilievo a fronte di una istanza di accesso che riguarda i dati personali sensibili di più di 20.000 persone.

Pure deve ribadirsi che, come affermato da Cons.St., Ad.Pl., 18 marzo 2021, n. 4, in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, posto che l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare, sebbene, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento per il quale si chiede l'accesso e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo, la p.a. detentrice del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso non devono svolgere 'ex ante' alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione.

Il giudizio di bilanciamento caratterizza ovviamente anche l'accesso civico in base all'art. 5-bis, comma 2, lett. a, del D.Lgs. n. 33 del 2013.

10.4. Il bilanciamento in esame esige il coinvolgimento del titolare del dato personale, di cui è chiesta l'ostensione, in sede procedimentale. Del resto, ***il sottoscrittore della petizione pubblica, non avendo rinunciato alla tutela della sua riservatezza, assume rispetto all'istanza di accesso la posizione di controinteressato, a cui sono, pertanto, dovute le comunicazioni previste, con riferimento all'accesso civico, dall'artt. 5, comma 5, D.Lgs. n. 33 del 2016*** *(ai sensi del quale "fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione"),* ***e, con riferimento all'accesso documentale, dall'art. 3, comma 1, D.P.R. n. 184 del 2006*** *(ai sensi del quale "fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione").*

Al contrario, nel caso in esame, il coinvolgimento dei controinteressati in esame è mancato nella fase procedimentale, in quanto l'Amministrazione ha assunto una posizione radicalmente contraria all'accesso.

Il coinvolgimento dei controinteressati in sede processuale, assicurato tramite la notificazione per pubblici proclami del ricorso introduttivo, sebbene assicuri la validità del presente giudizio, non può sostituire il loro necessario coinvolgimento nella fase procedimentale, dove gli stessi avrebbero potuto manifestare le loro esigenze di riservatezza, senza dover palesare la loro identità (a differenza che nel presente giudizio).

[…]

Pertanto, la sentenza impugnata va riformata, nei limiti di cui in motivazione, con il parziale rigetto, allo stato, del ricorso originario e la caducazione dell'ordine all'Amministrazione dell'ostensione della documentazione richiesta, visto che il procedimento amministrativo dovrà proseguire con il necessario coinvolgimento, nella fase procedimentale, dei controinteressati, le cui eventuali esigenze di riservatezza devono essere valutate e bilanciate con quelle del ricorrente originario, odierno appellato».

b. Esposti, segnalazioni e denunce (9)

Cons. di Stato, Sez. VI, 25 giugno 2007, sentenza n. 3601

Fattispecie relativa all'accesso a esposti informativi da cui è scaturita l'azione ispettiva della P.A. di un controllo del Ministero dell'istruzione nei confronti di una docente - l'esponente non è tecnicamente controinteressato - disconoscimento del "diritto all'anonimato".

«*1. Nel mese di gennaio 2006 la prof.ssa R. richiedeva al Dirigente Scolastico il fascicolo dei rapporti informativi resi da studenti minorenni, genitori e docenti relativi a fatti accaduti nell'a.s. 2003/2004 a seguito dei quali vi era stata un'ispezione del Ministero dell'Istruzione nei suoi confronti.*
Il Dirigente, presa visione del pertinente fascicolo, constatava che, pur non essendovi informazioni relative a religione, salute e inclinazioni sessuali sui soggetti coinvolti, vi erano i nomi degli alunni minorenni, dei genitori e dei colleghi che avevano esposto i fatti descritti nel ricorso in esame.
Con lettera dell'8.2.2006 (pervenuta all'Istituto scolastico il 13.2.2006), la [*omissis*] *insisteva nella richiesta di ottenere copia integrale degli atti relativi al periodo 3.3.2004 - 31.5.2004. Il Dirigente scolastico dapprima (nota n. 1276 del 16.3.2006) rispondeva interlocutoriamente - in attesa di un parere legale - ritenendo trattarsi di documenti inaccessibili, per motivi di riservatezza di terzi, e poi denegava l'astensione integrale (con nota n. 1451 del 27.3.2006) una volta ottenuto il parere.*
Contro tale provvedimento di diniego la Prof.ssa R. ha proposto ricorso ex art. 25 legge n. 241/1990 al T.a.r. del Lazio, il quale, con la sentenza n. 1189/2007 ha ordinato all'Amministrazione l'ostensione della documentazione integrale da lei richiesta, ivi compresi, quindi, i nomi degli autori delle dichiarazioni.
[…]
4. Il Collegio ritiene, anzitutto, che gli autori degli esposti informativi (i cui nomi sono oggetto dell'istanza di accesso presentata dalla ricorrente) non possano essere qualificati controinteressati in senso tecnico. Ai sensi dell'art. 22 lett. c) legge n. 241/1990, in materia di accesso, ***per "controinteressati" si intendono "tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza"****.*
Ebbene, pur non potendosi sottovalutare l'ampliamento e la progressiva importanza assunta dal diritto alla riservatezza, il Collegio ritiene, tuttavia, che tale situazione giuridica concerna solo quelle vicende collegate in modo apprezzabile alla sfera privata del soggetto, e non anche quelle destinate ad assumere una dimensione di carattere pubblico.
4.1. ***Il diritto alla riservatezza non può allora certamente essere invocato quando la richiesta di accesso ha ad oggetto, come nella presente fattispecie, il nome di coloro che hanno reso denunce o rapporti informativi nell'ambito***

di un procedimento ispettivo *(in questi termini, Cons. Stato, sez. V, 22 giugno 1998, n. 923).*

[…]

Nell'ordinamento delineato dalla L. n. 241/1990, ispirato ai principi della trasparenza, del diritto di difesa e della dialettica democratica, ***ogni soggetto deve, pertanto, poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo o sanzionatorio****, non potendo la p.a. procedente opporre all'interessato esigenze di riservatezza, foss'anche per coprire o difendere il denunciante da eventuali reazioni da parte del denunciato, le quali, comunque, non sfuggirebbero al controllo dell'autorità giudiziaria.*

[…]

4.4. Applicando tali coordinate ricostruttive alla fattispecie in esame, ne deriva che il motivo di appello con cui si fa valere l'inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata notifica ad almeno uno dei controinteressati è certamente infondato.

Ed invero, a prescindere dalle conseguenze processuali derivanti, in materia di accesso, dalla mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato (questione per la risoluzione della quale sarebbe rilevante, anche dopo le decisioni dell'Adunanza Plenaria n. 6 e 7 del 2006, stabilire se il diritto di accesso sia un diritto soggettivo o un interesse legittimo del diritto di accesso), nel caso di specie si deve ritenere che, a fronte della richiesta di accesso della Prof.ssa R., non vi fosse alcun controinteressato in senso tecnico.

Altrimenti opinando, del resto, l'onere di coinvolgere tali presunti controinteressati sarebbe gravato, prima di tutti, proprio sull'Amministrazione scolastica. Va ricordato, invero, che ai sensi dell'art. 3 D.P.R. n. 184/2006 ("Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi"), ***"la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua controinteressati è tenuta a dare comunicazione agli stessi****, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione".*

Non risulta, tuttavia, che tale comunicazione sia mai stata inviata agli autori delle dichiarazioni il che dimostra che anche l'Amministrazione ha ritenuto (almeno fino alla costituzione in giudizio davanti al T.a.r.) che la richiesta dalla R. con fosse tale da investire il diritto alla riservatezza di nessun soggetto terzo».

Cons. di Stato, Sez. V, 19 maggio 2009, sentenza n. 3081

Fattispecie relativa all'accesso agli atti (esposto e relazione di servizio di personale della polizia municipale) relativi a un accertamento in materia di abusi edilizi - disconoscimento del "diritto all'anonimato" - diritto di conoscere il nominativo del denunciante - la valutazione della richiesta di accesso è svincolata dal giudizio sull'utilizzabilità degli atti richiesti in eventuali sedi di giudizio.

«*Con atto notificato i giorni 16, 18 e 20 ottobre 2008 e depositato il 17 ottobre 2008 l'Avv. G.N., proprietario in Prato di un immobile oggetto di sopralluogo da parte di Agenti del Corpo di Polizia Municipale di quel Comune a seguito di esposto edilizio di privati, ha appellato la sentenza 29 luglio 2008 n. 1862 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione III. Con detta sentenza è stato respinto il suo ricorso diretto ad ottenere l'annullamento in parte qua del provvedimento 24 gennaio 2008 n. P.G. 2008/11228 con cui, a seguito della sua richiesta di accesso all'esposto ed alla relazione di servizio (recante accertamento negativo dell'esistenza di abusi edilizi) del personale di P.M., tali atti sono stati rimessi in copia ma privati dei nominativi dell'esponente e dei verbalizzanti "a tutela della riservatezza" dei medesimi, nonché del successivo provvedimento confermativo in data 14 febbraio 2008 e per l'accertamento del proprio diritto a conseguire l'ostensione integrale dei documenti richiesti.*

[…]

il fatto che non sia stata indicata la specifica azione da proporre davanti al giudice ordinario non priva di rilievo detta manifestazione di volontà, tenuto conto, per un verso, che la conoscenza del nominativo del soggetto da convenire in giudizio è indispensabile quale che sia l'azione da instaurare e, per altro verso, tale indicazione non avrebbe consentito al Comune di valutare la portata dell'azione, i presupposti e, in ultima analisi, la possibilità di utile esperimento, atteso che detta valutazione, com'è noto, non compete alla pubblica amministrazione.

Sotto altro ma concorrente aspetto, va notata l'irrilevanza del fatto che il sopralluogo non abbia condotto ad un procedimento sanzionatorio.

La giurisprudenza più recente di questo Consiglio di Stato, da cui la Sezione non ha motivo di dissentire, ha infatti osservato che ***"il nostro ordinamento non tollera le denunce segrete" e come "colui il quale subisce un procedimento di controllo o ispettivo abbia un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio del potere di vigilanza, a cominciare dagli atti d'iniziativa e di preiniziativa, quali, appunto, denunce o esposti", per concludere nel senso che "non si può escludere che l'immediata comunicazione del nominativo del denunciante potrebbe riflettersi negativamente sullo sviluppo dell'istruttoria. Ma ciò può, a tutto concedere, giustificare un breve differimento del diritto di accesso. Non consente, invece, il diniego del diritto alla conoscenza degli atti quando ormai (come accade nella fattispecie) il procedimento ispettivo-disciplinare si è definitivamente concluso"*** **» (cfr. Sez. VI, 25 giugno 2007 n. 3601)**».

<u>Cons. di Stato, Sezione IV, 16 settembre 2011, sentenza n. 5241</u>

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un'attività ispettiva del Corpo (segnalazioni e/o denunce) - non riconducibilità alle categorie di atti sottratti

all’accesso ai sensi del D.M. n. 603 del 1996 - prevalenza delle esigenze difensive.

«Con domanda di accesso inoltrata in data 4/11/2010 al Nucleo Polizia Tributaria di Sondrio, la Società S. International Betting Limited, operante nell'attività di bookmaking nella attività sportive, chiedeva di prendere visione ed estrarre copia degli atti antecedenti, e susseguenti relativi all'ispezione eseguita da addetti del suindicato Reparto della G.d.F., in data 28 maggio 2010 in Aprica, evidenziando come tale richiesta fosse finalizzata a scopi di tutela e difesa dei propri diritti in sede giudiziaria.

A fronte del mancato riscontro da parte dell'Ufficio in questione, la predetta società proponeva il rimedio giurisdizionale di cui all'art. 25 della legge n.241/90 avverso il tacito diniego opposto nei confronti della sua richiesta e il Tar per la Lombardia, sede di Milano, con sentenza n.1051/2011 accoglieva il relativo ricorso, con il riconoscimento del diritto ad ottenere il chiesto accesso.

[…]

*In primo luogo va prioritariamente esaminata la censura dell'Amministrazione appellante circa l'inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata chiamata in giudizio dei contro interessati (*la cui posizione non è stata individuata dall’Amministrazione, né era individuabile*): il dedotto profilo di doglianza non ha pregio, atteso che, ad avviso del Collegio, nella specie non era rilevabile al momento della presentazione di tale gravame la posizione di un contraddittore diverso dall'Amministrazione intimata.*

*Invero, **in tema di esercizio del diritto di accesso sono controinteressati i soggetti che in relazione al contenuto degli atti di cui si chiede l'ostensione vantano in maniera simmetrica un opposto interesse alla riservatezza dei documenti, dovendosi evincere una siffatta posizione di controinteresse sia formalmente che sostanzialmente**.*

[…]

Quanto al merito delle quaestio juris qui in evidenza, la tesi di fondo su cui poggia l'intero gravame è che i documenti richiesti non sono ostensibili giacché facenti parti degli atti riguardanti la tutela dell'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità per i quali la normativa ad hoc emanata, costituita dall’ art.4 D.M. n.603 del 1996 (attuativo dell'art.24, comma 2, delle legge n.241/90 e riproduttivo della disposizione di cui al comma 6 del citato articolo) prevede la sottrazione all'accesso.

[…]

*d) secondo un preciso orientamento giurisprudenziale dal quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, **gli atti interni, le denunce, gli atti di iniziativa, gli esposti (categoria in cui possono farsi rientrare i documenti chiesti in visione) sono ostensibili ai soggetti legittimati a richiederli** (cfr. Cons Stato, Sez. VI, 25/6/2007 n.3601; idem, Sez. V, 19/5/2009 n.3081);*

e) il diritto di accesso dei documenti per cui è causa risulta pacificamente chiesto per finalità difensive, risultando la chiesta conoscibilità degli atti giustificata da un

interesse volto alla cura e alla difesa degli interessi giuridici della richiedente, inverandosi in ciò ***l'ipotesi legislativa prevista dall'art.24, comma 7, che attribuisce al c.d. "accesso difensivo" prevalenza tout court sugli altri interessi coinvolti*** *(non a caso la norma sopra citata chiude le disposizioni contenenti l'elencazione dei limiti all'accesso, quale eccezione ai casi di sottrazione dei documenti all'accesso stesso)*».

Cons. di Stato, Sez. IV, 19 gennaio 2012, sentenza n. 231

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un'attività ispettiva del Corpo (segnalazioni e/o denunce) - non riconducibilità alle categorie di atti sottratti all'accesso ai sensi del D.M. n. 603 del 1996.

«La predetta S. International Betting Limited era quindi fatta oggetto da parte della Guardia di Finanza, tenenza di Cesenatico, di un'ispezione esperita in data 21/10/2010 presso lo sponsor village al seguito del Giro, all'esito della quale alcun reato e alcuna infrazione sotto il profilo tributario venivano riscontrate.
Con istanza del 4/11/2010, prodotta ai sensi dell'art.22 della L. n. 241 del 1990, la Società appellante chiedeva l'accesso agli atti relativi all'ispezione subita, al dichiarato fine, in relazione ai danni di immagine subiti, di poter difendere i propri interessi giuridicamente rilevanti e meritevoli di tutela.
In riscontro a quanto richiesto, la Guardia di Finanza di Cesenatico, dopo aver acquisito le osservazioni ex art.10 bis della citata L. n. 241 del 2009, con Provv. prot. n.0495332/10 del 20 dicembre 2010 respingeva l'istanza in parola, opponendo alla richiedente la circostanza che le disposizioni di cui alle lettere e) ed i) dell'art. 4 del D.M. n.603 del 1996 sottraevano all'accesso i chiesti documenti.
La Società interessata impugnava tale diniego innanzi al Tar per l'Emilia Romagna, che con sentenza n..373/2011 rigettava il relativo ricorso, rilevando, in sostanza, l'assenza in capo alla odierna appellante di sufficienti ragioni di legittimazione a richiedere e ad ottenere l'ostensione dei documenti di che trattasi.
La S. International Betting Limited è insorta avverso tale decisum,
[…]
Osserva ora il Collegio che ***i documenti chiesti in visione, tenuto conto della loro natura e funzione (denunce e/o segnalazioni), non appaiono riconducibili alle categorie di documenti di cui alle previsioni sopra citate, perché oggettivamente non pregiudizievoli rispetto ai "superiori" interessi tutelati dalla normativa in questione e cioè a quelli sottesi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla prevenzione e repressione della criminalità****.*
[…]
In definitiva, non sono sussumibili nella specie ragioni ostative all'accoglimento della richiesta di accesso, ***non rientrando gli atti di che trattasi nelle ipotesi preclusive di cui all'art. 4 lettere e) ed i) del D.M. n.603 del 1996, a fronte di una istanza di accesso formulata espressamente ai fini di difesa e tutela***

***giudiziaria (cosiddetto "accesso difensivo")**, circostanza in relazione alla quale il legislatore, all'art. 24 comma 7 della L. n. 241 del 1990, come novellato con la L. n. 15 dell'11 febbraio 2005 ha approntato una indubbia prevalenza sugli altri interessi coinvolti*».

T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 11 febbraio 2016, sentenza n. 396

Fattispecie relativa all'accesso agli atti (esposti) da cui è scaturito un controllo da parte della Polizia municipale - garanzia dell'accesso a fini di difesa sia giudiziale che stragiudiziale - riproponibilità dell'istanza in presenza di fatti nuovi o di diversa prospettazione dell'interesse giuridico legittimante - disconoscimento del "diritto all'anonimato".

«*Con il ricorso in epigrafe parte ricorrente agisce per l'accertamento del diritto all'accesso agli esposti protocollati il 22 e il 24 ottobre 2013 per come menzionati nella nota del Comandante del Corpo di Polizia municipale di Misterbianco prot. n. (...) del 24 gennaio 2014.*

[…]

***l'accesso va garantito qualora sia funzionale "a qualunque forma di tutela**, sia giudiziale che stragiudiziale, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale" (ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 23 febbraio 2010, n. 1067).*

[…]

*Inoltre, ai sensi dell'art. 25 della L. 241/90 **"la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata" ed in particolare deve indicare la situazione qualificata di cui è portatore il ricorrente**. **Deve inoltre contenere l'indicazione degli elementi diretti circoscrivere l'oggetto dell'accesso**, al fine di evitare che l'esercizio di tale diritto si traduca in una inammissibile forma di controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione (cfr. TAR Lazio, sez. I, 20 novembre 2013 n. 867)*

[…]

*Si cita in proposito T.A.R. Lazio, sez. I, 2/12/2013 n. 10308: "va richiamata la giurisprudenza che, in materia, afferma che **l'istanza di accesso può essere riproposta sia in presenza di fatti nuovi sopravvenuti o meno e non rappresentati nell'originaria istanza, sia a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante**, cioè della posizione legittimante l'accesso, sicché **l'originario diniego**, da intendere sempre rebus sic stantibus, ancorché non ritualmente impugnato, **non spiegherà alcun rilievo nella successiva vicenda procedimentale e processuale**" (cfr. anche. C.d.S. Ad. Pl. n. 7/2006).*

[…]

In relazione a un caso simile Tar Brescia con sentenza n. 1251/2014, che questo Collegio condivide e fa propria, ha così statuito:

"Considerato:
*- che **il privato che subisce un procedimento di controllo vanta un interesse qualificato a conoscere tutti i documenti utilizzati per l'esercizio del potere - inclusi, di regola, gli esposti e le denunce che hanno attivato l'azione dell'autorità** - suscettibili per il loro particolare contenuto probatorio di concorrere all'accertamento di fatti pregiudizievoli per il denunciato (Consiglio di Stato, sez. V - 19/5/2009 n. 3081; sez. VI - 25/6/2007 n. 3601);*
- che l'esposto, una volta pervenuto nella sfera di conoscenza dell'amministrazione, costituisce un documento che assume rilievo procedimentale come presupposto di un'attività ispettiva o di un intervento in autotutela, e di conseguenza il denunciante perde il controllo sulla propria segnalazione la quale diventa un elemento nella disponibilità dell'amministrazione;
- che la sua divulgazione non è preclusa da esigenze di tutela della riservatezza, giacché il predetto diritto non assume un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi (T.A.R. Veneto, sez. III - 3/2/2012 n. 116)"

*Alla luce di quanto sopra esposto consegue che, sussistendo tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi, **il ricorso in epigrafe merita accoglimento con conseguente affermazione del diritto del ricorrente all'accesso agli esposti** protocollati il 22 e il 24 ottobre 2013 menzionati nella nota del Comandante del Corpo di Polizia municipale di Misterbianco prot. n. (...) del 24 gennaio 2014*».

<u>Cons. di Stato, Sez. III, 1° marzo 2021, sentenza n. 1717</u>

Fattispecie relativa all'accesso all'esposto che ha originato l'attività ispettiva della P.A., poi sfociata nell'irrogazione di sanzioni - assenza di efficacia probatoria dell'esposto e carenza del nesso di strumentalità con l'atto fiscale adottato - possibilità di esercitare pienamente il diritto di difesa sulla base degli atti amministrativi compilati - legittimità del diniego a tutela della riservatezza del terzo.

«*1. - Con la sentenza impugnata il TAR Lazio, Sez. Seconda Ter, ha accolto il ricorso proposto dalla società -OMISSIS- avverso il diniego di accesso, prestato dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in relazione all'istanza di esibizione presentata dalla ricorrente in data 11 settembre 2019 in relazione alla "segnalazione" ricevuta dall'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e delle repressioni frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), relativa ad una irregolarità nell'etichettatura di un prodotto commercializzato dalla società ricorrente.*
1.1 - A tale segnalazione aveva fatto seguito un accertamento ispettivo presso la stessa società al fine di verificare la sussistenza dei fatti ivi indicati.
All'esito degli accertamenti ispettivi l'Amministrazione aveva provveduto alla contestazione dell'illecito amministrativo poi sfociato nell'irrogazione di una sanzione pecuniaria a carico della società ricorrente.

1.2 - L'istanza che ha dato origine al presente contenzioso faceva seguito ad una precedente richiesta di accesso, formulata dalla stessa società e puntualmente accolta dall'Amministrazione, relativa agli (atti) *connessi all'accertamento e alla contestazione dell'illecito amministrativo.*
2. - Con la seconda istanza di accesso la società, tramite la responsabile dell'ufficio competente, ha chiesto l'esibizione della "segnalazione" volendone conoscerne il contenuto "per comprendere quali elementi fattuali e/o normativi giustificherebbero la non conformità" e l'autore materiale, "indispensabile per conoscere la fonte che ha dato impulso agli accertamenti svolti ed il soggetto nei confronti del quale I.A. S.p.A. potrà eventualmente intraprendere le azioni più idonee alla tutela dei propri diritti ed interessi e della propria immagine".
2.1 - L'Amministrazione ha respinto tale istanza sottolineando che l'atto in questione rientrava nei casi previsti dall'art. 2, lett. f) e m) del D.M. 5 settembre 1997, n. 392 (atti riguardanti l'identità delle fonti di informazione e atti e documenti attinenti ad informazioni fornite da fonti confidenziali ai privati, di organizzazioni di categorie o sindacati per la salvaguardia dell'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità).
[…]
Condivisibilmente l'appellante ha rilevato che l'esposto costituisce il presupposto dal quale ha origine un'attività amministrativa che si traduce prima in verifiche ispettive, e poi in verbali di accertamento di illeciti amministrativi, a seguito dei quali vengono adottate ordinanze ovvero altri provvedimenti sanzionatori; la segnalazione, pertanto, non può costituire oggetto di accesso agli atti, in quanto ***non sussiste il requisito della stretta connessione e del rapporto di strumentalità tra la c.d. denuncia scaturente dalla segnalazione e l'atto finale adottato dalla pubblica amministrazione****.*
[…]
Risulta quindi condivisibile quanto affermato dalla giurisprudenza dei TAR (cfr. TAR Piemonte sez. II, 10/05/2012, n.537; T.A.R. Lazio sez. I, 04/02/2016, n.1657; T.A.R. Emilia-Romagna) sez. II, 17/10/2018, n.772) secondo cui allorquando l'accertamento di un illecito amministrativo sia fondato su autonomi atti di ispezione dell'Autorità amministrativa, ***l'esposto del privato ha il solo effetto di sollecitare il promovimento d'ufficio del procedimento, senza acquisire efficacia probatoria, con la conseguenza che in tali evenienze, di regola, per il destinatario del provvedimento finale non sussiste la necessità di conoscere gli esposti al fine di difendere i propri interessi giuridici, a meno che non siano rappresentate particolari esigenze; ciò, del resto, corrisponde al fatto che, di fronte al diritto alla riservatezza del terzo, la pretesa di conoscenza dell'esposto da parte del richiedente, se svincolata dalla preordinazione all'esercizio del diritto di difesa, acquista un obiettivo connotato ritorsivo che l'ordinamento non può tutelare****.***
10.3 - Nel caso di specie, come ha condivisibilmente rilevato l'appellante dopo aver richiamato alcune pronunce di primo e secondo grado (cfr. Tar Veneto Venezia, n. 321/2015 *e* Cons. St. n. 5779/14*),* ***l'esposto presentato alla pubblica***

amministrazione, da cui trae origine una verifica, un'ispezione o un procedimento di accertamento di illecito, non può essere oggetto di "accesso agli atti", poiché non è dalla conoscenza del nome del denunciante che dipende la difesa del denunciato: la conoscenza dei fatti e delle allegazioni contestati risulta, infatti, già assicurata dal verbale di accertamento e, dunque, non è necessario risalire al precedente esposto».

T.A.R. Piemonte Torino, Sez. I, 31 marzo 2023, sentenza n. 297

Fattispecie relativa all'accesso all'esposto che ha innescato l'attività operativa della Guardia di finanza - presenza di due orientamenti nella giurisprudenza amministrativa - aderisce a quello più restrittivo secondo cui l'istante deve dimostrare adeguatamente il nesso di strumentalità tra l'atto richiesto e l'interesse vantato, risultando quest'ultimo insussistente ove l'esposto abbia svolto carattere meramente sollecitatorio e la conoscenza degli esiti finali dell'ispezione sia sufficiente per la tutela dell'istante.

«*1. - A seguito di una segnalazione che evidenziava possibili irregolarità fiscali relative ai contratti di locazione degli immobili di proprietà dei signori E. e S.B., il Nucleo operativo della Guardia di finanza del Gruppo di Bra effettuava un controllo in relazione alla registrazione dei contratti di locazione e al pagamento delle imposte dovute in ordine ai relativi proventi per l'anno di imposta 2022. Il controllo si chiudeva senza riscontrare irregolarità.*
2. - Con istanza congiunta del 22 novembre 2022 i signori B. hanno domandato l'accesso agli atti in relazione all'esposto-denuncia da cui è scaturito il controllo fiscale. La Guardia di finanza ha riscontrato negativamente la richiesta sul rilievo della inapplicabilità della disciplina sulla trasparenza amministrativa dettata dalla L. n. 241 del 1990 ai procedimenti tributari, specie se in corso di svolgimento; soggiungeva, altresì, che il controllo svolto nei confronti degli istanti era risultato regolare senza formulazione di rilievi.
3. - I signori B. sono insorti avverso il diniego di ostensione con rituale gravame innanzi a questo Tribunale, articolando un unico motivo di censura. In via preliminare, i ricorrenti hanno precisato di vantare un interesse concreto all'accesso deducendo di voler conoscere se l'esposto li accusava di altri presunti illeciti o reati onde valutare la sussistenza dei presupposti per il reato di calunnia a loro danno. A sostegno della domanda giudiziale deducono il vizio di eccesso di potere per difetto motivazionale, travisamento di fatti e contraddittorietà.
4. - Si è costituito in giudizio il Ministero dell'economia e delle finanze che ha instato per la reiezione del ricorso sulla scorta del labile interesse dedotto dagli istanti nonché a mente del complesso di norme che disciplinano le verifiche ispettive nell'ambito dei procedimenti tributari sottraendole alla disciplina di diritto comune sulla trasparenza amministrativa.

5. - La causa è venuta in decisione nella camera di consiglio del 29 marzo 2023 ed è stata trattenuta per la decisione.

[…]

7. - È noto, infatti, che ***sul tema la giurisprudenza si sia divisa in due orientamenti antitetici****.*

7.1. - Secondo l'indirizzo estensivo, abbracciato anche dalla Seconda Sezione di questo Tribunale (v. TAR Piemonte, sez. II, 27 marzo 2023, n. 268), l'accesso deve estendersi anche agli esposti, alle denunce e alle segnalazioni (Cons. Stato, Sez. V, 19 maggio 2009, n. 3081; Id., Sez. IV, 24 maggio 2018, n. 3128; Id., 1 marzo 2022, n. 1450; T.A.R. Lecce, Sez. II, 26 luglio 2022, n. 1277; T.A.R. Roma, Sez. II, 12 gennaio 2023, n. 538): l'esposto, infatti, una volta pervenuto nella sfera di disponibilità dell'amministrazione, costituisce un documento amministrativo che assume rilievo procedimentale come presupposto dell'attività ispettiva e colui che subisce il procedimento vanta un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio del potere di vigilanza, a partire dagli atti di iniziativa e di pre-iniziativa quali denunce, segnalazioni o esposti. Inoltre, la tutela della riservatezza non può assumere un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato dei soggetti che abbiano assunto iniziative comunque incidenti nella sfera giuridica di terzi, posto che l'ordinamento, ispirato a principi democratici di trasparenza e di responsabilità, non ammette la possibilità di denunce segrete e che, una volta che l'esposto perviene nella sfera di conoscenza dell'amministrazione, il suo autore perde il controllo sullo stesso.

7.2. - Per converso, si deve dar conto dell'indirizzo restrittivo che opina in senso critico rispetto all'ostensibilità di esposti e segnalazioni rifacendosi ad una giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato secondo cui il contenuto dell'esposto ha carattere sollecitatorio rispetto alla attività amministrativa e resta, pertanto, estraneo alla successiva attività procedimentale così da escluderne l'accesso documentale ai sensi della L. n. 241 del 1990 (Cons. Stato, Sez. III, 1 marzo 2021, n. 1717; T.A.R. Milano, Sez. II, 5 maggio 2021, n. 1132; Id., Sez. IV, 21 aprile 2022, n. 902; T.A.R. Venezia, Sez. III, 27 aprile 2022, n. 630). Alla stregua di questa linea esegetica non sussiste il requisito della strumentalità tra la segnalazione e l'interesse ostensivo del denunciato (cfr. art. 22 L. n. 241 del 1990), il quale, di norma, è pienamente soddisfatto dalla conoscenza degli atti posti in essere dall'amministrazione. Inoltre, l'interesse all'accesso deve cedere il passo al diritto di riservatezza del segnalante (art. 24, co. 6, L. n. 241 del 1990) che, nel caso di ostensione del documento, potrebbe vedersi esposto a ritorsioni o a discriminazioni da parte del denunciato.

8. - ***Questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi su un caso analogo aderendo all'indirizzo restrittivo testé richiamato*** *(cfr. TAR Piemonte, sez. I, 18 ottobre 2021, n. 918). Ricalcando le cadenze motivazionali all'epoca svolte il Collegio deve rammentare che, a mente dell'art. 22, comma 1, lett. b) della L. n. 241 del 1990, così come modificata dalla L. n. 15 del 2005, ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, è richiesta la titolarità di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento*

*al quale è chiesto l'accesso". **Deve, pertanto, sussistere un nesso di stretta strumentalità tra l'interesse qualificato del richiedente e la documentazione oggetto della richiesta ai fini della tutela dell'interesse finale, giuridicamente rilevante**.*
*Stringendo il fuoco della disamina sul genus degli esposti e segnalazioni dei privati, si è già osservato che la portata di tale categoria di atti è limitata ad occasionare l'esercizio dell'azione amministrativa, in quanto atti di mero impulso sollecitatorio e privi, pertanto, di qualsivoglia capacità lesiva diretta, ovvero indiretta, nei confronti dei destinatari. Sul punto è possibile aderire, e pertanto estendere alla fattispecie in esame, quanto ritenuto con l'orientamento secondo cui "**allorquando l'accertamento di un illecito amministrativo sia fondato su autonomi atti di ispezione dell'Autorità amministrativa, l'esposto del privato ha il solo effetto di sollecitare il promovimento d'ufficio del procedimento, senza acquisire efficacia probatoria, con la conseguenza che in tali evenienze, di regola, non sussiste la necessità di conoscere, esercitando il diritto di accesso, gli esposti al fine di difendere i propri interessi giuridici**" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 01/09/2021, n. 1717; TAR Piemonte, sez. II, 10/05/2012).*
*8.1 - Alla luce di quanto considerato **il predetto nesso di strumentalità non è ravvisabile nel caso sottoposto all'odierno esame** atteso che l'ostensione dell'esposto non costituisce atto propedeutico all'esperimento di una adeguata tutela degli interessi giuridici del ricorrente ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, né in fase giudiziale, né in fase procedimentale, come si dirà dappresso. Più nello specifico, l'esposto non soddisfa l'interesse conoscitivo del richiedente non potendo lo stesso costituire fondamento del provvedimento finale dell'Amministrazione, essendo, invero, posto al di fuori della sequenza procedimentale.*
[…]
9. - Tutto ciò considerato, si deve concludere che i ricorrenti non abbiano titolo all'accesso alla documentazione e il ricorso debba essere conclusivamente respinto».

T.A.R. Lazio Roma, Sez. IV *bis*, 5 novembre 2024, sentenza n. 19441

Fattispecie relativa all'accesso agli atti (esposto) di un'attività ispettiva del Corpo - inapplicabilità dell'istituto del preavviso di rigetto ai procedimenti di accesso agli atti - legittimo il diniego prima che si sia conclusa l'attività ispettiva (rischio di arrecare pregiudizio alle indagini) - possibilità di riproporre l'istanza all'esito delle indagini.

«1. Con atto del 19 aprile 2024 la Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria ha rigettato l'istanza presentata da E.P.S. S.r.l. ai sensi degli artt. 22 ss. L. n. 241 del 1990, diretta ad ottenere il rilascio dell'esposto presentato nei suoi confronti in data 3 agosto 2023, con cui erano state evidenziate

presunte irregolarità della società nell'adempimento degli obblighi contrattuali previsti nei confronti del personale e nella rendicontazione dei costi connessi alla produzione della testata.
In particolare, l'amministrazione ha negato l'accesso per le seguenti ragioni: l'esposto oggetto di richiesta è stato presentato, seppure in forma anonima, da un gruppo di persone legate all'impresa, individuabili in base ai riferimenti a fatti e persone contenute nell'esposto, e pertanto vi è l'esigenza di tutelare la riservatezza dei lavoratori che potrebbero essere destinatari di ritorsioni da parte del datore di lavoro; la divulgazione potrebbe inoltre pregiudicare l'efficacia dell'intervento ispettivo in corso, secondo quanto rappresentato dall'interpellato Nucleo della Guardia di Finanza di Cosenza; non sarebbe nemmeno possibile l'ostensione con oscuramento di elementi suscettibili di identificazione soggettiva, in quanto in tal modo si avrebbe un sostanziale "svuotamento" del documento richiesto; la motivazione a supporto dell'istanza risulterebbe generica.
[…]
2. Va rigettata la contestazione relativa alla violazione dell'art. 10 bis L. n. 241 del 1990.
*Al riguardo può richiamarsi la giurisprudenza amministrativa secondo cui "**L'art. 10-bis, L. n. 241 del 1990 (preavviso di rigetto) è inapplicabile a tutti quei procedimenti che siano volti ad ottenere l'accesso ai documenti**, in quanto da un lato il procedimento di accesso, costituendo un interesse meramente partecipativo e strumentale alla soddisfazione di un interesse primario, non si concilia con la previsione di una ulteriore fase sub procedimentale, e dall'altro l'elencazione dei procedimenti cui la norma non è applicabile non può essere considerata tassativa" (v. TAR Campania - Salerno, 27 dicembre 2021, n. 2919;TAR. Lombardia- Milano, Sez. III, 18 luglio 2013, n. 1917; TAR Lazio - Roma, Sez. III, 3 gennaio 2012, n. 30).*
[…]
4.1. Sotto il primo profilo va rilevato che sui fatti oggetto dell'esposto, come evincibile dalla nota del 16 aprile 2024, la Guardia di Finanza, Nucleo di Polizia economico - finanziaria di Cosenza sta svolgendo attività di indagine nell'ambito delle funzioni per la prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni lesive del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e dell'Unione europea e di ogni altro interesse economico - finanziario nazionale e dell'Unione.
Nella stessa nota la Guardia di Finanza ha rappresentato che la divulgazione dell'esposto è suscettibile, in relazione al suo specifico e peculiare contenuto, di pregiudicare l'efficacia dell'intervento ispettivo in corso.
*Alla luce di tali elementi **deve pertanto ritenersi che il documento riguardi l'attività di prevenzione e repressione della criminalità, svolta dalla Guardia di Finanza ed ancora non esaurita**.*
[…]
Nell'istanza di accesso, parte ricorrente afferma che "Tale richiesta viene avanzata con la esclusiva finalità di consentire alla Società E.P.S. S.r.l. a Socio Unico, di controdedurre, con cognizione di causa, alle risultanze dell'attività investigativa e di

controllo posta in essere dalla Guardia di Finanza di Cosenza". Tuttavia, come desumibile dalla nota della Guardia di Finanza sopra richiamata, ***le indagini non sono ancora concluse e non vi è allo stato alcuna risultanza dell'attività investigativa e di controllo svolta, cosicché la specifica strumentalità difensiva prospettata dalla società interessata risulta manifestamente insussistente****.*

[…]

Infine nell'istanza di accesso, parte ricorrente afferma che l'accesso al documento è finalizzato, se del caso, a tutelare in sede giurisdizionale la posizione giuridica della società in relazione al contenuto, allo stato ignoto, dell'esposto. Tale allegazione risulta, con evidenza, assolutamente generica ed ipotetica e quindi insuscettibile di giustificare il sacrificio dell'interesse al buon andamento dell'attività ispettiva in corso, in conformità a quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamata (v. Ad. Pl. n. 21/2020 sopra richiamata).

5. Per le ragioni sopra esposte, ***il diniego di accesso deve ritenersi legittimo****. A ciò si aggiunga peraltro, per completezza, che l'amministrazione ha rappresentato l'impossibilità di consentire un accesso agli atti parziale (con oscuramento) e parte ricorrente non ha specificamente contestato tale valutazione, insistendo solamente per un accesso totale agli atti.*

Le conclusioni cui il collegio è pervenuto nel presente giudizio non escludono peraltro che, all'esito dell'attività di indagine della Guardia di Finanza sui fatti oggetto di esposto, la società, ove abbia interesse e necessità, possa riproporre l'istanza di accesso agli atti*, che verrà valutata dall'amministrazione resistente in relazione agli interessi convolti ed alle esigenze difensive a quel tempo sussistenti».*

Cons. di Stato, Sez. III, 10 gennaio 2025, sentenza n. 149

Fattispecie relativa all’accesso agli atti conclusivi di un procedimento disciplinare scaturito da un esposto, con istanza ostensiva da parte del medesimo esponente, successivamente persona offesa in un procedimento penale che vede indagato il destinatario dell’azione disciplinare - in assenza di dati sensibili o giudiziari, alla p.a. che detiene gli atti spetta solo l’accertamento sul criterio generale della "necessità" ai fini della "cura" e della "difesa" di un proprio interesse giuridico - la qualità di autore dell’ esposto è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante in relazione all’accesso agli atti del procedimento disciplinare instaurato.

«1. Con la sentenza in epigrafe, il T.a.r. per la Campania, -OMISSIS- ha annullato il provvedimento prot. -OMISSIS-, con il quale la F., Federazione O.F.I., aveva accolto l'istanza di accesso agli atti presentata dal Dott. - [Tizio] *- Presidente dell'Ordine dei farmacisti di -OMISSIS- - volta ad ottenere copia del provvedimento*

conclusivo del procedimento disciplinare azionato dalla medesima Federazione nei confronti del Prof. -[Caio] - *Presidente dell'Ordine dei Farmacisti di -OMISSIS-*
2. La F. ha impugnato la decisione lamentando la violazione dell'art. 13 del c.p.a., nella parte in cui la sentenza ha disatteso l'eccezione di incompetenza territoriale del T.a.r. per la Campania in favore del T.a.r. per il Lazio, formulata dalla F., nonché degli artt. 1 e 22 e ss. della L. n. 241 del 1990, nella parte in cui il T.a.r. ha ritenuto l'interesse ostensivo del Dott. -[Tizio] - *sprovvisto dei presupposti della concretezza e dell'attualità.*
3. Si è costituito il Prof. - [Caio] -*, opponendosi all'appello e chiedendo l'integrale conferma della decisione impugnata.*
Nel merito l'appellato ha insistito sulla natura non attuale dell'interesse all'accesso fatto valere dal Dott. -[Tizio] -*, in quanto prodromico alla proposizione di una futura ed eventuale azione risarcitoria, condizionata all'esito del giudizio penale.*
4. All'udienza in camera di consiglio del 28 novembre 2024 l'appello è stato introitato per la decisione.
[…]
7. Nel merito l'appello deve essere accolto.
8. La sentenza non ha fatto applicazione del consolidato orientamento giurisprudenziale, a più riprese sostenuto anche dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (cfr., Consiglio di Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, n. 4, ma anche 25 settembre 2020, nn. 19, 20 e 21) in base al quale l'ostensione del documento passa attraverso un rigoroso vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa, non potendosi ritenere sufficiente un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando.
Nel bilanciamento tra diritto all'accesso difensivo del richiedente e la tutela della riservatezza del controinteressato, quando non vengono in rilievo dati sensibili, "supersensibili" o giudiziari (come appunto nel caso degli atti di un procedimento disciplinare)*, la medesima decisione dell'Adunanza Plenaria ha osservato che, secondo la previsione dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990****, non trova applicazione né il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari) né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati cc.dd. "supersensibili"), ma il criterio generale della "necessità" ai fini della "cura" e della "difesa" di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti generali dell'accesso documentale di tipo difensivo*** *(sull'impossibilità di configurare i dati di un procedimento disciplinare alla stregua di dati sensibili o giudiziari si confronti anche Consiglio di Stato, Sez. III, 29 gennaio 2021, n. 884).*
Il collegamento tra la situazione legittimante e la documentazione richiesta impone pertanto un'attenta analisi della motivazione che la pubblica amministrazione ha adottato nel provvedimento con cui ha accolto o, viceversa, respinto l'istanza di accesso.

Soltanto attraverso l'esame di questa motivazione, infatti, è possibile avere evidenza del suddetto collegamento e comparare l'esigenza di difesa con l'interesse alla riservatezza, con l'importante precisazione che ***la pubblica amministrazione detentrice del documento ed il giudice amministrativo, adìto nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a., non devono svolgere alcuna ultronea valutazione sulla influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato o instaurando****, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione o allo stesso giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso.*

Né la pubblica amministrazione, né il giudice amministrativo, possono sostituirsi ex ante al giudice competente, effettuando inammissibili ed impossibili prognosi circa la fondatezza di una particolare tesi difensiva, alla quale la richiesta di accesso sia preordinata, salvo, ovviamente, il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990.

[…]

10. La decisione della Federazione è corretta e merita di essere confermata, sulla base delle considerazioni in diritto che precedono.

11. L'istanza di accesso del Dott. -[Tizio]-*, infatti, è chiaramente e motivatamente correlata ad un interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere al provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare scaturito dall'esposto da questi presentato alla F., avente ad oggetto i medesimi fatti che hanno dato luogo all'apertura del sopraindicato procedimento penale, nel quale il medesimo Dott.* -[Tizio] - *riveste la qualifica di persona offesa.*

È dunque evidente il nesso di strumentalità necessaria che lega l'istanza di accesso con la tutela della posizione giuridica soggettiva dell'istante, nesso immanente nella qualità di autore dell'esposto nei confronti del controinteressato dinanzi alla Federazione appellante e di persona offesa nel procedimento penale relativo ai medesimi fatti*.*

[…]

*14. A ciò deve poi aggiungersi che, com'è stato correttamente evidenziato anche dall'appellante, la giurisprudenza amministrativa si è più volte occupata della questione relativa alla legittimazione e all'interesse dell'autore di un esposto a prendere visione degli atti e dei provvedimenti attinenti ad un procedimento disciplinare, statuendo che "****la qualità di autore di un esposto, che abbia dato luogo a un procedimento disciplinare, è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi dell'articolo 22 della L. n. 241 del 1990, legittima all'accesso nei confronti degli atti del procedimento disciplinare che da quell'esposto ha tratto origine****. Più in particolare, la legittimazione all'accesso in capo all'appellante discende, nel caso in esame, dalla qualità di autore dell'esposto che ha dato origine al procedimento disciplinare e dalla concomitante*

circostanza che lo stesso appellante ha dato corso, per i medesimi fatti denunciati nella sede disciplinare, a un giudizio civile" (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 20 aprile 2006, n. 7; Consiglio di Stato, Sez. III, 27 gennaio 2021, n. 884).
15. In conclusione l'appello deve essere accolto e, in riforma della decisione impugnata, deve essere respinto il ricorso proposto dal Prof. - [Caio]*- avverso l'atto di assenso prot. -OMISSIS- della F.*
16. L'accesso dovrà essere consentito negli stretti limiti necessari a soddisfare le finalità indicate nell'istanza di accesso, con tutte le cautele necessarie per la tutela della riservatezza dei soggetti ivi menzionati.
17. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo».
(Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, sentenza n. 2773; Sez. VI, 19 gennaio 2021, sentenza n. 587; Sez. IV, 14 maggio 2014, sentenza n. 2472)

c. Procedimenti di avanzamento (3)

Cons. di Stato, Sez. IV, 26 gennaio 2009, sentenza n. 426

Fattispecie di accesso agli atti relativi alla procedura di avanzamento a scelta per l'anno 2006 al grado di Maggiore - posizione di controinteressato e diritto di partecipare al giudizio degli ufficiali il cui libretto personale è oggetto di istanza.

«La sentenza appellata ha accolto il ricorso proposto in primo grado dal sig. C.B. per l'annullamento del provvedimento n. 122265/08 del 29 aprile 2008 con cui il Comando Generale della Guardia di Finanza ha consentito solo un accesso parziale alla documentazione amministrativa richiesta dal ricorrente.
In fatto va precisato che l'attuale appellato, ufficiale del Corpo della Guardia di Finanza, ha impugnato l'esito del giudizio di avanzamento a scelta per l'anno 2006 al grado di maggiore essendosi collocato in posizione non utile per la promozione. Successivamente ha presentato una istanza in via amministrativa per avere accesso agli atti della procedura ma l'Amministrazione, con l'atto impugnato in primo grado, ha esibito solo i verbali della commissione di avanzamento e gli allegati relativi alla posizione del ricorrente in primo grado ha, invece, negato l'ostensione della documentazione caratteristica degli ufficiali promossi, ed in particolare dei libretti personali.
[…]
Non è dubbio, ad avviso del Collegio, che i dati contenuti nei libretti personali, potendo essere attinenti a condizioni fisiche e psichiche degli ufficiali ed anche alla loro situazione familiare, siano sensibili e, quindi, prescindendo in questa sede dalla valutazione se la riservatezza che deve essere garantita su tali dati possa o meno comprimere il diritto di difesa di altri soggetti,

certamente radicano una posizione di interesse tutelato ad interloquire sulla possibilità della ostensione a terzi dei dati ed informazioni racchiusi nella documentazione caratteristica di ciascuno*.*
Tanto basta per l'accoglimento dell'appello con rinvio al primo giudice con l'unica ulteriore precisazione che ***ogni ufficiale il cui libretto personale possa essere esibito per soddisfare la richiesta di esibizione dell'appellato ha titolo a partecipare al giudizio sull'accesso alla documentazione caratteristica che lo riguarda****».*

Cons. di Stato, Sez. IV, 12 marzo 2009, sentenza n. 1455

Fattispecie di accesso agli atti relativi a una procedura di avanzamento a scelta per l'anno 2006 al grado di Maggiore - accessibilità dei libretti personali degli Ufficiali oggetto della medesima procedura di valutazione dell'istante.

«con ricorso proposto innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio il signor I., attuale appellato, avendo impugnato l'esito del giudizio di avanzamento a scelta per l'anno 2006 al grado di maggiore, nel quale si collocava in posizione non utile (ricorso r.g.3402/2006) impugnava con autonomo ricorso il diniego di accesso alla documentazione caratteristica e matricolare degli ufficiali promossi.
Il Tribunale adito accoglieva il ricorso ritenendo fondate le doglianze prospettate in quella sede.
[…]
1.L'appello è infondato e come tale va rigettato.
Con l'appello in sostanza si svolgono due motivi di censura: il primo riguardante il mancato coinvolgimento in giudizio di tutti i controinteressati, in quanto titolari dell'interesse alla riservatezza, secondo la nuova definizione di cui all'articolo 22 della legge 241 del 1990; il secondo riguardante la non ostensibilità oggettiva dei libretti personali dei colleghi parigrado.
2.Entrambi i motivi sono infondati.
È vero che ***il giudizio sulla richiesta di accesso alle domande di partecipazione presentate da alcuni concorrenti ed alle valutazioni loro attribuite nell'ambito di una procedura selettiva richiede l'integrazione del contraddittorio nei loro confronti, poiché essi sono titolari di un interesse, la protezione dei propri dati personali, contrapposto a quello del ricorrente ed anch'esso tutelato dall'ordinamento, ai sensi del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196****.*
[…]
Nella specie, la istanza di accesso (protocollo di arrivo del 7 aprile 2008 risultante agli atti di causa perché depositato negli allegati dalla parte appellante) agli atti è chiaramente riferita a quei quattro controinteressati e solo ad essi, A., Z., R., C. (parti del giudizio di primo grado e evocati anche con l'appello) bene individuati nella medesima istanza
[…]

Conseguentemente, posto che le valutazioni sul merito di ciascun candidato si svolgono sulla scorta delle risultanze contenute nei libretti personali, ***negare al candidato all'avanzamento, soccombente in graduatoria, la possibilità di accesso ai libretti personali dei colleghi meglio posizionati, verrebbe ad incidere direttamente e negativamente sul diritto di difesa in giudizio (nella specie esercitato con domanda separata)****.*
Il d.m. n. 603 del 1996 richiamato dall'appellante Ministero, in relazione all'art. 8 comma 5 lett. d), d.P.R. n. 352 del 1992, non pone un principio di secretazione dei libretti personali degli Ufficiali costituenti oggetto della procedura di valutazione per l'avanzamento nel grado.

Cons. di Stato, Sez. IV, 11 marzo 2010, sentenza n. 1453

Fattispecie relativa all'accesso agli atti inerenti alla procedura di valutazione di un ufficiale per l'avanzamento nel grado - accessibilità dei libretti personali degli Ufficiali oggetto della medesima procedura di valutazione dell'istante.

«1. - Con atto notificato il 211 dicembre 2009, depositato il successivo 14 dicembre, il Ministero dell'economia e delle finanze - Comando generale della Guardia di finanza ha proposto appello avverso la sentenza del T.A.R. del Lazio n. 10862/2009, che aveva accolto il ricorso del colonnello della Guardia di finanza M.L., inteso all'accertamento del diritto del medesimo ad ottenere l'esame e l'estrazione di copia dei libretti personali richiesti mediante apposita istanza di accesso, nonché inteso all'annullamento della nota del Comando generale in data 22 giugno 2009, recante parziale diniego dell'istanza di accesso.
[…]
6.1. - In proposito non può che confermarsi quanto statuito nella precedente sentenza di questa Sezione n. 1455 del 12 marzo 2009, richiamata anche nella sentenza appellata, secondo cui ***dalla normativa generale di attuazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, emanata con d.P.R. 27 giugno 1992, 352, emerge chiaramente, all'articolo 8, comma 5, lettera d), che non è prevista una segretazione dei libretti personali degli ufficiali oggetto della procedura di valutazione per l'avanzamento nel grado, ancorché tali documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, in quanto "Deve comunque essere garantita ai richiedenti la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro stessi interessi giuridici"****».*

7. ACCESSO DIFENSIVO (10)

Cons. di Stato, Sez. IV, 19 gennaio 2012, sentenza n. 231

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un'attività ispettiva del Corpo (segnalazioni e/o denunce) - non riconducibilità alle categorie di atti sottratti all'accesso ai sensi del D.M. n. 603 del 1996.

«La predetta S. International Betting Limited era quindi fatta oggetto da parte della Guardia di Finanza, tenenza di Cesenatico, di un'ispezione esperita in data 21/10/2010 presso lo sponsor village al seguito del Giro, all'esito della quale alcun reato e alcuna infrazione sotto il profilo tributario venivano riscontrate.
Con istanza del 4/11/2010, prodotta ai sensi dell'art.22 della L. n. 241 del 1990, la Società appellante chiedeva l'accesso agli atti relativi all'ispezione subita, al dichiarato fine, in relazione ai danni di immagine subiti, di poter difendere i propri interessi giuridicamente rilevanti e meritevoli di tutela.
In riscontro a quanto richiesto, la Guardia di Finanza di Cesenatico, dopo aver acquisito le osservazioni ex art.10 bis della citata L. n. 241 del 2009, con Provv. prot. n.0495332/10 del 20 dicembre 2010 respingeva l'istanza in parola, opponendo alla richiedente la circostanza che le disposizioni di cui alle lettere e) ed i) dell'art. 4 del D.M. n.603 del 1996 sottraevano all'accesso i chiesti documenti.
La Società interessata impugnava tale diniego innanzi al Tar per l'Emilia Romagna, che con sentenza n..373/2011 rigettava il relativo ricorso, rilevando, in sostanza, l'assenza in capo alla odierna appellante di sufficienti ragioni di legittimazione a richiedere e ad ottenere l'ostensione dei documenti di che trattasi.
La S. International Betting Limited è insorta avverso tale decisum,
[…]
Osserva ora il Collegio che ***i documenti chiesti in visione, tenuto conto della loro natura e funzione (denunce e/o segnalazioni), non appaiono riconducibili alle categorie di documenti di cui alle previsioni sopra citate, perché oggettivamente non pregiudizievoli rispetto ai "superiori" interessi tutelati dalla normativa in questione e cioè a quelli sottesi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla prevenzione e repressione della criminalità****.*
[…]
In definitiva, non sono sussumibili nella specie ragioni ostative all'accoglimento della richiesta di accesso, ***non rientrando gli atti di che trattasi nelle ipotesi preclusive di cui all'art. 4 lettere e) ed i) del D.M. n.603 del 1996, a fronte di una istanza di accesso formulata espressamente ai fini di difesa e tutela giudiziaria (cosiddetto "accesso difensivo")****, circostanza in relazione alla quale il legislatore, all'art. .24 comma 7 della L. n. 241 del 1990, come novellato con la L. n. 15 dell'11 febbraio 2005 ha approntato una indubbia prevalenza sugli altri interessi coinvolti*».

Cons. di Stato, Sez. VI, 27 gennaio 2012, sentenza n. 399

Fattispecie relativa alla richiesta di accesso ad atti provenienti dal Corpo e posti alla base di una revoca di un finanziamento da parte del MISE - illegittimità del diniego.

«1. Con la sentenza in epigrafe il T.A.R. Lazio (Sezione terza ter) ha respinto il ricorso n. 10922 del 2010, proposto dalla s.r.l. Plav, ex art. 116 c.p.a., per l'annullamento del Provv. del 26 ottobre 2010, n. 33817, emesso dal Ministero dello Sviluppo Economico, di parziale diniego all'accesso agli atti relativi al procedimento di revoca del contributo finanziario, erogato alla società ai sensi della L. n. 488 del 1992.
2. Con atto del 24 settembre 2010, il Ministero dello Sviluppo Economico comunicava l'avvio del procedimento di revoca dei contributi concessi alla s.r.l. Plav , a seguito della nota n.1017 del 25 gennaio 2007, con la quale la Guardia di Finanza, compagnia di Vibo Valentia, aveva segnalato l'effettuazione di indagini di polizia tributaria nei confronti della predetta società, e della nota n. 381451 del 12 novembre 2009 del Comando Generale della Guardia di Finanza II Reparto, con la quale si comunicava che - a seguito di indagini di polizia giudiziaria - erano emerse irregolarità a carico della medesima s.r.l. Plav.
[…]
Con nota del 26 ottobre 2010, il Ministero dello Sviluppo Economico accoglieva la richiesta di accesso con riferimento agli atti di sua competenza, presentata dalla s.r.l. Plav, mentre, per ciò che riguardava l'accesso agli atti emessi dalla Guardia di Finanza, precisava che non era nella facoltà dell'Amministrazione concedere alcun tipo di accesso ad atti dei quali non era "inequivocabilmente nota" l'ostensibilità e che, qualora ciò fosse stato possibile, la richiesta di accesso avrebbe dovuto essere rivolta presso la Guardia di Finanza di Vibo Valentia, che tali atti aveva emesso.
[…]
Orbene, nel caso di specie non solo non è contestabile la legittimazione della ricorrente a richiedere l'accesso agli atti ed il nesso logico-funzionale fra le finalità che la medesima intende perseguire e la documentazione richiesta, ma ***non ci sono dubbi neanche sul fatto che il suo interesse alla ostensione delle note della Guardia di Finanza sia concreto e diretto, essendo state le medesime - come affermato nell'atto emesso dal Ministero dello Sviluppo Economico del 24 settembre 2010 - alla base dell'avvio del procedimento di revoca del finanziamento****.*
[…]
Né può valere, al fine di sostenere la legittimità della scelta di negare l'ostensione dei pluricitati documenti, il fatto che l'odierna appellante sia in possesso di altri documenti da cui poter trarre gli elementi necessari per partecipare al procedimento amministrativo di revoca del finanziamento. ***Essere in possesso dei documenti presi a base dalla pubblica Amministrazione in sede di emanazione degli atti a essi consequenziali è cosa diversa dalla loro indiretta conoscenza in quanto siano stati richiamati negli atti successivi****:* ***la completa conoscenza dell'atto - posto a base di quelli***

***successivi costituisce la base primaria su cui impostare la difesa delle proprie posizioni giuridiche soggettive**».*

Cons. di Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, sentenza n. 19

Fattispecie relativa all'accesso agli atti nei confronti dell'Agenzia delle Entrate inerenti ai dati reddituali, patrimoniali e finanziari del coniuge del richiedente, da utilizzare nell'ambito di un giudizio di separazione - accessibilità dei dati reddituali, patrimoniali e finanziari inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria - distinzione fra accesso partecipativo e difensivo - rapporto di complementarietà fra l'istituto dell'accesso difensivo e i poteri processuali istruttori del giudice civile, anche in materia di famiglia, di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione.

«1. Con la sentenza in epigrafe, il TAR per la Campania - Sezione staccata di Salerno pronunciava definitivamente sul ricorso n. 508 del 2019, proposto dalla signora -OMISSIS- ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm. avverso il diniego dell'istanza presentata dalla ricorrente il 7 febbraio 2019 all'Agenzia delle entrate Direzione provinciale di Salerno - in pendenza del giudizio di separazione giudiziale promosso dal coniuge -OMISSIS- ai sensi dell'art. 151 cod. civ. dinanzi al Tribunale ordinario di Nocera Inferiore, nel cui ambito la ricorrente aveva formulato richiesta di addebito e proposto domande di determinazione dell'assegno di mantenimento e di assegnazione della casa familiare -, vòlta ad accedere ed estrarre copia (d)alla documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale (compresi eventuali contratti di locazione a terzi di immobili di proprietà e/o comproprietà del coniuge) riferibile al coniuge, conservata nell'anagrafe tributaria, nonché (d)alle comunicazioni inviate dagli operatori finanziari all'anagrafe tributaria e conservate nella sezione archivio dei rapporti finanziari, relative alle operazioni finanziarie riferibili allo stesso coniuge.
L'Agenzia delle entrate, con nota comunicata via pec il 4 aprile 2019, aveva negato l'accesso sulla base del rilievo che il controinteressato si era opposto e, con specifico riferimento alla documentazione della sezione archivio dei rapporti finanziari, che era comunque necessaria la previa autorizzazione del giudice investito della causa di separazione.
Il TAR accoglieva il ricorso, rilevando che in pendenza del giudizio di separazione o di divorzio l'accesso alla documentazione fiscale, reddituale, patrimoniale e finanziaria dell'altro coniuge doveva ritenersi "oggettivamente utile" al perseguimento del fine di tutela, e ordinando di conseguenza all'amministrazione resistente di esibire alla ricorrente la documentazione da essa richiesta con l'istanza del 7 febbraio 2019 e di consentirne l'estrazione di copia.
2. Avverso tale sentenza interponeva appello l'amministrazione soccombente, fondato su un unico motivo, con il quale censurava l'erroneità dell'impugnata sentenza nella parte in cui aveva ritenuto accessibili i dati dell'anagrafe tributaria, ivi compresi quelli

contenuti nella sezione archivio dei rapporti finanziari, senza l'autorizzazione del giudice della causa principale ai sensi dell'art. 492-bis cod. proc. civ., avendo il TAR omesso di considerare il rapporto di specialità intercorrente tra la normativa contenuta negli artt. 492-bis cod. proc. civ. e 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e la disciplina dell'accesso documentale di cui alla L. n. 241 del 1990, ostativo all'applicazione di quest'ultima disciplina, e dovendo l'indispensabilità del documento ai fini della tutela giurisdizionale essere intesa (anche) come impossibilità di acquisire il documento attraverso le forme processuali tipiche già previste dall'ordinamento.

L'amministrazione appellante chiedeva pertanto la riforma dell'impugnata sentenza, previa sospensione della sua provvisoria esecutorietà.

3. L'originaria ricorrente si costituiva nel presente grado, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione.

4. La Quarta Sezione del Consiglio di Stato, investita della causa d'appello, all'esito dell'udienza camerale del 23 gennaio 2020 fissata per la discussione della domanda cautelare e previo preavviso alle parti presenti ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., pronunciava l'ordinanza collegiale n. 890/2020, con la quale, a fronte dei contrasti giurisprudenziali insorti sulla questione centrale di diritto devoluta in appello, rimetteva gli atti all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99, comma 1, cod. proc. amm., ponendo le seguenti questioni:

"a) ***se i documenti reddituali*** *(le dichiarazioni dei redditi e le certificazioni reddituali),* ***patrimoniali*** *(i contratti di locazione immobiliare a terzi)* ***e finanziari*** *(gli atti, i dati e le informazioni contenuti nell'Archivio dell'Anagrafe tributaria e le comunicazioni provenienti dagli operatori finanziari)* ***siano qualificabili quali documenti e atti accessibili*** *ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990;*

b) in caso positivo, ***quali siano i rapporti tra la disciplina generale riguardante l'accesso agli atti amministrativi ex lege n. 241/1990 e le norme processuali civilistiche previste per l'acquisizione dei documenti amministrativi al processo*** *(secondo le previsioni generali, ai sensi degli artt. 210 e 213 del cod. proc. civ.; per la ricerca telematica nei procedimenti in materia di famiglia, ai sensi del combinato disposto di cui artt. 492-bis del cod. proc. civ. e 155-sexies delle disp. att. del cod. proc. civ.);*

c) in particolare, ***se il diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi della L. n. 241 del 1990 sia esercitabile indipendentemente dalle forme di acquisizione probatoria previste dalle menzionate norme processuali civilistiche, o anche - eventualmente - concorrendo con le stesse****;*

d) ovvero ***se - all'opposto - la previsione da parte dell'ordinamento di determinati metodi di acquisizione, in funzione probatoria di documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, escluda o precluda l'azionabilità del rimedio dell'accesso ai medesimi secondo la disciplina generale di cui alla L. n. 241 del 1990****;*

e) nell'ipotesi in cui si riconosca l'accessibilità agli atti detenuti dall'Agenzia delle Entrate (dichiarazioni dei redditi, certificazioni reddituali, contratti di locazione immobiliare a terzi, comunicazioni provenienti dagli operatori finanziari ed atti, dati e informazioni contenuti nell'Archivio dell'Anagrafe tributaria), ***in quali modalità va consentito***

l'accesso ai medesimi, e cioè se nella forma della sola visione, ovvero anche in quella dell'estrazione della copia, ovvero ancora per via telematica*".*

[…]

9. ***La seconda e centrale questione della controversia attiene ai rapporti tra l'istituto dell'accesso documentale difensivo ex art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990 e lo strumento processuale delineato dall'art. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ.*** *(inserito dal D.L. n. 132 del 2014 convertito dalla L. n. 162 del 2014, e modificato dall'art. 5, comma 1, D.L. n. 59 del 2016 convertito dalla L. n. 119 del 2016), con il quale sono stati ampliati i poteri istruttori del giudice ordinario ai fini della ricostruzione della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria (la norma parla di "ricostruzione dell'attivo e del passivo") delle parti processuali* ***nei procedimenti in materia di famiglia****, attraverso il ricorso allo strumento di cui all'art. 492-bis cod. proc. civ. (inserito dal D.L. n. 132 del 2014 convertito nella L. n. 162 del 2014), costituito dall'accesso, con modalità telematiche, "ai dati contenuti nelle banche dati delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, nell'anagrafe tributaria, compreso l'archivio dei rapporti finanziari" (v. così, testualmente, il comma 2 dell'art. 492-bis cod. proc. civ.). La questione si inquadra nella più generale problematica costituita dai rapporti tra l'accesso documentale ex artt. 22 ss. L. n. 241 del 1990 e gli strumenti di acquisizione dei documenti amministrativi nel processo civile, sia secondo la disciplina generale ex artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ., sia secondo la richiamata disciplina particolare introdotta nel settore dei procedimenti in materia di famiglia.*

[…]

sono due le logiche all'interno delle quali opera l'istituto dell'accesso: la logica partecipativa e della trasparenza e quella difensiva*.*

Ad entrambe è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedimentali nettamente differenziate.

La logica partecipativa è imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile*, con il solo limite rappresentato dalle esclusioni elencate nei commi 1, 2, 3, 5 e 6 dell'art. 24 della medesima legge n. 241.*

La logica difensiva è costruita intorno al principio dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela e si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio*, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari) per la cura o la difesa dei propri interessi.*

La tecnica legislativa utilizzata nel comma 7, rispetto ai precedenti commi del medesimo art. 24, avvalora la tesi che questo aggravamento probatorio in tanto si giustifica, proprio in quanto si fuoriesce dalla stretta logica partecipativa e di trasparenza, per entrare in quella, diversa, difensiva.

9.2 Con riguardo a questo aspetto, che concerne - come sopra anticipato - il secondo profilo sul quale occorre soffermarsi, vanno fatte alcune considerazioni.

In primo luogo, ***l'accesso difensivo è costruito come una fattispecie ostensiva autonoma, caratterizzata (dal lato attivo) da una vis espansiva capace di superare le ordinarie preclusioni che si frappongono alla conoscenza degli atti***

amministrativi; e connotata (sul piano degli oneri) da una stringente limitazione, ossia quella di dovere dimostrare la 'necessità' della conoscenza dell'atto o la sua 'stretta indispensabilità', nei casi in cui l'accesso riguarda dati sensibili o giudiziari*.*

In secondo luogo, ***la conoscenza dell'atto non è destinata a consentire al privato di partecipare all'esercizio del pubblico potere in senso 'civilmente' più responsabile****, ossia per contribuire a rendere l'esercizio del potere condiviso, trasparente e imparziale, ma rappresenta il tramite per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici.*

[…]

Senza addentrarsi nella questione dogmatica della natura della situazione giuridica soggettiva dell'accesso documentale, e se cioè si tratti di diritto soggettivo o di interesse legittimo, è sufficiente in questa sede ricordare il fondamentale approdo al quale è pervenuto questa Adunanza plenaria nella sentenza n. 6 del 18 aprile 2006, che ha costruito l'istituto come situazione soggettiva strumentale per la tutela di situazioni sostanziali, a prescindere dalla qualificazione della situazione finale in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

[…]

Più in particolare, dalle previsioni normative sopra illustrate emerge una disciplina dell'accesso difensivo nel senso di:

a) esigere la sussistenza del solo nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici (v. art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990 e s.m.i.);

b) ricomprendere, tra i destinatari, tutti i soggetti privati, ivi compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, senza alcuna ulteriore esclusione (art. 22, comma 1, lettera d), con formula replicata dall'art. 2, comma 1, D.P.R. n. 184 del 2006);

c) circoscrivere le qualità dell'interesse legittimante a quelle ipotesi che - sole - garantiscono la piena corrispondenza tra la situazione (sostanziale) giuridicamente tutelata ed i fatti (principali e secondari) di cui la stessa fattispecie si compone, atteso il necessario raffronto che l'interprete deve operare, in termini di pratica sussunzione, tra la fattispecie concreta di cui la parte domanda la tutela in giudizio e l'astratto paradigma legale che ne costituisce la base legale.

Siffatto giudizio di sussunzione, che costituisce la base fondante dell'accesso difensivo, è regolato in ogni suo aspetto dalla legge (e dal rispettivo regolamento di attuazione), mostrandosi privo di tratti 'liberi' lasciati alla interpretazione discrezionale dell'autorità amministrativa, ovvero alla prudente interpretazione del giudice.

Più in particolare, la legge ha proceduto a selezionare, tra i canoni ermeneutici in astratto possibili, quelli della immediatezza, della concretezza e dell'attualità (art. 22, comma 1, lettera d), legge n. 241 cit.), in modo tale da ancorare il giudizio sull'interesse legittimante a due parametri fissi, rigidi e predeterminati quanto al loro contenuto obiettivo.

La 'corrispondenza' circoscrive esattamente l'interesse all'accesso agli atti in senso "corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata".

In tal modo - ritornando allo specifico settore dei procedimenti in materia di famiglia - l'accesso di un privato agli atti reddituali, patrimoniali e lato sensu finanziari di un altro soggetto privato sarà strettamente ancorato e non fuoriuscirà dalla necessità della difesa in giudizio di situazioni riconosciute dall'ordinamento come meritevoli di tutela*. Il legislatore medesimo, infatti, si è preoccupato di disciplinare il fenomeno giuridico della 'famiglia' in senso omnicomprensivo, e cioè tale da ricomprendere il momento della sua formazione, quello del suo svolgimento e quello, eventuale, della crisi e del suo scioglimento. Si tratta, all'evidenza, di situazioni giuridiche soggettive predeterminate e costruite secondo il modello dell'astratto paradigma legale, sotto il quale vengono sussunte le singole fattispecie concrete. **Al realizzarsi di una di queste fattispecie predeterminate, che giuridicamente corrispondono a necessità e bisogni sociali particolarmente avvertiti dalla comunità** (quali, ad esempio, l'equità nella gestione dei rapporti personali e patrimoniali tra i coniugi o i conviventi e rispetto ai figli), **l'unico interesse legittimante all'accesso difensivo sarà quello che corrisponderà in modo diretto, concreto ed attuale alla cura in giudizio di tali predeterminate fattispecie, in chiave strettamente difensiva**. Tale ultimo aspetto, più in particolare, è chiarito dal secondo dei parametri al quale si è fatto cenno, e cioè quello riguardante il cd. 'collegamento'.*

Il legislatore ha ulteriormente circoscritto l'oggetto della situazione legittimante l'accesso, esigendo che la stessa, oltre a corrispondere - come finora è stato detto - al contenuto dell'astratto paradigma legale, sia anche "collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", in modo tale da evidenziare in maniera diretta ed inequivoca il nesso di strumentalità che avvince la situazione soggettiva finale al documento di cui viene richiesta l'ostensione, e per l'ottenimento del quale l'accesso difensivo, in quanto situazione strumentale, fa da tramite.

*Questa esigenza è soddisfatta, sul piano procedimentale, dal successivo art. 25, comma 2, L. n. 241 del 1990, ai sensi del quale "la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata". **La volontà del legislatore è di esigere che le finalità dell'accesso siano dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione, e suffragate con idonea documentazione (ad es. scambi di corrispondenza; diffide stragiudiziali; in caso di causa già pendente, indicazione sintetica del relativo oggetto e dei fatti oggetto di prova; ecc.), onde permettere all'amministrazione detentrice del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione 'finale' controversa**. In questa prospettiva, pertanto, va escluso che possa ritenersi sufficiente un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando.*

[…]

12. L'Adunanza plenaria, conclusivamente, enuncia sulle questioni postele i seguenti principi di diritto, anche ai sensi dell'art. 99, comma 5, cod. proc. amm.:

(i) "Le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti presentati o acquisiti (d)agli uffici dell'amministrazione finanziaria, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari ed inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, ivi compreso

l'archivio dei rapporti finanziari, costituiscono documenti amministrativi ai fini dell'accesso documentale difensivo *ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990";*
(ii) *"**L'accesso documentale difensivo può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri processuali di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ.**";*
(iii) *"**L'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori di cui agli artt. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e 492-bis cod. proc. civ., nonché, più in generale, dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori d'ufficio del giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia**";*
(iv) *"**L'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato mediante estrazione di copia***"».

<u>Cons. di Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, sentenza n. 4</u>

Fattispecie relativa all'accesso agli atti detenuti dall'Agenzia delle Entrate (dichiarazioni dei redditi, ricevute di versamento ecc.) nell'ambito di un contenzioso civile finalizzato a dimostrare la possibile simulazione di un negozio giuridico - necessità di un rigoroso vaglio della pubblica amministrazione sul nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare - rilevanza della riservatezza c.d. finanziaria ed economica della parte controinteressata - assenza di dati sensibili o supersensibili - criterio della necessità degli atti richiesti rispetto alla situazione da tutelare - richiama i principi già espressi dall'A.P. nelle sentenze 19, 20 e 21 del 25 settembre 2020.

«[…] *3. Nell'ambito del procedimento amministrativo, con il provvedimento comunicato il giorno 21 marzo 2019, l'Agenzia ha negato l'accesso e ha ribadito il diniego con il provvedimento comunicato il giorno 11 giugno 2019, successivo ad un invito della Commissione ministeriale per l'accesso, adita dalla società affittuaria dopo il primo diniego, la quale invece riteneva l'accesso dovuto, e ciò nei termini ora spiegati.*
3.1. Nella motivazione del Provv. in data 11 giugno 2019, l'Agenzia ha richiamato anzitutto quanto affermato a sostegno del proprio precedente diniego del 21 marzo 2019, cita i precedenti dello stesso Consiglio di Stato - le sentenze n. 3461 del 13 luglio 2017 e n. 2472 del 14 maggio 2014 della IV sezione - e afferma che la possibilità di acquisire al di fuori del processo documenti amministrativi, dei quali una delle parti

intenda avvalersi in giudizio, costituisce un'elusione non consentita delle norme sull'acquisizione delle prove ed una lesione del diritto di difesa dell'altra parte.
3.2. In questo caso, sempre secondo il provvedimento impugnato, l'accesso ad un documento si potrebbe ritenere "indispensabile" ai fini della difesa solo quando fosse impossibile acquisirlo per mezzo di strumenti processuali tipici già previsti dall'ordinamento.
[…]
4. Con la sentenza n. -OMISSIS- del 20 marzo 2020 il Tribunale amministrativo regionale per la -OMISSIS-, sede di -OMISSIS- (di qui in avanti, per brevità, anche solo il Tribunale), ha accolto il ricorso presentato dalla società conduttrice contro tale diniego, con la motivazione di seguito riassunta.
4.1. In primo luogo, il Tribunale ha dato atto del contrasto giurisprudenziale in quel momento esistente sul punto, e dell'ordinanza n. -OMISSIS- che aveva rimesso all'Adunanza plenaria la relativa questione, ma ha ritenuto di condividere senz'altro la tesi dell'applicabilità in ogni caso delle norme sull'accesso anche alle istanze presentate in pendenza di una causa civile, relative a documenti da produrre in quella sede.
[…]
5. Contro questa sentenza ha proposto appello principale -OMISSIS- e hanno, altresì, proposto appello incidentale sia l'Agenzia che -OMISSIS- e i nuovi soci -OMISSIS-.
[…]
7. Con l'ordinanza n. -OMISSIS- dell'11 novembre 2020 la IV sezione del Consiglio di Stato ha deferito la questione all'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato.
[…]
13. Per rispondere ai quesiti sollevati dall'ordinanza di rimessione occorre anzitutto richiamare e ribadire quanto questa Adunanza plenaria ha già statuito nelle sentenze nn. 19, 20 e 21 del 25 settembre 2020.
14. Più in particolare, per quanto rileva nel presente giudizio, questa Adunanza ha già precisato che dalle previsioni della L. n. 241 del 1990 risulta una disciplina dell'accesso ispirata ai seguenti principi:
a) ***esigere la sussistenza del solo nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici*** *(v. art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 e s.m.i.);*
b) ***ricomprendere, tra i destinatari, tutti i soggetti privati, ivi compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, senza alcuna ulteriore esclusione*** *(art. 22, comma 1, lettera d), con formula replicata dall'art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 184 del 2006);*
c) ***circoscrivere le qualità dell'interesse legittimante a quelle ipotesi che - sole - garantiscono la piena corrispondenza tra la situazione (sostanziale) giuridicamente tutelata ed i fatti (principali e secondari) di cui la stessa fattispecie si compone****, atteso il necessario raffronto che l'interprete deve operare, in termini di pratica sussunzione, tra la fattispecie concreta di cui la parte domanda la tutela in giudizio e l'astratto paradigma legale che ne costituisce la base legale.*
15. Siffatto giudizio di sussunzione, che costituisce la base fondante dell'accesso difensivo, è regolato in ogni suo aspetto dalla legge (e dal rispettivo regolamento di

attuazione), mostrandosi privo di tratti "liberi" lasciati alla interpretazione discrezionale dell'autorità amministrativa ovvero alla prudente interpretazione del giudice.

16. Più in particolare, ***la legge ha proceduto a selezionare, tra i canoni ermeneutici in astratto possibili, quelli della immediatezza, della concretezza e dell'attualità (art. 22, comma 1, lettera d), della L. n. 241 del 1990), in modo tale da ancorare il giudizio sull'interesse legittimante a due parametri fissi, rigidi e predeterminati quanto al loro contenuto obiettivo****.*

17. La "corrispondenza" circoscrive esattamente l'interesse all'accesso agli atti in senso "corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata".

17.1. L'unico interesse legittimante all'accesso difensivo sarà quello che corrisponderà in modo diretto, concreto ed attuale alla cura o anche difesa in giudizio di tali predeterminate fattispecie, in chiave strettamente difensiva.

17.2. Tale ultimo aspetto, più in particolare, è chiarito dal secondo dei parametri al quale si è fatto cenno, e cioè quello riguardante il c.d. "collegamento".

17.3. Il legislatore ha ulteriormente circoscritto l'oggetto della situazione legittimante l'accesso difensivo rispetto all'accesso "ordinario", esigendo che la stessa, oltre a corrispondere al contenuto dell'astratto paradigma legale, sia anche collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990), in modo tale da ***evidenziare in maniera diretta ed inequivoca il nesso di strumentalità che avvince la situazione soggettiva finale al documento di cui viene richiesta l'ostensione****, e per l'ottenimento del quale l'accesso difensivo, in quanto situazione strumentale, fa da tramite.*

18. Questa esigenza è soddisfatta, sul piano procedimentale, dal successivo art. 25, comma 2, della L. n. 241 del 1990, ai sensi del quale "la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata".

18.1. La volontà del legislatore è di esigere che le finalità dell'accesso siano dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione, e suffragate con idonea documentazione (ad es. scambi di corrispondenza; diffide stragiudiziali; in caso di causa già pendente, indicazione sintetica del relativo oggetto e dei fatti oggetto di prova; ecc.), così da permettere all'amministrazione detentrice del documento il ***vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione "finale" controversa****.*

18.2. In questa prospettiva, e per rispondere ai quesiti sopra ricordati e posti dall'ordinanza di rimessione, questa Adunanza plenaria ha escluso che possa ritenersi sufficiente un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento passa attraverso un rigoroso vaglio circa l'appena descritto nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa.

19. Altra e non meno importante questione, adombrata dall'ordinanza di rimessione, è poi quella afferente alla ricostruzione della disciplina del ***bilanciamento tra interesse all'accesso difensivo dell'istante e la tutela della riservatezza del controinteressato****.*

[…]

Nel caso di specie, posto all'attenzione di questa Adunanza, non vengono in rilievo né i "dati sensibili" quali definiti dall'art. 9 del Regolamento n. 2016/679/UE del Parlamento e del Consiglio *e, cioè, dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché i dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica,* ***né i dati "giudiziari" di cui al successivo art. 10*** *e, cioè, i dati personali relativi alle condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza,* ***né i dati cc.dd. supersensibili di cui all'art. 60 del D.Lgs. n. 196 del 2003*** *(cioè i dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona),* ***bensì i dati personali rientranti nella tutela della riservatezza cd. finanziaria ed economica della parte controinteressata****.*

19.3. Ebbene, ai fini del bilanciamento tra il diritto di accesso difensivo, preordinato all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale in senso lato, e la tutela della riservatezza (nella specie, cd. finanziaria ed economica), secondo la previsione dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, non trova applicazione né il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari) né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati cc.dd. supersensibili), ma il criterio generale della "necessità" ai fini della "cura" e della "difesa" di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti generali, di cui si è detto, dell'accesso documentale di tipo difensivo.

*20. Se così è, come questa Adunanza plenaria ha già precisato nelle sentenze nn. 19, 20 e 21 del 25 settembre 2020, è chiaro che il collegamento tra la situazione legittimante e la documentazione richiesta, richiesto da questa Adunanza plenaria, impone un'****attenta analisi della motivazione che la pubblica amministrazione ha adottato nel provvedimento con cui ha accolto o, viceversa, respinto l'istanza di accesso****.*

20.1. Soltanto attraverso l'esame di questa motivazione è infatti possibile comprendere se questo collegamento, nel senso sopra precisato, esista effettivamente e se l'esigenza di difesa rappresentata dall'istante prevalga o meno sul contrario interesse alla riservatezza nel delicato bilanciamento tra i valori in gioco.

20.1. La pubblica amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adìto nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere alcuna ultronea valutazione sulla influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione o allo stesso giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso.

[…]

20.4. Si possono quindi affermare in sintesi i seguenti principi di diritto:

a) ***in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive****, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando,* ***poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso***

di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare*;*
b) ***la pubblica amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adìto nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato****, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso,* ***salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo*** *stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990*».

T.A.R. Sicilia Catania, Sez. III, 9 agosto 2022, sentenza n. 2225

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di un procedimento disciplinare instaurato nei confronti di un appartenente alla Guardia di finanza da parte di un soggetto privato interessato a ottenere elementi utili per un'azione risarcitoria - necessità di motivazione rafforzata nel bilanciamento tra trasparenza e riservatezza - legittimità del diniego in assenza di adeguata dimostrazione dell'interesse.

«*Costituitosi in giudizio, il Ministero dell'economia e finanze ha chiesto il rigetto del ricorso con articolata memoria.*
All'udienza camerale del 25 luglio 2022 la causa è stata posta in decisione.
Il ricorso deve essere respinto, in quanto infondato.
[…]
*Ed Infatti, secondo la giurisprudenza, "****L'accesso agli atti afferenti ad un procedimento disciplinare ancorché non idonei a evocare la categoria dei dati sensibili e giudiziari, per i quali vige il limite all'accesso ex art. 24, co. 7, L. n. 241 del 1990, richiede una valutazione rafforzata nell'ambito del bilanciamento tra esigenze di trasparenza e tutela della riservatezza****" (Tar Lazio Roma 3645/2022).*
È vero - ed il Collegio non lo ignora - che tale limitazione di ordine generale all'accesso ai dati riguardanti la riservatezza di persone fisiche, collegata ad interessi di natura professionale, potrebbe essere in concreto superata allorquando intervengono le esigenze di difesa (cd. accesso difensivo) di cui al comma 7 dell'art. 24. Tuttavia, non può sottacersi che il citato comma 7 - norma peraltro invocata in ricorso - assicura ai richiedenti "l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici" (sottolineatura dell'estensore).
Nel caso di specie, ciò che difetta è proprio la prova della "necessità" dell'accesso, che non viene affatto dimostrata, né evidenziata*.*
[…]

In relazione all'onere di evidenziare la "necessità" della conoscenza degli atti, appare utile richiamare la giurisprudenza del Consiglio di Stato: "In termini generali ***la disciplina del diritto di accesso prevede che le necessità difensive, riconducibili alla effettività della tutela di cui all'art. 24 Cost., debbano ritenersi, di regola, prevalenti rispetto a quelle della riservatezza. Ciò però a patto che l'istante fornisca dimostrazione circa la sussistenza non solo della legittimazione, ma anche dell'interesse ad acquisire tutte le informazioni contenute nei documenti richiesti con la domanda di accesso documentale****." (****Cons. Stato, VI, 1528/2020****)*

"La natura strumentale dell'accesso difensivo comporta che la necessità del documento vada valutata verificando se esso sia effettivamente il necessario tramite per acquisire la prova e ciò mediante un giudizio prognostico ex ante; ***a tal fine l'istanza dell'interessato deve essere puntuale e specifica e non limitarsi a dedurre un'incertezza soggettiva sulla situazione controversa oppure un generico riferimento a esigenze difensive****." (sez. VI, 1613/2022);*

"L'accesso difensivo ossia quello ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici si connota come una fattispecie ostensiva autonoma, caratterizzata (dal lato attivo) da una vis espansiva capace di superare le ordinarie preclusioni che si frappongono alla conoscenza degli atti amministrativi; e connotata, sul piano degli oneri, da una stringente limitazione, ossia quella di dovere dimostrare la 'necessità' della conoscenza dell'atto o la sua 'stretta indispensabilità', nei casi in cui l'accesso riguarda dati sensibili o giudiziari." (sez. IV, 5187/2021, e sez. VI, 6657/2020).

In senso contrario, la ricorrente richiama la giurisprudenza secondo la quale "la qualità di autore di un esposto, che abbia dato luogo a un procedimento disciplinare, è circostanza idonea, unitamente ad altri elementi, a radicare nell'autore la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante che, ai sensi dell'articolo 22 della L. n. 241 del 1990, legittima all'accesso nei confronti degli atti del procedimento disciplinare che da quell'esposto ha tratto origine".

Orbene, il Collegio osserva in proposito che, ferma ed indiscussa la "legittimazione" all'accesso in capo al soggetto che ha presentato l'esposto, nel caso di specie difettano gli "altri elementi" necessari menzionati nella riportata massima, ossia la dimostrata strumentalità dell'accesso rispetto alla tutela giurisdizionale risarcitoria.

Si può quindi concludere nel senso che la ricorrente non è riuscita ad illustrare l'affermato nesso di necessaria strumentalità tra la conoscenza degli atti del procedimento disciplinare e la sua intenzione di adire il giudice civile.

[…]

non si comprende in che modo l'eventuale rilievo disciplinare della condotta del controinteressato, concretizzata nello svolgimento -OMISSIS- di cani, possa in qualche modo mettersi in relazione con l'azione risarcitoria che la ricorrente intende promuovere in sede civile. In altre parole non è chiaro - né viene spiegato - perché l'eventuale sanzione disciplinare inflitta in ipotesi al finanziere per aver svolto una attività in tesi non consentita dall'ordinamento militare, possa essere utile ai fini della individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito civile denunciato dalla ricorrente, che è maturato (lo si ripete) all'interno di un rapporto fra privati cittadini, avente ad oggetto -OMISSIS-,

nell'ambito del quale lo status militare rivestito da uno dei contraenti risulta assolutamente irrilevante.
In conclusione, il ricorso va respinto».

Cons. di Stato, Sez. IV, 22 novembre 2022, sentenza n. 10277

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti l'apertura di un centro commerciale - necessità di un interesse giuridico diretto, concreto e attuale, nonché di uno stretto nesso di pertinenza tra il documento e la difesa del medesimo interesse - obbligo di adeguata e diffusa motivazione della richiesta ostensiva da parte dell'istante - distinzione fra riservatezza «*semplice*» e «*rafforzata*» ed effetti ai fini dell'accesso agli atti.

«*1. L'oggetto del giudizio in esame è costituito dall'annullamento della determinazione del comune di Mirabella Eclano del 21 luglio 2021 prot.n. (...), recante il diniego alla istanza di accesso, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990 s.m.i., presentata dalla ditta M. s.r.l., relativamente agli atti e ai provvedimenti che hanno riguardato la costruzione, l'ampliamento, l'apertura al pubblico e il certificato di agibilità del centro commerciale "I.C.", nella titolarità della ditta F.C. s.r.l.*
1.1. L'istanza di accesso presentata dall'appellata ditta M. risultava motivata in relazione sia al proprio ruolo di affidataria di reparti commerciali in gestione e sia in ragione di esigenze di tutela giurisdizionale nell'ambito di contenziosi civili pendenti con la ditta appellante F.C., dei quali è stata fornita prova attraverso l'allegazione dei fascicoli telematici dei relativi giudizi pendenti dinanzi al Tribunale di Benevento.
1.2. La ditta M. ha proposto ricorso al T.a.r. ex art. 116 c.p.a. articolando (da pag. 5 a pag. 8) due motivi di gravame con i quali ha sostanzialmente lamentato la illegittima compressione del proprio diritto di accesso in relazione ad atti strettamente necessari per la propria difesa in giudizio dinanzi al Tribunale civile di Benevento.
2. La sentenza impugnata - T.a.r. per la Campania, sede di Salerno, n. 2896 del 24 dicembre 2021 - ha accolto il ricorso, annullando il provvedimento di diniego e ordinando al Comune di esibire alla ricorrente la documentazione richiesta nel termine di trenta giorni, e ha compensato le spese del giudizio.
3. La ditta F.C. s.r.l. ha proposto l'appello in esame, affidato ai seguenti due motivi (estesi da pagina 3 a pagina 9 del ricorso).
I. Error in procedendo - Error in iudicando - Violazione di legge (Art. 21 e ss. L. n. 241 del 1990 in relazione all'art. 100 c.p.c.).
[…]
7. L'appello è infondato.
[…]
L'art. 22, comma, 2 L. n. 241 del 1990 afferma che: "L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza".

In particolare, la funzione dell'accesso trova una più compiuta definizione nel successivo comma 3, il quale stabilisce il principio generale di accessibilità agli atti, ad eccezione di quelli indicati all'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6 (Ad. plen., sent. 25 settembre 2020 n. 19); nell'ultimo comma, l'art. 24 indica un'autonoma funzione dell'accesso e la costruisce come una eccezione rispetto all'elenco delle esclusioni dal diritto di accesso che danno la rubrica all'articolo in parola, precisando che deve "comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale".

7.3. Inoltre, per quanto riguarda il profilo della valutazione che deve effettuare l'Amministrazione in ordine alle istanze di accesso ai documenti e alla sussistenza di un certo collegamento tra atti richiesti e difese da articolare in un processo già pendente, l'Adunanza plenaria si è espressa, in particolare, con la sentenza n. 4 del 2021, pervenendo alle seguenti conclusioni in relazione all'"accesso difensivo":

a) ***deve trattarsi di interesse ostensivo diretto, concreto ed attuale alla cura in giudizio di determinate fattispecie****;*

b) ***deve sussistere un certo "collegamento" tra atti richiesti e difese da apprestare****;*

c) ***la richiesta ostensiva deve essere adeguatamente e diffusamente motivata dalla parte istante****; con esclusione, dunque, di generici riferimenti "a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando". Ciò in quanto "l'ostensione del documento passa attraverso un rigoroso vaglio circa l'appena descritto nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa";*

7.4. Quanto, poi, al rapporto tra "accesso difensivo" e tutela della riservatezza, va rammentato in via preliminare che ***occorre distinguere tra****:*

d) ***riservatezza "semplice"*** *(categoria in cui rientra proprio la tutela ai dati finanziari ed economici), in ordine alla quale l'interesse difensivo è ritenuto tendenzialmente prevalente;*

e) ***riservatezza "rafforzata"****, nell'ambito della quale vanno annoverati dati "sensibili" (es. origini razziali e convinzioni politiche e religiose nonché eventuali vicende giudiziarie) e dati "supersensibili" (es. salute e orientamento sessuale), rispetto ai quali l'interesse difensivo deve di volta in volta essere bilanciato secondo criteri di necessarietà, indispensabilità e parità di rango.*

7.5. Applicando le suindicate coordinate ermeneutiche al caso in esame, risulta evidente che:

i) l'appellata ha un interesse diretto, concreto e attuale all'accesso agli atti richiesti giacché è titolare di taluni punti vendita all'interno della struttura di vendita "I.C.", la cui autorizzazione commerciale è in capo all'appellante, oltre ad essere parte insieme all'appellante di contratti di affidamento di gestione di reparti d'azienda sempre nell'ambito della medesima struttura commerciale;

ii) sussiste tra le parti hanno un contenzioso in sede civile in relazione agli immobili della struttura "I.C.", per cui vi è un'esigenza difensiva sottesa all'istanza di accesso agli atti;

iii) l'istanza è stata idoneamente e tutt'altro che genericamente motivata e documentata dalla parte istante, come risulta dai contratti e dal fascicolo telematico allegati alla istanza medesima;
iv) le ragioni di privacy allegate dall'amministrazione per motivare il diniego sono di rilevanza "semplice" per cui l'interesse difensivo dell'istante risulta essere prevalente.
8. Con il secondo motivo d'appello si intende far valere il carattere esplorativo e generico, in violazione degli artt. 22 ss. L. n. 241 del 1990 s.m.i., dell'istanza di accesso. Il motivo è infondato in relazione alla specificità delle richieste chiaramente indicate nel contesto dell'istanza di accesso agli atti (atti e provvedimenti relativi alla costruzione, ampliamento e apertura della struttura di vendita "I.C." nonché certificato di agibilità), senza che abbia alcuna influenza la circostanza che i titoli siano stati rilasciati da un certo numero di anni.
L'istanza, inoltre, è circostanziata quanto ai rapporti contrattuali intercorsi tra le parti il che suffraga la legittimazione della ditta M. alla proposizione della domanda di accesso.
9. Conclusivamente l'appello è da respingere e per l'effetto va confermata la sentenza impugnata».

Cons. di Stato, Sez. VI, 30 giugno 2023, sentenza n. 6365

Fattispecie relativa all'accesso agli atti ritenuti utili da un dirigente pubblico, rimosso dal proprio incarico a seguito di procedimento disciplinare scaturito da un procedimento penale a suo carico, ai fini della sua difesa nel relativo processo e nella causa concernente il rapporto di lavoro - accessibilità della documentazione inerente all'attività contrattuale svolta dell'ente pubblico nelle forme dell'evidenza pubblica - garanzia dell'accesso finalizzato alla cura o difesa dei propri interessi giuridici - azionabilità del diritto all'«*accesso difensivo*» dinanzi al Giudice amministrativo indipendentemente dalla natura della situazione giuridica vantata (interesse legittimo o diritto soggettivo) - insussistenza del segreto istruttorio in assenza di uno specifico provvedimento dell'Autorità giudiziaria inquirente.

1 - L'appellante, già dirigente della R., è stato sottoposto a procedimento penale per fatti commessi nel corso di alcune procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi, nel cui ambito è stata disposta la misura cautelare degli arresti domiciliari. La R. ha inoltre avviato un procedimento disciplinare, che si è concluso con il recesso dal rapporto di lavoro per giusta causa.
2 - Con ricorso notificato alla R. e alla controinteressata R.L.I.C. a R.L. il 3 giugno 2022, l'appellante ha impugnato avanti il TAR per il Lazio le note della R. del 5 giugno 2022 e del 18 maggio 2022 con le quali, in esito alle istanze di accesso presentate il 6 aprile 2022 e il 19 aprile 2022, il 26 aprile 2022, il 10 maggio 2022 e il 18 maggio 2022, gli è stato negato l'accesso ad atti e documenti dallo stesso ritenuti necessari per la sua difesa nel procedimento penale, nonché nel giudizio di impugnazione del recesso per giusta causa dal rapporto di lavoro.

2.1 - Nelle istanze di accesso il ricorrente ha chiesto l'ostensione dei seguenti documenti ritenuti necessari per la sua difesa:
a) Risposta fornita dalla R. nel 2018-2019 alla Commissione parlamentare di vigilanza a seguito della presentazione di un esposto anonimo relativo a presunte irregolarità concernenti le procedure di affidamento dei servizi di manovalanza, trasporto e magazzinaggio presso il CPTV di Milano della R.;
b) Risposta fornita dalla R. alla Squadra Mobile di Milano a seguito della richiesta pervenuta al -OMISSIS- in data 2 agosto 2019;
c) Risposta fornita dalla R. alla GdF, che con atto del 30/6/2020 richiedeva la documentazione relativa alle procedure di affidamento dei servizi di manovalanza, trasporto e magazzinaggio presso il CPTV di Milano della R.;
d) Risposta fornita dalla R. alla GdF, che con atto del 14/10/2020 richiedeva ulteriore documentazione;
e) Atti adottati dalle strutture di vertice a seguito della trasmissione da parte del Direttore Acquisti pro tempore della nota confidenziale prot. (...) del 29/11/2018 conseguente all'inoltro a R. di un esposto del Consorzio O. & co.;
f) Atti adottati dalla Direzione Internal Audit e/o da altre strutture di controllo a seguito della trasmissione da parte del Direttore Acquisti pro tempore delle note prot. (...) del 30/11/2018 e prot. (...) del 18/12/2018;
g) Verbali interni e/o corrispondenza intercorsa tra gli Uffici interessati, documentazione a qualsiasi titolo formata e/o detenuta propedeutica, strumentale e comunque connessa alla assunzione della determinazione della R. di procedere alla intimazione del licenziamento nei confronti di -OMISSIS-;
h) Atti adottati dalla R. nei confronti di A.I.C.L. Srl (oggi R.L.I.C. arl) all'esito della conoscenza dei fatti del procedimento penale ed in particolare contratti e/o affidamenti e/o atti negoziali formalizzati da R. dal 1/2/2022 a tutt'oggi; contratti e/o affidamenti in essere con il Fornitore indicato formalizzati fino alla data del 01/02/2022;
i) Atti adottati dalla R. nei confronti di C. Spa all'esito della conoscenza dei fatti del procedimento penale ed in particolare contratti e/o affidamenti e/o atti negoziali formalizzati da R. dal 1/2/2022 a tutt'oggi; contratti e/o affidamenti in essere con il Fornitore indicato formalizzati fino alla data del 01/02/2022;
j) Atti adottati dalla R. nei confronti di I.S.S.V. Spa all'esito della conoscenza dei fatti del procedimento penale ed in particolare contratti e/o affidamenti e/o atti negoziali formalizzati da R. dal 1/2/2022 a tutt'oggi; contratti e/o affidamenti in essere con il Fornitore indicato formalizzati fino alla data del 01/02/2022;
k) Atti adottati dalla R. nei confronti di L. Srl all'esito della conoscenza dei fatti del procedimento penale ed in particolare contratti e/o affidamenti e/o atti negoziali formalizzati da R. dal 1/2/2022 a tutt'oggi; contratti e/o affidamenti in essere con il Fornitore indicato formalizzati fino alla data del 01/02/2022;
l) Contratti formalizzati a A., L.M. e Logica nel periodo compreso tra lo 01/01/2015 e il 31/01/2020 emessi dalle strutture della Direzione Acquisti "TLT" e "T." di singolo importo inferiore a Euro 50.000, riportanti la sottoscrizione del Procuratore competente e comunque comprensivi dei dati interni (fogli di lancio), nonché, distintamente per

ciascuno di essi, delle rispettive Richieste di acquisto e dell'indicazione dei rispettivi Responsabili del procedimento per la fase di progettazione e esecuzione e/o del RUP;
m) Contratti formalizzati a A., L.M. e Logica nel periodo compreso tra lo 01/01/2015 e il 31/01/2020 emessi dalle strutture della Direzione Acquisti "TLT" e "T." di singolo importo superiore a Euro 50.000, riportanti la sottoscrizione del Procuratore competente e comunque comprensivi dei dati interni (fogli di lancio), relazioni illustrative/note per il Procuratore competente, verifiche sul possesso dei requisiti di ordine generale e di moralità, nonché, distintamente per ciascuno di essi, delle rispettive Richieste di acquisto e dell'indicazione dei rispettivi Responsabili del procedimento per la fase di progettazione e esecuzione e/o del RUP;
n) Contratti formalizzati a A., L.M. e Logica nel periodo compreso tra lo 01/01/2015 e il 31/01/2020 emessi da funzioni aziendali diverse dalle sopra richiamate strutture "TLT" e "T.", di qualsiasi importo, comprensivi dei dati interni (fogli di lancio), relazioni illustrative/note per il Procuratore competente, verifiche sul possesso dei requisiti di ordine generale e di moralità (limitatamente ai contratti di singolo importo superiore a Euro 50.000), nonché, distintamente per ciascuno di essi, delle rispettive Richieste di acquisto e dell'indicazione dei rispettivi Responsabili del procedimento per la fase di progettazione/affidamento/esecuzione e/o del RUP;
o) Contratti formalizzati a A., L.M. e Logica nel periodo compreso tra lo 01/01/2013 e il 31/12/2013 emessi da funzioni aziendali della Direzione Produzione TV, del CPTV di Milano e della Direzione Acquisti di qualsiasi importo, comprensivi dei dati interni (fogli di lancio), nonché, distintamente per ciascuno di essi, delle rispettive Richieste di acquisto e dell'indicazione dei rispettivi Responsabili del procedimento per la fase di progettazione/affidamento e esecuzione;
p) Contratti formalizzati a A., L.M. e Logica nel periodo compreso tra lo 01/01/2012 e il 31/12/2012 emessi da funzioni aziendali della Direzione Produzione TV, del CPTV di Milano e della Direzione Acquisti di qualsiasi importo, comprensivi dei dati interni (fogli di lancio), nonché, distintamente per ciascuno di essi, delle rispettive Richieste di acquisto e dell'indicazione dei rispettivi Responsabili del procedimento per la fase di progettazione/affidamento e esecuzione;
q) Contratti formalizzati a A., L.M. e Logica come analiticamente indicati nello stralcio dell'ordinanza del GIP riportata in Allegato 1, sottoscritti dal Procuratore competente, comprensivi dei dati interni (fogli di lancio) unitamente, per ciascuno di essi, alle rispettive Richieste di acquisto, nonché delle relazioni illustrative/note per il Procuratore competente per i contratti di singolo importo superiore a Euro 50.000 e dell'indicazione dei rispettivi Responsabili del procedimento per la fase di progettazione e esecuzione;
r) Documentazione afferente alla fase esecutiva, a cura del Responsabile del procedimento per la fase di esecuzione del contratto inquadrato presso la Direzione Richiedente, relativamente ai contratti emessi dalle strutture della Direzione Acquisti "TLT" e "T.", di qualsiasi importo, formalizzati a A., L.M. e Logica; in particolare, verifica di conformità/attestazioni di regolare esecuzione, comprensive delle entrate merci, collaudo, benestare al pagamento comunque denominati, DURC acquisiti ai fini del benestare al pagamento, da parte del Responsabile del procedimento per la fase di

esecuzione del contratto, relativamente a ciascuno dei contratti formalizzati a A., L.M. e Logica nel periodo compreso tra il 01/12/2016 e il 31/03/2018;
s) Sempre relativamente alla fase esecutiva, copia delle comunicazioni, relativamente ai contratti formalizzati dalle strutture della Direzione Acquisti "TLT" e "T.", di qualsiasi importo, riguardanti la richiesta/quantificazione in fase esecutiva delle esigenze di trasporto/facchinaggio e/o servizi di manovalanza per il CPTV di Milano inviate dal Responsabile del procedimento per la fase di esecuzione del contratto e/o suoi incaricati e/o strutture operative del CPTV di Milano distintamente ai fornitori A., L.M. e Logica, nonché alla casella di posta elettronica traffico@ageassrl.it nel periodo compreso tra il 01/12/2016 e il 31/03/2018;
t) Sempre relativamente alla fase esecutiva dei contratti, copia delle "applicazioni di contratto" (dette anche "richieste di esecuzione"), emesse dalla Direzione Richiedente/beneficiaria del Servizio e sottoscritte dal Procuratore competente della stessa, comprensive dei dati interni (fogli di lancio), distintamente ai fornitori A., L.M. e Logica, in relazione ai corrispondenti contratti emessi nel periodo compreso tra il 01/12/2016 e il 31/03/2018 dalle strutture della Direzione Acquisti "TLT" e "T.", di qualsiasi importo;
u) Relativamente a quanto riportato nella lettera di contestazione prot. (...) datata 22/02/2022, documentazione di seguito indicata, come da R. espressamente richiamata quale specifico motivo di addebito a -OMISSIS-: "38 contratti a partire dal 17.1.2014 e sino al 5.10.2017" relativamente a affidamenti a favore de "L.M."; "36 contratti a partire dal 17.1.2014 e sino al 15.1.2018" relativamente a affidamenti a favore di "Cooperativa L."; "116 contratti a partire dal 30.12.2013 e sino al 23.7.2019" relativamente a affidamenti a favore del "Consorzio A.", riportanti la sottoscrizione del Procuratore competente e comprensivi dei dati interni (fogli di lancio), unitamente alle relazioni illustrative/note per il Procuratore competente, nonché, distintamente per ciascuno di essi, delle rispettive Richieste di acquisto, nonché copia della nomina di "-OMISSIS- nella più parte dei contratti nel ruolo di RUP", specificando espressamente se sussiste detta nomina, posto che, per i contratti citati, non risulta esserci la figura del "RUP" ma quella del Responsabile del procedimento rispettivamente per la fase di affidamento/progettazione/esecuzione e comunicando espressamente i nominativi dei Responsabili del procedimento per ciascuna delle tre fasi indicate, distintamente per ciascuno dei contratti sopra riportati, ove non sussista la figura del "RUP";
v) Copia delle "Istruzioni interne per le procedure di affidamento dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture" approvate dal Consiglio di Amministrazione della R. nella seduta del 17 giugno 2010 e s.m.i.
3 - Con la sentenza indicata in epigrafe, il TAR adito ha respinto il ricorso,
[…]
4 - Avverso tale pronuncia ha proposto appello l'originario ricorrente.
[…]
5 - A seguito dell'ordinanza istruttoria della Sezione n. -OMISSIS-/2023, parte appellante ha chiarito che, nelle more, ha ottenuto la disponibilità dei documenti di cui alle lettere a), b), c), d), e), f) e h) del ricorso, per i quali lo stesso afferma che "è venuta meno la necessità di una pronuncia di codesto ecc.mo Collegio".

In riferimento a tali documenti l'appello va pertanto dichiarato improcedibile.
5.1 - Vale un'analoga conclusione in riferimento ai documenti - lettere o), p), q), r), s) e t) del ricorso - rispetto ai quali l'appellante, pur confermando che la relativa richiesta è stata valutata positivamente dall'Autorità inquirente, lamenta che la R. avrebbe fornito "un riscontro parziale e frammentario, del tutto insoddisfacente", posto che alcuni file sarebbero vuoti e privi di contenuto. Per tale ragione, l'appellante insiste nella loro ostensione.
Anche per tali documenti - che la R. ha comunque dichiarato di aver nuovamente depositato nel procedimento penale al fine di ovviare alle problematiche riscontrate dall'appellante - deve escludersi la sussistenza di un effettivo interesse a coltivare il presente grave, posto che rispetto agli stessi le ragioni dell'appellante hanno già avuto un formale riscontro positivo da parte dell'Autorità giudiziaria avanti la quale, se del caso, potranno essere fatte valere le supposte carenze di ordine meramente esecutivo, che peraltro parrebbero essere state già risolte.
Stante il rigetto anche della domanda risarcitoria per le ragioni di seguito indicate, non residua neppure sotto tale profilo un interesse alla decisione.
6 - L'appellante ha specificato che i documenti - lettere i), j), k) e u) del ricorso - non sono stati oggetto di provvedimenti del PM o del GIP nel corso del procedimento penale ed insiste per ottenerne l'accesso.
Si tratta dei seguenti documenti: […] *6.1 - L'oggetto di tale documentazione è costituito dall'attività svolta dalla R. nella sua qualità di gestore di un servizio pubblico e, per quel che consta, non è riferita alla documentazione contenuta nel fascicolo relativo al procedimento penale, pur essendo in relazione ad esso che parte appellante ne chiede l'ostensione, con la finalità di ivi esercitare il proprio diritto di difesa.*
Pertanto, la domanda ben può trovare accoglimento, tenuto conto che:
*- **in riferimento all'attività contrattuale svolta dalla R. nelle forme dell'evidenza pubblica, si deve confermare che questa è assoggettata al diritto di accesso**, di cui agli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990, in forza del riferimento normativo che sottopone alla disciplina dell'accesso anche i "gestori di pubblici servizi" (art. 23 L. n. 241 del 1990);*
*- in riferimento alla documentazione oggetto di causa, **devono ritenersi sussistenti le condizioni legittimanti l'accesso, avendo l'appellante delineato la sussistenza del proprio interesse difensivo, finalizzato a far valere le proprie ragioni nel procedimento penale al quale è stato sottoposto e nei confronti della R. nella controversia di lavoro**.*
6.2 - Le difese della R., che ha eccepito la carenza di un effettivo nesso strumentale tra l'oggetto dei documenti e l'interesse difensivo del ricorrente, devono essere disattese.
*Ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 **deve essere garantito l'accesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici**. In base ai principi dettati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 4/2021), l'accesso cd. difensivo presuppone: a) la sussistenza del nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici; b) la verifica della sussistenza di un interesse legittimante, dotato delle caratteristiche della immediatezza, della concretezza e dell'attualità; c) di motivare la*

richiesta di accesso, rappresentando in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione elementi che consentano all'amministrazione detentrice del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione "finale" controversa.

Come anticipato, nel caso di specie, l'appellante ha delineato in modo puntuale e specifico la sussistenza del predetto nesso di strumentalità, derivante dalla necessità di difendersi nei giudizi che lo vedono coinvolto.

Il Giudice amministrativo, adito nel giudizio di accesso, non deve svolgere alcuna ulteriore valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso *(cfr. Cons. St., Ad. Plen., n. 20/2021).*

7 - Quanto ai rapporti tra la domanda di accesso oggetto del presente giudizio e l'istanza presentata dal ricorrente nell'ambito del procedimento penale, attraverso lo strumento delle indagini difensive di cui all'art. 391 bis c.p.p., si osserva quanto segue.

Sul piano generale, deve ricordarsi che l'art. 22, comma 2, L. n. 241 del 1990 contiene una definizione positiva della natura, dell'oggetto e della funzione dell'istituto: "L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza". La funzione in parola (e cioè l'essere, l'accesso, strumento di partecipazione, di imparzialità e di trasparenza) trova una più compiuta definizione contenutistica nel successivo comma 3, il quale stabilisce il principio della generale accessibilità agli atti, "ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6", tuttavia, il comma 7 è netto nello stabilire che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici".

La giurisprudenza ha chiarito che il diritto di accesso difensivo non è riducibile a un mero potere processuale (cfr. Cons. St. 27 giugno 2018, n. 3956), quale quello esercitabile nell'ambito di un processo civile o nel procedimento penale, ma ha una sua valenza autonoma e sostanziale; ne discende che ***il diritto di accesso cd. difensivo ex L. n. 241 del 1990, strumentale alla difesa di una situazione giuridica tutelata dall'ordinamento, a norma di legge (art. 133 c.p.a.), è azionabile dinanzi al Giudice amministrativo, a prescindere dalla circostanza che la situazione giuridica finale si configuri come diritto soggettivo o interesse legittimo****, e che quindi rientri nell'ambito di giurisdizione del giudice amministrativo o di quello ordinario.*

Occorre in altri termini tenere distinti, da un lato, la pretesa all'ostensione del documento nei confronti della pubblica amministrazione, intesa quale protezione accordata all'interesse sostanziale alla conoscenza di cui alla L. n. 241 del 1990 e, dall'altro lato, il diritto di difesa e alla prova tutela dagli strumenti previsti dai diversi ordinamenti processuali.

Tanto precisato, la giurisprudenza (Cons. St., Ad. Plen., 19/2020) - ricordato che il diritto di accesso ai documenti amministrativi alla stregua della L. n. 241 del 1990 spetta a

chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, e che situazioni siffatte ricorrono, per espressa previsione di legge, nell'ipotesi in cui la conoscenza dei documenti sia necessaria ai singoli "per curare o per difendere i loro interessi" - ha chiarito che "la pendenza di un procedimento giurisdizionale nel quale siano in discussione questi ultimi non solo non è di per sé preclusivo della sperimentabilità, presso il giudice amministrativo, del procedimento speciale approntato dal legislatore del 1990 allorché sia in contestazione il diritto alla prima, ma, anzi, si configura come un fattore di concretezza e di attualità dell'interesse ad agire nelle forme proprie del detto procedimento (v. Sez. un. civ., n. 5292/1998, cit.)". Seppur in relazione al diverso ambito del processo civile, in base alla citata pronuncia: "l'eventuale rigetto dell'istanza di esibizione di un documento della pubblica amministrazione, proposta ai sensi dell'art. 210 c.p.c., non si pone in contrasto, né elude la ratio legis contenuta negli artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990, poiché le due disposizioni operano su un piano diverso, avendo la L. n. 241 del 1990 assunto l'interesse del privato all'accesso ai documenti come interesse sostanziale, mentre l'acquisizione documentale ai sensi dell'art. 210 c.p.c. costituisce esercizio di un potere processuale e l'acquisizione del documento resta pur sempre subordinata alla valutazione della rilevanza dello stesso, ai fini della decisione, da parte del giudice al quale spetta di pronunciarsi sulla richiesta istruttoria ai sensi dell'art. 210 c.p.c. (v. Cass. civ., Sez. 1, 9 agosto 1996, n. 7318)" (Cons. St., Ad. Plen., 19/2020).

7.1 - Alla luce dei principi innanzi ricordati, deve ritenersi che ***la mera pendenza di un procedimento penale, al quale i documenti sono astrattamente collegati, non vale, di per sé, a giustificare il rigetto della domanda d'accesso*** *ai sensi della L. n. 241 del 1990 rivolta all'amministrazione che detiene i documenti e motivata, come nel caso di specie, con l'esigenza del diritto alla difesa da parte del richiedente.*

Nello specifico, avuto riguardo alla fattispecie concreta, ***in assenza di uno specifico provvedimento da parte dell'Autorità giudiziaria inquirente, non appare possibile affermare la sussistenza di un supposto segreto istruttorio, che escluderebbe i documenti dal campo di applicazione dell'accesso disciplinato dalla L. n. 241 del 1990 e, conseguentemente, escluderebbe la giurisdizione del Giudice amministrativo****.*

In altri termini, le supposte esigenze istruttorie correlate al procedimento penale, alla stregua della L. n. 241 del 1990, non possono costituire un motivo legittimo di diniego all'accesso ai documenti, fintanto che questi siano nella libera disponibilità dell'amministrazione e non siano, invece, confluiti nel procedimento penale attraverso uno specifico provvedimento, come ad esempio attraverso il sequestro degli stessi.

Solo in quest'ultima evenienza - che nel caso in esame non ricorre - deve ritenersi che la giurisdizione del giudice amministrativo retroceda, rimanendo l'ostensione di tali atti assoggettata alle tempistiche ed alle procedure proprie del codice di procedura penale.

8 - Per le ragioni esposte, il ricorso va parzialmente accolto, dovendosi ordinare alla R. di esibire, entro il termine di 30 giorni dalla notificazione o comunicazione della presente sentenza, la documentazione relativa all'attività contrattuale di diritto pubblico da essa svolta di cui alle lettere i), j), k) e u) del ricorso.

[…]

10 - In definitiva: l'appello va parzialmente accolto in riferimento alla documentazione relativa all'attività contrattuale di diritto pubblico svolta da R. di cui alle lettere i), j), k) e u) del ricorso; va dichiarato improcedibile in riferimento all'ulteriore documentazione richiesta; per il resto va rigettato».

Cons. di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, sentenza n. 2773

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti le procedure di assegnazione delle misure di finanziamento previste dal PNRR - necessità di un rigoroso vaglio della pubblica amministrazione sul nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare - autonomia del diritto di accesso rispetto all'eventuale effettivo esercizio della difesa in giudizio - avvenuto decorso del termine per impugnare gli atti della procedura - irrilevanza ai fini del giudizio sull'attualità dell'interesse all'accesso - presenza di interesse diretto, concreto e attuale.

«Con decreto del 5 agosto 2022, l'allora Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali dettava le "Disposizioni necessarie all'attuazione della misura PNRR Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo, tramite miglioramento della capacità logistica dei mercati agroalimentari all'ingrosso", avvalendosi di I. per lo svolgimento delle necessarie attività comparative.
Seguiva, in data 19 ottobre 2022, l'emissione di apposito avviso della competente struttura ministeriale, recante istruzioni operative per l'invio delle proposte di finanziamento e la loro selezione e valutazione da parte di I.
In esito alla valutazione delle domande pervenute è stato emesso il decreto del 22 dicembre 2022, con cui è stata approvata la graduatoria finale, nella quale la ricorrente è stata collocata al 15 posto, con 83 punti; a seguito di istanza di revisione presentata da uno dei partecipanti alla procedura, il Ministero dell'agricoltura e della sovranità alimentare e delle foreste, in data 27 febbraio 2023, ha proceduto alla pubblicazione di una versione "consolidata" della graduatoria finale, nella quale la valutazione della ricorrente non ha subìto variazioni di punteggio, ma una peggiore collocazione in graduatoria (16 posto).
Con istanza del 27 giugno 2023 la ricorrente ha chiesto l'accesso agli atti della procedura controversa "in vista dell'eventuale difesa in giudizio degli interessi della SGM, in relazione alla procedura di valutazione in oggetto", precisandosi che "la conoscenza e l'acquisizione di copia dei documenti indicati è essenziale per verificare la legittimità dell'iter seguito dall'Agenzia e, più in generale, alle modalità di attribuzione dei punteggi tecnici e alla verifica della completezza della documentazione presentata dagli altri concorrenti e per l'eventuale tutela delle proprie posizioni giuridiche in sede giurisdizionale".
In data 17 luglio 2023 I. comunicava, in relazione ai concorrenti collocatisi al 1, 2, 6 e 8 posto, che la domanda di accesso "non può essere accolta, poiché la vostra società è

posizionata al sedicesimo posto nella graduatoria finale approvata con decreto direttoriale prot. n. (...) del 22 dicembre 2022, per l'accesso alle agevolazioni di cui alla predetta misura di finanziamento e, pertanto, non si ritiene che sussista in capo alla medesima un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato alle ragioni esposte a sostegno dell'istanza, che consenta di ritenere che l'ostensione dei documenti afferenti a soggetti proponenti posizionatisi al primo, secondo, sesto e ottavo posto nella medesima graduatoria sia idonea a spiegare effetti diretti nei confronti della Vostra società", prospettandosi che la ricorrente avrebbe inteso "esercitare un mero controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione".

Impugnato il diniego, Il Tar dichiarava inammissibile il ricorso sul rilievo che, essendo divenuta inoppugnabile la graduatoria, l'interesse della ricorrente non poteva più definirsi come concreto e diretto, risolvendosi, in una domanda di accesso generalizzato.

Appellata ritualmente la sentenza, resistono A.N.A. S.P.A, del M.A.A.D.P. Soc. Cons. A R.L., del C.A.A. (C.) S.C.P.A., del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

All'udienza del 13 febbraio 2024 la causa passava in decisione.

Motivi della decisione

[…]

3.1. Alla luce dei principi stabiliti da Consiglio di Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, n. 4 e ancora di recente sottolineati da Consiglio di Stato, IV, 22 novembre 2022, n. 10277, ***per accogliere le cd. istanze di accesso difensive*** *(ovvero motivate dalla necessità dell'istante di articolare le proprie difese in un procedimento giurisdizionale)* ***è necessario che****:*

a) ***sussista un interesse ostensivo diretto, concreto ed attuale alla cura in giudizio di determinate fattispecie****;*

b) ***sussista un certo "collegamento" tra atti richiesti e difese da apprestare****;*

c) ***la richiesta ostensiva sia adeguatamente motivata dall'istante****;*

Ciò in quanto "l'ostensione del documento passa attraverso un ***rigoroso vaglio circa l'appena descritto nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa****" (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 4/2021).*

È noto poi che la giurisprudenza amministrativa ha anche espressamente delineato il rapporto tra "accesso difensivo" e tutela della "riservatezza", distinguendo tra dati e informazioni caratterizzati da una cd. riservatezza "semplice" (ad es. dati finanziari ed economici), in ordine ai quale l'interesse difensivo è ritenuto tendenzialmente prevalente, e dati e informazioni caratterizzati da una riservatezza "rafforzata" (dati "sensibili" e "supersensibili", come ad esempio i dati relativi a vicende giudiziarie, alla salute o all'orientamento sessuale), rispetto ai quali l'interesse difensivo deve di volta in volta essere bilanciato secondo criteri di necessarietà, indispensabilità e parità di rango (cfr. ancora Consiglio di Stato, IV, n. 10277/2022).

In quest'ultima direzione "è essenziale dimostrare non già un generico interesse alla tutela dei propri interessi giuridicamente rilevanti" quanto, piuttosto, la "stretta

indispensabilità" della ridetta documentazione per apprestare determinate difese all'interno di in uno specifico giudizio".
La valutazione di "stretta indispensabilità", in altre parole, costituisce il criterio che regola il rapporto tra accesso difensivo e tutela della segretezza industriale e commerciale.
Una simile valutazione va effettuata in concreto e verte, in particolare, "sull'accertamento dell'eventuale nesso di strumentalità esistente tra la documentazione oggetto dell'istanza di accesso e le censure formulate".
Come poi affermato da Cons Stato, Ad. plen., n. 4 del 18 marzo 2021, in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, deve però escludersi che sia sufficiente fare generico riferimento, nell'istanza di accesso, a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, laddove ***l'ostensione del documento richiesto dovrà comunque passare attraverso un rigoroso e motivato vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare****.*
*Ai fini di consentire l'accesso ad un documento amministrativo****, l'Amministrazione deve accertare se l'interesse sia diretto, concreto ed attuale: ciò significa che l'istante (o un suo rappresentante) dev'essere il portatore della posizione giuridica soggettiva tutelata, che l'esigenza di tutela non dev'essere astratta o meramente ipotetica, ed ancora, che vi siano riflessi attuali del documento sulla posizione giuridica tutelata*** *(****l'interesse non deve, cioè, essere meramente storico documentario****).*
Nella specie la ricorrente ha motivato la richiesta di accesso evidenziando che la "conoscenza e l'acquisizione di copia dei documenti indicati è essenziale per verificare la legittimità dell'iter seguito dall'Agenzia e, più in generale, alle modalità di attribuzione dei punteggi tecnici e per l'eventuale tutela delle proprie posizioni giuridiche in sede giurisdizionale", delineando in modo puntuale e specifico la sussistenza del predetto nesso di strumentalità.
Il diritto di accesso riveste*, difatti,* ***valenza autonoma, non essendo stato configurato dall'ordinamento con carattere meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio della situazione sottostante, costituendo tale diritto un principio generale dell'ordinamento giuridico, ispirato al contemperamento delle esigenze di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa con i principi di partecipazione e di concreta conoscibilità dell'esercizio della funzione pubblica da parte dell'interessato****, e basato sul riconoscimento del principio di pubblicità dei documenti amministrativi, dovendo conseguentemente il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante dell'istante e la documentazione oggetto di richiesta di accesso, di cui all'art. 22 comma 1, lett. b) della L. n. 241 del 1990, essere inteso in senso ampio, ed essere genericamente mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante dello stesso.*
[…]
4. Ha errato il primo Giudice a dichiarare inammissibile il ricorso per l'avvenuto decorso del termine di impugnazione della graduatoria.

*Il punto è stato di recente ripreso dal Consiglio di Stato, il quale ha ribadito che****: "l'avvenuto decorso del termine per impugnare gli atti della procedura non incide sull'attualità dell'interesse all'accesso; non spetta all'amministrazione che detiene il documento valutare le modalità di tutela dell'interesse del richiedente e negare l'accesso per il caso in cui ritenga talune di esse non più praticabili; è solo del privato richiedente, una volta ottenuto il documento, la decisione sui rimedi giurisdizionali da attivare*** *ove ritenga lesa la sua situazione giuridica soggettiva e se per taluni di essi (o per quelli unicamente esperibili) siano già spirati i termini di decadenza (o, eventualmente, di prescrizione) l'eventuale pronuncia di inammissibilità non può, certo, essere anticipata dall'amministrazione destinataria della richiesta di accesso allo scopo di negare l'ostensione del documento" (Consiglio di Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, n. 3953).*

Il Giudice amministrativo, adito nel giudizio di accesso, non deve svolgere alcuna ulteriore valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato*, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso* […]*.*

*Si osservi, inoltre che - sulla scorta dei principi affermati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato - "****la proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara comporta la 'dilazione temporale' quando i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario ovvero delle giustificazioni rese nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta****" (Cons. Stato, Ad. Plen., 2 luglio 2020, n. 12).*

In sintesi, la citata decisione chiarisce che qualora l'Amministrazione aggiudicatrice si avvalga del potere di differire l'accesso - il cui esercizio è imposto dall'art. 53, comma 2, del D.Lgs. n. 50 del 2016 con riferimento a specifici atti al fine di evitare che l'ostensione in corso di gara alteri il fisiologico dispiegarsi della competizione - il termine per l'impugnazione degli atti stessi comincia a decorrere solo da quando l'interessato ne acquisti piena conoscenza. Ciò in quanto il predetto dies a quo - come ora si ricava dall'art. 120, comma 2, cod. proc. amm., nella versione introdotta dall'art. 209, comma 1, lettera a), del D.Lgs. del 31 marzo 2023, n. 36 - dipende dall'accertamento di una data oggettivamente riscontrabile, la quale a sua volta è riconducibile al rispetto delle disposizioni normative volte ad assicurare informazioni dettagliate ai partecipanti alla gara.

[…]

Sul punto, è opportuno ribadire che la consumazione del termine decadenziale di impugnazione e il consolidamento degli atti di gestione della gara potrebbero non verificarsi laddove risulti pendente un'istanza di accesso tempestivamente presentata e concretamente idonea a determinare una dilazione temporale, la quale si verifica nel caso in cui i motivi di ricorso conseguano effettivamente alla conoscenza dei documenti richiesti (cfr., in questo senso, Cons. Stato, Sez. III, 1 agosto 2022, n. 6750).

*In particolare, secondo la già citata Adunanza Plenaria n. 12 del 2020, deve ritenersi che "****il principio della piena conoscenza o conoscibilità" (per il quale in materia il***

ricorso è proponibile da quando si sia avuta conoscenza del contenuto concreto degli atti lesivi o da quando questi siano stati pubblicati sul "profilo del committente") si applichi anche quando l'esigenza di proporre il ricorso emerga dopo aver conosciuto i contenuti dell'offerta dell'aggiudicatario o le sue giustificazioni rese in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta*... . Poiché il termine di impugnazione comincia a decorrere dalla conoscenza del contenuto degli atti, anche in tal caso non è necessaria la previa proposizione di un ricorso "al buio" "in abstracto", nella terminologia della Corte di Giustizia, e di per sé destinato ad essere dichiarato inammissibile, per violazione della regola sulla specificazione dei motivi di ricorso, contenuta nell'art. 40, comma 1, lettera d), del c.p.a., cui dovrebbe seguire la proposizione di motivi aggiunti".*

Sotto altro profilo, con riferimento alla situazione legittimante l'accesso, la giurisprudenza ha chiarito che "sono due le logiche all'interno delle quali opera l'istituto dell'accesso: la logica partecipativa e della trasparenza e quella difensiva. Ad entrambe è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedimentali nettamente differenziate. La logica partecipativa è imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile, con il solo limite rappresentato dalle esclusioni elencate nei commi 1, 2, 3, 5 e 6 dell'art. 24 della medesima L. n. 241 del 1990. La logica difensiva è costruita intorno al principio dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela e si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari per la cura o la difesa dei propri interessi" (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, n. 19).

Non è dunque condivisibile il motivo ostativo all'accesso che assegna rilievo dirimente al decorso del termine di impugnazione dell'esclusione, qualora dalla conoscenza delle offerte degli altri partecipanti alla gara la concorrente esclusa possa trarre elementi idonei a contestare - attraverso la proposizione di un ricorso principale - la valutazione della Commissione giudicatrice circa l'attribuzione dei punteggi tecnici e la verifica della completezza della documentazione presentata dagli altri concorrenti*.*

Il secondo motivo di appello deve essere, pertanto, accolto con assorbimento della trattazione del terzo motivo.

Pertanto, in accoglimento del ricorso di primo grado, deve essere ordinata, all'amministrazione appellata, l'esibizione dei documenti oggetto della richiesta formulata dalla società appellante».

<u>Cons. di Stato, Sez. IV, 6 novembre 2024, sentenza n. 8884</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti relativi all’esecuzione di un appalto - accesso difensivo e accesso partecipativo - onere probatorio ricadente sulla parte istante - non necessarietà ma mera utilità della pendenza di un giudizio ai fini della valutazione della concretezza e dell’attualità dell’interesse all’accesso.

«*1. Il presente giudizio ha ad oggetto:*
- la domanda di annullamento della nota della Regione Lazio, prot. n. (...) del 31 luglio 2023, recante diniego espresso alla istanza di accesso presentata dal sig. T.C. in data 28 giugno 2023;
- la declaratoria del diritto del ricorrente a prendere visione e ad estrarre copia dell'elaborato progettuale definitivo concernente le migliorie apportate dalla ditta appaltatrice, già oggetto dell'istanza di accesso agli atti, con conseguente ordine all'Amministrazione intimata di esibizione e rilascio della documentazione richiesta.
[…]
8. L'art. 24 comma 7, L. n. 241 del 1990 riconosce all'interessato l'accesso c.d. difensivo stabilendo che deve essere garantito l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.
9. Ne consegue che, all'interno della fattispecie giuridica generale dell'accesso, esistono due fattispecie particolari (i) l'accesso cd. difensivo e (ii) l'accesso partecipativo, che danno vita a due logiche interpretative differenti cui è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedimentali nettamente differenziate.
La logica partecipativa è imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile.
La logica difensiva è costruita intorno al principio dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela e si traduce in un ***onere, che grava sulla parte interessata, di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario per la cura o la difesa dei propri interessi.***
In quest'ottica, ***l'esercizio del diritto di accesso difensivo non necessita dell'attualità della pendenza di una lite (dinanzi al giudice civile o ad altro giudice) anche se, certamente, essa può costituire un elemento utile per valutare la concretezza e l'attualità dell'interesse legittimante all'istanza di accesso****.*
[…]
18. Il diritto d'accesso di cui alla L. n. 241 del 1990 è, infatti, uno strumento di difesa per i titolari di situazioni giuridiche soggettive collegate al documento richiesto.
19. Stante il carattere strumentale, esso è consentito a chi solo possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti.
20. Si tratta di una strumentalità, in ossequio al principio di trasparenza e di buona amministrazione, da intendere in senso ampio, per cui, da un lato, l'istante deve allegare e comprovare la propria legittimazione secondo i criteri sopra indicati; dall'altro, l'amministrazione non è tenuta a sindacare la portata lesiva del documento richiesto al fine di sottrarsi, secondo una propria autoreferenziale valutazione, alla ostensione del documento invocato come utile per l'esercizio del proprio diritto di difesa».

Cons. di Stato, Sez. II, 8 novembre 2024, sentenza n. 8934

Fattispecie relativa all'accesso agli atti del concorso, per titoli ed esami, per l'ammissione di n. 403 Allievi Marescialli al 24° corso riservato agli appartenenti ai ruoli di sovrintendenti e appuntati - inidoneità attitudinale del candidato - differenza tra accesso difensivo e accesso partecipativo - requisito dell'indispensabilità dell'accesso nel caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale - carente motivazione dell'istanza per esigenze difensive - limitazione dell'accesso.

«1. Il Sig. -OMISSIS- Vice Brigadiere della Guardia di Finanza, ha partecipato al concorso, per titoli ed esami, per l'ammissione di n. 403 Allievi Marescialli al 24 corso riservato agli appartenenti ai ruoli di sovrintendenti e appuntati, venendo giudicato il 25 settembre 2023, in sede di accertamento dell'idoneità attitudinale, "non idoneo" e restando pertanto escluso dalle successive prove.
2. Esercitando la facoltà regolata dagli artt. 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241, nella forma della estrazione di copia prevista dall'art. 25, ha richiesto di acquisire copia della documentazione relativa all'accertamento attitudinale eseguito nei suoi confronti ed in particolare:
- degli atti del libretto test "BFQ-2 rapporto interpretativo" e "GAT-2 General Ability Test-2 test astratto" e alla relativa griglia di valutazione con possibilità di verifica della effettività degli errori e correttezza attribuzione punteggio";
- ai fini comparativi, dei "medesimi atti amministrativi contenuti nel fascicolo di almeno quattro candidati concorrenti vincitori al fine di verificare la correttezza delle valutazioni conclusive".
[…]
15. L'accesso di cui è causa non è dunque di tipo difensivo e quindi non trova applicazione nei casi di cui si discute l'art. 24 comma 7 della L. n. 241 del 1990.
15.1. In tal senso ha fornito un chiarimento determinante, risolvendo orientamenti diversi e soprattutto individuando la sostanziale differenza tra l'accesso difensivo, la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 19 del 25 settembre 2020.
Detta pronuncia ha infatti chiarito che, ***all'interno della fattispecie giuridica generale dell'accesso, esistono due fattispecie particolari, l'accesso cd. difensivo e l'accesso partecipativo****, che danno vita a due logiche interpretative differenti cui è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedimentali nettamente differenziate.*
La logica partecipativa è imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile, con il solo limite rappresentato dalle esclusioni elencate nei commi 1, 2, 3, 5 e 6 dell'art. 24 della medesima L. n. 241 del 1990.
L'autonoma funzione difensiva dell'accesso è *enucleata dall'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990,* ***costruita tecnicamente come una 'eccezione' rispetto all'elenco delle esclusioni dal diritto di accesso che danno la rubrica all'articolo in parola****. Il comma 7 è netto nello stabilire che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per*

curare o per difendere i propri interessi giuridici. ***Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale"****. Grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario per la cura o la difesa dei propri interessi.*

16. Nel caso di specie, parte appellata - che, come si è detto, alla luce di quanto dedotto dall'appellante senza opposizione di controparte, è decaduta dall'azione di annullamento e risarcitoria - non ha motivato la propria istanza per esigenze difensive, deducendo invece di avere "interesse a saper se la stessa sia nel possesso o meno delle capacità necessarie per il superamento della prova concorsuale al fine di valutare la possibilità di riprovare il relativo esame".

[…]

18. Conclusivamente, deve affermarsi che ***l'interesse dell'istante - di verificare la correttezza della valutazione effettuata in sede concorsuale in relazione agli esiti dei test somministrati - può ritenersi ragionevolmente soddisfatto dalla possibilità di sola visione dei libretti test e di estrazione di copia della restante documentazione richiesta****. In tal modo, l'interesse privato viene adeguatamente contemperato con le ragioni opposte dall'amministrazione, non a tutela della proprietà intellettuale, quanto del buon andamento e del regolare prosieguo delle procedure concorsuali (l'Amministrazione si vedrebbe altrimenti costretta a rinnovare il proprio "parco test", con rilevanti costi economici e organizzativi)*».

8. DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DI ACCESSO AGLI ATTI E STRUMENTI DI TUTELA (16)

a. Notifica del ricorso giurisdizionale all'Amministrazione (1)

Cons. di Stato, Sez. VI, 23 giugno 2015, sentenza n. 3178

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti il procedimento negoziato di affidamento del servizio di bar interno a un istituto scolastico - inammissibilità del ricorso non notificato all'Amministrazione presso l'Avvocatura dello Stato, salva la sanatoria del vizio per effetto dell'eventuale costituzione in giudizio dell'Amministrazione stessa - ininfluenza, in tale contesto, della possibilità per l'Amministrazione di stare in giudizio a mezzo di un proprio funzionario.

«*1. Nel luglio del 2014 la ditta I Portali di S.L. ha rivolto all'ITET odierno appellante domanda di accesso ad atti e documenti amministrativi allo scopo di verificare le risultanze documentali del procedimento negoziato per l'affidamento del servizio di bar interno alla scuola, evidenziando di essere concessionaria di analogo servizio presso un altro istituto scolastico.*

Con atto del 5 agosto 2014 la dirigente dell'ITET ha respinto l'istanza.

Avverso il diniego la ditta ha proposto ricorso ex art. 116 cod. proc. amm. dinanzi al Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria notificando l'atto introduttivo del giudizio direttamente presso la sede dell'Istituto scolastico e non presso l'ufficio dell'Avvocatura (distrettuale) dello Stato (di Perugia).

L'Amministrazione non si è costituita.

Con la sentenza in epigrafe il Tar ha accolto il ricorso, ha annullato il diniego impugnato e ha ordinato all'ITET di consentire alla ricorrente l'accesso, mediante estrazione di copia, ai documenti richiesti, entro 30 giorni. L'Istituto è stato condannato alla rifusione delle spese di causa.

[…]

2.L'appello è fondato e va accolto.

Il ricorso di primo grado doveva essere dichiarato inammissibile a causa della omessa notifica dell'atto introduttivo del giudizio presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 11 del t. u. n. 1611 del 1933 (conf. art. 41, comma 3, cod. proc. amm., il quale sancisce che "la notificazione dei ricorsi nei confronti delle amministrazioni dello Stato è effettuata secondo le norme vigenti per la difesa in giudizio delle stesse").

Al riguardo, il Collegio condivide e fa proprie, anche ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 60, 74 e 88, comma 2, lett. d) del cod. proc. amm., le argomentazioni e le statuizioni della sentenza n. 5154 del 2014 di questa Sezione, relative a una fattispecie analoga a quella odierna.

Con la decisione n. 5154/2014 è stata condivisibilmente rilevata la nullità della notifica del ricorso di primo grado in materia di accesso ai documenti amministrativi,

e quindi la nullità del ricorso e della sentenza che sullo stesso ha pronunciato - sempre che, come nella specie, la nullità della notifica non sia sanata dalla costituzione in giudizio dell'Amministrazione dello Stato - , per essere stato il ricorso stesso notificato presso la sede dell'Autorità emanante e non già presso la sede dell'Avvocatura distrettuale competente, come richiesto dall'art. 11 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, recante "testo unico delle leggi sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato", nel testo modificato dall'art. 1 della L. 25 marzo 1958, n. 260, il quale stabilisce che "tutte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi altro atto di opposizione giudiziale, nonché le opposizioni ad ingiunzione e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali, od innanzi agli arbitri, devono essere notificati alle Amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente". Il comma terzo dello stesso articolo prevede che le notificazioni di cui sopra devono essere fatte presso la competente Avvocatura dello Stato a pena di nullità da pronunciarsi anche d'ufficio. L'applicabilità della richiamata normativa nei giudizi avanti al Consiglio di Stato ed ai Tribunali amministrativi regionali - revocata in dubbio per l'effetto dell'entrata in vigore della L. 6 dicembre 1971, n. 1034 il cui art. 21 prevede che il ricorso va notificato all' "organo" che ha emesso l'atto impugnato - è stata espressamente ribadita dall'art. 10 comma terzo della L. 3 aprile 1979, n. 103, di tal che ***la giurisprudenza è ormai consolidata nel ritenere l'inammissibilità del ricorso proposto nei confronti dell'Amministrazione statale che non sia stato ad essa notificato presso l'Avvocatura dello Stato (ad es. IV Sez. 17.7.1996 n. 862), salvi gli effetti di sanatoria determinati dall'eventuale costituzione in giudizio dell'Amministrazione stessa,*** *ai sensi della sentenza della Corte Cost. 26 giugno 1967, n. 97 (così Cons. Stato, VI, n. 5154/2014**)**.*

Da ciò deriva che quando il ricorso non è stato notificato presso l'Avvocatura e non si è verificata la sanatoria di cui sopra, il ricorso di primo grado risulta effettivamente inammissibile a causa dell'erronea instaurazione del rapporto processuale.

Come osservato da questo Consiglio di Stato, sez. IV, con la sentenza n. 257 del 2003, ***con riguardo alla facoltà di difesa personale nei giudizi in materia di accesso prevista dall'art. 4 della L. n. 205 del 2000*** *(disposizione assai simile all'odierno art. 116, comma 3, del cod. proc. amm.), pur nella consapevolezza della diversa conclusione alla quale era giunta la IV sezione con la decisione n. 5636 del 2001, per la quale la previsione della possibilità di difesa personale nei giudizi in materia di accesso aveva comportato il superamento dell'obbligo della notificazione del ricorso presso l'ufficio dell'Avvocatura,* ***le nuove norme sull'eliminazione dell'obbligo della difesa tecnica, sia per il ricorrente, sia per l'Amministrazione, non hanno inciso sulla disciplina in tema di notifiche degli atti introduttivi del giudizio****.*

[…]

In mancanza di una norma che autorizzi la notificazione del ricorso in materia di accesso presso la sede dell'organo statale, il principio ricavabile dall'art. 11 del t. u.

n. 1611 del 1933, sviluppo della regola fondamentale sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato di cui all'art. 1 del R.D. n. 1611 del 1933, al quale l'art. 41, comma 3, cod. proc. amm. fa rinvio, non ammette eccezioni, neppure in materia di accesso.

Non è consentito dedurre, dalle disposizioni di cui agli articoli 23 e 116, comma 3, del cod. proc. amm., sulla difesa personale in giudizio, di per sé considerate, in carenza di una norma che autorizzi in modo esplicito la notificazione diretta del ricorso ex art. 116 cod. proc. amm. presso la sede dell'organo statale emanante anziché presso l'Avvocatura, una deroga tacita alla previsione generale sulla notifica dei ricorsi presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, di cui all'art. 11 del t. u. n. 1611 del 1933.

[…]

In definitiva, non sussiste un legame necessario tra la "difesa personale e diretta" nei giudizi in materia di accesso, quale eccezione all'obbligo della difesa tecnica delle parti nel processo amministrativo, e la "notificazione personale e diretta", all'organo emanante, del ricorso introduttivo nella materia anzidetta.

***La possibilità, per l'Amministrazione dello Stato, di stare in giudizio personalmente, venendo rappresentata e difesa da un proprio dipendente a ciò autorizzato, sarà verificata dall'Avvocatura dello Stato, dopo avere ricevuto la notifica del ricorso e dopo avere compiuto le opportune valutazioni incidenti sulla "gestione della causa" mediante, appunto, lo strumento della difesa diretta o l'affidamento della difesa a un funzionario a ciò delegato**.*

[…]

Infine, l'istanza di accesso, a determinate condizioni (v. Cons. Stato, sez. IV, n. 3267 del 2013, cui si rinvia), potrà essere riproposta. È solo per incidens che va rilevata la legittimazione ad agire della ditta I Portali, la quale ha comprovato di essere operatrice economica del settore e titolare come tale di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti ai quali era stato chiesto di accedere.

In conclusione, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va dichiarata l'inammissibilità del ricorso di primo grado».

(In senso conforme, T.A.R. Campania Salerno, Sez. I, 25 maggio 2016, sentenza n.1295)

b. Adempimenti procedurali e riproponibilità dell’istanza di accesso (10)

<u>Cons. di Stato, Sez. VI, 27 maggio 2003, sentenza n. 2938</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti concernenti i compensi percepiti dall’istante in qualità di legale dell’Azienda Napoletana Mobilità S.p.a. - accessibilità degli atti, al di là della loro formale natura pubblicistica o privatistica, trattandosi di ente che gestisce un servizio pubblico -

inammissibilità dell’istanza tesa a ottenere elaborazioni o integrazioni di documenti o comunque chiarimenti sull'operato dell'amministrazione stessa - qualificazione dell’accesso agli atti come diritto soggettivo - riproponibilità della domanda di accesso anche in caso di mancata tempestiva impugnazione del diniego innanzi al giudice amministrativo.

«*L'avv.* [omissis]*, ex dipendente dell'Azienda Napoletana Mobilità - A.N.M., il 3 aprile 1997 presentava all'Azienda domanda di accesso a vari documenti relativi ai conteggi dei compensi da lui percepiti a titolo di diritti ed onorari tra i togati dell'Avvocatura dell'Azienda stessa.*
L'istanza veniva respinta con nota 22 maggio 1997 n. 7784.
[…]
Motivi della decisione
[…]
Va premesso che l'appellante ha natura di azienda municipalizzata che gestisce pubblici servizi di trasporto; e come tale è senz'altro soggetta alla normativa sull'accesso ai sensi dell'attuale testo dell'art. 23 della legge 7 agosto 1990 n. 241.
Va altresì premesso che si è ormai consolidato l'indirizzo formulato dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio con ordinanza 30 marzo 2000 n. 1, secondo cui ***i principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità "costituiscono valori essenziali di riferimento di ogni comportamento della pubblica amministrazione", indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica del quadro formale in cui il comportamento deve essere svolto****, e quindi "riguardano allo stesso modo l'attività volta all'emanazione di provvedimenti e quella con cui sorgono o sono gestiti i rapporti giuridici disciplinati dal diritto privato"; sicché va sempre finalizzata al perseguimento dell'interesse collettivo "ogni attività dell'amministrazione senza alcuna eccezione".*
[…]
Ma in sede di accesso ***l'interessato ha soltanto diritto di visionare e di ottenere copia di documenti amministrativi detenuti dall'amministrazione; non ha anche diritto di ottenere elaborazioni o integrazioni di detti documenti o comunque chiarimenti sull'operato dell'amministrazione stessa****. Di conseguenza l'interessato aveva diritto ai documenti sub a), b) e c), per i quali l'amministrazione non poteva non avere un adeguato supporto documentale; ma non aveva certo diritto alle giustificazioni sub d) ed e).*
La sentenza impugnata va quindi sul punto riformata.
4.- Per quanto poi riguarda la questione, lungamente dibattuta tra le parti, relativa alla natura del diritto d'accesso, questione oggetto del terzo motivo d'appello, si osserva quanto segue.
Sulla natura giuridica del diritto d'accesso si sono sinora formati due diversi orientamenti giurisprudenziali. Il primo orientamento (Adunanza plenaria 24 giugno 1999 n. 16; Sez. V, 2 dicembre 1998 n. 1725) ritiene che il diritto d'accesso abbia in realtà natura sostanziale di interesse legittimo; il secondo orientamento (Sez. VI, 19 settembre 2000 n. 4880; Sez. IV, 27 agosto 1998 n. 1137 e 11 giugno 1997 n.

643; TAR Marche, 20 novembre 1997 n. 1181), seguito dalla sentenza impugnata, ritiene invece che il diritto d'accesso abbia natura sostanziale di un vero e proprio diritto soggettivo. Al secondo orientamento implicitamente aderisce la giurisprudenza, oggi pacifica (Sez. IV, 2 luglio 2002 n. 3620 e 16 aprile 1998 n. 641), secondo cui la sopravvenuta inoppugnabilità del diniego d'accesso o del silenzio sulla domanda d'accesso non preclude la facoltà di presentare di nuovo la domanda stessa; e in tal modo riconosce che la posizione soggettiva dell'interessato all'accesso può essere fatta valere senza il limite del termine di decadenza proprio dell'interesse legittimo.

[…]

In particolare, con riferimento ai citati articoli 4, 29, 37, 38 e 46, la Costituzione ha inteso riconoscere la dignità dei relativi valori etico-sociali ed economici, utilizzando il termine "diritto" per indicare la situazione dei destinatari della protezione enunciata dagli articoli stessi e da realizzare dal legislatore ordinario; e ciò perché secondo un'ideologia ormai superata ma all'epoca corrente il termine "diritto" stava ad indicare il massimo livello di protezione che poteva attribuirsi ad un interesse sostanziale. Ma ciò non significa che il termine "diritto" sia stato utilizzato come categoria tecnico-giuridica pur se in senso generico, comprensivo cioè di qualsiasi situazione soggettiva attiva possibile; significa semplicemente che il termine "diritto" è stato utilizzato come categoria non giuridica, e cioè nel senso - essenzialmente di politica del diritto - di volontà di impegnare l'ordinamento a perseguire il massimo livello possibile di realizzazione di quei valori, senza però attribuire in via immediata ai diretti interessati una correlativa specifica situazione giuridica soggettiva azionabile per ottenere in concreto, ed in proprio, il conseguimento del valore costituzionalmente protetto.

[…]

Di conseguenza, da disposizioni inserite in un contesto generale e recanti locuzioni palesemente utilizzate in senso non tecnico-giuridico non può trarsi la conclusione che disposizioni, inserite in un contesto specialistico (qual è la legge n. 241/1990), recanti locuzioni analoghe che prevedono invece un potere, non doveroso, di agire esclusivamente nel proprio interesse, secondo termini e procedure predeterminati dalla legge, e con possibilità di ricorrere al giudice per ottenere la realizzazione coattiva dell'interesse stesso, abbiano anch'esse contenuto non tecnico giuridico.

4.1.2.- ***Che l'attribuzione della cognizione di diritti soggettivi alla giurisdizione del giudice amministrativo costituisca un'eccezione alla regola generale sancita dall'art. 24 della Costituzione non è più condivisibile dopo la massiccia attribuzione al giudice amministrativo di giurisdizione su diritti operata dalla legge 21 luglio 2000 n. 205****. Non occorre pertanto che la legge attesti espressamente che la materia rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; e del resto già sotto l'ordinamento precedente alla legge n. 205 la giurisprudenza, pur senza alcuna espressa attestazione legislativa in tal senso, aveva riconosciuto - ad esempio - che il diritto all'esecuzione del giudicato è un vero e proprio diritto soggettivo e rientra pertanto nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (come finalmente affermato dal noto disegno di legge di cui all'Atto*

Senato n. 1281, ormai in dirittura d'arrivo). Occorre soltanto che sussistano i presupposti per il riconoscimento di una tale situazione giuridica soggettiva, quale l'essere tutelata in via diretta per il soddisfacimento di un interesse concreto del titolare, non sottoposto ad alcuna valutazione autoritativa o comunque discrezionale dell'amministrazione, ed indipendentemente dal soddisfacimento dell'interesse generale.

[…]

4.1.4.- ***Deve pertanto concludersi che all'attuale stato evolutivo dell'ordinamento il diritto d'accesso abbia natura di un vero e proprio diritto soggettivo: ciò sia perché inserito in una legge di settore che ne disciplina minutamente l'attribuzione e l'esercizio nell'esclusivo interesse del richiedente sia perché può trovare un limite solo in specifiche e tassative esigenze di riservatezza (dei terzi o dell'amministrazione stessa) stabilite dalla legge ma non anche in mere valutazioni di opportunità di chi detiene il documento****.*

[…]

5.- Va quindi esaminato il quarto motivo d'appello, con cui si deduce che il diritto d'accesso non potrebbe essere esercitato di nuovo dopo l'inutile decorso del termine di trenta giorni per ricorrere avverso il diniego o il silenzio dell'amministrazione, stabilito dall'art. 25, comma 5°, della legge n. 241/1990.

5.1.- È indubbio che ***tutti i diritti soggettivi sottoposti dall'ordinamento ad un termine di prescrizione o di decadenza sono soggetti ad estinzione se non vengano esercitati entro il termine prescritto.***

Ma nel caso del diritto d'accesso manca un termine iniziale da cui poter far decorrere la vita normale del diritto stesso*. Non è certo tale il momento iniziale della semplice conoscenza del documento, dal momento che a questa data può mancare l'interesse all'accesso. Ma non è neanche tale il momento del sorgere dell'interesse all'accesso, sia perché nulla è disposto al riguardo dalla legge sia perché nel tempo possono sorgere una pluralità di interessi all'accesso, tra loro distinti; e quindi non è certamente ammissibile che l'eventuale estinzione della possibilità di soddisfare uno di essi travolga con sé anche la possibilità di soddisfare tutti gli altri. D'altra parte può sempre essere invocata la necessità di "tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" ai sensi del citato art. 22; necessità che, trattandosi di accedere ad un documento che - di regola - non si conosce, può essere giustificata solo sulla base di una presunzione (che ex post può risultare infondata e che quindi - sempre di regola - l'amministrazione non può ritenere a priori inammissibile) che la consultazione o l'acquisizione di copia del documento richiesto possa poi risultare effettivamente rispondente ad un interesse di tutela che soltanto il richiedente è competente a valutare.*

Mancando un termine iniziale manca necessariamente anche un termine finale*. Sarebbe del resto palesemente assurdo che non possa accedersi ad un documento detenuto dall'amministrazione o conosciuto dall'interessato da un periodo che supera qualsiasi termine di prescrizione.* ***La durata del diritto d'accesso può quindi essere stabilita solo in via indiretta; e cioè nel senso***

che tale diritto soggettivo può essere esercitato dal momento in cui l'amministrazione acquista la detenzione del documento sino al momento in cui l'amministrazione ne perde la detenzione.

*5.2.- **Deve pertanto escludersi che l'inutile decorso del termine di trenta giorni per proporre ricorso al giudice amministrativo estingua il diritto all'accesso dell'interessato**. La citata previsione dell'art. 25, comma 5°, va quindi intesa nel senso che il richiedente che non ha proposto tempestivo ricorso giurisdizionale non abbia più titolo ad ottenere l'esecuzione coattiva dell'accesso da parte del giudice sulla base della domanda d'accesso già presentata e rimasta infruttuosa; ma conservi il titolo a presentare una domanda d'accesso nuova.*

[…]

6.- Va quindi esaminato il primo profilo del quinto motivo d'appello, con cui si deduce che in materia d'accesso sarebbe a priori esclusa la proposizione di ricorso gerarchico, o comunque di un rimedio interno all'amministrazione alla quale si chiede di accedere; dal che discenderebbe che avverso il diniego di decisione del ricorso stesso non sarebbe ammissibile proporre ricorso giurisdizionale al fine di ottenere la declaratoria del diritto d'accesso. Il motivo è fondato sulla circostanza che l'art. 25 della legge n. 241/1990 tutela il diritto d'accesso con un ricorso giurisdizionale e tace di un eventuale ricorso gerarchico; il che farebbe presumere che in materia un ricorso gerarchico non sia consentito.

[…]

*6.2.- **Deve quindi concludersi che non sussista in astratto alcun motivo di ordine giuridico per escludere che in materia d'accesso sia ammissibile un ricorso di tipo amministrativo, comunque configurato o denominato (riesame, ricorso gerarchico proprio, ricorso gerarchico improprio, ecc.)**. E d'altra parte questa è sicuramente l'intenzione del legislatore, che nell'attuale testo dell'art. 25 della legge n. 241/1990 ha previsto un ricorso amministrativo al difensore civico (che si configura come una sorta di ricorso gerarchico improprio) e che nell'Atto Senato n. 1281 ha previsto anche un analogo ricorso amministrativo alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della legge stessa (anch'esso configurabile come ricorso gerarchico improprio).*

Avverso tale conclusione non sussistono, del resto, neppure motivi di carattere più generale, dal momento che ritenere ammissibile anche un rimedio di tipo amministrativo favorisce l'esercizio effettivo del diritto d'accesso del cittadino nei confronti dell'amministrazione, tenuto anche presente il non trascurabile costo di un eventuale ricorso giurisdizionale, mentre l'indirizzo opposto favorisce quella situazione di "silenzio ostilmente preordinato" a favorire l'opacità dell'azione Amministrativa, che la giurisprudenza di questo Consiglio ha da tempo stigmatizzato. Di conseguenza, attesa la dichiarata finalità di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, la scelta interpretativa non può che essere nel senso dell'ammissibilità, tenuto anche conto della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, secondo cui l'autorità adita dovrebbe assicurare tutte le utilità di sua competenza senza che si debba ricorrere ad una sede superiore».

Cons. di Stato, Ad. Plen., 18 aprile 2006, sentenza n. 6

Fattispecie relativa all'accesso agli atti inerenti agli appalti stipulati da una società con imprese di autolinee per il collegamento aeroportuale - reiterazione di due istanze di medesimo contenuto - natura decadenziale del termine per impugnare - inammissibilità del ricorso avverso il secondo diniego (meramente confermativo) se il primo non è stato impugnato - possibilità di reiterare l'istanza di accesso in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno, **non rappresentati nell'originaria istanza o anche a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse vantato - irrilevanza della qualificazione della situazione giuridica connessa al diritto di accesso come interesse legittimo o diritto soggettivo.**

«Il signor L.A. è titolare di una licenza di taxi per il collegamento territoriale con l'aeroporto di Montichiari.
Con istanza di accesso del 17 novembre 2004, egli chiedeva alla società A.G. l'accesso alla documentazione inerente agli appalti stipulati per il collegamento con l'aeroporto dalla società con le imprese di autolinee pubbliche e private. La società, in data 20 dicembre 2004, negava l'accesso.
L'A. reiterava la richiesta di accesso con istanza del 25 gennaio 2005, cui la società opponeva diniego di analogo tenore in data 17 marzo 2005.
Avverso tale ultimo diniego, l'A. ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione di Brescia, il quale, con sentenza 13 aprile 2005 n. 363, lo ha accolto.
Propone appello la società A.G., insistendo, tra l'altro, sull'eccezione di inammissibilità del ricorso originario.
Resiste l'appellato.
La Sezione VI di questo Consiglio di Stato, con ordinanza 9 settembre 2005 n. 4686, ha rimesso l'affare a questa Adunanza plenaria, in relazione alla ***questione della inammissibilità della impugnazione proposta, a fronte di più dinieghi all'accesso****, solo nei confronti dell'ultimo diniego, in mancanza di tempestiva impugnazione degli analoghi dinieghi precedentemente opposti.*
[…]
Il Tribunale amministrativo, nell'accogliere il ricorso, ha, tra l'altro, rilevato che, avendo ad oggetto la pretesa di accesso, l'esercizio di un vero e proprio diritto soggettivo, il decorso del termine di trenta giorni per l'impugnazione del diniego non precludeva la reiterabilità dell'istanza e l'impugnazione del diniego opposto alla ulteriore domanda avanzata.
L'ordinanza con la quale la Sezione VI ha rimesso l'affare a questa Adunanza plenaria, pur propendendo per la configurabilità del diritto di accesso in termini di diritto soggettivo, ritiene che il provvedimento di diniego all'accesso debba essere impugnato nel termine decadenziale di trenta giorni, con la conseguenza che dalla

mancata impugnazione discende l'inammissibilità del gravame proposto contro il successivo diniego, meramente confermativo del primo.

[…]

2. Sin dall'entrata in vigore della L. n. 241 del 1990 è stata dibattuta, in dottrina come in giurisprudenza, la natura giuridica del diritto di accesso.

Questa Adunanza plenaria, con decisione 24 giugno 1999 n. 16, ha condiviso la tesi della configurabilità della posizione legittimante all'accesso in termini di interesse legittimo, sottolineando il collegamento della posizione del privato con l'interesse pubblico e facendo leva sulla struttura impugnatoria del giudizio.

La questione nondimeno è rimasta aperta anche dopo l'intervento dell'Adunanza plenaria, rinvenendosi nella giurisprudenza di questo Consiglio - insieme a pronunce in linea con la decisione suddetta - (V, 7 aprile 2004 n. 1969; V, 8 settembre 2003 n. 5034) decisioni che propendono ancora per la configurabilità dell'accesso in termini di diritto soggettivo (VI, 12 aprile 2005 n. 1679 e 27 maggio 2003 n. 2938).

La tesi del diritto soggettivo fa leva essenzialmente sul carattere vincolato dei poteri rimessi all'amministrazione in sede di esame dell'istanza di accesso, poteri aventi ad oggetto la mera ricognizione della sussistenza dei presupposti di legge e l'assenza di elementi ostativi all'accesso. E si è, altresì, evidenziata la peculiarità dei poteri istruttori e decisori del giudice, i primi volti a valutare la sussistenza dei requisiti sostanziali che legittimano all'accesso (V, 11 maggio 2004 n. 2866), al di là delle ragioni addotte dall'amministrazione nell'atto, i secondi estesi all'imposizione all'amministrazione di un comportamento positivo consistente nell'adempimento dell'ordine giudiziale di esibizione dei documenti (art. 25, comma 6, della L. n. 241 del 1990).

La tesi del diritto soggettivo risulta corroborata - come sottolineato anche in dottrina - dall'inclusione del diritto di accesso nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione (art. 22, co. 2, L. n. 241 del 1990, come modificato dalla L. n. 15 del 2005) e dalla riconduzione del giudizio in tema di accesso alla giurisdizione esclusiva di questo giudice (art. 25, comma 5, della L. n. 241 del 1990, come modificato dalla L. n. 80 del 2005).

***Non sembra peraltro, che nella specie, rivesta utilità ai fini dell'identificazione della disciplina applicabile al giudizio avverso le determinazioni concernenti l'accesso, prendere posizione in ordine alla natura della posizione soggettiva coinvolta**.*

***L'accesso è collegato a una riforma di fondo dell'amministrazione, informata ai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa, che si inserisce a livello comunitario nel più generale diritto all'informazione dei cittadini rispetto all'organizzazione e alla attività amministrativa**. **Ed è evidente in tale contesto, che si creino ambiti soggettivi normativamente riconosciuti di interessi giuridicamente rilevanti, anche in contrapposizione tra di loro: interesse all'accesso; interesse alla riservatezza di terzi; tutela del segreto**.*

Trattasi, a ben vedere, di situazioni soggettive che, più che fornire utilità finali (caratteristica da riconoscere, oramai, non solo ai diritti soggettivi ma anche agli interessi legittimi), risultano caratterizzate per il fatto di offrire al titolare dell'interesse poteri di natura procedimentale volti in senso strumentale alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante (diritti o interessi).

[…]

Sotto tale punto di vista, il giudizio a struttura impugnatoria consente alla tutela giurisdizionale dell'accesso di assicurare la protezione dell'interesse giuridicamente rilevante e, al contempo, quell'esigenza di stabilità delle situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati che si è visto essere pertinenti ai rapporti amministrativi scaturenti dai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

[…]

Ma il carattere decadenziale del termine reca in sé - secondo ricevuti principi, come inevitabile corollario - che ***la mancata impugnazione del diniego nel termine non consente la reiterabilità dell'istanza e la conseguente impugnazione del successivo diniego laddove a questo possa riconoscersi carattere meramente confermativo del primo****.*

In altre parole, ***il cittadino potrà reiterare l'istanza di accesso e pretendere riscontro alla stessa in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno****,* ***non rappresentati nell'originaria istanza o anche a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante****, cioè della posizione legittimante all'accesso; e, in tal caso, l'originario diniego, da intendere sempre rebus sic stantibus, ancorché non ritualmente impugnato, non spiegherà alcun rilievo nella successiva vicenda procedimentale e processuale.*

Ma qualora non ricorrano tali elementi di novità e il cittadino si limiti a reiterare l'originaria istanza precedentemente respinta o, al più, a illustrare ulteriormente le sue ragioni, l'amministrazione ben potrà limitarsi a ribadire la propria precedente determinazione negativa, non potendosi immaginare, anche per ragioni di buon funzionamento dell'azione amministrativa in una cornice di reciproca correttezza dei rapporti tra privato e amministrazione, che l'amministrazione sia tenuta indefinitamente a prendere in esame la medesima istanza che il privato intenda ripetutamente sottoporle senza addurre alcun elemento di novità.

Ne consegue che la determinazione successivamente assunta dall'amministrazione, a meno che questa non proceda autonomamente a una nuova valutazione della situazione, assume carattere meramente confermativo del precedente diniego e non è perciò autonomamente impugnabile.

3. Facendo applicazione degli esposti principi al caso di specie, deve ritenersi che il ricorso originario dell'odierno appellato sia inammissibile, perché proposto avverso il solo diniego di cui alla nota del 17 marzo 2005, da reputare meramente confermativo di quello precedente.

Ne consegue che l'appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo, il ricorso di primo grado va dichiarato inammissibile».

Cons. di Stato, Sez. V, 26 febbraio 2010, sentenza n. 1150

Fattispecie relativa all'accesso ai verbali di accertamento di invalidità redatti da una Commissione medica di un'A.S.L. - irrilevante l'esatta indicazione del funzionario preposto all'ufficio destinatario dell'istanza ai fini dell'obbligo di provvedere in capo all'amministrazione, ove quest'ultima sia stata comunque sufficientemente individuata - onere dell'amministrazione che ha ricevuto erroneamente l'istanza di trasmetterla immediatamente all'ufficio competente.

«*L'A.N.F.A.A.S, Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva e/o Relazionale, Onlus di promozione sociale per la tutela delle persone con disabilità intellettiva e/o relazionale, adducendo disfunzioni di carattere organizzativo presso la Commissione medica presso il distretto socio - sanitario di Manfredonia, chiedeva al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia l'annullamento del diniego implicito opposto dall'Azienda Sanitaria Locale della provincia di Foggia (d'ora in avanti: A.S.L. FG) alla richiesta di accesso, formulata con nota in fata 6 febbraio 2008, ai verbali di accertamento di invalidità della Commissione medica dell'A.S.L. FG, operante presso il distretto socio - sanitario di Manfredonia, relativi al periodo novembre - dicembre 2007 e gennaio 2008, nonché la declaratoria del diritto a prendere visione ed estrarre copia di detti documenti.*

L'adito tribunale, sez. III, con la sentenza n. 1505 del 17 giugno 2008 ha accolto la domanda, annullando il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di accesso e ordinando all'A.S.L. FG l'esibizione della documentazione richiesta, previo oscuramento dei dati personali a salvaguardia delle esigenze di riservatezza dei soggetti sottoposti a visita medica.

L'A.S.L. FG ha proposto rituale e tempestivo appello avverso la predetta sentenza, deducendo l'erroneità e chiedendone la riforma alla stregua di quattro articolati motivi di gravame […]

In sintesi, secondo l'amministrazione appellante: a) i primi giudici non avevano tenuto conto che la domanda di accesso era stata erroneamente inviata alla Commissione medica provinciale di verifica presso l'I.N.P.S. e non già alla Commissione medica presso l'A.S.L. FG, così che non poteva esservi alcun obbligo di provvedere sull'istanza di accesso, tanto più che detta istanza non le era stata neppure trasmessa dall'I.N.P.S.;

[…]

Motivi della decisione

[…]

II.4. L'amministrazione appellante ha sostenuto che la richiesta di accesso era stata erroneamente indirizzata al Presidente della Commissione Medica di verifica, di competenza dell'I.N.P.S., invece che al Presidente della Commissione Medica presso l'A.S.L. di Foggia (cui era stata inviata solo per conoscenza), con ciò escludendosi il sorgere dell'obbligo di provvedere sulla stessa o quanto meno

ingenerando l'equivoco su quale delle due amministrazioni fosse obbligata a delibare la fondatezza dell'accesso.
La tesi è destituita di fondamento in fatto, ancor prima che in diritto.
Dall'esame della domanda di accesso in data 6 febbraio 2008 emerge che la stessa è indirizzata alla "dott.ssa Raffaella D'Apolito, Dirigente preposta alle Commissioni Mediche per l'accertamento dell'invalidità civile c/o Presidio Ospedaliero di Manfredonia", senza alcun accenno all'I.N.P.S. o ad una presunta commissione medica di verifica.
Ad avviso della Sezione la erronea indicazione del nominativo del funzionario preposto agli uffici della commissione medica ovvero del nominativo del presidente non costituisce vizio della istanza di accesso, idonea a far venire l'obbligo dell'amministrazione di provvedere, allorquando, come nel caso di specie, l'amministrazione sia stata complessivamente correttamente indicata (ovvero quando questa tale risulti, secondo buona fede), essendo ***irragionevole imporre al cittadino un onere di conoscenza del nominativo dei funzionari preposti agli uffici cui si inoltra la richiesta di accesso (onere del resto del tutto inutile e non funzionale né agli interessi dell'amministrazione, né a quelli del cittadino)****; ciò tanto più se si tiene conto, per un verso, che la predetta istanza di accesso era stata inviata, sia pur per conoscenza anche al "Presidente della Commissione Medica per l'accertamento dell'invalidità civile ex A.U.S.L. FG/2) e, per altro verso, che ai sensi del secondo comma dell'articolo 6 del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184****, la richiesta formale di accesso presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente****.*
[…]
III. In conclusione l'appello deve essere respinto».

T.A.R. Puglia Bari, Sez. II, 7 febbraio 2013, sentenza n. 183

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti la titolarità di un accesso pedonale sulla pubblica via - sussistenza dell'obbligo di rilascio del documento sia in capo all'amministrazione che ha formato l'atto, sia a quella che lo detiene - divieto di «*rimpallo*» dell'istanza tra diverse articolazioni amministrative - onere dell'Amministrazione che ha ricevuto l'istanza di trasmetterla all'ufficio competente.

«*La società Arpex Accessori premette di essere titolare di un accesso pedonale, regolarmente autorizzato, sulla via dei Muratori n. 12 e, perciò, ha chiesto al Comune di Barletta in data 30 aprile 2012 la rimozione di alcuni cumuli di terra che impediscono il passaggio.*
Con nota 12 giugno 2012 prot. 39.407, il Dirigente del Settore ambiente e servizi pubblici domandava al Settore demanio e patrimonio, Servizio manutenzioni, chiarimenti sulla titolarità pubblica del suolo.

Vista la successiva inerzia dell'Amministrazione, con istanza 23 agosto 2012 prot. n. 54243, l'interessata richiedeva copia della nota di riscontro del Settore demanio e patrimonio.
Con atto 7 settembre 2012 prot. n. 57123, il Dirigente del Settore ambiente e servizi pubblici così rispondeva: "lo scrivente Settore non può dare seguito alla vs. richiesta indicata in oggetto, in quanto non titolare dell'atto di cui si chiede copia". Con ciò sostanzialmente negava l'accesso.
[…]
Si deve osservare innanzi tutto che l'istante vanta un interesse diretto, attuale e concreto alla conoscenza dell'atto richiesto, in quanto titolare dell'accesso pedonale su via dei Muratori al n. 12 il cui passaggio è ostacolato d'alcuni cumuli di terra. La relativa rimozione presuppone la definizione del regime proprietario del suolo.
A fronte di tale posizione ***nessuna rilevanza assume il fatto che il Settore ambiente e servizi pubblici non abbia formato il documento (ma che sia il destinatario della citata nota del Settore demanio e patrimonio, Servizio manutenzioni), poiché, ai sensi dell'articolo 25, secondo comma, della L. 7 agosto 1990, n. 241, è tenuto al rilascio sia l'autore dell'atto sia colui che lo detiene stabilmente****.*
D'altra parte, ***neppure è [~~in~~]giustificabile un "rimpallo" tra le diverse articolazioni amministrative in merito all'accesso alla documentazione, dovendo l'istante semplicemente rivolgere la propria richiesta all'Amministrazione, senza essere onerato dell'individuazione specifica dell'ufficio tenuto all'ostensione, tant'è che, a norma dell'articolo 6, comma secondo, del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, la richiesta formale di accesso presentata ad Amministrazione "anche diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso, è dalla stessa trasmessa a quella competente" (Consiglio di Stato, Sez. V, 26 febbraio 2010, n. 1150)****.*
È evidente perciò che il rifiuto dall'Amministrazione municipale non si presenta giustificato e che dev'essere pertanto ordinato il rilascio del documento».

<u>Cons. di Stato, Sez. IV, 14 maggio 2015, sentenza n. 2439</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti relativi a pratiche edilizie aventi a oggetto immobili di proprietà degli istanti - non reiterabilità dell’istanza sulla quale si sia già formato il silenzio dell’amministrazione, salvo il sopravvenire di fatti nuovi sottoposti al vaglio della stessa amministrazione.

«*Gli appellanti, meglio specificati in epigrafe, espongono di essere proprietari di manufatti edilizi esistenti in località La F. del Comune d Monte Argentario e di aver presentato in data 29 gennaio 2013 istanza di accesso al predetto Comune per acquisire documentazione inerente alle pratiche edilizie inerenti detti manufatti.*
A tale richiesta che faceva seguito ad altre due istanze di accesso rispettivamente del 17 settembre 2012 e 7 novembre 2012 l'Amministrazione comunale non dava

alcun riscontro, di talchè gli interessati impugnavano il relativo silenzio-rifiuto innanzi al Tar della Toscana che con sentenza n. 1475/2013 dichiarava il ricorso inammissibile sotto vari profili.

Avverso tale decisum hanno proposto appello il sig. M.S. e gli altri interessati indicati in epigrafe, deducendo la erroneità delle statuizioni assunte dal primo giudice.

[…]

Parimenti fondati sono i rilievi di inammissibilità del ricorso relativamente ai profili di cui alla suindicata lettera a) esattamente evidenziati dal TAR.

L'istanza di ostensione del 29 gennaio 2013, in relazione alla quale il Comune non ha risposto, costituisce reiterazione di altre due istanze di accesso pure presentate, rispettivamente in data 17 settembre 2012 e 7 novembre 2012, aventi lo stesso oggetto e pure esse rimaste senza riscontro, senza che gli interessati abbiano proposto impugnazione avverso il comportamento omissivo tenuto dal Comune di Monte Argentario in dette precedenti circostanze.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato Sez. IV 26/972013 n. 4789; Cons. Stato Sez. VI 4/10/2013 n. 4912; Ad. Pl. nn.6 e 7 del 2006) riveste natura decadenziale il termine di trenta giorni per proporre impugnazione avverso il diniego o il silenzio sulla istanza di accesso ai documenti di cui all'art.116 c.p.a.

In particolare l'actio ad exhibendum si atteggia quale giudizio a doppia valenza nel senso che da una parte assicura la tutela giurisdizionale dell'interesse giuridicamente protetto e dall'altra parte soddisfa l'esigenza di stabilità di situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati nell'ambito del rapporto giuridico sotteso ai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Dalla natura decadenziale di cui sopra deriva che ***la mancata impugnazione del silenzio- rigetto serbato su una istanza di accesso preclude poi la reiterabilità dell'istanza stessa e la conseguente impugnazione del successivo comportamento omissivo laddove quest'ultimo silenzio sia meramente confermativo del primo****.*

A tale regola si può ovviare solo se la nuova domanda consegue a fatti nuovi e sopravvenuti e in relazione a ciò l'Amministrazione abbia proceduto ad eseguire un'apposita istruttoria e/o attività valutativa*, situazioni queste assolutamente non rinvenibili nel caso di specie in cui la domanda del 29 gennaio 2013 costituisce una mera ripetizione delle domande già proposte e rimaste senza risposte e senza che l'Amministrazione abbia proceduto ad esperire una apposita istruttoria*

Né si può seguire la tesi sostenuta dalla parte appellante secondo cui il fatto "nuovo" sarebbe rappresentato dall'avere l'Amministrazione ripreso il procedimento di esecuzione delle già emesse ordinanze di demolizione: trattasi di attività di esecuzione di provvedimenti già assunti che nulla aggiunge in ordine alla conoscenza degli atti amministrativi a monte.

Conclusivamente i profili di inammissibilità del gravame di primo grado appaiono emergere in modo inequivocabile, rivelandosi l'impugnata sentenza meritevole di integrale conferma».

T.A.R. Marche - Ancona, Sez. I, 17 settembre 2015, sentenza n. 637

Fattispecie relativa all'accesso agli atti correlati all'emanazione di un provvedimento di «*DASPO*» - insussistenza dell'obbligo, in capo all'Amministrazione, di comunicare all'istante l'avvio del procedimento, data la natura di procedimento a istanza di parte - insussistenza anche dell'obbligo di comunicare il preavviso di rigetto ex art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, essendo previsto in materia di accesso l'istituto del «*silenzio-diniego*».

«*Con il ricorso in epigrafe, è stato impugnato il provvedimento del 14 gennaio 2015, con il quale è stata respinta l'istanza di accesso agli atti in base ai quali è stato emesso il D.A.S.P.O. nei confronti del ricorrente.*
Per resistere al ricorso, si è costituita in giudizio l'amministrazione intimata, che ne ha domandato il rigetto, vinte le spese.
Alla pubblica udienza del 23 luglio 2015, sentiti i difensori delle parti, il ricorso è stato trattenuto per essere deciso.
Motivi della decisione
Il ricorso è infondato.
[…]
Le doglianze di eccesso di potere e difetto di motivazione sono infondate.
Il provvedimento è motivato in ragione della sussistenza di esigenze di ordine pubblico, per le quali i documenti non esibiti sarebbero riconducibili alla categoria di atti sottratti all'accesso per la disposizione normativa di cui all'art. 3 del D.M. 10 maggio 1994.
L'art. 3 del D.M. 10 maggio 1994 sottrae al regime giuridico dell'accesso i documenti che costituiscono presupposto per l'adozione degli atti inerenti alle attività di tutela dell'ordine pubblico.
Il provvedimento impugnato ha esplicitamente ricondotto gli atti e i documenti denegati nel novero dei documenti non suscettibili di accesso in quanto presupposti rispetto al D.A.S.P.O. emesso a carico del ricorrente.
Per tali ragioni, il potere discrezionale spettante all'amministrazione nelle fattispecie di cui all'art. 24, sesto comma, lett. c), è da ritenersi non scorrettamente esercitato.
Le doglianze di violazione delle garanzie procedimentali sono infondate.
Il procedimento di accesso agli atti amministrativi è ad istanza di parte e, pertanto, non postula, in capo all'amministrazione, l'obbligo di comunicarne l'avvio, alla stregua degli artt. 7 e 8 della L. n. 241 del 1990.
Il ricorrente si duole che non si sia tenuto conto delle deduzioni difensive prodotte alla Questura di Macerata.
Tuttavia, la memoria difensiva inoltrata alla predetta Questura, che è stata allegata al ricorso, attiene al procedimento di D.A.S.P.O. e non all'istanza di accesso agli atti, di talchè l'amministrazione non aveva l'obbligo di prenderla in considerazione agli effetti del diniego di accesso impugnato.

L'art. 25 della L. n. 241 del 1990 contempla una fattispecie tipica di silenzio diniego, che si forma al decorso di trenta giorni dall'istanza di accesso, senza che l'amministrazione si sia pronunciata sulla stessa.
Per principio giurisprudenziale consolidato, alle fattispecie di silenzio-diniego non si applica il preavviso di rigetto di cui all'art. 10-bis della L. n. 241 del 1990, ragion per cui la doglianza è da respingere anche sotto tale profilo.
Il motivo con il quale si lamenta violazione dell'art. 24 della Costituzione ed incostituzionalità dell'art. 8 della L. n. 241 del 1990 è infondato, non essendo stati pretermessi i diritti di difesa del ricorrente.
Il ricorso è respinto».
(Cfr. anche Cons. di Stato, Sez. V, 8 settembre 2003, sentenza n. 5034)

T.A.R. Veneto Venezia, Sez. I, 8 luglio 2024, sentenza n. 1770

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi al procedimento di revoca di un contributo pubblico concesso a un operatore economico per la realizzazione di una darsena per l'ormeggio di imbarcazioni - non necessarietà del contraddittorio procedimentale preliminare all'emanazione di un diniego di accesso (art. 10-*bis*).

«*1. Con istanza del 12 gennaio 2024 la società M.D.C. s.r.l. (in seguito, M.D.C.) chiedeva alla Regione del Veneto "copia del provvedimento con cui la Regione del Veneto ha concluso il procedimento di revoca del contributo cui la Società R.G.T. s.r.l. era stata ammessa ai sensi del DPGR n. 2003 in data 28-09-1990 per la costruzione della darsena per l'ormeggio di imbarcazioni da diporto poi dalla stessa effettivamente realizzata nel territorio del Comune di Cavallino - Treporti".*
Nella medesima istanza M.D.C. precisava:
- che "si tratterebbe del contributo attribuito in data 28-09-1990 (Pos. n. 9/VE/B) a beneficio della società R.G.T. s.r.l. per la costruzione della darsena per l'ormeggio di imbarcazioni da diporto nel territorio del Comune di Cavallino-Treporti";
- che la legittimazione alla consegna del documento richiesto "discende dal fatto che i beni costituenti la darsena in questione sono stati ceduti nell'anno 2003 dalla R.G.T. s.r.l. alla S.I.N. s.r.l., (cui nulla al riguardo è mai stato comunicato)" la quale è stata acquisita nel 2023, a seguito di fusione per incorporazione, dalla medesima M.D.C. "(atto rep. n. (...) del (...) del Notaio A.L.)";
- che le è stato contestato "che la S.I.N. s.r.l. avrebbe beneficiato di un contributo ai sensi della L. 20 dicembre 1989 n. 424 - DPGR n. 2003".
1.1. La Regione del Veneto diniegava tale istanza di accesso con nota del 12 febbraio 2024 sotto due profili.
Sotto un primo profilo, la richiesta di accesso avrebbe un oggetto indeterminato in quanto non indicherebbe "l'anno del suddetto provvedimento di revoca, né l'organo regionale che lo avrebbe approvato".

Sotto un secondo profilo, M.D.C. non avrebbe un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata all'eventuale provvedimento regionale di revoca al quale essa chiede l'accesso in quanto:

- "manca un interesse diretto, perché il contributo in conto interessi è stato concesso dalla Regione, nel lontano 1990, ai sensi della L. n. 424 del 1989, ad una società diversa da quella richiedente l'accesso";

- "un eventuale provvedimento regionale di revoca del contributo avrebbe determinato un obbligo di restituzione alla Regione del contributo a carico dell'impresa beneficiaria, ma non a carico dei successivi proprietari della darsena costruita grazie al contributo; né era prevista un'ipoteca della Regione sulla citata darsena, a garanzia della restituzione del contributo concesso".

[…]

9.2. Infondata è altresì la censura con cui la ricorrente sostiene che prima di rigettare l'istanza, la Regione avrebbe dovuto quantomeno chiederle di precisare o integrare la propria domanda.

***Il diniego di accesso ai documenti non deve essere infatti necessariamente preceduto dall'attivazione del contraddittorio procedimentale**.*

*In questo senso è stato chiarito che è inapplicabile l'art. 10-bis, della L. n. 241 del 1990 al procedimento per l'accesso, sia in base all'elemento testuale, in quanto l'elenco dei procedimenti cui non è applicabile contenuto in tale disposizione non si ritiene che abbia carattere di tassatività, sia in base al dato sistematico, poiché **il procedimento di accesso realizza un interesse meramente partecipativo, strumentale alla soddisfazione di un interesse primario, che non si concilia con la previsione di una ulteriore fase subprocedimentale** (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 18 luglio 2022, n. 2054).*

D'altra parte il principio di cooperazione e di collaborazione deve ritenersi applicabile sia all'Amministrazione, sia ai privati i quali sono tenuti a chiarire nell'istanza di accesso le effettive ragioni per le quali hanno necessità di acquisire i documenti richiesti.

Ciò a fortiori allorché si tratti di documenti risalenti e che riguardano soggetti terzi.

10. Il ricorso deve pertanto essere pertanto respinto».

(Cfr. anche T.A.R. Veneto, Sez. III, 16 gennaio 2023, sentenza n. 41; T.A.R. Campania Salerno, Sez. I, 18 luglio 2022, sentenza n. 2054, che richiama anche T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 13 settembre 2021, sentenza n. 267 e T.A.R. Lazio Roma, Sez. III, 3 gennaio 2011, sentenze n. 30, 32 e 33)

Cons. di Stato, Sez. VII, 30 luglio 2024, sentenza n. 6854

Fattispecie relativa all’accesso agli atti concernenti un’autorizzazione comunale per la realizzazione di lavori stradali - possibilità per la P.A. di provvedere sull’istanza di accesso anche dopo il decorso del termine di 30 giorni di cui all’art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che dà luogo al

silenzio-rigetto - onere del ricorrente di impugnare comunque il provvedimento espresso di diniego, ancorché tardivo.

«1. Con il ricorso in epigrafe la Società A.C.A. S.S. (d'ora in poi "C.A." o "Società") ha impugnato la sentenza del T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 159/2023 del 15 febbraio 2023, chiedendone la riforma.
1.1. In sintesi, la Società agiva ai sensi dell'art. 117 c.p.a. per la declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Bosconero (TO) su un'istanza da essa presentata via P.E.C. l'8 giugno 2021 e chiedeva il risarcimento del danno per l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento da parte della P.A.; nella succitata istanza la C.A. aveva richiesto:
a) la copia dei provvedimenti di autorizzazione alla realizzazione di alcuni lavori su via V. (nel tratto precedente l'intersezione con la strada "della C."), che avrebbero ridotto le dimensioni della carreggiata e impedito ai mezzi agricoli di transitare;
b) il ripristino della carreggiata originaria della strada, per una larghezza non inferiore a mt. 10,08;
c) l'adozione di tutti i provvedimenti necessari al fine di mettere in sicurezza una roggia per la raccolta delle acque di scolo dell'irrigazione, aperta e profonda mt. 1,20, che scorrerebbe a bordo della via V., pregiudicando la sicurezza di chi transita sulla predetta strada;
d) l'autorizzazione alla posa di un tubo interrato passante per la strada "della C.", già richiesta in precedenza senza alcun riscontro da parte del Comune.
1.2. Con successivi motivi aggiunti la Società impugnava la nota del Comune di Bosconero prot. n. (...) del 19 agosto 2021 che, in relazione all'istanza di accesso agli atti della ricorrente, ha negato l'esistenza di atti con i quali il Comune avrebbe deliberato il restringimento della carreggiata di via V., e nel contempo ha fornito il "preavviso di rigetto" sull'istanza di autorizzazione alla posa di un tubo interrato passante per la strada "della C.", quindi su area pubblica, per usi irrigui (cioè l'irrigazione del fondo della Società). Con ulteriori motivi aggiunti la Società impugnava, altresì, la deliberazione della Giunta Comunale di Bosconero n. 89/2021 del 26 novembre 2021, recante diniego definitivo sull'istanza di autorizzazione alla posa della tubazione (con costituzione di servitù su area pubblica).
1.3. Il T.A.R. Piemonte, che con sentenza non definitiva n. 684/2022 aveva dichiarato la cessazione della materia del contendere sul ricorso introduttivo ex art. 117 c.p.a. e disposto la prosecuzione del procedimento secondo il rito ordinario in relazione alle domande di annullamento dei provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti e alle domande risarcitorie formulate nel giudizio, con la sentenza in questa sede gravata respingeva tutte le domande della ricorrente.
[…]
4.1. È, anzitutto, destituito di fondamento il primo motivo, con il quale la ricorrente torna a dolersi della tardività del riscontro del Comune alla sua istanza dell'8 giugno 2021, in relazione sia alla parte di questa recante richiesta di accesso agli atti, sia alla parte recante le ulteriori richieste: il carattere composito di detta istanza - precisa l'appellante - è la ragione per cui, a fronte dell'inerzia serbata su di essa dal

Comune, essa ha proposto ricorso ai sensi non dell'art. 116 c.p.a., ma del successivo art. 117 c.p.a., ma il riscontro alle sue richieste sarebbe intervenuto allorché ormai si era già esaurito il potere di provvedere. Ciò, nell'ottica, seguita dal Legislatore all'art. 25 della L. n. 241 del 1990 (a tenor del quale, decorsi inutilmente trenta giorni dall'istanza di accesso, questa si intende respinta), di non consentire che durino all'infinito situazioni di incertezza nei rapporti tra la P.A. e i cittadini, a danno di questi ultimi, e di evitare che la P.A., esercitando la sua supremazia, possa prevaricare le legittime richieste ed aspettative del privato.

4.2. In contrario, tuttavia, si osserva che ***il fatto che il Comune abbia riscontrato l'istanza di accesso oltre il termine di trenta giorni ex art. 25, comma 4, della L. n. 241 del 1990 è del tutto irrilevante, poiché, secondo la migliore dottrina e la giurisprudenza, il decorso del predetto termine non consuma il potere della P.A. di provvedere sull'istanza di accesso agli atti, mantenendo la P.A. il potere di emanare un diniego, o anche un accoglimento, espresso e motivato****: un diniego esplicito, infatti, pur se rilasciato dopo la formazione del c.d. silenzio diniego di cui al succitato art. 25, comma 4, costituisce un atto di conferma a carattere rinnovativo, che modifica la realtà giuridica e che deve essere specificamente impugnato (cfr. C.d.S., Sez. III, 18 maggio 2021, n. 3842; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. II, 27 dicembre 2023, n. 887; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 4 marzo 2022, n. 1472).*

[…]

7. In conclusione, l'appello, oltre che inammissibile, è integralmente infondato e deve, perciò, essere respinto, dovendo la sentenza appellata essere confermata».

T.A.R. Lazio Roma, Sezione IV *bis*, 5 novembre 2024, sentenza n. 19441

Fattispecie relativa all'accesso agli atti (esposto) di un'attività ispettiva del Corpo - inapplicabilità dell'istituto del preavviso di rigetto ai procedimenti di accesso agli atti - legittimo il diniego prima che si sia conclusa l'attività ispettiva (rischio di arrecare pregiudizio alle indagini) - possibilità di riproporre l'istanza all'esito delle indagini.

«1. Con atto del 19 aprile 2024 la Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria ha rigettato l'istanza presentata da E.P.S. S.r.l. ai sensi degli artt. 22 ss. L. n. 241 del 1990, diretta ad ottenere il rilascio dell'esposto presentato nei suoi confronti in data 3 agosto 2023, con cui erano state evidenziate presunte irregolarità della società nell'adempimento degli obblighi contrattuali previsti nei confronti del personale e nella rendicontazione dei costi connessi alla produzione della testata.

In particolare, l'amministrazione ha negato l'accesso per le seguenti ragioni: l'esposto oggetto di richiesta è stato presentato, seppure in forma anonima, da un gruppo di persone legate all'impresa, individuabili in base ai riferimenti a fatti e persone contenute nell'esposto, e pertanto vi è l'esigenza di tutelare la riservatezza

dei lavoratori che potrebbero essere destinatari di ritorsioni da parte del datore di lavoro; la divulgazione potrebbe inoltre pregiudicare l'efficacia dell'intervento ispettivo in corso, secondo quanto rappresentato dall'interpellato Nucleo della Guardia di Finanza di Cosenza; non sarebbe nemmeno possibile l'ostensione con oscuramento di elementi suscettibili di identificazione soggettiva, in quanto in tal modo si avrebbe un sostanziale "svuotamento" del documento richiesto; la motivazione a supporto dell'istanza risulterebbe generica.

[…]

2. Va rigettata la contestazione relativa alla violazione dell'art. 10 bis L. n. 241 del 1990.

*Al riguardo può richiamarsi la giurisprudenza amministrativa secondo cui "**L'art. 10-bis, L. n. 241 del 1990 (preavviso di rigetto) è inapplicabile a tutti quei procedimenti che siano volti ad ottenere l'accesso ai documenti**, in quanto da un lato il procedimento di accesso, costituendo un interesse meramente partecipativo e strumentale alla soddisfazione di un interesse primario, non si concilia con la previsione di una ulteriore fase sub procedimentale, e dall'altro l'elencazione dei procedimenti cui la norma non è applicabile non può essere considerata tassativa" (v. TAR Campania - Salerno, 27 dicembre 2021, n. 2919;TAR. Lombardia- Milano, Sez. III, 18 luglio 2013, n. 1917; TAR Lazio - Roma, Sez. III, 3 gennaio 2012, n. 30).*

[…]

4.1. Sotto il primo profilo va rilevato che sui fatti oggetto dell'esposto, come evincibile dalla nota del 16 aprile 2024, la Guardia di Finanza, Nucleo di Polizia economico - finanziaria di Cosenza sta svolgendo attività di indagine nell'ambito delle funzioni per la prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni lesive del bilancio dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e dell'Unione europea e di ogni altro interesse economico - finanziario nazionale e dell'Unione.

Nella stessa nota la Guardia di Finanza ha rappresentato che la divulgazione dell'esposto è suscettibile, in relazione al suo specifico e peculiare contenuto, di pregiudicare l'efficacia dell'intervento ispettivo in corso.

Alla luce di tali elementi deve pertanto ritenersi che il documento riguardi l'attività di prevenzione e repressione della criminalità, svolta dalla Guardia di Finanza ed ancora non esaurita.

[…]

*Nell'istanza di accesso, parte ricorrente afferma che "Tale richiesta viene avanzata con la esclusiva finalità di consentire alla Società E.P.S. S.r.l. a Socio Unico, di controdedurre, con cognizione di causa, alle risultanze dell'attività investigativa e di controllo posta in essere dalla Guardia di Finanza di Cosenza". Tuttavia, come desumibile dalla nota della Guardia di Finanza sopra richiamata, **le indagini non sono ancora concluse e non vi è allo stato alcuna risultanza dell'attività investigativa e di controllo svolta, cosicché la specifica strumentalità difensiva prospettata dalla società interessata risulta manifestamente insussistente**.*

[…]

Infine nell'istanza di accesso, parte ricorrente afferma che l'accesso al documento è finalizzato, se del caso, a tutelare in sede giurisdizionale la posizione giuridica della società in relazione al contenuto, allo stato ignoto, dell'esposto. Tale allegazione risulta, con evidenza, assolutamente generica ed ipotetica e quindi insuscettibile di giustificare il sacrificio dell'interesse al buon andamento dell'attività ispettiva in corso, in conformità a quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamata (v. Ad. Pl. n. 21/2020 sopra richiamata).
5. Per le ragioni sopra esposte, il diniego di accesso deve ritenersi legittimo. A ciò si aggiunga peraltro, per completezza, che l'amministrazione ha rappresentato l'impossibilità di consentire un accesso agli atti parziale (con oscuramento) e parte ricorrente non ha specificamente contestato tale valutazione, insistendo solamente per un accesso totale agli atti.
Le conclusioni cui il collegio è pervenuto nel presente giudizio non escludono peraltro che, ***all'esito dell'attività di indagine della Guardia di Finanza sui fatti oggetto di esposto, la società, ove abbia interesse e necessità, possa riproporre l'istanza di accesso agli atti****, che verrà valutata dall'amministrazione resistente in relazione agli interessi convolti ed alle esigenze difensive a quel tempo sussistenti».*

T.A.R. Campania Salerno, Sez. III, 21 novembre 2024, sentenza n. 2260

Fattispecie relativa all'accesso al fascicolo lavorativo personale inerente al rapporto di servizio intercorso tra l'istante e l'amministrazione interpellata - insussistenza, in capo all'istante, dell'onere di individuare l'ufficio tenuto all'ostensione - divieto di «*rimpallo*» dell'istanza tra diverse articolazioni amministrative - onere dell'amministrazione che ha ricevuto l'istanza di trasmetterla all'ufficio competente - illegittimità del diniego tacito formatosi, decorso il previsto termine di 30 giorni, in assenza di riscontro da parte dell'amministrazione interpellata.

«*Premesso che:*
- col ricorso in epigrafe, V.E. (in appresso, V. E.) agiva avverso il silenzio rifiuto parzialmente serbato dall'A.S. sulla propria istanza via p.e.c. del 14 marzo 2024, volta all'accesso al proprio fascicolo lavorativo personale ed a tutti i documenti ivi contenuti, relativi al servizio prestato presso l'amministrazione interpellata in qualità di neuropsichiatra infantile;
[…]
- costituitasi in giudizio, l'intimata A.S. eccepiva che - come già rappresentato alla ricorrente nel verbale di accesso del 17 aprile 2024, nonché nelle note del 15 maggio 2024, prot. n. (...), del 12 luglio 2024, prot n. (...), e del 12 agosto 2024, prot. n. (...) - la documentazione mancante avrebbe potuto essere reperita non già presso

gli uffici centrali del Distretto Sanitario di Mercato San Severino n. 67, bensì presso il Dipartimento di Salute Mentale, ove la V. prestava servizio;
- alla camera di consiglio del 22 ottobre 2024, la causa era trattenuta in decisione;
Considerato che:
[…]
- nel contempo, l'A.S. non avrebbe potuto legittimamente abdicare all'obbligo di integrale ostensione in ragione della circostanza che detto fascicolo personale fosse custodito presso il Dipartimento di Salute Mentale, anziché presso gli uffici centrali del Distretto Sanitario di Mercato San Severino n. 67, trattandosi di mera articolazione organizzativa dello stesso plesso amministrativo, sfornita di soggettività distinta ed autonoma (sul punto, cfr. TAR Campania, Napoli, sez. V, n. 2388/2023);
*- in questo senso, è stato condivisibilmente statuito che "**è ingiustificabile un "rimpallo" tra le diverse articolazioni amministrative in merito all'accesso alla documentazione, dovendo l'istante semplicemente rivolgere la propria richiesta all'amministrazione, senza essere onerato dell'individuazione specifica dell'ufficio tenuto all'ostensione, tant'è che, a norma dell'articolo 6, comma secondo, del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, la richiesta formale di accesso presentata ad amministrazione "anche diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso, è dalla stessa trasmessa a quella competente**"" (TAR Puglia, Bari, sez. II, n. 183/2013; cfr. anche Cons. Stato, sez. V, n. 1150/2010);*
*- ciò posto, dalla presentazione dell'istanza di accesso del 14 marzo 2024 **essendo decorso il termine dilatorio di 30 giorni ex art. 25, comma 4, della L. n. 241 del 1990 senza adeguato riscontro da parte dell'interpellata A.S., il diniego tacito formatosi su detta istanza è da reputarsi illegittimo**;*
Ritenuto, in conclusione, che:
- stante la sua fondatezza, accoglie la domanda di annullamento del diniego tacito di accesso, proposta col ricorso in epigrafe, con conseguente ordine di esibizione, a carico dell'A.S., dell'intera documentazione costitutiva del fascicolo personale della V.; […]
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, accoglie la proposta domanda di annullamento del silenzio rifiuto formatosi sull'accesso richiesto con istanza del 14 marzo 2024 e, per l'effetto, ordina all'A.S. di esibire a V.E. la documentazione richiesta entro 30 giorni dalla comunicazione o, se anteriore, notifica della presente sentenza».

c. Natura ed effetti delle decisioni della Commissione per l'accesso (1)

T.A.R. Lazio Latina, Sez. I, 4 agosto 2011, sentenza n. 672

Fattispecie relativa all'accesso agli atti conseguenti alla presentazione di un esposto al Presidente della Commissione tributaria di Frosinone - assenza di natura vincolante delle statuizioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi - possibilità dell'Amministrazione di reiterare il diniego, motivando le ragioni per cui non intende uniformarsi all'orientamento del citato organo collegiale - necessità di un interesse giuridico diretto, concreto e attuale, nonché di uno stretto nesso di pertinenza tra il documento e l'interesse, ai fini dell'accesso a documenti che attengano alla sfera personale di soggetti terzi.

«*Con ricorso notificato a mezzo servizio postale il 2728 aprile 2011 e depositato il successivo 11 maggio, il dott. G.C. - Presidente di Sezione della Sezione Tributaria di Frosinone - premesso di avere presentato un esposto al Presidente della suddetta Commissione nei confronti della dipendente* [omissis]*, ha adito questo Tribunale ai sensi dell'art. 116 del D.L.vo n. 104/10 per farsi riconoscere il diritto a prendere visione ed estrarre copia "di tutti gli atti che vi sono conseguiti", richiesti con domanda di accesso presentata in data 8.10.2010.*

Espone che l'Amministrazione ha opposto diniego con nota dell'11.11.2010, motivata con il richiamo all'art. 17 del CCNL personale comparto ministeri (che assicura la riservatezza degli atti e documenti contenuti nel fascicolo personale del lavoratore) e alla nota prot. n. 77068 del 19.12.2005 con riferimento al d.lgs. n. 196 del 30.6.2003.

Il ricorrente ha quindi proposto ricorso ex artt. 25 comma 4 e 27 L. 241/90 e 12 D.P.R. 184/06 alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi la quale, con decisione del 22.2.2011, ha accolto il ricorso invitando, per l'effetto, l'Amministrazione resistente a "riesaminare l'istanza di accesso nei sensi di cui in motivazione".

Con nota del 5.4.2011, l'Amministrazione resistente ha confermato il diniego, motivandolo con il richiamo all'art. 5 comma 1 lett. g) del D.M. 29.10.1996, n. 603 (regolamento emanato in attuazione dell'art. 24 comma 4 della L. 241/90), in base al quale sono sottratti all'accesso "i documenti riguardanti i procedimenti disciplinari o le richieste ispettive effettuate a carico dei singoli dipendenti o sull'attività degli uffici, anche a seguito di segnalazione di privati, di organizzazione di categoria o sindacali", e con il richiamo all'art. 17 CCNL già citato nella nota dell'11.11.2010.

[…]

5) Alla camera di consiglio del 14 luglio 2011, la causa è stata trattenuta in decisione.

6) Il ricorso è infondato.

[…]
8) Ciò premesso, in primo luogo va disattesa la tesi del ricorrente circa l'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi alla pronuncia della Commissione per l'accesso agli atti.
9) Ai sensi dell'art. 25 comma 4 "Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27 nonché presso l'amministrazione resistente. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito".
10) Dalla lettura della norma, si evince che ***in caso di accoglimento del ricorso proposto alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, l'Amministrazione non subisce alcuna limitazione del potere di decidere sulla domanda di accesso ma è solo obbligata, in caso di conferma del diniego, a motivare sulle ragioni per cui si discosta dalla decisione della Commissione****.*
[…]
12) Il punto nodale della vicenda in esame riguarda, quindi, la questione se la richiesta del ricorrente sia sufficientemente motivata in ordine alla necessità della cura o difesa di interessi giuridicamente rilevanti.
13) A tal proposito, osserva il Collegio che l'istanza presentata dal ricorrente in data 8.10.2010 è affatto priva di motivazione e si giustifica solo con il presupposto di avere presentato una segnalazione disciplinare.
Il ricorrente non ha allegato alcun interesse diretto concreto e attuale la cui esigenza di tutela sia tale da giustificare il sacrificio del diritto alla riservatezza (protetta e tutelata dall'art. 5 comma 1 lett. g) del DM 603/96 e dall'art. 17 comma 2 CCNL) dei documenti relativi al procedimento disciplinare nei confronti della controinteressata. Non c'è alcun riferimento a interessi giuridicamente rilevanti per la cura dei quali sia necessario accedere agli atti del procedimento disciplinare in questione.
[…]
E non lo è perché ***la semplice rappresentazione della ipotetica intenzione di rivolgersi a una autorità giudiziaria non integra il presupposto della "necessità di difesa di interessi giuridicamente rilevanti"****, necessario per giustificare l'accesso a documenti inerenti la vita privata o la riservatezza di persone fisiche (come quelli del caso de quo relativi a un procedimento disciplinare) che necessariamente comporta la lesione del diritto alla privacy - pure giuridicamente tutelato - di queste ultime.*
15) In altri termini, ***per poter accedere a documenti detenuti dall'Amministrazione e relativi alla sfera personale di persone fisiche terze occorre che l'istanza sia supportata da un interesse giuridico diretto, concreto***

e attuale, la cui necessità di tutela sia reale ed effettiva e non semplicemente ipotizzata.
Occorre, inoltre, che sussista uno stretto nesso di pertinenza tra il documento e la tutela dell'interesse, nel senso che il documento deve risultare oggettivamente utile al perseguimento del fine di tutela*.*
[…]
Se il procedimento prende le mosse da un esposto, l'autore dell'esposto rimane estraneo al procedimento disciplinare e non ne assume la qualità di parte*.*
18) In conclusione, quindi, il ricorso deve essere respinto siccome destituito di giuridico fondamento».

d. Possibili conseguenze del silenzio-diniego della P.A. (4)

Cons. di Stato, Sez. VI, 19 maggio 2010, sentenza n. 3151

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi a una procedura concorsuale per l'ammissione a un conservatorio di musica statale - ampia discrezionalità del giudice amministrativo nella statuizione sulla condanna al pagamento o sulla compensazione delle spese, salvo il divieto di condanna della parte vittoriosa - rilevanza della «*soccombenza virtuale*» dell'amministrazione che decida di ostendere i documenti oggetto di istanza solo successivamente all'instaurazione del ricorso avverso il silenzio-rigetto registratosi sull'istanza medesima, con conseguente estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere.

«Il Tar della Basilicata con la appellata sentenza ha in parte accolto ed in parte dichiarato improcedibile il ricorso dell'odierna parte appellante volto ad ottenere l'annullamento della nota prot. n. 1377 del 6.4.2009 del direttore del conservatorio statale di musica "Gesualdo di Venosa", contenente il diniego dell'istanza di accesso, con cui era stato chiesto di visionare ed estrarre copia degli atti concorsuali relativi alla graduatoria "Pianoforte" pubblicata in data 6.3.2009 e per la condanna dell'amministrazione all'esibizione della documentazione richiesta.
L'odierna parte appellante aveva premesso di avere partecipato ad una procedura concorsuale bandita dal Conservatorio suindicato risultando classificato tra gli idonei nella graduatoria provvisoria al posto n. 53 con punti artistico-professionali pari a 35; egli aveva proposto reclamo avverso tale graduatoria, perché (essendo già incluso nella graduatoria nazionale di pianoforte) non aveva compreso "come la commissione esaminatrice fosse giunta ad assegnare solo 9 punti per circa 270 nuovi titoli artistico -professionali culturali...".
Tale reclamo era respinto dal Conservatorio e pertanto l'appellante, con istanza del 9 marzo 2009, nell'esigenza di verificare la legittimità degli atti della procedura

concorsuale, nonché "al fine di reperire utili documenti per la proposizione di eventuali azioni giudiziarie a tutela dei propri interessi" aveva chiesto di visionare ed eventualmente estrarre copia di numerosi atti, ed in particolare:
[…]
L'amministrazione aveva negato l'accesso, relativamente ai bandi, alla nomina della commissione, alle graduatorie (in quanto documenti già resi pubblici mediante affissione all'albo del Conservatorio ed inserimento sul sito internet del Conservatorio).
Per i restanti documenti (domande di inclusione nella graduatoria, verbali, reclami, contratti e altra documentazione richiamata) aveva invitato l'appellante a riformulare la domanda, perché asseritamente carente di motivazione e priva di un interesse concreto ed attuale nonché a circoscrivere la domanda medesima ad un numero determinato di atti, secondo i requisiti per l'accesso previsti dalla legge.
Ritenendo illegittimo il diniego opposto alla propria richiesta, questi era insorto evidenziando il legame tra la richiesta documentazione e la possibilità di esercitare il proprio diritto di difesa […]
Motivi della decisione
Il ricorso in appello è fondato e merita di essere accolto nei sensi di cui alla motivazione che segue.
*La Sezione, in via di principio, condivide il tradizionale orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo il quale "**il giudice amministrativo ha ampi poteri discrezionali in ordine al riconoscimento sul piano equitativo, dei giusti motivi per far luogo alla compensazione delle spese giudiziali, ovvero per escluderla, con il solo limite, in pratica, che non può condannare alle spese la parte risultata vittoriosa in giudizio**; tale discrezionalità è sindacabile in sede di appello nei limiti in cui la statuizione sulle spese possa ritenersi illogica o comunque errata, alla stregua della eventuale motivazione adottata, ovvero tenendo conto, da un lato, in punto di diritto, del cennato principio in base al quale, di regola, le spese seguono la soccombenza e dall'altro, in punto di fatto, della vicenda e delle circostanze emergenti dal giudizio". (Consiglio di Stato, sez. IV, 27 settembre 1993, n. 798).*
Tale tesi è stata ancora di recente ribadita dalla giurisprudenza amministrativa, che ha affermato che "la statuizione del Tar sulle spese e sugli onorari di giudizio costituisce espressione di un ampio potere discrezionale anche quando il soccombente sia stato condannato al relativo pagamento, per cui in sede di appello può essere sindacata la statuizione relativa a tale condanna solo quando essa sia stata posta a carico di una parte non soccombente oppure risulti manifestamente irrazionale." (Consiglio di Stato, sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4471, ma si veda anche C.d.S., VI Sez., n. 4506/00 C.d.S., IV Sez., n. 961/03).
Nel caso di specie, tuttavia, tale discrezionalità giudiziale è stata esercitata in modo erroneo.
Ciò perché essa, da un canto non ha tenuto conto della circostanza che l'istanza di accesso originaria non era affatto generica, ma indicava analiticamente la documentazione della quale si richiedeva l'ostensione; in secondo luogo, perché

*non ha attribuito il giusto rilievo alla circostanza che soltanto nel corso del giudizio l'amministrazione aveva osteso gli atti richiesti (è noto sul punto l'orientamento della dottrina e della giurisprudenza amministrativa di primo grado secondo cui "**in base al principio della soccombenza virtuale, deve essere condannata alle spese di giudizio l'amministrazione che, soltanto successivamente alla notifica e al deposito del ricorso avverso il silenzio serbato sull'istanza di accesso ex art. 25, l. 7 agosto 1990 n. 241, abbia comunicato l'accoglimento dell'istanza determinando l'estinzione del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse.**" -T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 24 maggio 2007, n. 388).*
In sostanza l'appellante è risultato vittorioso in primo grado sotto ogni angolo prospettico, e non sussisteva ragione alcuna per non prendere atto della situazione e procedere alla condanna della amministrazione resistente alle spese di giudizio.
L'appello deve pertanto essere accolto, con conseguente riforma in parte qua dell'appellata decisione e condanna delle appellate amministrazioni, in solido, al pagamento delle spese processuali del doppio grado di giudizio, comprensive del contributo unificato, che appare equo quantificare in complessivi Euro tremilacinquecento (Euro 3500) oltre Iva e Cpa come per legge».

Cass. Penale, Sez. VI, 13 novembre 2013, sentenza n. 45629

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi al conferimento di un incarico dirigenziale presso un istituto ospedaliero - configurabilità di responsabilità penale per il delitto di cui all'art. 328 c.p. (rifiuto di atti d'ufficio - omissione) in capo al funzionario pubblico che ometta di provvedere e non comunichi le relative ragioni all'istante - irrilevanza, quale esimente, della formazione del silenzio-rifiuto.

«*1. Con la sentenza in epigrafe indicata, il giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Messina dichiarò non luogo a procedere nei confronti di G.S.E. per omissione di atti d'ufficio di cui all'art. 328 c.p., perchè il fatto non sussiste.*
2. Al G. era stato contestato il delitto di cui all'art. 328 c.p., comma 2, perchè, in qualità di direttore generale dell'A.S.P. di (OMISSIS), destinatario della richiesta di accesso agli atti, avanzata da C.P. con nota del 21.1.2010, aveva omesso di rilasciare al C. gli atti "relativi al conferimento dell'incarico di responsabile dell'U.O.S. di Medicina e Chirurgia d'urgenza e accettazione del P.O. di (OMISSIS) e all'eventuale conferma dello stesso", e nel riscontrare la predetta nota, con comunicazione del 10 marzo 2010, non aveva fornito alcuna risposta alla predetta richiesta di accesso.
3. Il giudice ha concluso ai sensi dell'art. 425 c.p.p., facendo applicazione di un risalente precedente di questa Corte, secondo cui in materia di richiesta di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi della L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 25, coincidendo il termine di trenta giorni dalla richiesta dell'interessato formulata ex art. 328 c.p., comma 2, con il termine per il maturarsi del silenzio rifiuto, deve escludersi

la configurabilità del reato di omissione di atti di ufficio se il pubblico ufficiale non compie l'atto richiesto e non risponde al richiedente, perchè con il silenzio-rifiuto, sia pure per una presunzione, si ha il compimento dell'atto e viene comunque a determinarsi una situazione che è concettualmente incompatibile con l'inerzia della pubblica amministrazione (Cass. sez. 6, n. 12977 del 06/10/1998, rv. 212311, Raimondi).

2. Ricorre per cassazione il Pubblico Ministero, che deduce, ex art. 606 c.p.p., comma 1, lett. b), erronea applicazione della legge penale, con riferimento all'art. 328 c.p., comma 2, e alla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 25.

Motivi della decisione

1. Il ricorso è fondato.

2. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, che il Collegio condivide, ***ai fini della integrazione del delitto di omissione di atti d'ufficio, è irrilevante il formarsi del silenzio-rifiuto entro la scadenza del termine di trenta giorni dalla richiesta del privato****.*

Ne consegue che il "silenzio-rifiuto" deve considerarsi inadempimento e, quindi, come condotta omissiva richiesta per la configurazione della fattispecie incriminatrice (Cass. Sez. 6, n. 7348 del 24/11/2009, dep. 2010, Di Venere, rv. 246025; Sez. 6, n. 5691 del 06/04/2000, Scorsone, Rv. 217339).

3. L'unico contrario precedente, cui ha fatto riferimento il giudice di merito, non può essere condiviso in quanto sovrappone la questione del rimedio apprestato dall'ordinamento contro l'inerzia della pubblica amministrazione, consentendo con la finzione del silenzio-rifiuto che il cittadino possa procedere ad impugnazione, con la responsabilità penale del pubblico funzionario. Senza dire che, con l'esperibilità dei rimedi giurisdizionali avverso il silenzio-rifiuto, non si soddisfano neppure interamente le esigenze di tutela nei confronti della pubblica amministrazione (basti pensare al vizio di merito dell'atto amministrativo).

4. Ne consegue che la sentenza impugnata va annullata con rinvio al tribunale di Messina, che dovrà procedere a nuova deliberazione sulla base del principio sopra enunciato».

<u>Cass. Penale, Sez. VI, 18 aprile 2018, sentenza n. 17536</u>

Fattispecie relativa all’accesso agli atti nei confronti di un ente locale in materia di urbanistica/edilizia - configurabilità di responsabilità penale per il delitto di cui all’art. 328 c.p. (rifiuto di atti d’ufficio - omissione) in capo al funzionario pubblico che ometta di provvedere e non comunichi le relative ragioni all’istante nel previsto termine di 30 gg. - irrilevanza, quale esimente, della formazione del silenzio-rifiuto - non configurabilità del delitto qualora l’istanza non sia qualificabile come diffida ad adempiere e come tale percepibile dal p.u./incaricato di pubblico servizio.

«[…] *2.2. Quanto alla dedotta carenza di interesse anche prospettata nella memoria, si osserva come irrilevante sia in questa sede stabilire se, all'esito dei vari giudizi amministrativi ed alle azioni legali intraprese dal ricorrente, sia stato soddisfatto o meno quanto oggetto dell'atto inviato all'amministrazione comunale di (OMISSIS), dovendosi unicamente valutare il motivo di ricorso che contesta l'erronea applicazione e omessa motivazione in ordine all'elemento oggettivo dell'art. 328 c.p., secondo comma.*

2.3. Così come non rileva se il ricorrente avesse o meno diritto a conseguire "il bene della vita" che ha formato oggetto dell'istanza, poichè, incontestata la riferibilità al medesimo di una posizione soggettiva qualificata al cospetto della pubblica amministrazione, deve unicamente provvedersi ad accertare se, all'esito dell'istanza, inviata agli uffici competenti dell'amministrazione comunale, sussistesse quantomeno un suo diritto a ricevere una risposta in merito alle ragioni del ritardo.

In tal senso è erroneo ritenere che l'"obbligo di informazione" dovuto all'interessato sia ipotizzabile solo in caso di accertata sussistenza dell'obbligo principale di compiere l'atto, poichè ciò che viene in rilievo non è tanto l'omissione dell'atto, ma l'inerzia del soggetto attivo sia nel compiere l'atto richiesto sia nello esporre le ragioni del ritardo (Sez. 6, n. 7761 del 07/07/1997, Sabatino, Rv. 209749).

3. Deve rinviarsi al principio costantemente seguito da questa Corte, che il Collegio condivide, secondo cui l'azione tipica del delitto di cui all'art. 328 c.p., comma 2, è integrata dal mancato compimento di un atto dell'ufficio da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, ovvero dalla mancata esposizione delle ragioni del ritardo, entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi ha interesse; ne consegue che il reato, omissivo proprio e a consumazione istantanea, deve intendersi perfezionato con la scadenza del predetto termine (Sez. 6, n. 27044 del 19/02/2008, Mascia, Rv. 240979).

Ai fini dell'integrazione del delitto di omissione di atti d'ufficio, è infatti irrilevante il formarsi del silenzio-inadempimento entro la scadenza del termine di trenta giorni dalla richiesta del privato che, in quanto inadempimento, integra la condotta omissiva richiesta per la configurazione della fattispecie incriminatrice *(Sez. 6, n. 45629 del 17/10/2013, P.G. in proc. Giuffrida, Rv. 257706; Cass. Sez. 6, n. 7348 del 24/11/2009, dep. 2010, Di Venere, Rv. 246025; Sez. 6, n. 5691 del 06/04/2000, Scorsone, Rv. 217339).*

3.1. Il contrario precedente cui ha fatto riferimento il giudice di merito, in realtà non esprime un difforme principio in quanto, come rilevato dal ricorrente, avendo avuto ad oggetto un atto non qualificato quale diffida, sulla base di tanto ha potuto ritenere non sufficiente lo stesso che, mera richiesta di sollecito, avrebbe necessitato di una autonoma diffida o messa in mora, in quel caso inesistente.

3.2. Per rinvenire un precedente di segno opposto al pacifico orientamento cui sopra si è fatto cenno, occorre risalire alla decisione di questa sezione del 06/10/1998 Rv. 212311, secondo cui, attraverso la disciplina della legge sul procedimento amministrativo, sia pure per una presunzione legale, l'atto è da considerare

compiuto, in tal modo realizzandosi una situazione "concettualmente incompatibile con la inerzia della pubblica amministrazione".

3.3. In realtà è ormai costante l'orientamento opposto secondo cui l'integrazione della fattispecie penale non interferisce con i rimedi che l'ordinamento appresta avverso l'inerzia o l'inadempimento della pubblica amministrazione che seguono canoni ed intenti di tutela distinti, certamente non esaustivi degli strumenti a disposizione del privato che potrebbe, in ipotesi, non conseguire un'adeguata tutela sol che si pensi ai limiti posti all'impugnazione degli atti, alla deducibilità dei soli vizi di legittimità (escludendosi il merito), osservandosi inoltre che, nonostante gli sforzi in tal senso operati dalla giurisdizione amministrativa, la declaratoria di annullamento non sempre soddisfa il raggiungimento degli obbiettivi che il privato intende perseguire.

3.4. La ratio della norma che prevede l'integrazione della fattispecie nell'ipotesi di inadempimento o omessa risposta decorsi i trenta giorni dalla richiesta di chi vi ha interesse, non può fondatamente essere ulteriormente compressa attraverso una duplicazione defaticante degli adempimenti necessari per conseguire (quantomeno) una risposta formulata per iscritto sulle ragioni del ritardo; circostanza che, qualora avallata, subirebbe poi le ulteriori implicazioni direttamente connesse alla disciplina amministrativa del procedimento, tanto da determinare interferenze tra le vicende penali e quelle amministrative; situazione che, attraverso la previsione del termine di trenta giorni contemporaneamente previsto dalla L. n. 241 del 1990, art. 2, e dal comma 2, dell'art. 328 c.p., il legislatore ha inteso chiaramente evitare.

4. Si rileva, quindi, che la richiesta scritta di cui all'art. 328 c.p., comma 2, rilevante ai fini dell'integrazione della fattispecie, deve assumere la natura e la funzione tipica della diffida ad adempiere, dovendo la stessa essere rivolta a sollecitare il compimento dell'atto o l'esposizione delle ragioni che lo impediscono (Sez. 6, n. 40008 del 27/10/2010, Iorio, Rv. 248531; Sez. 6, n. 10002 del 08/06/2000, Spanò B, Rv. 218339; Sez. 6, n. 8263 del 17/05/2000, Visco, Rv. 216717).

4.1. Ciò implica che la richiesta rivolta nei confronti della pubblica amministrazione deve atteggiarsi, seppure senza l'osservanza di particolari formalità, come una diffida o intimazione tale da costituire una messa in mora nei confronti della P.A. e del soggetto preposto al relativo procedimento in quanto responsabile.

4.2. Ne deriva che il reato non è configurabile quando la richiesta non è qualificabile quale diffida ad adempiere, diretta alla messa in mora del destinatario e da quest'ultimo in tali termini valutabile, per il suo tenore letterale e per il suo contenuto.

Seppure, quindi, non siano necessarie frasi che riproducano pedissequamente la formulazione della legge in termini di "diffida" e "messa in mora", il contenuto della richiesta deve essere tesa a rappresentare quantomeno la cogenza della richiesta e la sua necessità di un adempimento direttamente ricondotto alla disciplina del procedimento amministrativo, circa le conseguenze in ipotesi di non evasione o mancata risposta nei termini.

4.3. Solo a tali condizioni può ritenersi immediatamente e chiaramente percepibile, quale diffida; atto che già a livello lessicale implica la necessità di rappresentare le

conseguenze cui si incorre in caso di inadempimento, secondo la conformazione del reato, introdotto dalla L. 26 aprile 1990, n. 86, art. 16, che ha inteso rafforzare la tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, con la previsione di un paradigma legale che, attraverso la attivazione del diritto potestativo della istanza, conseguisse una più significativa tutela delle posizioni soggettive, la cui salvaguardia era in precedenza demandata ai soli strumenti procedimentali o giurisdizionali dinanzi al giudice amministrativo.

5. Nella sentenza impugnata si afferma che la richiesta del C. del 29 ottobre 2013, non costituiva una diffida ad adempiere, ma fosse l'originaria richiesta inviata da un privato ad un ente pubblico, sulla quale l'ente avrebbe dovuto provvedere nel termine di cui alla L. n. 241 del 1990, art. 2, avverso la cui inerzia, in caso di decorso infruttuoso del termine di 30 giorni, è ammesso il ricorso al TAR, non integrando tale inadempimento gli estremi dell'art. 328 c.p., comma 2, per la cui esistenza il privato avrebbe dovuto inviare una vera diffida ad adempiere con il decorso di 30 giorni senza che intervenisse l'atto richiesto o fosse stato esposto le ragioni del ritardo.

In tal modo si contesta la qualifica di diffida dell'atto ricevuto non perchè non ne contenga i requisiti, quanto, piuttosto, poichè si reputa il primo atto quale meramente amministrativo utile ai soli fini della proposizione del ricorso in sede giurisdizionale per mezzo dell'impugnazione del silenzio inadempimento, demandando al secondo atto, in tal caso qualificabile diffida, il successivo compito, al decorso degli infruttuosi 30 giorni, di integrare la fattispecie di cui all'art. 328 c.p., comma 2, in caso di omessa risposta.

Da quanto sopra accennato circa i principi di diritto a cui questa Corte si riporta, in uno a quanto emerge dal provvedimento impugnato, se ne deduce la erronea applicazione della fattispecie dell'art. 328 c.p., comma 2.

5.1. Il ricorrente aveva presentato in data 29 ottobre 2013 la diffida ad adempire con cui aveva richiesto all'amministrazione comunale di (OMISSIS) di porre in essere quanto necessario al fine di realizzare le opere di urbanizzazione utili all'immobile dell'istante.

5.2. Tale atto deve qualificarsi quale diffida in quanto contenente tutti gli elementi per ritenere cogente la richiesta sia perchè si indicano le norme di legge che imponevano all'amministrazione di provvedere, sia poichè si fa riferimento al termine di trenta giorni entro il quale si sarebbe dovuta attivare la procedura, con specifica enunciazione delle conseguenze cui l'amministrazione ed i funzionari preposti sarebbero andati incontro in caso di inadempimento.

Allo scadere del termine di trenta giorni assegnato, l'amministrazione avrebbe dovuto quantomeno rispondere specificando le ragioni del ritardo, risposta mai fornita neppure a seguito di impugnazione del silenzio inadempimento in tal modo formatosi, con conseguente astratta integrazione della fattispecie prevista dall'art. 328 c.p., comma 2, sotto il profilo meramente oggettivo.

6. Da quanto sopra consegue l'annullamento della sentenza con rinvio al Tribunale di Tivoli, ufficio G.u.p. che, attenendosi ai principi di diritto sopra enunciati quanto a valenza di diffida dell'atto del 29 ottobre 2013 e non necessità di ulteriori atti ai fini dell'integrazione del reato, valuterà se, nei limiti propri del giudizio in sede di udienza

preliminare, sussistano elementi che consentano di imputare l'omissione, specie sotto il profilo del necessario elemento soggettivo, agli imputati».

Corte dei Conti Puglia, Sez. giurisdiz., 3 agosto 2023, sentenza n. 245

Fattispecie relativa alla responsabilità erariale ascrivibile al dirigente di un Comune per non aver dato corso all'istanza di accesso, con conseguente silenzio-rigetto, instaurazione da parte dell'istante di un contenzioso amministrativo definitosi in senso sfavorevole alla pubblica amministrazione con condanna dell'ente al pagamento delle spese di giudizio e degli accessori di legge - illegittimità del silenzio a fronte di un interesse diretto, concreto e attuale dell'istante - dovere del funzionario pubblico di interloquire con l'istante e attivarsi per rendere possibile l'accesso.

«*Espone il Procuratore regionale che, in data 20 settembre 2018, perveniva presso il suo ufficio, ai sensi dell'art. 2, comma 8, della L. n. 241 del 1990, la sentenza n. 385/2018, con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, accertata l'illegittimità del silenzio formatosi sull'istanza di accesso presentata e depositata dal sig. M.G. presso il Comune di Terlizzi in data 4 ottobre 2017 (e avente ad oggetto la richiesta di copia delle concessioni edilizie e dei permessi rilasciati per l'esecuzione dei lavori nei locali confinanti e sovrastanti l'immobile di sua proprietà), condannava l'ente al rilascio di copia degli atti e al pagamento delle spese di giudizio e degli accessori di legge per complessivi Euro 1.459,12.*
Di qui il pagamento disposto dall'Amministrazione comunale con mandato n. 2313 del 10.09.2018, da cui sarebbe derivato il danno erariale indiretto che la Procura regionale ascrive all'odierno convenuto, sig. F.G., Dirigente del Settore II - Servizi tecnici e SUAP, nella sua qualità di responsabile del procedimento, ritenuto dal requirente contabile colpevole di non aver dato corso all'istanza di accesso formulata dal sig. M.G., in aperta violazione della disciplina recata dall'art. 2 della L. n. 241 del 1990, con ciò provocando l'esperimento del ricorso ex art. 116 c.p.a. da cui è conseguita la soccombenza in giudizio del Comune di Terlizzi.
[…]
Motivi della decisione
[…]
2. Nel merito la domanda è fondata e merita accoglimento.
La pretesa erariale trae, invero, origine dall'accertata illegittimità, in sede amministrativa, del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza di accesso presentata dal sig. M.G., cui è conseguita la condanna del Comune di Terlizzi al pagamento delle spese di lite per Euro 1.459,12 (sentenza del Tar Puglia n. 385/2018, passata in giudicato).
In relazione a tale voce di danno (indiretto), ritiene il Collegio che giustamente debba essere chiamato a risponderne, a titolo di responsabilità amministrativo-contabile, l'odierno convenuto, Arch. F.G., quale Dirigente del Settore II - Servizi tecnici e

SUAP, e responsabile del procedimento, avendo quest'ultimo omesso di dare il dovuto riscontro all'istanza presentata dal sig. M.G., inducendolo ad adire il giudice amministrativo per far accertare l'illegittimità del silenzio rifiuto ai sensi dell'alt. 2, commi 1 e 2 della L. n. 241 del 1990 e causando, con ciò, un indebito esborso da parte del Comune di Terlizzi (cfr. nota del Comune di Terlizzi dell'11.09.2022, di riscontro all'informativa della Procura, con cui l'ente rende noto che "il responsabile del procedimento di rilascio di copia dei provvedimenti autorizzatori indicati nella sentenza resa dal TAR per la Puglia, sede di Bari, n. 385/2018 era Dirigente del Settore II - Servizi tecnici e SUAP, nella persona dell'Arch. F.G.").

Trattasi di condotta connotata, all'evidenza, dall'elemento psicologico della colpa grave che si pone quale antecedente causale del danno finanziario patito dal Comune di Terlizzi, non potendo ammettersi che un Dirigente, a fronte dell'istanza presentata da un cittadino utente, potesse ignorare il disposto dell'art. 2, commi 1 e 2 della L. n. 241 del 1990, che notoriamente costituisce un principio cardine della disciplina del procedimento amministrativo.

Principio del quale ha fatto applicazione anche il TAR Puglia con la menzionata sentenza n. 385/2018, nella parte in cui ha dichiarato l'illegittimità del diniego tacito opposto dall'Amministrazione comunale di Terlizzi e ha riconosciuto sussistente, in capo al richiedente, un interesse personale, concreto ed attuale all'ostensione (in particolare, il T.A.R. ravvisa in capo all'istante "un interesse concreto, diretto ed attuale collegato al tipo di documento richiesto in funzione della rappresentata esigenza di conoscere le modalità di assenso al descritto intervento costruttivo").

Né da ultimo può riconoscersi una qualche efficacia scriminante alla circostanza - rappresentata dal convenuto in sede di audizione del 15 dicembre 2022 - secondo cui il sig. M. fosse già in possesso della documentazione richiesta avendola ottenuta "più volte nel tempo, per attività edilizia svolta tra gli anni 2003 e 2013 sulle quali si erano già svolte attività giudiziarie nell'ambito del procedimento 2618/2019 ...".

Osserva il Collegio come tale argomentazione, prima ancora che indimostrata, sia priva di pregio, non costituendo la dedotta circostanza, a norma di legge, una valida ragione di impedimento all'esercizio del diritto di accesso; né, d'altronde, può ragionevolmente precludersi al richiedente la possibilità di effettuare un controllo di corrispondenza, di contenuti e forme, tra i documenti in suo possesso e quelli detenuti dalla pubblica amministrazione. ***In ogni caso, il responsabile del procedimento avrebbe dovuto interloquire con il richiedente e, nei limiti dell'ammissibilità della richiesta, attivarsi al fine di porre in essere ogni più utile adempimento per rendere possibile l'accesso agli atti****.*

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi, pertanto, integrata la fattispecie di danno erariale, in tutte le sue componenti oggettive e soggettive, in ciò concordando il Collegio con la prospettazione accusatoria.

Anche la quantificazione del danno appare correttamente determinata nella misura di Euro 1.459,12, corrispondente alla somma effettivamente pagata dal Comune di Terlizzi, a seguito della soccombenza dinanzi al TAR Puglia (mandato di pagamento n. (...) del 10.09.2018).

A tale importo deve essere aggiunta la rivalutazione monetaria, dalla data dell'effettivo esborso, sino alla pubblicazione della presente sentenza.
Le spese di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e vengono poste a carico del convenuto».

e. Appellabilità delle ordinanze decisorie (art. 116, comma 2, c.p.a.) (1)

Cons. di Stato, Ad. Plen, 24 gennaio 2023, sentenza n. 4

Fattispecie relativa all'accesso agli atti inerenti alla fase istruttoria del procedimento di emanazione di una delibera (approvazione del regolamento del personale) della Commissione nazionale per le società e la borsa - natura decisoria dell'ordinanza pronunciata, su istanza di parte, dal Tribunale amministrativo nel corso del giudizio principale avverso tale delibera, per l'annullamento del diniego parziale opposto dalla Commissione a un'istanza di accesso dei ricorrenti - conseguente appellabilità della medesima pronuncia innanzi al Consiglio di Stato.

«*1.- Alcuni avvocati appartenenti all'ufficio "consulenza legale" della Commissione nazionale per le società e la borsa (C.) hanno impugnato, innanzi al Tar per il Lazio, la deliberazione della C. del 10 dicembre 2020, n. 21621, di approvazione del regolamento del personale, nella parte relativa al mancato adeguamento del trattamento giuridico ed economico, nonché dell'ordinamento delle carriere degli avvocati interni rispetto a quanto previsto dalla L. 31 dicembre 2012, n. 247 (recante la "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense") e dall'ordinamento delle carriere degli avvocati della B.D..*
Nell'ambito di tale giudizio, i ricorrenti - nel dedurre che la citata documentazione era necessaria per la loro difesa in giudizio - hanno proposto un'istanza, ai sensi dell'art. 116, comma 2, del cod. proc. amm., volta ad ottenere l'annullamento della nota del 1 luglio 2021, con cui la C. ha parzialmente respinto la richiesta di accesso, relativa:
i) alla documentazione e ai verbali;
ii) alla corrispondenza intercorsa tra le unità organizzative;
iii) alla corrispondenza intercorsa tra la C. e gli ordini professionali di appartenenza degli avvocati della consulenza legale, l'Avvocatura dello Stato e altri eventuali consulenti esterni dell'Istituto.
Con la nota del 1 luglio 2021, la C. ha accolto la domanda di accesso limitatamente alla corrispondenza con gli ordini professionali di appartenenza degli avvocati della consulenza legale e la ha invece respinta quanto alla rimanente documentazione, ritenendola afferente ad atti funzionali all'esercizio del potere regolamentare della C. che sono sottratti all'accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. c), della L. n. 241 del 1990.

2.- Il Tribunale amministrativo, con l'ordinanza del 15 luglio 2022, n. 10020, ha accolto l'istanza, ritenendo prevalenti le esigenze difensive, ed ha ordinato all'Amministrazione di consentire l'accesso ai documenti richiesti.
3.- La C. - sul presupposto che l'ordinanza del Tar avesse autonoma valenza decisoria - ha proposto appello, chiedendo sia la sospensione degli effetti dell'ordinanza sia il rigetto della domanda di accesso.
Nel giudizio si sono costituiti i ricorrenti di primo grado, eccependo l'inammissibilità dell'appello, poiché l'ordinanza impugnata del Tar avrebbe natura meramente istruttoria.
4.- La Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con l'ordinanza dell'8 settembre 2022, n. 4444, ha accolto la domanda cautelare limitatamente all'ordine di ostensione del parere dell'Avvocatura dello Stato, al fine di assicurare la tutela della riservatezza nei rapporti tra difensore e difeso e l'ha respinta per il resto.
La Sezione, con separata ordinanza del 28 settembre 2022, n. 8367, ha ravvisato un ***contrasto interpretativo sull'appellabilità dell'ordinanza resa in materia di accesso*** *nel corso del giudizio ed ha rimesso la questione all'esame dell'Adunanza Plenaria, formulando il seguente quesito di diritto: "se, nei confronti delle ordinanze con le quali il giudice di primo grado si pronuncia separatamente su di un'istanza di accesso proposta ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. amm., sia ammesso l'appello dinanzi al Consiglio di Stato, prima ancora che il giudizio di primo grado sia definito con sentenza".*
5.- La C. ha depositato, in vista della camera di consiglio, una memoria con la quale ha fatto presente di avere consentito, senza prestare acquiescenza, l'accesso ai documenti in esecuzione dell'ordine giudiziale e ha ribadito la necessità di qualificare l'ordinanza appellata come 'decisoria', anche per garantire una tutela effettiva che eviti un pregiudizio irreversibile conseguente alla ostensione dei documenti stessi.
6.- La causa è stata decisa all'esito della camera di consiglio del 16 novembre 2022.
Motivi della decisione
[…]
2.- La soluzione di tale questione impone in via preliminare di esaminare talune questioni generali relative: i) alla disciplina dell'accesso documentale; ii) ai mezzi di impugnazione; iii) ai mezzi di prova.
[…]
L'accesso può avere natura autonoma, quando la domanda è proposta, ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990, fuori dall'ambito di un procedimento amministrativo in corso.
In questo caso, l'accesso ha una finalità difensiva, nel senso che la conoscenza del documento è strumentale alla tutela di una situazione giuridica, che non presuppone necessariamente la proposizione di un giudizio.
Nel caso in cui la finalità sia di difesa giudiziale, la documentazione può rilevare sia nell'ambito di un processo amministrativo sia nell'ambito di un altro processo.
Il ricorso è proposto innanzi al giudice amministrativo nel rispetto di un rito speciale.
Il comma 1 dell'art. 116 del cod. proc. amm. prevede che contro le determinazioni o il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi "il ricorso è proposto entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla

formazione del silenzio, mediante notificazione all'amministrazione e ad almeno un controinteressato".
Si tratta di un'azione di annullamento del provvedimento espresso o tacito di diniego e di condanna al rilascio dei documenti richiesti.
Il processo si conclude con l'adozione di una sentenza in forma semplificata, che è appellabile con ricorso al Consiglio di Stato (art. 116, commi 4 e 5, cod. proc. amm.) e che, in caso di mancata esecuzione, può essere oggetto di una azione di ottemperanza (art. 112 cod. proc. amm.).
*2.2.- **In relazione ai mezzi di impugnazione, le decisioni appellabili sono quelle espressamente o implicitamente previste dal legislatore**.*
Le decisioni espressamente appellabili sono le sentenze adottate dai Tribunali amministrativi regionali (artt. 91 e 100 cod. proc. amm.) e le ordinanze cautelari adottate dai medesimi Tribunali (art. 62 cod. proc. amm.).
***Le decisioni implicitamente appellabili sono quelle che, a prescindere dalla forma esteriore, hanno un contenuto decisorio idoneo ad incidere su situazioni giuridiche e suscettibili di passare in giudicato ovvero di risolvere "in contraddittorio tra le parti una specifica controversia"** (cfr. la fondamentale ordinanza di questa Adunanza Plenaria 24 gennaio 1978, n. 1, che ha rilevato come l'art. 125 della Costituzione abbia previsto l'istituzione nella Regione di "organi di giustizia amministrativa di primo grado", con la conseguente regola della impugnabilità delle loro pronunce).*
2.3.- In relazione ai mezzi istruttori, il codice del processo amministrativo prevede, in attuazione del modello dispositivo con metodo acquisitivo, che: i) spetta alle parti l'onere di fornire gli elementi di prova nella loro disponibilità riguardanti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni (artt. 63, comma 1, e 64, comma 1), senza la necessità che le richieste istruttorie, rivolte direttamente al giudice, siano notificate alle altre parti; ii) il giudice può disporre, anche d'ufficio, l'acquisizione di informazioni e documenti utili nella disponibilità della pubblica amministrazione (artt. 63, comma 1, e 64, comma 2), nonché l'ispezione e l'esibizione di documenti in possesso di terzi (art. 63, comma 2); iii) il giudice deve valutare le prove secondo il suo prudente apprezzamento e può desumere argomenti di prova dal comportamento tenuto dalle parti nel corso del processo (art. 64, comma 4).
***Le ordinanze istruttorie, rilevando solo all'interno del giudizio, non sono appellabili**, in quanto "non possono mai pregiudicare la decisione della causa" e, di regola, possono essere modificate o revocate dal giudice che le ha pronunciate (art. 177 cod. proc. civ., applicabile anche al processo amministrativo, per il rinvio esterno di cui all'art. 39 cod. proc. amm.).*
3.- Sulla base di quanto esposto, va esaminata la questione dell'appellabilità dell'ordinanza che ha deciso sull'istanza di accesso ai documenti, depositata nel corso del processo.
3.1.- Nel suo testo originario, l'art. 25 della L. n. 241 del 1990 non disciplinava l'istanza di accesso depositata nel corso del processo amministrativo.
L'art. 17, comma 1, lett. b), della L. 11 febbraio 2005, n. 15, ha poi modificato il comma 4 del medesimo articolo 25 L. n. 241 del 1990, disponendo che in pendenza del giudizio amministrativo "il ricorso può essere proposto con istanza presentata al Presidente e depositata presso la segreteria della Sezione cui è assegnato il ricorso,

previa notifica all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio".

Il comma 2 dell'art. 116 cod. proc. amm. - nell'abrogare tacitamente l'art. 25, comma 4, così modificato - ha previsto che: "in pendenza di un giudizio cui la richiesta di accesso è connessa il ricorso di cui al comma 1 può essere proposto con istanza depositata presso la segreteria della Sezione cui è assegnato il ricorso principale previa notificazione all'amministrazione e agli eventuali controinteressati". La stessa norma ha disposto che: "l'istanza è decisa con ordinanza separatamente dal giudizio principale, ovvero con la sentenza che definisce il giudizio".

3.2.- Sulla portata applicativa di tale disposizione, si sono formati tre diversi orientamenti.

Un primo orientamento ritiene che si tratti di una vera e propria domanda di accesso ai documenti amministrativi, con qualificazione dell'ordinanza come avente natura decisoria (Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2019, n. 3936; Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 2018, n. 3028).

Tale ricostruzione valorizza la previsione che impone la notificazione dell'istanza all'Amministrazione e ai controinteressati.

Essa comporta che: i) sul piano sostanziale, si applica integralmente la disciplina dell'accesso, anche per quanto attiene alla portata dell'accesso difensivo, nel senso che la documentazione può essere rilasciata "senza verificare la concreta pertinenza degli atti con l'oggetto della controversia principale" (Cons. Stato, sez. V, n. 3936 del 2019, cit.); ii) sul piano processuale, l'ordinanza è autonomamente impugnabile con ricorso al Consiglio di Stato ed è suscettibile di esecuzione coattiva con la proposizione del ricorso per ottemperanza.

Un secondo orientamento - che la Sezione remittente condivide - ritiene che si tratti di una istanza istruttoria, con qualificazione dell'ordinanza come avente anch'essa natura istruttoria (Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2020, n. 1878; Cons. Stato, sez. III, 21 ottobre 2015, n. 806; Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2013, n. 3579).

Tale ricostruzione valorizza il riferimento, contenuto nell'art. 116, alla "connessione" dell'istanza con il giudizio in corso, che presuppone sempre un rapporto di "strumentalità in senso stretto" della documentazione richiesta per la definizione del giudizio principale e tiene conto dell'esigenza di evitare il "rischio di impugnazioni autonome su ordinanze istruttorie che in seguito potrebbero rivelarsi comunque superflue, qualora l'esito del giudizio di primo grado fosse favorevole a prescindere" (Cons. Stato, sez. VI, ord. n. 8367 del 2022, cit.).

Essa comporta che: i) sul piano sostanziale, non si applica la disciplina dell'accesso; ii) sul piano processuale, si applica il regime delle ordinanze istruttorie, con esclusione della loro appellabilità, con la possibilità della loro modifica e revoca da parte del giudice che le ha adottate (art. 177 cod. proc. civ. e art. 39 cod. proc. amm.) e con la possibilità, in caso di mancata esecuzione, di trarre argomenti di prova dal comportamento dell'amministrazione (art. 64, comma 4, cod. proc. amm.).

Un terzo orientamento, intermedio, ritiene che vadano distinte due tipologie di ordinanze: i) la prima ha natura decisoria ed è appellabile, quando è adottata applicando la normativa in materia di accesso ai documenti "senza passare al vaglio della pertinenza dei documenti in relazione al giudizio in corso" (Cons. Stato, sez. VI, 14 agosto 2020, n. 5036; si v. anche Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 5944; Cons. Stato, IV, 27 ottobre 2011, n. 5765; Cons. Stato, sez. III, 25 giugno

2010, n. 4068); ii) la seconda ha natura istruttoria e non è appellabile, quando è adottata avendo riguardo alla rilevanza della documentazione ai fini della decisione.
4.- L'Adunanza Plenaria ritiene che vada seguito l'orientamento per primo esposto, sia pure con alcune puntualizzazioni.
La tesi della "natura istruttoria" dell'ordinanza non può essere seguita per le ragioni poste a sostegno della tesi della "natura decisoria", che verranno indicate oltre.
La tesi della "natura variabile" dell'ordinanza non può essere seguita, perché la natura decisoria o meno di un provvedimento giudiziale va stabilita sulla base di criteri normativi.
La tesi della ***"natura decisoria"****, con conseguente appellabilità dell'ordinanza, va seguita per le seguenti ragioni.*
In primo luogo - sulla base del criterio di interpretazione letterale - l'art. 116 cod. proc. amm. prevede, al comma 2, che: i) "il ricorso di cui al comma 1" può essere proposto con istanza in pendenza di giudizio, il che evidenzia - per il rinvio effettuato all'accesso richiesto con ricorso autonomo - la sostanziale unitarietà del rimedio; ii) l'istanza deve essere notificata all'Amministrazione e agli eventuali controinteressati, che potrebbero anche essere diversi dalle parti già evocate in giudizio, il che evidenzia come il rispetto delle regole del contraddittorio sia coerente con la logica della natura decisoria dell'ordinanza.
In secondo luogo - sulla base del criterio di interpretazione storica - le norme vigenti, rispetto a quelle contenute nell'art. 17 della L. n. 15 del 2005, non qualificano più l'ordinanza in esame come "ordinanza istruttoria".
In terzo luogo - sulla base del criterio di interpretazione sistematica - il codice del processo amministrativo ha disciplinato distintamente la fase dell'istruttoria e l'istanza di accesso in corso del giudizio, con la conseguenza che non si possono sovrapporre gli istituti in esame (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 19 del 2020, cit., sulle differenze tra l'accesso documentale e le esigenze istruttorie, anche nel processo civile).
Del resto, la domanda di accesso ai documenti va rivolta all'Amministrazione e non al giudice, con impugnazione dell'eventuale provvedimento di rigetto nel rispetto del termine perentorio di trenta giorni, il che comporta che le istanze di accesso rivolte al giudice nel corso del processo vanno considerate vere e proprie istanze istruttorie.
In quarto luogo - sulla base dei criteri di interpretazione conforme a Costituzione - è necessario assicurare il diritto di difesa (artt. 24 e 113 Cost.; art. 1 cod. proc. amm.) dei controinteressati e della stessa pubblica amministrazione, qualora nel corso del processo sia emessa una ordinanza che accolga il ricorso ex art. 116, comma 2, cod. proc. amm. e consenta l'ostensione dei documenti richiesti.
Se non si permettesse, infatti, l'immediata appellabilità si potrebbe determinare, a seguito dell'ordine di esibizione e del conseguente obbligo della sua esecuzione, un pregiudizio irreversibile per il diritto alla riservatezza privata dei controinteressati e per le prerogative pubbliche dell'autorità che detiene i documenti.
Si tenga conto, inoltre, che, potendo la pubblica amministrazione e i controinteressati non coincidere con le parti del processo principale, se non si assegnasse valenza decisoria all'ordinanza le suddette parti oltre a subire il pregiudizio sopra indicato potrebbero anche non essere legittimate a proporre impugnazione autonoma avverso la sentenza che definisce la controversia.

Infine - sempre sulla base del criterio di interpretazione conforme a Costituzione - il principio del doppio grado di giudizio (art. 125 Cost.) impone, in presenza di provvedimenti aventi contenuto decisorio, di consentire alle parti di proporre appello (cfr. Corte cost. n. 8 del 1982; Cons. Stato, Ad. plen. n 1 del 1978, cit.).

5.- Sulla base di quanto esposto, ***deve ritenersi che l'ordinanza che esamina l'istanza di accesso proposta nel corso di giudizio ha valenza decisoria, in quanto incide su situazioni giuridiche diverse rispetto a quelle oggetto del giudizio principale, così come avviene nel caso di ricorso proposto in via autonoma****.*

Rispetto a quest'ultimo rimangono tuttavia talune peculiarità.

La prima peculiarità risiede nel fatto che in questo caso ***si tratta di un accesso difensivo "qualificato"*** *dalla circostanza che la documentazione richiesta deve essere strumentale alla tutela delle situazioni giuridiche che sono state fatte valere in uno specifico processo amministrativo in corso di svolgimento. In questo senso si spiega anche il riferimento alla "connessione", contenuto nel secondo comma dell'art. 116 cod. proc. amm. Si tratta di una "strumentalità in senso ampio", in quanto la valutazione che deve essere effettuata dal giudice non è soltanto volta a verificare la possibile rilevanza del documento per la definizione del giudizio, ma può servire anche per risolvere in via stragiudiziale la controversia, per proporre una nuova impugnazione ovvero ancora una diversa domanda di tutela innanzi ad altra autorità giudiziaria.*

La seconda peculiarità risiede nel fatto che ***la disposizione in esame consente al giudice di non decidere in ordine all'istanza di accesso con ordinanza, ma di deciderla con la sentenza che definisce il giudizio****. Questa previsione si spiega proprio nella logica della "connessione" della domanda con il giudizio in corso, che potrebbe indurre il giudice della causa principale a rinviare, ad esempio, la decisione incidentale sull'accesso al momento di adozione della sentenza, qualora ritenga che quella documentazione non risulti necessaria ai fini della definizione del giudizio. Tale soluzione consente maggiore celerità allo svolgimento del processo senza incidere sulla tutela della parte, in quanto la decisione è solo rinviata alla fase conclusiva del processo stesso.*

6.- L'Adunanza Plenaria, pertanto, afferma il seguente ***principio di diritto: "l'ordinanza resa nel corso del processo di primo grado sull'istanza di accesso documentale ai sensi dell'art. 116, secondo comma, cod. proc. amm., è appellabile innanzi al Consiglio di Stato"***».

9. RAPPORTI TRA ACCESSO DOCUMENTALE E ALTRI ISTITUTI PARTECIPATIVI O PROCESSUALI (16)

a. Accesso civico e accesso civico generalizzato (5)

Cons. di Stato, Sez. VI, 13 agosto 2019, sentenza n. 5702

Fattispecie relativa a un accesso agli atti concernenti provvedimenti in materia edilizia - rapporti con l'accesso civico: diversa utilità dei due istituti - rapporto di complementarietà.

«*- il sig. O.A., titolare in S.F. di taluni esercizi di somministrazione di alimenti e bevande siti in edifici tuttora soggetti a procedimenti di condono edilizio, ha instaurato un lungo e articolato contenzioso col Comune di Serrara Fontana, con riguardo sia all'improcedibilità della sua istanza di agibilità (art. 35 della L. 28 febbraio 1985, n. 47) nell'immobile soggetto a sanatoria, sia alla sospensione dell'attività commerciale nei locali colà ubicati;*

- avendo il TAR Napoli respinto i ricorsi del sig. A. su entrambe le questioni con la sentenza n. 3100/2018, egli, per meglio difendersi nel giudizio d'appello, il 25 giugno 2018 ha proposto a detto Comune un'istanza d'accesso ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. 7 agosto 1990, n. 241 e degli artt. 5 e ss. del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i.;

[…]

- con provvedimento prot. n. (...) del 10 luglio 2018, notificato il successivo giorno 12, il Comune ha respinto tal istanza, poiché: a) con la sentenza n. 3100/2018 il TAR non s'è pronunciato sulla legittimità, o meno, delle agibilità provvisorie per gli edifici pendente il loro condono, né sulla c.d. "continuità d'uso", donde l'assenza d'ogni interesse all'ostensione degli atti richiesti; b) sono inammissibili le istanze di accesso rivolte ad un controllo generalizzato o ispettivo sull'operato della P.A.; c) l'accesso "civico" non può esser adoperato in modo distorto o divenire causa di intralcio dell'azione amministrativa (in particolare, mercé istanze "massive") e, comunque, quella proposta al soddisfacimento d'un interesse non già di valenza pubblica, bensì di natura solo privata, individuale ed egoistica; d) gli atti richiesti non sono soggetti a pubblicazione obbligatoria;

*- **se non sfugge l'uso pratico dell'accesso civico perlopiù per aggirare i limiti posti dall' art. 24 della L. n. 241 del 1990, a ben vedere il rapporto tra tali due tipi di accesso è non già di continenza, ma di scopo e, quindi, di diversa utilità ritraibile**, visto che l'accesso procedimentale, fin dalla stesura originale dell'art. 22, co. 1 della L. n. 241 del 1990, è preordinato a soddisfare un interesse specifico ma strumentale di chi lo fa valere per ottenere un qualcos'altro che sta dietro alla (e si serve della) conoscenza incorporata nei dati o nei documenti accessibili, donde il forte accento che le norme pongono sulla legittimazione e sui limiti connessi;*

[…]

- per contro, ***l'accesso civico generalizzato soddisfa un'esigenza di cittadinanza attiva, incentrata sui doveri inderogabili di solidarietà democratica, di controllo sul funzionamento dei pubblici poteri e di fedeltà alla Repubblica e non su libertà singolari, onde tal accesso non può mai essere egoistico****, poiché qui l'accento cade sul "diritto" non agli open data, che ne sono il mero strumento, bensì al controllo e la verifica democratica della gestione del potere pubblico (o dei concessionari pubblici), e ciò anche oltre la mera finalità anticorruttiva, che pur essendo stata la matrice dell'accesso civico, non ne esaurisce le ragioni;*
- pertanto, l'accesso civico, che concerne anche e soprattutto gli atti e documenti non pubblicati o che la PA non ha inteso pubblicare, non è tuttavia utilizzabile come surrogato dell'altro, qualora si perdano o non vi siano i presupposti di quest'ultimo, perché serve ad un fine distinto, talvolta cumulabile, ma sempre inconfondibile».

Cons. di Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, sentenza n. 10

Fattispecie relativa all'accesso agli atti dell'esecuzione di un contratto di appalto, finalizzato alla verifica, da parte dell'istante non aggiudicataria, del rispetto del capitolato tecnico e dell'offerta presentata dall'aggiudicataria - rapporto tra accesso documentale e accesso civico - istanze di accesso non ricondotte espressamente a una delle due discipline: potere-dovere della pubblica amministrazione di valutare la sussistenza dei requisiti di entrambi gli istituti per soddisfare l'anelito ostensivo del privato - istanze espressamente qualificate del privato ai sensi della legge n. 241 del 1990: non necessità per la P.A. di verificare la sussistenza dei requisiti dell'accesso civico generalizzato - divieto di *mutatio libelli* in giudizio e di riqualificazione dell'istanza da parte del giudice amministrativo - riconoscimento dell'interesse concreto e attuale all'eventuale risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario, con conseguenti scorrimento della graduatoria o riedizione della gara - esperibilità dell'accesso civico generalizzato nella fase esecutiva dei contratti pubblici.

«1. L'odierna appellante, D. s.r.l., ha proposto ricorso avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana avverso la nota dall'Azienda U.T. del 2 gennaio 2019 (di qui in avanti, per brevità, l'Azienda), che reca il diniego dell'istanza di accesso agli atti, presentata il 6 dicembre 2018, avente ad oggetto i documenti relativi all'esecuzione del "Servizio Integrato Energia per le Pubbliche Amministrazioni", svolto dal r.t.i. composto dal C.N. Società Cooperativa (di seguito, per brevità, CNS) e dalle società Prima Vera - Exitone - Termotecnia Sebina - SOF.
1.1. A supporto di tale richiesta, l'appellante ha esposto di essere titolare di uno specifico interesse, qualificato e differenziato, avendo partecipato alla gara per l'affidamento del servizio in oggetto, nella qualità di mandante del r.t.i. costituito con

altre società, classificatosi al secondo posto della graduatoria, relativa al lotto n. 5, concernente la Regione Toscana.
1.2. La dichiarata finalità dell'accesso era quella di verificare se l'esecuzione del contratto si stesse svolgendo nel rispetto del capitolato tecnico e dell'offerta migliorativa presentata dall'aggiudicataria, poiché l'accertamento di eventuali inadempienze dell'appaltatore avrebbe determinato l'obbligo della pubblica amministrazione di procedere alla risoluzione del contratto e al conseguente affidamento del servizio alla stessa appellante, secondo le regole dello scorrimento della graduatoria di cui all'art. 140 del D.Lgs. n. 163 del 2006, applicabile ratione temporis alla vicenda in esame.
1.3. L'istanza non si è richiamata espressamente ed esclusivamente alla disciplina dell'accesso documentale, prevista dalla L. n. 241 del 1990, o a quello dell'accesso civico generalizzato, introdotto dal D.Lgs. n. 97 del 2016.
1.4. L'atto di diniego di accesso, opposto dalla pubblica amministrazione, è incentrato sulla motivazione per la quale "la documentazione richiesta concerne una serie di dati inerenti ad aspetti relativi all'esecuzione del rapporto contrattuale scaturito dalla gara in oggetto, e perciò ricompresi nel concetto più generale di atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici", con la conseguente applicazione dei limiti, stabiliti dalla L. n. 241 del 1990, tra i quali [quelli] *connessi alla necessaria titolarità, in capo al richiedente l'accesso, di un interesse qualificato.*
1.5. Secondo l'Azienda, D. s.r.l. non avrebbe dimostrato la concreta esistenza di una posizione qualificata, idonea a giustificare l'istanza di accesso.
1.6. In ogni caso, a parere dell'Azienda, l'istanza di accesso non può essere accolta nemmeno in base alla disciplina dell'accesso civico generalizzato, poiché tale normativa non trova applicazione nel settore dei contratti pubblici.
2. L'odierna appellante, come si è premesso (1), ha impugnato ai sensi dell'art. 116 c.p.a. avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana il diniego di accesso, articolando due motivi, e ne ha chiesto l'annullamento.
[…]
2.4. Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con la sentenza n. 577 del 17 aprile 2019, ha respinto il ricorso.
[…]
3. Avverso tale sentenza ha proposto [appello n.d.r.] *D. s.r.l.* […]
3.2. Con l'ordinanza n. 8501 del 16 dicembre 2019 la III Sezione di questo Consiglio di Stato, nel ravvisare un contrasto giurisprudenziale in ordine alle questioni oggetto del giudizio, ha rimesso a questa Adunanza plenaria tre quesiti:
a) se sia configurabile, o meno, in capo all'operatore economico, utilmente collocato nella graduatoria dei concorrenti, determinata all'esito della procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente, la titolarità di un interesse giuridicamente protetto, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva delle prestazioni, in vista della eventuale sollecitazione del potere dell'amministrazione di provocare la risoluzione per inadempimento dell'appaltatore

e il conseguente interpello per il nuovo affidamento del contratto, secondo la regole dello scorrimento della graduatoria;
b) se la disciplina dell'accesso civico generalizzato, di cui al D.Lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97 del 2016, sia applicabile, in tutto o in parte, in relazione ai documenti relativi alle attività delle amministrazioni disciplinate dal codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, inerenti al procedimento di evidenza pubblica e alla successiva fase esecutiva, ferme restando le limitazioni ed esclusioni oggettive previste dallo stesso codice;
c) se, in presenza di una istanza di accesso ai documenti espressamente motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale di cui alla L. n. 241 del 1990, o ai suoi elementi sostanziali, la pubblica amministrazione, una volta accertata la carenza del necessario presupposto legittimante della titolarità di un interesse differenziato in capo al richiedente, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990, sia comunque tenuta ad accogliere la richiesta, qualora sussistano le condizioni dell'accesso civico generalizzato, di cui al D.Lgs. n. 33 del 2013; e se di conseguenza il giudice, in sede di esame del ricorso avverso il diniego di una istanza di accesso motivata con riferimento alla disciplina ordinaria, di cui alla L. n. 241 del 1990 o ai suoi presupposti sostanziali, abbia il potere-dovere di accertare la sussistenza del diritto del richiedente, secondo i più ampi parametri di legittimazione attiva stabiliti dalla disciplina dell'accesso civico generalizzato.
[…]
8. Così impostato l'ordo quaestionum, secondo la loro necessaria consecuzione logica, occorre anzitutto esaminare il terzo quesito, posto dall'ordinanza, divenuto primo.
8.1. ***L'istanza di accesso documentale ben può concorrere con quella di accesso civico generalizzato e la pretesa ostensiva può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento tanto all'una che all'altra forma di accesso****.*
8.2. L'art. 5, comma 11, del D.Lgs. n. 33 del 2013 ammette chiaramente il concorso tra le diverse forme di accesso, allorquando specifica che restano ferme, accanto all'accesso civico c.d. semplice (comma 1) e quello c.d. generalizzato (comma 2), anche "le diverse forme di accesso degli interessati previste dal capo V della L. 7 agosto 1990, n. 241".
8.3. ***La giurisprudenza di questo Consiglio è consolidata e uniforme nell'ammettere il concorso degli accessi, al di là della specifica questione qui controversa circa la loro coesistenza in rapporto alla specifica materia dei contratti pubblici****: "nulla infatti, nell'ordinamento, preclude il cumulo anche contestuale di differenti istanze di accesso" (v., sul punto, Cons. St., sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503).*
8.4. ***Il solo 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 sostanzialmente 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.

[…]

8.6. Con riferimento al dato procedimentale, infatti, ***in materia di accesso opera il principio di stretta necessità, che si traduce nel principio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto****,* ***con il divieto di vincolare l'accesso a rigide regole formali che ne ostacolino la soddisfazione****.*

[…]

9.5. Correttamente l'Azienda appellata, come del resto rileva l'ordinanza di rimessione, ha qualificato ed esaminato l'istanza di D. s.r.l. anche sotto il profilo dell'aspetto civico generalizzato, per quanto sia poi giunta ad escludere l'applicazione della relativa disciplina al caso di specie sulla base di argomenti non condivisibili.

9.6. A fronte di una istanza, come quella dell'odierna appellante, che non fa riferimento in modo specifico e circostanziato alla disciplina dell'accesso procedimentale o a quella dell'accesso civico generalizzato e non ha inteso ricondurre o limitare l'interesse ostensivo all'una o all'altra disciplina, ma si muove sull'incerto crinale tra l'uno e l'altro, ***la pubblica amministrazione ha il dovere di rispondere, in modo motivato, sulla sussistenza o meno dei presupposti per riconoscere i presupposti dell'una e dell'altra forma di accesso****, laddove essi siano stati comunque, e sostanzialmente, rappresentati nell'istanza.*

[…]

9.8. In questo senso si è espresso anche il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione nella Circolare n. 2 del 6 giugno 2017 sull'Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA) - di qui in avanti, per brevità, Circolare FOIA n. 2/2017 - laddove, nel valorizzare il criterio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo, ha chiarito al 2.2 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"****.*

10. ***Solo ove l'istante abbia inteso, espressamente e inequivocabilmente, limitare l'interesse ostensivo ad uno specifico profilo, quello documentale o quello civico, la pubblica amministrazione dovrà limitarsi ad esaminare quello specifico profilo****, senza essere tenuta a pronunciarsi sui presupposti dell'altra forma di accesso, non richiesta dall'interessato.*

10.1. Ma non è questo il caso in esame ove, a fronte di una istanza formulata in modo indistinto, duplice o, se si preferisce, "ancipite" nella quale D. s.r.l. sembra rappresentare ora un proprio interesse specifico, quale seconda classificata, e ora un più generale interesse collaborativo con la pubblica amministrazione nell'interesse pubblico, l'Azienda ha vagliato l'esistenza dei presupposti per consentire sia l'una che l'altra forma di accesso. Né si pongono problemi di garanzia del contraddittorio, in quanto l'Azienda ha interpellato la controinteressata C.N., che ha manifestato la sua opposizione all'istanza.

[…]
11.1. Al riguardo, deve ritenersi che, ***in presenza di una istanza di accesso ai documenti espressamente motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale della L. n. 241 del 1990, o ai suoi elementi sostanziali, la pubblica amministrazione, una volta accertata la carenza del necessario presupposto legittimante della titolarità di un interesse differenziato in capo al richiedente, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. b), della L. n. 241 del 1990, non può esaminare la richiesta di accesso civico generalizzato****, a meno che non sia accertato che l'interessato abbia inteso richiedere, al di là del mero riferimento alla L. n. 241 del 1990, anche l'accesso civico generalizzato** *e non abbia inteso limitare il proprio interesse ostensivo al solo accesso documentale, uti singulus.*
11.2. Diversamente, infatti, la pubblica amministrazione si pronuncerebbe, con una sorta di diniego difensivo "in prevenzione", su una istanza, quella di accesso civico generalizzato, mai proposta, nemmeno in forma, per così dire, implicita e/o congiunta o, comunque, ancipite dall'interessato, che si è limitato a richiedere l'accesso ai sensi della L. n. 241 del 1990.
11.3. ***Ne discende che al giudice amministrativo, in sede di esame del ricorso avverso il diniego di una istanza di accesso motivata con riferimento alla disciplina ordinaria, di cui alla L. n. 241 del 1990 o ai suoi presupposti sostanziali, è precluso di accertare la sussistenza del diritto del richiedente secondo i più ampi parametri di legittimazione attiva stabiliti dalla disciplina dell'accesso civico generalizzato****, stante l'impossibilità di convertire, in sede di ricorso giurisdizionale, il titolo dell'accesso eventualmente rappresentato all'amministrazione sotto l'uno o l'altro profilo.*
11.4. ***Deve trovare in questo senso conferma l'orientamento, già espresso da questo Consiglio di Stato, secondo cui è preclusa la possibilità di immutare, anche in corso di causa, il titolo della formalizzata actio ad exhibendum, pena la violazione del divieto di mutatio libelli e di introduzione di ius novorum*** *(cfr. Cons. St., sez. IV, 28 marzo 2017, n. 1406; Cons. St., sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817; Cons. St., sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503).*
11.5. In altri termini, electa una via in sede procedimentale, alla parte è preclusa la conversione dell'istanza da un modello all'altro, che non può essere né imposta alla pubblica amministrazione né ammessa - ancorché su impulso del privato - in sede di riesame o di ricorso giurisdizionale, ferma restando però, come si è già rilevato, la possibilità di strutturare in termini alternativi, cumulativi o condizionati la pretesa ostensiva in sede procedimentale.
[…]
12. Il secondo quesito posto a questa Adunanza plenaria consiste nel chiarire se sia configurabile, o meno, in capo all'operatore economico, utilmente collocato nella graduatoria dei concorrenti, determinata all'esito della procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente, la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. b), della L. n. 241 del 1990, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva delle prestazioni, in vista della eventuale sollecitazione del potere

dell'amministrazione di provocare la risoluzione per inadempimento dell'appaltatore e il conseguente interpello per il nuovo affidamento del contratto, secondo la regole dello scorrimento della graduatoria.

12.1. Diversamente da quanto ha ritenuto il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nella sentenza qui impugnata, e nel condividere, invece, le osservazioni esposte dall'ordinanza di rimessione, ***questa Adunanza plenaria ritiene che gli operatori economici, che abbiano preso parte alla gara, sono legittimati ad accedere agli atti della fase esecutiva, con le limitazioni di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 50 del 2016, purché abbiano un interesse attuale, concreto e diretto a conoscere tali atti****.*

12.2. La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato è univoca nell'ammettere l'accesso documentale, ricorrendone le condizioni previste dagli artt. 22 e ss. dell'art. 241 del 1990, anche agli atti della fase esecutiva (v., ex plurimis, Cons. St., sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1115) laddove funzionale, ad esempio, a dimostrare, attraverso la prova dell'inadempimento delle prestazioni contrattuali, l'originaria inadeguatezza dell'offerta vincitrice della gara, contestata dall'istante nel giudizio promosso contro gli atti di aggiudicazione del servizio.

12.3. L'accesso documentale agli atti della fase esecutiva è ammesso espressamente dallo stesso art. 53, comma 1, del D.Lgs. n. 50 del 2016, laddove esso rimette alla disciplina degli artt. 22 e ss. della l. n. 241 del 1990, "il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici", ma anche e più in generale dalla L. n. 241 del 1990, richiamata dall'art. 53 testé citato.

[…]

12.6. ***Esiste, in altri termini, una rilevanza pubblicistica (anche) della fase di esecuzione del contratto****, dovuta alla compresenza di fondamentali interessi pubblici, che comporta una disciplina autonoma e parallela rispetto alle disposizioni del codice civile - applicabili "per quanto non espressamente previsto dal presente codice e negli atti attuativi": art. 30, comma 8, del d. lgs. n. 50 del 2016) - e questa disciplina si traduce sia nella previsione di disposizioni speciali nel codice dei contratti pubblici (artt. 100-113-bis del D.Lgs. n. 50 del 2016), sia in penetranti controlli da parte delle autorità preposte a prevenire e a sanzionare l'inefficienza, la corruzione o l'infiltrazione mafiosa manifestatasi nello svolgimento del rapporto negoziale.*

[…]

14.1. L'esecuzione del pubblico contratto o della pubblica concessione, se riguardata infatti anche dal necessario versante del diritto amministrativo e delle norme del codice dei contratti pubblici, che pure la regolano in ossequio ai dettami del diritto dell'Unione, non è una "terra di nessuno", un rapporto rigorosamente privatistico tra la pubblica amministrazione e il contraente escludente qualsivoglia altro rapporto o interesse, ma è invece soggetta, oltre al controllo dei soggetti pubblici, anche alla verifica e alla connessa conoscibilità da parte di eventuali soggetti controinteressati al subentro o, se del caso, alla riedizione della gara.

14.2. L'interesse legittimo degli operatori economici nel settore dei rapporti contrattuali e concessori pubblici ha assunto ormai una configurazione di ordine anche solo strumentale, certo inedita nella sua estensione, ma di sicuro impatto sistematico.

[…]

15. Tanto chiarito sulla sussistenza di un interesse, e sulla conseguente legittimazione che deriva dalla titolarità dello stesso, alla conoscenza dello svolgimento del rapporto contrattuale, ***occorre però, ai fini dell'accesso, che l'interesse dell'istante, pur in astratto legittimato, possa considerarsi concreto, attuale, diretto, e, in particolare, che preesista all'istanza di accesso e non ne sia, invece, conseguenza****; in altri termini, che l'esistenza di detto interesse - per il verificarsi, ad esempio, di una delle situazioni che legittimerebbe o addirittura imporrebbe la risoluzione del rapporto con l'appaltatore, ai sensi dell'art. 108, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 50 del 2016, e potrebbero indurre l'amministrazione a scorrere la graduatoria - sia anteriore all'istanza di accesso documentale che, quindi, non deve essere impiegata e piegata a "costruire" ad hoc, con una finalità esplorativa, le premesse affinché sorga ex post.*

15.1. ***Diversamente, infatti, l'accesso documentale assolverebbe ad una finalità, espressamente vietata dalla legge, perché preordinata ad un non consentito controllo generalizzato sull'attività, pubblicistica o privatistica, delle pubbliche amministrazioni*** *(art. 24, comma 4, della L. n. 241 del 1990).*

[…]

15.5. E ***proprio nella distanza che intercorre tra bisogno di conoscenza e desiderio di conoscenza sta del resto il tratto distintivo che, al di là di ulteriori aspetti, connota l'accesso documentale rispetto a quello civico generalizzato****, nel quale la conoscenza si atteggia quale diritto fondamentale (c.d. right to know), in sé, che è premessa autonoma e fondamentale per l'esercizio di qualsivoglia altro diritto.*

16. Alla luce delle premesse sin qui svolte, ***nel caso di specie deve però negarsi che sussista un interesse anche solo strumentale, nel senso sopra descritto, alla conoscenza di tali atti in capo a D. s.r.l., che nemmeno ha adombrato nella propria istanza****, come pure ha rammentato l'ordinanza di rimessione,* ***l'esistenza di un qualsivoglia inadempimento****, essendosi limitata ad allegare, nella stessa istanza, che "eventuali inadempienze rispetto ai suddetti obblighi comporterebbero con ogni probabilità la risoluzione del contratto per inadempimento, ed il conseguente affidamento del servizio alla scrivente società, nella sua qualità di mandante dell'ATI seconda in graduatoria".*

[…]

16.2. ***Si rivela, così, nella fattispecie in esame, un'istanza di accesso con finalità meramente esplorativa****, finalizzata ad acclarare se un inadempimento vi sia, che presupporrebbe, in capo agli altri operatori economici, un inammissibile ruolo di vigilanza sulla regolare esecuzione delle prestazioni contrattuali e sull'adempimento delle proprie obbligazioni da parte dell'aggiudicatario.*

[…]

17. Escluso che, almeno nel caso di specie, sia applicabile l'accesso documentale di cui alla L. n. 241 del 1990, occorre esaminare ora conseguentemente l'ultimo quesito, posto dall'ordinanza di rimessione, e cioè se la disciplina dell'accesso civico generalizzato, di cui al D.Lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97 del 2016, sia applicabile, in tutto o in parte, in relazione ai documenti relativi alle attività delle amministrazioni disciplinate dal codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, inerenti al procedimento di evidenza pubblica e alla successiva fase esecutiva, ferme restando le limitazioni ed esclusioni oggettive previste dallo stesso D.Lgs. n. 33 del 2013.

[…]

18.2. L'art. 53, comma 1, del D.Lgs. n. 50 del 2016 prevede, a sua volta, che "il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241".

18.3. Come ben ha rammentato l'ordinanza di rimessione, che ha offerto un esaustivo quadro del dibattito giurisprudenziale, sulla possibilità di ammettere l'accesso civico generalizzato la giurisprudenza stessa di questo Consiglio di Stato, non meno di quella di primo grado, si è attestata su due posizioni, contrastanti, che fanno capo, rispettivamente, alla sentenza della sez. III, 5 giugno 2019, n. 3780 e alle sentenze gemelle della sez. V, 2 agosto 2019, n. 5502 e n. 5503.

[…]

22. ***Questa Adunanza plenaria ritiene che l'accesso civico generalizzato debba trovare applicazione, per le ragioni che si esporranno, anche alla materia dei contratti pubblici.***

[…]

38. L'Adunanza plenaria, conclusivamente, enuncia, sulle questioni postele, i seguenti princìpi di diritto, anche ai sensi dell'art. 99, comma 5, c.p.a.:

a) ***la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della L. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adìto ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso****, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento;*

b) ***è ravvisabile un interesse concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990, e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara, purché tale istanza non si traduca in una generica***

volontà da parte del terzo istante di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale*;*

c) ***la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici,*** *non ostandovi in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della L. n. 241 del 1990, che non esenta in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma resta ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza*».

Cons. di Stato, Sez. IV, 20 aprile 2020, sentenza n. 2496

Fattispecie relativa alla richiesta di accesso civico generalizzato a dati SIRIS inerenti all'organizzazione e al funzionamento del Corpo della Guardia di Finanza - rapporti con l'accesso documentale - principio di integrazione e complementarietà dei due istituti.

«1. La presente controversia ha per oggetto l'appello proposto dall'avv. G.F. - a titolo personale e nella qualità di direttore dello Sportello Efficienza, Trasparenza, Partecipazione e Legalità dell'Associazione F.C. - avverso la sentenza del T.a.r. per il Lazio n. 6158 del 17 maggio 2019, che ha rigettato il ricorso dell'appellante nei confronti del provvedimento di diniego concernente la sua istanza di accesso civico generalizzato.

[…]

2.1. Con l'istanza, il signor F. ha premesso:

- che la Guardia di Finanza pubblica sul proprio sito istituzionale i dati, espressi in unità, del personale in servizio alla data del 31 dicembre di ciascun anno;

- che, secondo quanto indicato nel sito istituzionale, il Corpo è strutturato in: Comando Generale; Comandi e Organi ripartiti: a seconda che svolgano "compiti di indirizzo e controllo delle attività operative" (Comandi Territoriali, con competenza Interregionale, Regionale e Provinciale, Comandi Speciali ed Aeronavali); o svolgano compiti "direttamente esecutivi dei servizi" (Nuclei di Polizia Tributaria, Nuclei Speciali, Gruppi, Reparti Operativi minori, Stazioni Navali, Sezioni Operative Navali e Sezioni Aeree); Comandi, Istituti di Istruzione e Centro di Reclutamento; Comandi e Reparti di Supporto Tecnico, Logistico e Amministrativo; Comandi e Reparti non classificabili nei precedenti;

- che la Guardia di Finanza dispone dal 1997 di un sistema informativo activity based, denominato S.I.Ris. (Sistema informativo sugli Impieghi delle Risorse umane), il quale permette la conoscenza immediata e puntuale dell'esatto numero

di "ore/persona" effettivamente impiegate da ciascun singolo Reparto e distinte sulla base di codici: "E" (esecuzione), per le attività di produzione diretta dei servizi istituzionali; "C" (comando), per le attività di indirizzo e controllo; "F" (funzionamento), per le attività strumentali e di supporto alla produzione diretta;
- che la Guardia di Finanza risulta strutturata su almeno cinque livelli gerarchici (nazionale, interregionale, regionale, provinciale e di esecuzione dei servizi istituzionali);
-che lo "Sportello nazionale Etpi" del quale è direttore, intende valutare i costi di funzionamento degli attuali cinque livelli gerarchici:
- che i dati delle ore/persona del sistema informativo S.I.Ris., tutti nella piena e immediata disponibilità degli archivi centralizzati dell'Amministrazione, costituiscono dati "meramente numerici" ai quali, pertanto, non è applicabile la normativa in materia di protezione dei dati personali.
2.1.1. Sulla base delle suddette premesse, l'istante ha richiesto: - il numero totale di ore/persona impiegate in attività di produzione diretta (codici "E") nell'intero territorio nazionale, espresso in modo aggregato e non distinto per singole missioni istituzionali (i cosiddetti "Segmenti").
[…]
2.2. L'Amministrazione (con provvedimento prot. n.(...) del 26 ottobre 2018) ha respinto l'istanza, ritenendo che in ordine ai dati richiesti, totalmente o parzialmente intesi, sussistono eccezioni alla loro ostensione, ai sensi dell'articolo 5-bis, commi 1 e 3, del D.Lgs. n. 33 del 2013.
[…]
Il Collegio condivide e fa proprie le argomentazioni del primo giudice, che ha fatto corretta applicazione del nuovo istituto dell'accesso civico generalizzato, così come delineato - da ultimo e successivamente alla sentenza del T.a.r. - dall'Adunanza plenaria n. 10 del 2 aprile 2020.
*6.1. Infatti, **il T.a.r.**, come risulterà chiaro dal prosieguo, **ha ricondotto la fattispecie nell'ambito del nuovo accesso generalizzato finalizzato al controllo diffuso**, non ravvisando la presenza di eccezioni assolute - previste dal legislatore per garantire un livello di protezione massima a determinati interessi, ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico - ma procedendo con approccio restrittivo a valutare il pregiudizio per il c.d. interesse-limite contrapposto, nell'ottica del riscontro del pregiudizio concreto che connota le c.d. eccezioni relative.*
[…]
escludere dall'accesso generalizzato, oltre che da quello cd. semplice, la documentazione suscettibile di rivelare gli aspetti organizzativi - nell'ambito dei quali è essenziale la componente delle risorse umane - costituenti i punti di forza o di debolezza dell'organizzazione delle funzioni pubbliche tutelate, è coerente con l'obiettivo di evitare che la conoscenza di tali informazioni venga utilizzata per mettere in pericolo le funzioni primarie dello Stato. E tale obiettivo è conseguito, in una equilibrata applicazione del limite previsto dall'art. 5-bis, comma 1, lett. a), b) e c), del D.Lgs. n. 33 del 2013, secondo un canone di proporzionalità, proprio del test del danno, rispetto alle eccezioni

assolute richiamate dal comma 3 dello stesso articolo, attraverso il rinvio ad interessi che già erano oggetto di protezione rispetto all'accesso cd. semplice.

[…]

9.1. I principi affermati e rilevanti rispetto al caso di specie, possono così essere sintetizzati:

a) la disciplina delle eccezioni assolute al diritto di accesso generalizzato è coperta da una riserva di legge, desumibile in modo chiaro dall'art. 10 CEDU, - secondo il quale la libertà di espressione include "la libertà di ricevere... informazioni... senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche", e ***l'esercizio delle libertà garantite "può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica" alla tutela di una serie di interessi, pubblici e privati - quale norma interposta ai sensi dell'art. 117 Cost., e la loro interpretazione non può che essere stretta, tassativizzante****;*

b) ricostruita così la natura del c.d. accesso civico generalizzato, quale "terza generazione" del diritto all'accesso, occorre interrogarsi sulle c.d. eccezioni assolute, previste dall' art. 5-bis, comma 3;

c) questa disposizione dètta, a ben vedere, ***tre ipotesi di eccezioni assolute: i documenti coperti da segreto di Stato; gli altri casi di divieti previsti dalla legge, compresi quelli in cui l'accesso è subordinato al rispetto di specifiche condizioni, modalità e limiti; le ipotesi contemplate dall'art. 24, comma 1, della L. n. 241 del 1990****;*

d) le eccezioni assolute sono state previste dal legislatore per garantire un livello di protezione massima a determinati interessi, ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico, come è in modo emblematico per il segreto di Stato, sicché il legislatore ha operato già a monte una valutazione assiologica e li ha ritenuti superiori rispetto alla conoscibilità diffusa di dati e documenti amministrativi;

e) in questo caso la pubblica amministrazione esercita un potere vincolato, che deve essere necessariamente preceduto da un'attenta e motivata valutazione in ordine alla ricorrenza, rispetto alla singola istanza, di una eccezione assoluta e dalla sussunzione del caso nell'ambito dell'eccezione assoluta, che è di stretta interpretazione;

f) l'endiadi "segreti e altri divieti di divulgazione" - deve essere sottoposta a una interpretazione tassativizzante evitando una scomposizione che renda autonomi i limiti gli uni dagli altri, tanto in virtù di una lettura sistematica, costituzionalmente e convenzionalmente orientata;

g) ***la disposizione non può essere intesa nel senso di esentare dall'accesso generalizzato interi ambiti di materie per il sol fatto che esse prevedano casi di accesso limitato e condizionato, compresi quelli regolati dalla L. n. 241 del 1990, perché, se così fosse, il principio di specialità condurrebbe sempre all'esclusione di quella materia dall'accesso, con la conseguenza, irragionevole, che la disciplina speciale o, addirittura, anche quella generale dell'accesso documentale, in quanto e per quanto richiamata per relationem***

dalla singola disciplina speciale, assorbirebbe e "fagociterebbe" l'accesso civico generalizzato*;*

h) verrebbe meno così, radicalmente, il concorso tra le due forme di accesso - documentale e generalizzato - che, per quanto problematico, è fatto salvo dall'art. 5, comma 11, del D.Lgs. n. 33 del 2013, che mantiene ferme "le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della L. 7 agosto 1990, n. 241";

i) ***l'art. 5-bis, comma 3, del D.Lgs. n. 33 del 2013 ha inteso rammentare che vi sono appunto casi di eccezioni assolute, come quello del segreto di Stato, o altri, previsti dalle varie leggi settoriali****;*

l) per tali casi, anche quando dette leggi richiamino i limiti generali dell'art. 24, comma 1, della L. n. 241 del 1990, il rispetto delle specifiche restrizioni fissate dalla legge all'accesso, per la ratio ad esse sottesa, preclude la conoscibilità generalizzata (ma giammai per interi ambiti di materie), in quanto l'accessibilità totale di dati e documenti è radicalmente incompatibile o con la tipologia di documento o con la particolare sensibilità dell'interesse protetto;

m) ***in linea generale, il rapporto tra le due discipline generali dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato e, a sua volta, il rapporto tra queste due discipline generali e quelle settoriali, non può essere letto unicamente e astrattamente, secondo un criterio di specialità e, dunque, di esclusione reciproca, ma secondo un canone ermeneutico di completamento/inclusione, in quanto la logica di fondo sottesa alla relazione tra le discipline non è quella della separazione, ma quella dell'integrazione dei diversi regimi, pur nelle loro differenze, in vista della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo che rifugge in sé da una segregazione assoluta "per materia" delle singole discipline****;*

n) ***occorre indagare****, quindi, la portata e il senso di tali limiti per verificare,* ***caso per caso*** *(la disposizione, appunto parla di "casi") e non per interi ambiti di materia,* ***se il filtro posto dal legislatore a determinati casi di accesso sia radicalmente incompatibile con l'accesso civico generalizzato*** *quale esercizio di una libertà fondamentale da parte dei consociati. Anche le eccezioni assolute insomma, non sono preclusioni assolute perché* ***l'interprete dovrà valutare la volontà del legislatore di fissare in determinati casi limiti più stringenti all'accesso civico generalizzato****;*

o) un diverso ragionamento interpretativo, che identificasse interi ambiti di materia esclusi dall'applicazione dell'accesso civico generalizzato, avallerebbe il rischio che i casi del comma 3 dell'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33 del 2013, letti in modo frazionato e non sistematico, si trasformino in un "buco nero" della trasparenza - frutto anche di un sistema di limiti che si apre ad altri che rinviano ad ulteriori con un potenziale circolo vizioso e un regressus ad infinitum - ove è risucchiato l'accesso generalizzato, con un ritorno all'opacità dell'azione amministrativa per effetto di una interpretazione che trasforma l'eccezione in regola e conduce fatalmente alla creazione in via pretoria di quelli che, con felice espressione, sono stati definiti "segreti di fatto" accanto ai "segreti di diritto", espressamente contemplati dalla legge».

Cons. di Stato, Sez. III, 15 luglio 2022, sentenza n. 6031

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti il rilascio di autorizzazioni all'esercizio dell'attività di allevamento avicolo da parte di enti locali - istanza non espressamente qualificata (accesso documentale o accesso civico generalizzato) - onere per l'Amministrazione di verificare la presenza degli elementi costitutivi di entrambi gli istituti, salva l'opzione espressa da parte dell'istante di avvalersi di un solo strumento giuridico.

«*1. L'appellante, con istanza di accesso datata 17 marzo 2021, chiedeva all'A.M. copia dei seguenti documenti:*
-autorizzazioni ex art. 3 del D.L. n. 181 del 2010 rilasciate negli anni 2018, 2019, 2020 agli allevamenti avicoli delle Provincie di Ancona e Macerata;
-verbali delle ispezioni effettuate negli allevamenti intensivi delle Provincie di Ancona e Macerata per gli anni 2018, 2019 e 2020;
-eventuali verbali attestanti irregolarità rilevate nelle ispezioni degli stabilimenti avicoli delle provincie di Ancona e Macerata per gli anni 2018, 2019 e 2020.
2.-L'istanza veniva riscontrata con nota del 14 aprile 2021 prot. n. (...) con cui:
- il ricorrente veniva invitato a consultare le informazioni pubblicate on-line (fornendo le relative indicazioni per l'accesso) concernenti le autorizzazioni rilasciate agli allevamenti avicoli;
- veniva respinta l'istanza di accesso e copia dei verbali ispettivi e di accertamento di eventuali irregolarità poiché l'amministrazione non la riteneva riconducibile all'accesso civico generalizzato, in applicazione dell'art. 28 del proprio Regolamento (che esclude tale forma di accesso a pratiche specifiche e dettagliate riguardanti posizioni individuali di terzi). Con la specificazione che tali atti avrebbero pertanto dovuto essere acquisiti attraverso l'accesso documentale ai sensi della L. n. 241 del 1990, previa allegazione di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti richiesti.
3.-Segue corrispondenza con ulteriori richieste ed ulteriori comunicazioni con le quali l'A. nega il diritto di accesso […]
4.-Avverso tali dinieghi l'interessato ha proposto ricorso al Tar per le Marche che, con sentenza n.1721/2021, ha rigettato il ricorso.
[…]
8.-Alla data del 30 giugno 2022 la causa è stata tratta in decisione.
Motivi della decisione
1.-La questione riguarda la contestata legittimità del diniego del diritto all'accesso civico generalizzato perché secondo l'A. la richiesta non consente di scorgere quell'interesse al "controllo sul perseguimento sulle funzioni istituzionali e sull'utilizzo sulle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico" individuato dal D.Lgs. n. 33 del 2013 e, in ogni caso come specificato per mero scrupolo e completezza, perché l'ostensione della documentazione di

interesse risulta comunque preclusa ai sensi dell'art. 5-bis comma 2 lettera c) al fine di evitare ogni pregiudizio concreto all'interesse economico e commerciale delle persone giuridici coinvolte.

[…]

*2.-**Il Collegio ritiene, preliminarmente, di delineare le diverse forme di accesso alla documentazione detenuta da una pubblica amministrazione** ed i principi che informano l'istituto, secondo il quadro giuridico di riferimento e gli arresti giurisprudenziali consolidatisi nella materia de qua, alla luce dei quali il diritto di accesso si pone nella prospettiva di una piena attuazione dei principi costituzionali d'imparzialità e buon andamento e, quindi, di trasparenza della pubblica amministrazione, con il conseguente dovere di ostensibilità totale degli atti ed il correlativo diritto di esaminare i documenti e di estrarne copia (art. 25, c. 1 L. n. 241 del 1990) fatta eccezione per le ipotesi di esclusione normativamente previste.*

*2.1-**La prima modalità di accesso è quella documentale**, che è un diritto strumentale alla tutela degli interessi individuali di chi si trovi in una posizione differenziata rispetto ad altri cittadini, ed è finalizzato a garantire la difesa in un giudizio (e, più ampiamente, l'esercizio delle facoltà partecipative e oppositive nel procedimento) attraverso una più completa conoscenza dei provvedimenti concretamente adottati dalla pubblica amministrazione. **Il diritto di accesso deve essere garantito per effetto della sola dimostrazione, da parte dell'istante, della sua finalizzazione**.*

*2.2-Diversamente, **l'accesso civico generalizzato, di cui al D.Lgs. n. 33 del 2013, riguarda l'ampio diritto all'informazione e alla trasparenza dell'attività delle amministrazioni** con la finalità di "di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Il diritto è temperato solo dalla necessità di garantire le esigenze di riservatezza, segretezza e tutela di determinati interessi pubblici e privati (come elencati nell'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33 del 2013), che diventano l'eccezione alla regola: a tal fine la richiesta dovrà essere notificata ai controinteressati ai fini delle loro eventuali controdeduzioni, che l'Amministrazione valuterà allo scopo di soppesare l'ampiezza dei dati e dei documenti da ostendere. In ogni caso l'accesso può riguardare solo gli atti ufficiali compiuti dall'Amministrazione interessata, ma non le opinioni espresse a margine delle riunioni degli organi preposti (cfr. Consiglio di Stato sentenza n. 3907 del 2018).*

La natura fondamentale del diritto di accesso civico generalizzato trova fondamento negli artt. 1, 2, 97 e 117 della Costituzione, è riconosciuta dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per gli atti delle istituzioni europee e, in una prospettiva convenzionale europea; trova un sicuro fondamento nell'art. 10 CEDU.

2.3-Sul tema si è pronunciata anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, con la sentenza n.10/2020, ha precisato che, "qualora la richiesta di accesso sia formulata in modo alternativo, la pubblica amministrazione, accertata l'inesistenza di un interesse qualificato ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990, è tenuta a verificare le condizioni dell'accesso civico generalizzato.(...)

8.4. ***Il solo 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 sostanzialmente 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****.*

8.5. Se è vero che l'accesso documentale e quello civico generalizzato differiscono per finalità, requisiti e aspetti procedimentali, infatti, la pubblica amministrazione, nel rispetto del contraddittorio con eventuali controinteressati, deve esaminare l'istanza nel suo complesso, nel suo "anelito ostensivo", evitando inutili formalismi e appesantimenti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame.

8.6. Con riferimento al dato procedimentale, infatti, in materia di accesso opera il principio di stretta necessità, che si traduce nel principio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto, con il divieto di vincolare l'accesso a rigide regole formali che ne ostacolino la soddisfazione."(..)

9.4. Non può nemmeno escludersi tuttavia, per converso, che un'istanza di accesso documentale, non accoglibile per l'assenza di un interesse attuale e concreto, possa essere invece accolta sub specie di accesso civico generalizzato, fermi restando i limiti di cui ai cennati commi 1 e 2 dell'art. 5-bis D.Lgs. n. 33 del 2013, limiti che sono certamente più ampi e oggetto di una valutazione a più alto tasso di discrezionalità (v., su questo punto, anche Cons. St., sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817)."

[…]

4.-Agli anzidetti principi debbono conformarsi le pubbliche amministrazioni in sede di applicazione della disciplina dell'accesso generalizzato, salvo le previste eccezioni.

Come detto, ***la regola della generale accessibilità è temperata dalla previsione di talune eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni****. Tali eccezioni, ai sensi dell'art. 5 bis, commi 1, 2 e 3 del decreto trasparenza, sono di due tipi, assolute o relative.*

Si tratta di ***eccezioni assolute*** *in caso di: a) segreto di Stato; b) negli altri casi di divieto di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24, comma 1, della L. n. 241 del 1990.*

*Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (****eccezioni relative*** *o qualificate) posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza. In tal caso, il legislatore rinvia a una attività valutativa che le pubbliche amministrazioni debbono svolgere con i criteri del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento.*

[…]

L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore*.*

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio.

L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

a) indicare chiaramente quale - tra gli interessi elencati all'art. 5 bis, co. 1 e 2 - viene pregiudicato;

b) valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla disclosure dell'informazione richiesta;

c) valutare se il pregiudizio conseguente alla disclosure è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

Detta valutazione, proprio perché relativa alla identificazione di un pregiudizio in concreto, non può essere compiuta che con riferimento al contesto temporale in cui viene formulata la domanda di accesso: il pregiudizio concreto, in altri termini, va valutato rispetto al momento ed al contesto in cui l'informazione viene resa accessibile, e non in termini assoluti ed atemporali. Tale processo logico è confermato dalle previsioni dei commi 4 e 5 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza: da una parte, il diniego dell'accesso non è giustificato, se ai fini della protezione di tale interesse è sufficiente il differimento dello stesso per la tutela degli interessi considerati dalla norma (art. 5-bis, comma 5). I limiti, cioè, operano nell'arco temporale nel quale la tutela è giustificata in relazione alla natura del dato, del documento o dell'informazione di cui si chiede l'accesso (art. 5-bis co. 5). Allo stesso modo, l'amministrazione dovrà consentire l'accesso parziale utilizzando, se del caso, la tecnica dell'oscuramento di alcuni dati, qualora la protezione dell'interesse sotteso alla eccezione sia invece assicurato dal diniego di accesso di una parte soltanto di esso. In questo caso, l'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso alle parti restanti (art. 5-bis, comma 4, secondo alinea).

L'amministrazione è tenuta quindi a privilegiare la scelta che, pur non oltrepassando i limiti di ciò che può essere ragionevolmente richiesto, sia la più favorevole al diritto di accesso del richiedente*. Il principio di proporzionalità, infatti, esige che le deroghe non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito (cfr. sul punto CGUE, 15 maggio 1986, causa C-222/84; Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03)."*

[…]

7.- Nel caso di specie, non è dubbio che la ditta appellante vanti un diritto all'accesso civico generalizzato stante la natura degli interessi in gioco della salute pubblica e dell'ambiente, trattandosi di diritti costituzionalmente garantiti che potrebbero, invero, risultare compromessi dagli allevamenti agricoli che insistono nel preciso contesto territoriale cui fa riferimento l'istanza. L'A.M., pertanto, aveva l'obbligo di verificare se, nel caso specifico, il limite fissato dal legislatore a determinati casi di

accesso fosse effettivamente incompatibile con l'esercizio del diritto all'accesso civico generalizzato richiesto.
[…]
8.-Pertanto, il ricorso va accolto nei limiti di cui sopra per carenza di motivazione, con l'obbligo per l'amministrazione, alla stregua degli enunciati principi, di rivalutare attentamente la sussistenza in concreto dell'opposto pregiudizio con debita motivazione del provvedimento che andrà ad adottare».

Cons. di Stato, Sez. V, 4 giugno 2024, sentenza n. 5013

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi alla esecuzione di un appalto per riqualificazione di un impianto (autodromo monzese) - rapporto di concorrenza integrativa degli istituti dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato - vaglio della P.A. sull'inerenza del documento con la situazione giuridica tutelata: irrilevanza dell'influenza o della decisività dei documenti richiesti nell'eventuale giudizio instaurato o da instaurare.

«*1. L'A.C.D. - A. (di qui in avanti anche solo "A.") è concessionaria, per il periodo 1.01.2020 - 31.12.2028, dell'A.N.D.M. in forza della Convenzione stipulata in data 3 settembre 2019 con il Consorzio V.R. e Parco di Monza. A. ha sub-concesso, per il medesimo periodo, alla società S. (società in house di A.) l'intero complesso dell'A.D.M.*
2. Riferisce l'appellante che A. ha riscontrato la necessità di attuare interventi di rifacimento della pista e di riqualificazione dei sottopassi, in attuazione delle priorità rappresentate da F.O.M. Limited e F.O. Limited che hanno manifestato l'opportunità che detti interventi siano realizzati entro il Gran Premio di Formula 1 che sarà disputato nel mese di settembre 2024.
3. La sub-concessionaria S., con lettera d'invito del 16 luglio 2022, ha avviato la procedura negoziata "senza bando, previa valutazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 50 del 2016 e ss.mm.ii., aggiornato a seguito delle modifiche introdotte dall'art.1, comma 2, lett. b) del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120 e ss.mm.ii. per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria inerenti l'attività di progettazione definitiva ed esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase progettuale per l'intervento di riqualificazione della pavimentazione della pista di F1 e relative opere idrauliche presso Autodromo Nazionale Monza, via Vedano 5, 20900 Monza" - CIG (...) - CUP (..).
4. La procedura è stata aggiudicata al RTP M.I.E. s.r.l. (mandataria), con mandante l'Arch. G.L., con Provv. del 22 novembre 2022, mentre l'RTP D. si è classificata in seconda posizione.
5. Con distinta procedura, S. ha indetto la gara per l'affidamento dei "servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria inerenti all'attività di progettazione definitiva ed esecutiva e coordinamento della sicurezza in fase progettuale per l'intervento di

riqualificazione di alcuni sottopassi e del viale di ingresso da V. presso Autodromo Nazionale Monza, via V. 5, 20900 Monza" - CIG (...) - CUP H.
6. Tale procedura è stata aggiudicata a un operatore differente da M., ossia al RTP S.L.I. s.r.l.
7. Con successiva determinazione a contrarre n. 3922 del 22 giugno 2023, A. ha determinato l'avvio della procedura aperta, ai sensi degli artt. 60 e 157, D.Lgs. n. 50 del 2016, per l'affidamento dei servizi di Direzione Lavori e Coordinamento della Sicurezza in fase di esecuzione dell'intervento di "riqualificazione di alcuni sottopassi e del viale di ingresso V. e riqualificazione della pavimentazione della pista F1 e relative opere idrauliche, da realizzarsi presso l'A.N.D.M.", dando atto di aver incaricato I., quale Centrale di Committenza, a predisporre gli atti di gara (CIG (...)).
8. A tale procedura, gestita interamente da I., hanno preso parte sia M. (in RTP con l'Ing. A.M., Arch. G.S., Geol. F.S.) sia la D. (quale mandante nel costituendo raggruppamento). Riferisce l'appellante che, alla data di scadenza per la presentazione delle offerte per la gara della Direzione Lavori e del Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione (28 luglio 2023), il progetto esecutivo delle opere di riqualificazione della pavimentazione della pista (la cui redazione era stata affidata all'RTP con mandataria la M.), non era stato avviato, come pure il progetto esecutivo riguardante i sottopassi e il viale di ingresso (affidato, come visto, a un differente RTP).
9. Con Provv. del 27 settembre 2023 I. ha aggiudicato la gara della Direzione Lavori e Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione al RTP M.
10. La D. ha impugnato tale ultimo provvedimento di aggiudicazione (dinanzi al TAR Lombardia, Milano, sez. IV, r.g. n. 2103/2023), chiedendone l'annullamento, previa sospensiva, adducendo, sostanzialmente, che il precedente affidamento da parte di S. del servizio di progettazione definitiva ed esecutiva relativo al medesimo intervento avrebbe determinato una "distorsione della concorrenza" fornendo al RTP M. "un incommensurabile vantaggio competitivo" sugli altri concorrenti.
[…]
16. In tale contesto, con istanza del 29 dicembre 2023, D. ha domandato a S. il "rilascio di copia degli atti e dei documenti menzionati nella relazione tecnica del progetto esecutivo integrato, ove sono elencati i passaggi procedurali che hanno portato all'approvazione del complessivo intervento di riqualificazione dell'impianto monzese".
17. Decorso il termine di 30 giorni S., restando inerte, non ha concesso l'ostensione documentale.
18. Avverso il silenzio-rigetto la D. ha presentato ricorso chiedendone l'annullamento e l'ostensione dei documenti indicati nell'istanza d'accesso citata (R.G. n. 278/2024) in quanto necessari alla propria "difesa in giudizio nell'ambito del citato ricorso R.g. n.2103/2023".
19. All'esito della camera di consiglio del 10 aprile 2024, il TAR Lombardia - Milano, con sentenza pubblicata in data 12 aprile 2024, n. 1083/2024, ha accolto il ricorso

di D., con conseguente obbligo in capo a S. di consentire l'accesso integrale entro il termine di dieci giorni dalla comunicazione della sentenza.
20. Di tale sentenza, S. ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello alla luce delle censure così rubricate:
[…]
25. La ricostruzione dell'appellante non merita condivisione e la sentenza impugnata deve essere integralmente confermata.
26. Il primo Giudice ha, in modo condivisibile, richiamato i principi espressi dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10.
27. Riprendendo le considerazioni esposte dall'Adunanza plenaria, si può affermare che:
a) ***il principio di trasparenza risponde anche all'esigenza di un controllo sull'azione amministrativa, particolarmente avvertita nella materia dei contratti pubblici e delle concessioni****;*
b) l'accesso agli atti nella materia dei contratti pubblici non è un sistema normativo compiuto e chiuso.
È noto che gli istituti dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato si pongono in rapporto di concorrenza integrativa, preordinata alla migliore fruizione dell'interesse conoscitivo*. Concorrenza che consente, peraltro, la possibilità di strutturare in termini alternativi, cumulativi o condizionati la pretesa ostensiva.* ***Un'istanza di accesso documentale, non accoglibile per l'assenza di un interesse attuale e concreto, potrà essere accolta sub specie di accesso civico generalizzato****.*
[…]
30. L'amministrazione detentrice del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono svolgere alcuna valutazione sulla influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo all'amministrazione o allo stesso giudice amministrativo nel giudizio di accesso; pertanto la legittimazione all'accesso non può essere valutata facendo riferimento alla legittimazione della pretesa sostanziale sottostante, ma ha consistenza autonoma, indifferente allo scopo ultimo per cui viene esercitata (Consiglio di Stato sez. III, 3 novembre 2022, n. 9588).
31. Contrariamente a quanto preteso dall'appellante, ***ciò che compete all'Amministrazione (e successivamente al Giudice, in sede di sindacato sull'operato di questa), sulla base della motivazione della richiesta di accesso, è la verifica dell'astratta inerenza del documento richiesto con la posizione soggettiva dell'istante e gli scopi che questi intende perseguire per il tramite dell'accesso****. Ne consegue che l'Amministrazione non può subordinare l'accoglimento della domanda alla (propria) verifica della proponibilità e/o ammissibilità di azioni in sede giudiziaria; ciò in quanto il Giudice dell'accesso non è e non deve essere il Giudice della "pretesa principale" azionata o da azionare (Consiglio di Stato sez. IV, 1 marzo 2022, n. 1450).*

32. Tutta la disputa sulla possibilità di proporre motivi aggiunti in appello prescinde dal perimetro della presente controversia. La ricorrente in primo grado ha chiesto di accedere ad atti della procedura. ***Le valutazioni sulla influenza o sulla decisività dei documenti richiesti nell'eventuale giudizio instaurato o da instaurare, competono, se del caso, all'Autorità giudiziaria investita della questione e non al Giudice amministrativo nel giudizio di accesso****.*
31. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata».

b. Strumenti istruttori del processo civile e penale (4)

T.A.R. Lombardia Milano, Sez. I, 17 ottobre 2006, sentenza n. 2013

Fattispecie relativa a istanza di accesso avanzata, nell'ambito delle investigazioni difensive a fini penali (art. 391-*quater* c.p.p.), da parte dell'impresa non aggiudicataria, agli atti concernenti la regolarità contributiva della società aggiudicataria dell'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale - inammissibilità del ricorso al giudice amministrativo - difetto di giurisdizione.

«[…]
1. La presente controversia ha ad oggetto il diniego opposto dall'Istituto intimato ad un'istanza di accesso formulata dalla ricorrente per avere copia dei modelli DM 10 relativi alla controinteressata S.P. s.r.l., riguardanti la sua situazione contributiva, e l'originale di alcune attestazioni di regolarità contributiva emesse a suo favore. La ricorrente sostiene di avere interesse alla conoscenza di tale documentazione poiché ritiene che possa essere utilizzata in sede giudiziaria, per verificare la veridicità di alcune certificazioni di regolarità contributiva rilasciate nell'ambito di gare d'appalto cui anch'essa aveva partecipato, senza risultare vincitrice, e dalle quali la controinteressata, a suo dire, avrebbe dovuto essere esclusa perché, a dispetto delle certificazioni ottenute, non sarebbe in regola con l'adempimento degli obblighi previdenziali.
L'I.N.P.S. eccepisce in via preliminare l'inammissibilità del ricorso poiché la richiesta di documentazione è stata effettuata ai sensi dell'art. 391 quater c.p.p., ovvero nell'ambito dello svolgimento di indagini da parte del difensore della ricorrente afferenti alle fasi preliminari di un procedimento penale. Nel merito, replica che il diniego costituirebbe applicazione del regolamento dell'Istituto e si fonderebbe sull'esigenza di evitare che documenti contenenti informazioni sulla struttura aziendale dell'impresa controinteressata fuoriescano dall'Istituto stesso.
[…]
L'impresa ricorrente non ha infatti attivato un procedimento amministrativo ma, sia pure nelle sue fasi preliminari, un processo penale, il quale trova compiuta disciplina

e regolamentazione nel codice di procedura penale. L'art. 391 quater di questo, dedicato alla richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione, al comma 3 stabilisce che in caso di rifiuto può essere chiesto il sequestro dei documenti al Pubblico Ministero. Tale disposizione non rimanda affatto alle norme processuali di cui all'art. 25, legge 7 agosto 1990, n. 241. Ciò significa che ***il legislatore ha inteso tenere distinte le procedure di acquisizione di documenti dalla pubblica amministrazione effettuate da un lato, nell'ambito di investigazioni difensive volte ad individuare elementi di prova per un processo penale, eventuale o già in corso; dall'altro, nell'ambito dell'esercizio del diritto di accesso ai sensi della legge n. 241/90, che è generalmente riconosciuto a chi sia titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata alla documentazione richiesta*** *(art. 22, comma 1, lett. a), l. n. 241/90)* ***ed é finalizzato non ad individuare elementi di prova per un processo penale, ma ad attuare la trasparenza e a verificare l'imparzialità dell'operato della pubblica amministrazione****. Si tratta di due sistemi giuridici diversi, con finalità diverse e che trovano ciascuno, nell'ambito della propria disciplina, compiuta e precisa regolamentazione, tra le quali il legislatore non ha previsto collegamenti od interferenze.*

Non si tratta di una questione formale o nominalistica, come deduce la ricorrente, perché ***tale diversa regolamentazione ridonda in una diversa competenza giurisdizionale per l'una e l'altra fattispecie****, come correttamente eccepito dalle controinteressate. Sugli atti del processo penale è infatti competente il Giudice Penale, mentre il T.A.R. può prendere cognizione dei provvedimenti emessi dalla pubblica amministrazione a conclusione di uno specifico procedimento amministrativo che, in questo caso, non esiste.*

[…]

Per questi motivi deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del Tribunale Amministrativo Regionale, con conseguente inammissibilità del ricorso in esame.

3. Il ricorso, peraltro, si presenta anche infondato nel merito.

La richiesta della ricorrente si concentra sull'ostensione dei modelli DM 10 relativi all'impresa controinteressata S.P. s.r.l., ma come evidenziato nel corso della discussione orale, da detti modelli non si evince la certezza del pagamento dei debiti contributivi: essi invece contengono informazioni relative all'azienda cui si riferiscono quali le caratteristiche dell'organico, il costo del personale, le sedi operative ecc.; in una parola contengono dati personali riferiti ad una persona giuridica (l'impresa controinteressata), la cui conoscenza non é necessaria per verificare l'effettivo pagamento del debito contributivo da parte sua e quindi la veridicità delle attestazioni di regolarità contributiva rilasciate a suo favore. Il pagamento dei debiti contributivi risulta invece da apposite ricevute contabili.

L'ostensione dei modelli DM 10 non appare quindi necessaria a scopi di difesa degli interessi giuridici della ricorrente ed al contrario, configurerebbe un trattamento illecito dei dati personali (comuni) della controinteressata*, nella forma della comunicazione in assenza di una previsione legislativa o regolamentare*

che la consenta ai sensi del comb. disp. artt. 19, comma 3, e 59 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.
Sotto questo profilo, il ricorso si palesa infondato.
4. In conclusione, per i motivi sopraesposti il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione ed infondato».

Cons. di Stato, Sez. IV, 24 settembre 2020, sentenza n. 5565

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una verifica fiscale - inaccessibilità degli atti solo nella fase di pendenza del procedimento tributario - la pendenza di un procedimento penale non preclude alla parte di utilizzare l'istituto dell'accesso agli atti acquisiti nell'ambito della verifica.

«1. Il presente contenzioso ha ad oggetto il diniego di accesso agli atti in data 6 aprile 2016 che il Ministero dell'Economia e delle Finanze (d'ora innanzi il "MEF") ha opposto al signor -OMISSIS- - docente di ruolo in part-time presso un Istituto d'Istruzione di -OMISSIS- nonché odontoiatra esercente attività libero-professionale di odontoiatra - in relazione alla sua istanza del 6 marzo 2016, con la quale l'istante chiedeva, al fine di poter tutelare la propria situazione giuridica: "l'esame ed il rilascio in copia fotostatica dei seguenti documenti inerenti la verifica della GDF di -OMISSIS- iniziata il 26.3.2012 e conclusasi il 1.12.2012: 1. Questionari - richiesta dati e notizie (completi di data di invio) acquisiti nell'ambito del succitato accertamento fiscale; 2. Documenti che hanno innescato e determinato l'attività ispettiva a mio carico avviata d'iniziativa il 26.3.2012 […] *e precisamente quegli atti relativi ad "attività infoinvestigative e alle risultanze agli atti del reparto"; 3. Foglio di Servizio della GDF con ordine d'accesso all'Istituto -OMISSIS- ed al mio fascicolo scolastico - nel corso dell'accertamento - ed i verbali relativi a tale attività; 4. Mio (presunto) certificato medico del 22.11.2011".*
[…]
1.1. Il diniego presenta la seguente motivazione: "dall'esame dell'istanza de qua non si rileva quale sia il nesso intercorrente tra l'interesse personale, attuale e concreto del richiedente e la situazione giuridicamente rilevante posta alla base della richiesta di accesso avanzata dallo stesso, finalizzata alla conoscenza di atti riguardanti l'attività ispettiva (...); il necessario rapporto di strumentalità che dovrebbe intercorrere tra l'istanza di accesso e la conoscenza necessaria a valutare la portata lesiva di atti e comportamenti. Anzi dal tenore e della genericità della richiesta si rileva che la stessa è manifestamente volta a consentire all'interessato di esperire un'attività di sostanziale controllo generalizzato sull'attività della pubblica amministrazione relativa al settore delle verifiche e dei controlli".
[…]
4. L'interessato adiva il T.a.r. per la Campania, Sede di Napoli con ricorso rubricato al n. R.G. -OMISSIS-.

4.1. L'adito T.a.r. accoglieva il ricorso con la sentenza n. -OMISSIS-, gravata nella presente sede.
[…]
10. Come correttamente sostenuto dal giudice di prime cure, l'art. 24 della L. n. 241 del 1990, nella parte in cui esclude il diritto di accesso con riferimento ai procedimenti tributari - per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano - per costante giurisprudenza va interpretato nel senso che ***la inaccessibilità agli atti relativi deve essere ritenuta temporalmente limitata alla fase di mera "pendenza" del procedimento tributario, in quanto non sussistono esigenze di segretezza nella fase che segue la conclusione del procedimento con l'adozione del provvedimento definitivo di accertamento dell'imposta dovuta, sulla base degli elementi reddituali, che conducono alla quantificazione del tributo****.*
10.1. Inoltre, ***la circostanza della pendenza di un procedimento penale non implica, come sostenuto dall'amministrazione nel provvedimento impugnato, che il ricorrente debba necessariamente avvalersi degli "strumenti normativi previsti dal codice di procedura penale" escludendo quindi la possibilità di ricorrere allo strumento dell'accesso ai documenti amministrativi****.*
10.2. Neanche sussiste nel caso in esame l'ipotesi di possibile esclusione dal diritto di accesso ai sensi del comma 6, lettera d), dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990, poiché la documentazione richiesta con l'istanza di accesso non è stata acquisita dalla Guardia di Finanza nell'espletamento di "attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini", bensì nell'ambito di una normale attività ispettiva posta in essere nell'ambito di una verifica fiscale».

Cons. di Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, sentenza n. 19

Fattispecie relativa all'accesso agli atti nei confronti dell'Agenzia delle Entrate inerenti ai dati reddituali, patrimoniali e finanziari del coniuge del richiedente, da utilizzare nell'ambito di un giudizio di separazione - accessibilità dei dati reddituali, patrimoniali e finanziari inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria - distinzione fra accesso partecipativo e difensivo - rapporto di complementarietà fra l'istituto dell'accesso difensivo e i poteri processuali istruttori del giudice civile, anche in materia di famiglia, di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione.

«1. Con la sentenza in epigrafe, il TAR per la Campania - Sezione staccata di Salerno pronunciava definitivamente sul ricorso n. 508 del 2019, proposto dalla signora -OMISSIS- ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm. avverso il diniego dell'istanza presentata dalla ricorrente il 7 febbraio 2019 all'Agenzia delle entrate Direzione provinciale di Salerno - in pendenza del giudizio di separazione giudiziale promosso dal coniuge -OMISSIS- ai sensi dell'art. 151 cod. civ. dinanzi al Tribunale

ordinario di Nocera Inferiore, nel cui ambito la ricorrente aveva formulato richiesta di addebito e proposto domande di determinazione dell'assegno di mantenimento e di assegnazione della casa familiare -, vòlta ad accedere ed estrarre copia (d)alla documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale (compresi eventuali contratti di locazione a terzi di immobili di proprietà e/o comproprietà del coniuge) riferibile al coniuge, conservata nell'anagrafe tributaria, nonché (d)alle comunicazioni inviate dagli operatori finanziari all'anagrafe tributaria e conservate nella sezione archivio dei rapporti finanziari, relative alle operazioni finanziarie riferibili allo stesso coniuge.
L'Agenzia delle entrate, con nota comunicata via pec il 4 aprile 2019, aveva negato l'accesso sulla base del rilievo che il controinteressato si era opposto e, con specifico riferimento alla documentazione della sezione archivio dei rapporti finanziari, che era comunque necessaria la previa autorizzazione del giudice investito della causa di separazione.
Il TAR accoglieva il ricorso, rilevando che in pendenza del giudizio di separazione o di divorzio l'accesso alla documentazione fiscale, reddituale, patrimoniale e finanziaria dell'altro coniuge doveva ritenersi "oggettivamente utile" al perseguimento del fine di tutela, e ordinando di conseguenza all'amministrazione resistente di esibire alla ricorrente la documentazione da essa richiesta con l'istanza del 7 febbraio 2019 e di consentirne l'estrazione di copia.
2. Avverso tale sentenza interponeva appello l'amministrazione soccombente, fondato su un unico motivo, con il quale censurava l'erroneità dell'impugnata sentenza nella parte in cui aveva ritenuto accessibili i dati dell'anagrafe tributaria, ivi compresi quelli contenuti nella sezione archivio dei rapporti finanziari, senza l'autorizzazione del giudice della causa principale ai sensi dell'art. 492-bis cod. proc. civ., avendo il TAR omesso di considerare il rapporto di specialità intercorrente tra la normativa contenuta negli artt. 492-bis cod. proc. civ. e 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e la disciplina dell'accesso documentale di cui alla L. n. 241 del 1990, ostativo all'applicazione di quest'ultima disciplina, e dovendo l'indispensabilità del documento ai fini della tutela giurisdizionale essere intesa (anche) come impossibilità di acquisire il documento attraverso le forme processuali tipiche già previste dall'ordinamento.
L'amministrazione appellante chiedeva pertanto la riforma dell'impugnata sentenza, previa sospensione della sua provvisoria esecutorietà.
3. L'originaria ricorrente si costituiva nel presente grado, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione.
4. La Quarta Sezione del Consiglio di Stato, investita della causa d'appello, all'esito dell'udienza camerale del 23 gennaio 2020 fissata per la discussione della domanda cautelare e previo preavviso alle parti presenti ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., pronunciava l'ordinanza collegiale n. 890/2020, con la quale, a fronte dei contrasti giurisprudenziali insorti sulla questione centrale di diritto devoluta in appello, rimetteva gli atti all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99, comma 1, cod. proc. amm., ponendo le seguenti questioni:
"a) se i documenti reddituali (le dichiarazioni dei redditi e le certificazioni reddituali), patrimoniali (i contratti di locazione immobiliare a terzi) e finanziari (gli atti, i dati e le

informazioni contenuti nell'Archivio dell'Anagrafe tributaria e le comunicazioni provenienti dagli operatori finanziari) siano qualificabili quali documenti e atti accessibili ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990;

b) in caso positivo, quali siano i rapporti tra la disciplina generale riguardante l'accesso agli atti amministrativi ex lege n. 241/1990 e le norme processuali civilistiche previste per l'acquisizione dei documenti amministrativi al processo (secondo le previsioni generali, ai sensi degli artt. 210 e 213 del cod. proc. civ.; per la ricerca telematica nei procedimenti in materia di famiglia, ai sensi del combinato disposto di cui artt. 492-bis del cod. proc. civ. e 155-sexies delle disp. att. del cod. proc. civ.);

c) in particolare, se il diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi della L. n. 241 del 1990 sia esercitabile indipendentemente dalle forme di acquisizione probatoria previste dalle menzionate norme processuali civilistiche, o anche - eventualmente - concorrendo con le stesse;

d) ovvero se - all'opposto - la previsione da parte dell'ordinamento di determinati metodi di acquisizione, in funzione probatoria di documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, escluda o precluda l'azionabilità del rimedio dell'accesso ai medesimi secondo la disciplina generale di cui alla L. n. 241 del 1990;

e) nell'ipotesi in cui si riconosca l'accessibilità agli atti detenuti dall'Agenzia delle Entrate (dichiarazioni dei redditi, certificazioni reddituali, contratti di locazione immobiliare a terzi, comunicazioni provenienti dagli operatori finanziari ed atti, dati e informazioni contenuti nell'Archivio dell'Anagrafe tributaria), in quali modalità va consentito l'accesso ai medesimi, e cioè se nella forma della sola visione, ovvero anche in quella dell'estrazione della copia, ovvero ancora per via telematica".

[…]

8. Occorre premettere che l'oggetto della prima questione, di cui sopra sub 4.a), si estende a tutti i documenti dell'anagrafe tributaria, contenenti sia i dati patrimoniali e fiscali sia i dati finanziari della sezione archivio rapporti finanziari, e, nel caso di specie (a differenza dalle due cause parallele, pure chiamate all'odierna udienza camerale), coincide interamente con i limiti oggettivi del devolutum.

8.1 La questione, sulla quale non si registrano contrasti giurisprudenziali, deve essere risolta in senso affermativo, atteso il concetto ampio di "documento amministrativo" delineato negli artt. 22, comma 1, lettera d), L. n. 241 del 1990 e 1, comma 1, lettera a), D.P.R. n. 445 del 2000.

[…]

8.3 Dal descritto quadro normativo si può trarre una considerazione decisiva ai fini della soluzione al primo quesito interpretativo posto dalla Sezione rimettente, e cioè che, sotto il profilo oggettivo, ***la nozione normativa di "documento amministrativo" suscettibile di formare oggetto di istanza di accesso documentale è ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione o da un soggetto, anche privato, alla stessa equiparato ai fini della specifica normativa dell'accesso agli atti, e formato non solo da una pubblica amministrazione, ma anche da soggetti privati, purché lo stesso concerna un'attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia***

detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell'attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale.
8.4 Nella presente causa vengono in rilievo, in particolare, i documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, acquisiti e conservati nell'anagrafe tributaria gestita dall'Agenzia delle entrate. Segnatamente, ***si tratta dei documenti delle banche dati dell'anagrafe tributaria, le quali - per quanto qui interessa - includono la banca dati reddituale*** *(che contiene tutte le dichiarazioni presentate dai contribuenti comprese eventuali dichiarazioni sostitutive e/o integrative),* ***la banca dati imposte registro*** *(che contiene la registrazione di atti scritti di qualsiasi natura produttivi di effetti giuridici)* ***e l'archivio dei rapporti finanziari***.
[…]
8.7 Il conseguente corollario è che, a norma dell'art. 22, comma 3, L. n. 241 del 1990, secondo cui "tutti i documenti amministrativi sono accessibili ...", ***la qualificazione dei documenti in questione come "documenti amministrativi" comporta la loro piena accessibilità, proprio in ragione di tale loro qualità oggettiva****, salve le eccezioni di cui all'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6, nonché - con specifico riferimento all'accesso necessario per curare e difendere i propri interessi giuridici - nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste al comma 7 del citato art. 24.*
9. ***La seconda e centrale questione della controversia attiene ai rapporti tra l'istituto dell'accesso documentale difensivo ex art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990 e lo strumento processuale delineato dall'art. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ.*** *(inserito dal D.L. n. 132 del 2014 convertito dalla L. n. 162 del 2014, e modificato dall'art. 5, comma 1, D.L. n. 59 del 2016 convertito dalla L. n. 119 del 2016), con il quale sono stati ampliati i poteri istruttori del giudice ordinario ai fini della ricostruzione della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria (la norma parla di "ricostruzione dell'attivo e del passivo") delle parti processuali* ***nei procedimenti in materia di famiglia****, attraverso il ricorso allo strumento di cui all'art. 492-bis cod. proc. civ. (inserito dal D.L. n. 132 del 2014 convertito nella L. n. 162 del 2014), costituito dall'accesso, con modalità telematiche, "ai dati contenuti nelle banche dati delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, nell'anagrafe tributaria, compreso l'archivio dei rapporti finanziari" (v. così, testualmente, il comma 2 dell'art. 492-bis cod. proc. civ.). La questione si inquadra nella più generale problematica costituita dai rapporti tra l'accesso documentale ex artt. 22 ss. L. n. 241 del 1990 e gli strumenti di acquisizione dei documenti amministrativi nel processo civile, sia secondo la disciplina generale ex artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ., sia secondo la richiamata disciplina particolare introdotta nel settore dei procedimenti in materia di famiglia.*
[…]
sono due le logiche all'interno delle quali opera l'istituto dell'accesso: la logica partecipativa e della trasparenza e quella difensiva.
Ad entrambe è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedimentali nettamente differenziate.

***La logica partecipativa è imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile**, con il solo limite rappresentato dalle esclusioni elencate nei commi 1, 2, 3, 5 e 6 dell'art. 24 della medesima legge n. 241.*

***La logica difensiva è costruita intorno al principio dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela e si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio**, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari) per la cura o la difesa dei propri interessi.*

La tecnica legislativa utilizzata nel comma 7, rispetto ai precedenti commi del medesimo art. 24, avvalora la tesi che questo aggravamento probatorio in tanto si giustifica, proprio in quanto si fuoriesce dalla stretta logica partecipativa e di trasparenza, per entrare in quella, diversa, difensiva.

9.2 Con riguardo a questo aspetto, che concerne - come sopra anticipato - il secondo profilo sul quale occorre soffermarsi, vanno fatte alcune considerazioni.

*In primo luogo, **l'accesso difensivo è costruito come una fattispecie ostensiva autonoma, caratterizzata (dal lato attivo) da una vis espansiva capace di superare le ordinarie preclusioni che si frappongono alla conoscenza degli atti amministrativi; e connotata (sul piano degli oneri) da una stringente limitazione, ossia quella di dovere dimostrare la 'necessità' della conoscenza dell'atto o la sua 'stretta indispensabilità', nei casi in cui l'accesso riguarda dati sensibili o giudiziari**.*

*In secondo luogo, **la conoscenza dell'atto non è destinata a consentire al privato di partecipare all'esercizio del pubblico potere in senso 'civilmente' più responsabile**, ossia per contribuire a rendere l'esercizio del potere condiviso, trasparente e imparziale, ma rappresenta il tramite per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici.*

[…]

Senza addentrarsi nella questione dogmatica della natura della situazione giuridica soggettiva dell'accesso documentale, e se cioè si tratti di diritto soggettivo o di interesse legittimo, è sufficiente in questa sede ricordare il fondamentale approdo al quale è pervenuta questa Adunanza plenaria nella sentenza n. 6 del 18 aprile 2006, che ha costruito l'istituto come situazione soggettiva strumentale per la tutela di situazioni sostanziali, a prescindere dalla qualificazione della situazione finale in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

[…]

Più in particolare, dalle previsioni normative sopra illustrate emerge una disciplina dell'accesso difensivo nel senso di:

a) esigere la sussistenza del solo nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici (v. art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990 e s.m.i.);

b) ricomprendere, tra i destinatari, tutti i soggetti privati, ivi compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, senza alcuna ulteriore esclusione (art. 22, comma 1, lettera d), con formula replicata dall'art. 2, comma 1, D.P.R. n. 184 del 2006);

c) circoscrivere le qualità dell'interesse legittimante a quelle ipotesi che - sole - garantiscono la piena corrispondenza tra la situazione (sostanziale) giuridicamente tutelata ed i fatti (principali e secondari) di cui la stessa fattispecie si compone, atteso il necessario raffronto che l'interprete deve operare, in termini di pratica sussunzione, tra la fattispecie concreta di cui la parte domanda la tutela in giudizio e l'astratto paradigma legale che ne costituisce la base legale.

Siffatto giudizio di sussunzione, che costituisce la base fondante dell'accesso difensivo, è regolato in ogni suo aspetto dalla legge (e dal rispettivo regolamento di attuazione), mostrandosi privo di tratti 'liberi' lasciati alla interpretazione discrezionale dell'autorità amministrativa, ovvero alla prudente interpretazione del giudice.

Più in particolare, la legge ha proceduto a selezionare, tra i canoni ermeneutici in astratto possibili, quelli della immediatezza, della concretezza e dell'attualità (art. 22, comma 1, lettera d), legge n. 241 cit.), in modo tale da ancorare il giudizio sull'interesse legittimante a due parametri fissi, rigidi e predeterminati quanto al loro contenuto obiettivo.

La 'corrispondenza' circoscrive esattamente l'interesse all'accesso agli atti in senso "corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata".

In tal modo - ritornando allo specifico settore dei procedimenti in materia di famiglia - l'accesso di un privato agli atti reddituali, patrimoniali e lato sensu finanziari di un altro soggetto privato sarà strettamente ancorato e non fuoriuscirà dalla necessità della difesa in giudizio di situazioni riconosciute dall'ordinamento come meritevoli di tutela. Il legislatore medesimo, infatti, si è preoccupato di disciplinare il fenomeno giuridico della 'famiglia' in senso omnicomprensivo, e cioè tale da ricomprendere il momento della sua formazione, quello del suo svolgimento e quello, eventuale, della crisi e del suo scioglimento. Si tratta, all'evidenza, di situazioni giuridiche soggettive predeterminate e costruite secondo il modello dell'astratto paradigma legale, sotto il quale vengono sussunte le singole fattispecie concrete. ***Al realizzarsi di una di queste fattispecie predeterminate, che giuridicamente corrispondono a necessità e bisogni sociali particolarmente avvertiti dalla comunità (quali, ad esempio, l'equità nella gestione dei rapporti personali e patrimoniali tra i coniugi o i conviventi e rispetto ai figli), l'unico interesse legittimante all'accesso difensivo sarà quello che corrisponderà in modo diretto, concreto ed attuale alla cura in giudizio di tali predeterminate fattispecie, in chiave strettamente difensiva****.*

Tale ultimo aspetto, più in particolare, è chiarito dal secondo dei parametri al quale si è fatto cenno, e cioè quello riguardante il cd. 'collegamento'.

Il legislatore ha ulteriormente circoscritto l'oggetto della situazione legittimante l'accesso, esigendo che la stessa, oltre a corrispondere - come finora è stato detto - al contenuto dell'astratto paradigma legale, sia anche "collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", in modo tale da evidenziare in maniera diretta ed inequivoca il nesso di strumentalità che avvince la situazione soggettiva finale al documento di cui viene richiesta l'ostensione, e per l'ottenimento del quale l'accesso difensivo, in quanto situazione strumentale, fa da tramite.

Questa esigenza è soddisfatta, sul piano procedimentale, dal successivo art. 25, comma 2, L. n. 241 del 1990, ai sensi del quale "la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata". ***La volontà del legislatore è di esigere che le finalità dell'accesso siano dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione, e suffragate con idonea documentazione*** *(ad es. scambi di corrispondenza; diffide stragiudiziali; in caso di causa già pendente, indicazione sintetica del relativo oggetto e dei fatti oggetto di prova; ecc.),* ***onde permettere all'amministrazione detentrice del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione 'finale' controversa****. In questa prospettiva, pertanto, va escluso che possa ritenersi sufficiente un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando.*

9.3 Passando ad esaminare il terzo dei profili cui è stato fatto cenno, e cioè i rapporti tra l'accesso difensivo e i metodi di acquisizione probatoria previsti dalle menzionate disposizioni del codice di procedura civile, depongono nel senso della complementarietà tra i due istituti, anziché nel senso della loro reciproca esclusione, le seguenti considerazioni.

9.3.1 In primo luogo, da un punto di vista sistematico, va rilevato che nei due sistemi processuali, e cioè quello processualcivilistico e quello amministrativistico, la situazione legittimante all'accesso è autonoma e distinta da quella legittimante l'impugnativa giudiziale (in particolare, dall'azione di annullamento nel processo amministrativo) e dal relativo esito, con la conseguenza che il diritto di accesso difensivo non è riducibile a un mero potere processuale (v. Cons. Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, n. 3956). Ciò vale anche rispetto al giudizio civile, in cui - parimenti - l'azione volta a far valere la pretesa sostanziale è autonoma rispetto a quella volta a reperire la documentazione utile a sostenere le allegazioni difensive (in generale nel processo, ma in quello civile in particolare modo, vige il principio dispositivo, sicché è onere della parte provare i fatti che assume e dovere del giudice quello di decidere la controversia secundum alligata et probata). Ne discende che - come sottolineato anche nella giurisprudenza civile - ***il diritto di accesso cd. difensivo ex L. n. 241 del 1990 è strumentale alla difesa di una situazione giuridica tutelata dall'ordinamento ed è azionabile dinanzi al giudice amministrativo, a prescindere dalla circostanza che la situazione giuridica finale si configuri come diritto soggettivo o interesse legittimo, e che quindi rientri nell'ambito di giurisdizione del giudice amministrativo e di quello ordinario*** *(v. Sez. Un. Civ., 14 aprile 2011, n. 8487; id., 28 maggio 1998, n. 5292).*

Va in secondo luogo considerato che, proprio per la rilevata autonomia della situazione legittimante, l'accesso difensivo non presuppone necessariamente l'instaurazione o la pendenza in concreto di un giudizio. La disposizione di cui al comma 7 dell'art. 24 cit., nel contemplare la necessità sia di "curare", sia di "difendere" un interesse giuridicamente rilevante, lascia intendere la priorità logica della conoscenza degli elementi che occorrono per decidere se instaurare un giudizio e come costruire a tal fine una strategia difensiva; con la conseguenza che

***l'accesso documentale difensivo non necessariamente deve sfociare in un esito contenzioso in senso stretto**. **Ma sia che la controversia tra le parti si componga in una fase anteriore al giudizio (per esempio attraverso l'istituto della mediazione obbligatoria** di cui al D.Lgs. 4 marzo 2010, n. 28, e ss. mm. ii. o attraverso altro strumento alternativo di soluzione delle controversie), **sia che il conflitto sfoci nella instaurazione del giudizio, appare evidente l'esigenza delle parti di acquisire già in sede stragiudiziale e nella fase preprocessuale la conoscenza dei fatti rilevanti ai fini della composizione della res controversa; mentre, nel caso di mancata composizione del conflitto, i documenti amministrativi acquisiti con lo strumento dell'accesso difensivo potranno trovare ingresso nel processo attraverso la loro produzione in giudizio ad opera della parte**.*

[…]

*Emerge a questo punto la differenza tra l'accesso agli atti e gli strumenti di acquisizione probatoria previsti dal codice di rito civile. L'accesso difensivo ha una duplice natura giuridica, sostanziale e processuale. La natura sostanziale dipende dall'essere, l'accesso, una situazione strumentale per la tutela di una situazione giuridica finale (Adunanza plenaria n. 6/2006); la natura processuale consiste nel fatto che il legislatore ha voluto fornire di 'azione' la 'pretesa' di conoscenza, rendendo effettivo e, a sua volta, giuridicamente tutelabile e giustiziabile l'eventuale illegittimo diniego o silenzio (v. l'art. 116 cod. proc. amm.). Viceversa, **gli strumenti di acquisizione probatoria, sia quelli generali di cui agli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ., sia quelli particolari di cui agli artt. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e 492-bis cod. proc. civ., si muovono esclusivamente sul piano e all'interno del processo; sono assoggettati alla prudente valutazione del giudice; eventuali rigetti non sono autonomamente impugnabili o ricorribili, potendo gli eventuali vizi dell'istruttoria rilevare come motivi di impugnazione della sentenza**.*

Di conseguenza, il naturale corollario è che l'eventuale rigetto dell'istanza di esibizione di un documento della pubblica amministrazione, proposta ai sensi dell'art. 210 cod. proc. civ., non si pone in contrasto, né elude la ratio legis contenuta negli artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990, poiché le due disposizioni operano su un piano diverso, avendo la L. n. 241 del 1990 assunto l'interesse del privato all'accesso ai documenti come interesse sostanziale, mentre l'acquisizione documentale ai sensi dell'art. 210 cod. proc. civ. costituisce esercizio di un potere processuale e l'acquisizione del documento resta pur sempre subordinata alla valutazione della rilevanza dello stesso, ai fini della decisione, da parte del giudice al quale spetta di pronunciarsi sulla richiesta istruttoria ai sensi dell'art. 210 cod. proc. civ. (v. Cass. Civ., Sez. 1, 9 agosto 1996, n. 7318).

Occorre in altri termini tenere distinti, da un lato, la pretesa all'ostensione del documento nei confronti della pubblica amministrazione, intesa quale protezione accordata all'interesse sostanziale alla conoscenza e, dall'altro lato, il diritto alla prova, inteso come protezione dell'interesse processuale della parte alla rappresentazione in giudizio, attraverso un determinato documento, dei fatti

costitutivi della domanda, subordinato alla duplice valutazione giudiziale della concludenza e della rilevanza dello specifico mezzo di prova (v. Cons. Stato, Sez. IV, 6 marzo 1995, n. 158).

[…]

In altre parole, ***lo spirito che ha animato l'ordinamento in tutto questo ampio lasso di tempo è stato quello di far progredire gli istituti di garanzia, trasformandoli (è stato il caso, sopra menzionato, dell'accesso telematico alle banche dati, assecondando la naturale evoluzione tecnologica) o prevedendone di nuovi (è il caso dell'accesso agli atti, di cui si sta discutendo)****.*

[…]

Va, al riguardo, rimarcato sin d'ora che ***l'acquisizione al di fuori del giudizio dei documenti dei quali la parte intende avvalersi in un giudizio civile (sia futuro sia già pendente), sulla base di norme di diritto sostanziale che ne consentano l'acquisizione (come, appunto, per i documenti amministrativi, la disciplina dell'accesso documentale difensivo) è un'attività di ricerca della prova del tutto fisiologica, non solo consentita dall'ordinamento, ma oggetto di un preciso onere a carico della parte a ciò legittimata****.*

Gli ordini di esibizione istruttoria di cui agli artt. 210 e 211 cod. proc. civ., rivolti dal giudice su istanza di parte nei confronti della controparte o di un terzo, implicano invece lo svolgimento di un'attività processuale che può essere anche dispendiosa e complessa (si pensi, ad es., al surplus di attività processuale che deve essere svolta in caso di opposizione fatta dal terzo ai sensi dell'art. 211 cod. proc. civ.), sicché il legislatore ha previsto il requisito della necessarietà, da interpretare in termini di rilevanza del mezzo di prova ai fini della decisione, proprio per evitare che il meccanismo istruttorio venga messo in moto inutilmente.

[…]

Le considerazioni sopra svolte trovano riscontro nella consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione (assurgente a vero e proprio diritto vivente, in quanto proveniente dell'organo titolare del potere nomofilattico in materia), secondo la quale, pur a fronte della varietà dei casi concreti, ***resta fermo il principio in forza del quale i poteri istruttori del giudice disciplinati agli articoli 210, 211 e 213 cod. proc. civ. hanno carattere residuale, non possono essere esercitati per acquisire atti o documenti della pubblica amministrazione che la parte è in condizioni di produrre****, (v. Cass. Civ., Sez. 3, 12 marzo 2013, n. 6101; v. Cass. Civ., Sez. 2, 11 giugno 2013, n. 14656); non possono comunque risolversi nell'esenzione della parte dall'onere probatorio a suo carico, con la conseguenza che* ***tale potere può essere attivato soltanto quando, in relazione a fatti specifici già allegati, sia necessario acquisire informazioni relative ad atti o documenti della pubblica amministrazione che la parte sia impossibilitata a fornire e dei quali solo l'amministrazione sia in possesso proprio in relazione all'attività da essa svolta*** *(v. Cass. Civ., Sez. lav., 13 marzo 2009, n. 6218); Cass. Civ., Sez. 1, 10 gennaio 2005, n. 287; Cass. civ., Sez. lav., 8 agosto 2006, n. 17948).*

[…]

Ne deriva che la disciplina degli strumenti processualcivilistici di esibizione istruttoria ex artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ.*, quale interpretata e applicata da costante e consolidata giurisprudenza di legittimità,* ***lungi dal costituire un limite all'esperibilità dell'accesso documentale difensivo ex L. n. 241 del 1990 prima o in pendenza del giudizio sulla situazione giuridica 'finale', tutt'al contrario sembra presupporre (e in qualche modo imporre) il suo previo esperimento****, essendo tali mezzi di prova configurati come strumenti istruttori tendenzialmente residuali rispetto alle forme di acquisizione dei documenti da parte dei privati sulla base di correlative discipline di natura sostanziale anche in funzione della loro produzione in giudizio.*

[…]

A ciò si aggiunga che gli ordini di esibizione di documenti e le richieste di informazioni ex artt. 210, 211 e 213 cod. proc. amm. non sono suscettibili di esecuzione coattiva in forma specifica, né per iniziativa del giudice, non esistendo nel codice di procedura civile disposizioni analoghe a quelle del codice di procedura penale circa il potere di ricercare documenti o cose pertinenti al reato, né ad iniziativa della parte interessata, non costituendo le relative ordinanze titoli esecutivi, e non possono quindi essere attuati con gli strumenti previsti agli artt. 605 ss. cod. proc. civ..; il rifiuto dell'esibizione può, pertanto, costituire esclusivamente un comportamento dal quale il giudice può desumere argomenti di prova ex art. 116, secondo comma, cod. proc. civ., ma, a tal fine, ove il rifiuto sia stato giustificato dalla parte destinataria del relativo ordine con la deduzione di circostanze impeditive, la controparte interessata ha l'onere di provare la perdurante possibilità di produzione in giudizio della documentazione richiesta (v., in tal senso, la pacifica giurisprudenza di legittimità: Cass. Civ., Sez. 3, 10/12/2003, n. 18833; Cass. Civ., Sez. lav., 6 dicembre 1983, n. 7289).

[…]

Diversa questione, di carattere sostanziale e concernente il grado di protezione degli interessi coinvolti, è quella dell'accessibilità della tipologia dei dati in relazione ad altri interessi da bilanciare *(per esempio, riservatezza, nei limiti in cui vi siano spazi riconosciuti dall'ordinamento a tale profilo in relazione all'accesso difensivo) o alla stessa tutelabilità dell'interesse alla conoscenza di quei dati, alla luce dei sopra esposti canoni, da declinare in astratto e con riferimento alla situazione concreta, di necessità, di corrispondenza e di collegamento tra la situazione che si assume protetta ed il documento di cui si invoca la conoscenza, come illustrati supra al paragrafo 9.2 e che sono da valutare, in primo luogo, dalla stessa amministrazione cui è rivolta l'istanza di accesso.*

9.3.4 ***Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al rapporto tra l'istituto dell'accesso documentale difensivo e i poteri istruttori d'ufficio di acquisizioni documentali attribuiti al giudice ordinario nei procedimenti in materia di famiglia****.*

[…]

Resta con ciò riaffermato, anche per i procedimenti in materia di famiglia - specie nei casi in cui non vengano in questione interessi di minori, dove il regime dell'onere di allegazione e di prova è più attenuato in ragione del carattere tendenzialmente indisponibile dei diritti in contesa -, il principio per cui l'esercizio dei poteri, anche officiosi, di indagine attribuiti al giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia richiede, da un lato, che la parte abbia fatto tutto quanto è in suo potere per offrire la prova dei fatti che è interessata a dimostrare, non essendo i poteri d'ufficio esercitabili per supplire eventuali carenze probatorie addebitabili alla parte che ne solleciti l'esercizio, e, dall'altro, che la stessa fornisca elementi di fatto specifici e circostanziati, idonei a rendere la contestazione della documentazione prodotta dalla controparte sufficientemente specifica da imporre un approfondimento istruttorio.

[…]

Non si ravvisa, pertanto, ragione alcuna di escludere o precludere l'esperibilità dell'accesso documentale difensivo ai documenti della anagrafe tributaria, ivi incluso l'archivio dei rapporti finanziari, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari della rispettiva parte antagonista, nell'ambito dei procedimenti in materia di famiglia *al fine di accertare le sostanze patrimoniali e le disponibilità reddituali di ognuno dei coniugi e, così, determinare l'entità dell'assegno disposto a beneficio di quello più bisognoso nonché dell'eventuale prole, sia prima che in pendenza del processo civile, in particolare non ostandovi l'attribuzione, al giudice delle controversie familiari, dei poteri istruttori di ufficio sopra menzionati.*

[…]

Nel caso di specie non vengono in rilievo né i "dati sensibili" quali definiti dall'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE del Parlamento e del Consiglio (ossia, dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché i dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica), né i dati "giudiziari" di cui al successivo art. 10 (cioè i dati personali relativi alle condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza), né i dati cd. supersensibili di cui all'art. 60 D.Lgs. n. 196 del 2003 (cioè i dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona), bensì i dati personali rientranti nella tutela della riservatezza cd. finanziaria ed economica della parte controinteressata.

Ebbene, ai fini del bilanciamento tra diritto di accesso difensivo (preordinato all'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale in senso lato) e tutela della riservatezza (nella specie, cd. finanziaria ed economica), secondo la previsione dell'art. 24, comma 7, L. n. 241 del 1990, trova applicazione né il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari) né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati cd. supersensibili), ma il criterio generale della "necessità" ai fini della 'cura' e della 'difesa' di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti generali dell'accesso difensivo.

Infatti, l'art. 5, comma 1, lettere a) e d), D.M. 29 ottobre 1996, n. 603 - emanato dal Ministero delle finanze, ai sensi dei commi 2 e 4 dell'art. 24 L. n. 241 del 1990 nella versione anteriore alla sua sostituzione ad opera dell'art. 16 l. 11 febbraio 2005, n. 15 - nell'individuazione dei documenti inaccessibili per motivi attinenti alla riservatezza, esclude dall'accesso documentale la "documentazione finanziaria, economica, patrimoniale e tecnica di persone fisiche e giuridiche, gruppi, imprese e associazioni comunque acquisiti ai fini dell'attività amministrativa", nonché gli "atti e documenti allegati alle dichiarazioni tributarie", garantendone tuttavia "la visione" nei casi in cui la relativa "conoscenza sia necessaria per la cura e difesa degli interessi giuridicamente rilevanti propri di coloro che ne fanno motivata richiesta", pertanto in aderenza in parte qua alla previsione della norma primaria disciplinante l'accesso difensivo, dapprima contenuta nell'art. 24, comma 2, lettera d), L. n. 241 del 1990 ed oggi nel comma 7 dell'art. 24 come sostituito dall'art. 16 L. n. 15 del 2005.

[…]

Peraltro, il controinteressato ha a disposizione tutti gli strumenti procedimentali (opposizione ex art. 3 D.P.R. n. 184 del 2006) e processuali (impugnazione dell'atto di accoglimento dell'istanza di accesso dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva ex art. 133, comma 1, lettera a), numero 6), cod. proc. amm.) per difendere la propria posizione contrapposta a quella del richiedente l'accesso, nella pienezza delle garanzie giurisdizionali, con la conseguenza che non è ravvisabile lesione alcuna del principio della parità delle armi, quale paventata nel contesto argomentativo della tesi riportata sopra sub 7.1.2. E comunque anche alla controparte nel giudizio civile è garantito ovviamente il diritto di accesso alla posizione dell'istante.

[…]

9.5 Alla luce delle considerazioni tutte sopra svolte deve ritenersi che la previsione, nell'ordinamento processualcivilistico, di strumenti di esibizione istruttoria di documenti (anche) amministrativi ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ., nonché, nell'ambito dei procedimenti di famiglia, dello strumento di acquisizione di documenti contenenti dati reddituali, patrimoniali e finanziari dell'anagrafe tributaria di cui artt. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e 492-bis cod. proc. civ., ivi compresi i documenti conservati nell'archivio dei rapporti finanziari, non escluda l'esperibilità dell'accesso documentale difensivo*.*

[…]

Nella prospettiva appena delineata, sono indifferenti la natura e la consistenza della situazione giuridica 'finale' (la quale può essere di diritto soggettivo, di interesse legittimo, di aspettativa o di altro tipo), purché si tratti di situazione astrattamente azionabile in caso di lesione*.*

È pure indifferente che il relativo rapporto giuridico intercorra esclusivamente tra soggetti privati, nonché quale sia l'autorità giudiziaria (ordinaria, amministrativa, contabile o altro giudice speciale) munita di giurisdizione in caso di instaurazione di un processo.

La tutela del terzo controinteressato è adeguatamente caratterizzata, sia sul piano procedimentale, sia su quello processuale, attraverso le specifiche forme di notificazione e di eventuale sua opposizione all'accesso.

11. ***Quanto all'ultima questione deferita all'Adunanza plenaria, relativa alle modalità ostensive dei documenti dell'anagrafe tributaria, ivi inclusi i documenti dell'archivio dei rapporti finanziari - se, cioè, l'accesso possa essere esercitato solo attraverso visione, oppure anche attraverso estrazione di copia -, la stessa deve essere risolta in quest'ultimo senso*** […]

12. L'Adunanza plenaria, conclusivamente, enuncia sulle questioni postele i seguenti principi di diritto, anche ai sensi dell'art. 99, comma 5, cod. proc. amm.:

(i) "Le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti presentati o acquisiti (d)agli uffici dell'amministrazione finanziaria, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari ed inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, costituiscono documenti amministrativi ai fini dell'accesso documentale difensivo *ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990";*

(ii)"L'accesso documentale difensivo può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri processuali di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ.*";*

(iii) "L'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori di cui agli artt. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e 492-bis cod. proc. civ., nonché, più in generale, dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori d'ufficio del giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia*";*

(iv) "L'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato mediante estrazione di copia*"*».

<u>Cons. di Stato, Sez. II, 27 aprile 2022, sentenza n. 3237</u>

Fattispecie relativa all'accesso agli atti con finalità difensiva, in relazione a un procedimento penale pendente a carico dell'istante, militare dell'Arma dei carabinieri - concretezza e attualità all'interesse sotteso all'istanza alla luce dello stato di indagato/imputato dell'interessato - azionabilità dello strumento dell'accesso agli atti anche ove siano previste forme alternative di acquisizione documentale (indagini difensive) - necessità di garantire comunque l'esercizio del diritto di difesa, soprattutto nell'ipotesi di indagini difensive preventive (che non consentirebbero l'intervento del P.M. a fronte del diniego dell'Amministrazione) - necessità, ai fini della legittimità del

diniego all’accesso, che l’ostensione dei documenti metta in concreto a rischio gli interessi tutelati dagli artt. 1048 e 1049 del Codice dell’ordinamento militare - sottrazione indiscriminata all’accesso degli atti compiuti dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria e sottoposti a segreto investigativo ex art. 329 c.p.p.

«*Con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per le -OMISSIS-, n.r.g. -OMISSIS-, il sig. -OMISSIS-, già sottufficiale dell'Arma dei Carabinieri e Comandante del Comando Stazione Carabinieri Forestali di -OMISSIS-, impugnava il diniego parziale di accesso agli atti oppostogli dal G.C.F. -OMISSIS- e il diniego totale oppostogli dal Comando Regione Carabinieri Forestale -OMISSIS- in relazione alla sua richiesta di ostensione di documentazione amministrativa motivata con la connessione di quest'ultima a un procedimento penale militare pendente a carico del richiedente presso la Procura Militare della Repubblica -OMISSIS-.*

Con sentenza in data -OMISSIS-, il Tribunale adito respingeva il ricorso.

Avverso la decisione di primo grado il ricorrente ha interposto appello, al quale hanno resistito il Ministero della difesa, il Comando Regione Carabinieri Forestale e il Gruppo Carabinieri Forestale di -OMISSIS- producendo memoria difensiva.

Alla camera di consiglio del 29 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

[…]

8. - L'affermazione contenuta nella sentenza appellata per cui si verterebbe di un "interesse all'accesso che esula dall'ordinaria disciplina di cui alla L. n. 241 del 1990 volta a favorire la trasparenza dell'azione amministrativa nello svolgimento del procedimento amministrativo" contrasta col fatto che l'ultimo comma dell'art. 24 della L. n. 241 del 1990 colloca l'istituto dell'accesso all'interno di una logica che non è soltanto partecipativa e di trasparenza, ma anche difensiva.

Esso configura l'accesso difensivo come fattispecie ostensiva autonoma, dove, come chiarito dall'Adunanza plenaria (nn. 19, 20 e 21 del 2020), ***la pendenza di un procedimento giurisdizionale non solo non è di per sé preclusivo della sperimentabilità, presso il giudice amministrativo, del procedimento speciale approntato dal legislatore del 1990, ma, al contrario, si configura come un fattore di concretezza e di attualità dell'interesse ad agire nelle forme proprie dell'accesso****.*

[…]

Non osta a questa conclusione la presunta specialità dello strumento accordato in sede penale al difensore dall'art. 391- quater c.p.p.

Sebbene sviluppato con riferimento in generale agli strumenti processuali civilistici di acquisizione probatoria e, in particolare, ai poteri istruttori d'ufficio nei procedimenti in materia di famiglia, ***il ragionamento svolto dall'Adunanza plenaria per sciogliere in termini positivi il problema della possibilità di esercitare il diritto di accesso quando l'ordinamento giuridico prevede nelle norme processuali particolari procedimenti e modalità di acquisizione di documenti detenuti dalla pubblica amministrazione deve ritenersi estensibile***

anche al caso in cui le norme in questione siano quelle del procedimento penale*.*

Depone in tal senso, quanto meno, il richiamo dell'Adunanza plenaria non solo al fatto che l'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 assicura "comunque" l'accesso se necessario per la tutela delle proprie situazioni giuridiche, ma anche al pericolo che un'esclusione, sia pure settoriale, dell'ammissibilità dell'accesso documentale difensivo, in via generale e astratta, possa finire per incidere in modo pregiudizievole sull'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale e sul diritto alla prova intesi in senso lato, implicanti la facoltà della parte di usare tutti gli strumenti offerti dall'ordinamento, e tra questi l'accesso documentale, per influire sull'accertamento del fatto - sia in sede stragiudiziale e nella fase preprocessuale, sia poi eventualmente in sede processuale - a cura e difesa della propria situazione giuridica soggettiva finale.

Infatti, anche nell'ipotesi in cui l'esigenza difensiva sorga in relazione a un procedimento penale l'esclusione a priori della possibilità di esperire l'accesso documentale difensivo comporterebbe un pregiudizio all'effettività del diritto costituzionalmente garantito alla tutela giurisdizionale, di cui fa parte integrante il diritto alla prova.

E' vero che a presidio dell'effettività del diritto di accesso ex art. 391-quater c.p.p. ai documenti in possesso della pubblica amministrazione ai fini delle indagini difensive è previsto, dal medesimo articolo, che nel caso di rifiuto della pubblica amministrazione l'interessato può chiedere il sequestro probatorio in base agli artt. 367 e 368 c.p.p. e che, sebbene destinatario della richiesta non è il giudice, ma il pubblico ministero, questi (che, come da subito evidenziato da C. Cost. n. 88 del 1991 e n. 190 del 1991, è bensì parte, ma parte pubblica, che ai sensi degli artt. 326 e 358 c.p.p. ha il dovere di compiere ogni attività necessaria ai fini delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale, compresi gli accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini), quando ritiene che il sequestro non debba essere disposto, è tenuto a trasmettere la richiesta al giudice per le indagini preliminari, secondo quanto impostogli dall'art. 368 c.p.p.

Tuttavia questo sistema non opera nel caso che la richiesta di documentazione all'amministrazione avvenga nell'espletamento dell'attività investigativa preventiva consentita dall'art. 391-nonies c.p.p., che esclude dall'ambito della stessa gli atti che richiedono l'autorizzazione o l'intervento dell'autorità giudiziaria, e non sarebbe ragionevole ritenere che l'accesso difensivo sia conseguentemente precluso o meno a seconda del momento in cui si collochi l'attività investigativa della parte privata, omogeneo essendo l'interesse cui questa è preordinata.

[…]

10. - Il diniego parziale di accesso del Gruppo Carabinieri Forestale di -OMISSIS- risulta adottato esclusivamente "in ossequio a quanto disposto e previsto dal D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 "Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare" ed in particolare dell'art. 1048 comma 1, lett. d) e dall'art. 1049 comma 1, lett. f) e considerato che alcuni documenti richiesti, ad oggi, sono atti giudiziari".

Per quanto riguarda il primo richiamo normativo, ***l'art. 1048, co. 1, lett. d), del D.P.R. n. 90 del 2010 stabilisce che "I documenti sottratti all'accesso ai sensi dell'articolo 24 comma 4, della legge, e dell'articolo 9 del decreto, in relazione all'interesse alla salvaguardia della sicurezza, della difesa nazionale e delle relazioni internazionali, per un periodo massimo di 50 anni, sono i seguenti: … d) pianificazione, programmazione, acquisizione, gestione e manutenzione, dismissione di infrastrutture e aree".***

Esso non implica affatto che tutti i documenti concernenti tali ambiti siano comunque sottratti all'accesso, indipendentemente dalla loro concreta attinenza alle richiamate esigenze di salvaguardia della sicurezza, della difesa nazionale e delle relazioni internazionali, poiché non è detto che questi atti siano in concreto rilevanti per la tutela e difesa di questi specifici interessi pubblici*, cosicché è priva di pregio anche la tesi difensiva dell'Amministrazione, basata unicamente sulla natura formale di infrastruttura militare della sede del Comando Stazione CC Forestale di -OMISSIS- (e per estensione degli eventuali edifici che avrebbero potuto essere idonei a ospitare la nuova sede).*

[…]

Per quanto riguarda il secondo richiamo normativo nel diniego parziale di accesso, ***l'art. 1049, comma 1, lett. f), del D.P.R. n. 90 del 2010 stabilisce che "I documenti sottratti all'accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge, e dell'articolo 9 del decreto, in relazione all'interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico, della prevenzione e repressione della criminalità, per un periodo massimo di 50 anni, sono i seguenti: … f) atti e documenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di polizia, ivi compresi quelli relativi all'impiego e alla mobilità di contingenti di personale dell'Arma dei carabinieri, nonché i documenti sulla condotta del personale rilevanti ai fini di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e quelli relativi ai contingenti delle Forze armate poste a disposizione dell'autorità di pubblica sicurezza".***

Analogamente a quanto detto per l'art. 1048, in questo caso deve evidenziarsi che la restrizione all'accesso resta funzionalmente contenuta entro i limiti strettamente necessari ad assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, tutte le volte in cui possa sostenersi che l'ostensione di quegli atti e documenti possa concretamente pregiudicare quell'interesse, condizione questa che non può dirsi dimostrata.

Per quanto riguarda la supposta natura di atti giudiziari, allo stato, di alcuni degli atti richiesti, l'affermazione è generica perché non circostanziata.

Giova, comunque, ricordare che l'eventuale trasmissione di atti amministrativi al giudice penale, nei casi in cui gli atti stessi non hanno formato oggetto di un provvedimento di sequestro, è circostanza irrilevante ai fini dell'esercizio del diritto di accesso, essendo inidonea a ingenerare uno specifico obbligo di segretezza in capo all'amministrazione (C.d.S., sez. IV, 28 ottobre 1996, n. 1170), laddove ***soltanto gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dall'obbligo di segreto ai sensi dell'art. 329 c.p.p.***

10. - Le suesposte considerazioni devono intendersi estese anche al diniego totale opposto all'appellante dal Comando Regione Carabinieri Forestale "-OMISSIS-", motivato unicamente mediante richiamo all'art. 1048, co. 1, lett. d) D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 cit. ("i documenti richiesti sono espressamente esclusi dall'accesso, così come disposto e previsto dal D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 "Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare" ed in particolare dell'art. 1048 comma 1, lett. d))".
11. - Per queste ragioni l'appello dev'essere accolto e, in riforma dell'impugnata sentenza, va riconosciuto il diritto del ricorrente all'ostensione degli atti e documenti elencati nelle suddette istanze, a eccezione di quelli oggetto di sequestro penale o costituenti atti di indagine di polizia giudiziaria, con la conseguente condanna dell'amministrazione alla esibizione degli stessi, con gli omissis chiesti dallo stesso appellante, ai sensi dell'art. 116, comma 4, cod. proc. amm.».

c. Contratti pubblici (7)

Cons. di Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, sentenza n. 10

Fattispecie relativa all'accesso agli atti dell'esecuzione di un contratto di appalto, finalizzato alla verifica, da parte dell'istante non aggiudicataria, del rispetto del capitolato tecnico e dell'offerta presentata dall'aggiudicataria - riconoscimento dell'interesse concreto e attuale all'eventuale risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario, con conseguenti scorrimento della graduatoria o riedizione della gara - esperibilità dell'accesso civico generalizzato nella fase esecutiva dei contratti pubblici.

«1. L'odierna appellante, D. s.r.l., ha proposto ricorso avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana avverso la nota dall'Azienda U.T. del 2 gennaio 2019 (di qui in avanti, per brevità, l'Azienda), che reca il diniego dell'istanza di accesso agli atti, presentata il 6 dicembre 2018, avente ad oggetto i documenti relativi all'esecuzione del "Servizio Integrato Energia per le Pubbliche Amministrazioni", svolto dal r.t.i. composto dal C.N. Società Cooperativa (di seguito, per brevità, CNS) e dalle società Prima Vera - Exitone - Termotecnia Sebina - SOF.
1.1. A supporto di tale richiesta, l'appellante ha esposto di essere titolare di uno specifico interesse, qualificato e differenziato, avendo partecipato alla gara per l'affidamento del servizio in oggetto, nella qualità di mandante del r.t.i. costituito con altre società, classificatosi al secondo posto della graduatoria, relativa al lotto n. 5, concernente la Regione Toscana.
*1.2. La dichiarata **finalità dell'accesso** era quella di verificare se l'esecuzione del contratto si stesse svolgendo nel rispetto del capitolato tecnico e dell'offerta migliorativa presentata dall'aggiudicataria, poiché l'**accertamento di eventuali inadempienze dell'appaltatore** avrebbe determinato l'obbligo della pubblica*

amministrazione di procedere alla risoluzione del contratto e al conseguente affidamento del servizio alla stessa appellante, secondo le regole dello scorrimento della graduatoria di cui all'art. 140 del D.Lgs. n. 163 del 2006, applicabile ratione temporis alla vicenda in esame.

1.3. L'istanza non si è richiamata espressamente ed esclusivamente alla disciplina dell'accesso documentale, prevista dalla L. n. 241 del 1990, o a quello dell'accesso civico generalizzato, introdotto dal D.Lgs. n. 97 del 2016.

1.4. L'atto di diniego di accesso, opposto dalla pubblica amministrazione, è incentrato sulla motivazione per la quale "la documentazione richiesta concerne una serie di dati inerenti ad aspetti relativi all'esecuzione del rapporto contrattuale scaturito dalla gara in oggetto, e perciò ricompresi nel concetto più generali di atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici", con la conseguente applicazione dei limiti, stabiliti dalla L. n. 241 del 1990, tra i quali connessi alla necessaria titolarità, in capo al richiedente l'accesso, di un interesse qualificato.

1.5. Secondo l'Azienda, D. s.r.l. non avrebbe dimostrato la concreta esistenza di una posizione qualificata, idonea a giustificare l'istanza di accesso.

1.6. In ogni caso, a parere dell'Azienda, l'istanza di accesso non può essere accolta nemmeno in base alla disciplina dell'accesso civico generalizzato, poiché tale normativa non trova applicazione nel settore dei contratti pubblici.

2. L'odierna appellante, come si è premesso (1), ha impugnato ai sensi dell'art. 116 c.p.a. avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana il diniego di accesso, articolando due motivi, e ne ha chiesto l'annullamento.

[…]

2.4. Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con la sentenza n. 577 del 17 aprile 2019, ha respinto il ricorso.

[…]

3. Avverso tale sentenza ha proposto [appello n.d.r.] *D. s.r.l.* […]

3.2. Con l'ordinanza n. 8501 del 16 dicembre 2019 la III Sezione di questo Consiglio di Stato, nel ravvisare un contrasto giurisprudenziale in ordine alle questioni oggetto del giudizio, ha rimesso a questa Adunanza plenaria tre quesiti:

a) se sia configurabile, o meno, in capo all'operatore economico, utilmente collocato nella graduatoria dei concorrenti, determinata all'esito della procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente, la titolarità di un interesse giuridicamente protetto, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva delle prestazioni, in vista della eventuale sollecitazione del potere dell'amministrazione di provocare la risoluzione per inadempimento dell'appaltatore e il conseguente interpello per il nuovo affidamento del contratto, secondo la regole dello scorrimento della graduatoria;

[…]

17. Escluso che, almeno nel caso di specie, sia applicabile l'accesso documentale di cui alla L. n. 241 del 1990, occorre esaminare ora conseguentemente l'ultimo quesito, posto dall'ordinanza di rimessione, e cioè se la disciplina dell'accesso civico generalizzato, di cui al D.Lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal D.Lgs. n. 97 del

2016, sia applicabile, in tutto o in parte, in relazione ai documenti relativi alle attività delle amministrazioni disciplinate dal codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, inerenti al procedimento di evidenza pubblica e alla successiva fase esecutiva, ferme restando le limitazioni ed esclusioni oggettive previste dallo stesso D.Lgs. n. 33 del 2013.

[…]

18.2. L'art. 53, comma 1, del D.Lgs. n. 50 del 2016 prevede, a sua volta, che "il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato dagli articoli 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241".

18.3. Come ben ha rammentato l'ordinanza di rimessione, che ha offerto un esaustivo quadro del dibattito giurisprudenziale, sulla possibilità di ammettere l'accesso civico generalizzato la giurisprudenza stessa di questo Consiglio di Stato, non meno di quella di primo grado, si è attestata su due posizioni, contrastanti, che fanno capo, rispettivamente, alla sentenza della sez. III, 5 giugno 2019, n. 3780 e alle sentenze gemelle della sez. V, 2 agosto 2019, n. 5502 e n. 5503.

[…]

22. ***Questa Adunanza plenaria ritiene che l'accesso civico generalizzato debba trovare applicazione****, per le ragioni che si esporranno,* ***anche alla materia dei contratti pubblici.***

[…]

38. L'Adunanza plenaria, conclusivamente, enuncia, sulle questioni postele, i seguenti princìpi di diritto, anche ai sensi dell'art. 99, comma 5, c.p.a.:

a) ***la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della L. n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adìto ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso****, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento;*

b) ***è ravvisabile un interesse concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241 del 1990, e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva di un contratto pubblico da parte di un concorrente alla gara, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e quindi allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara, purché tale istanza non si traduca in una generica volontà da parte del terzo istante di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale****;*

c) ***la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara e, in particolare, all'esecuzione dei contratti pubblici,***

non ostandovi in senso assoluto l'eccezione del comma 3 dell'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33 del 2013 in combinato disposto con l'art. 53 e con le previsioni della L. n. 241 del 1990, che non esenta in toto la materia dall'accesso civico generalizzato, ma resta ferma la verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, comma 1 e 2, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza».

Cons. di Stato, Ad. Plen., 2 luglio 2020, sentenza n. 12

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una gara d'appalto da parte dell'impresa non aggiudicataria - conoscenza di un vizio nell'offerta dell'aggiudicataria, a seguito di accesso agli atti - dilazione dei termini impugnatori quando dalla conoscenza degli atti oggetto di istanza di accesso emergano motivi di ricorso in ordine ad anomalie dell'offerta.

«1. In data 5 dicembre 2017, la s.p.a. G.S.E. ha pubblicato sul proprio sito istituzionale il bando di una procedura di gara, per l'aggiudicazione - col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - del "servizio di pulizia negli uffici delle società del gruppo" siti in Roma, mediante il sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione (s.d.a.p.a.), ai sensi dell'art. 55 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, per la durata di cinque anni e del valore di Euro 6.618.118,90.
2. All'esito della gara, la s.c.r.l. C.L. ha ottenuto il punteggio più alto di 99,678 punti, precedendo la s.p.a. M.S., che ha ottenuto 99,268 punti.
A seguito della verifica di congruità dell'offerta, la s.p.a. G. - con un atto di data 26 ottobre 2018, pubblicato il 29 ottobre 2018 sul s.d.a.p.a. e, per estratto, sul sito istituzionale - ha aggiudicato la gara alla s.c.r.l. C.L.
3. Con il ricorso di primo grado n. 15102 del 2018 (proposto al TAR per il Lazio, Sede di Roma, e notificato il 6 dicembre 2018), la s.p.a. M.S. ha impugnato l'atto di aggiudicazione della gara e ne ha chiesto l'annullamento per violazione dell'art. 95 del D.Lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 7.2. del capitolato d'oneri, nonché per profili di eccesso di potere.
La ricorrente, in particolare, ha dedotto che all'offerta dell'aggiudicataria, che ha potuto esaminare in data 13 novembre 2018, è stato erroneamente attribuito un punteggio per l'utilizzo di aspirapolveri con potenza sonora interiore a sessanta decibel.
4. Il TAR, con la sentenza n. 3552 del 2019, ha dichiarato irricevibile il ricorso della s.p.a. M.S., in accoglimento di una eccezione formulata dalla s.p.a. G., per la quale la notifica di data 6 dicembre 2018 sarebbe tardiva, perché effettuata il trentottesimo giorno successivo alla pubblicazione dell'atto di aggiudicazione sul 'portale acquisti in rete PA nel sistema s.d.a.p.a.', avvenuta in data 29 ottobre 2018 e seguita dalla visione da parte della ricorrente il giorno successivo.
[…]

Di conseguenza, la Quinta Sezione ha sottoposto all'esame della Adunanza Plenaria i seguenti quesiti:

"a) se il termine per l'impugnazione dell'aggiudicazione possa decorrere di norma dalla pubblicazione generalizzata degli atti di gara, tra cui devono comprendersi anche i verbali di gara, ivi comprese le operazioni tutte e le valutazioni operate dalle commissioni di gara delle offerte presentate, in coerenza con la previsione contenuta nell'art. 29 del D.Lgs. n. 50 del 2016;

b) se le informazioni previste, d'ufficio o a richiesta, dall'art. 76 del D.Lgs. n. 50 del 2016, nella parte in cui consentono di avere ulteriori elementi per apprezzare i vizi già individuati ovvero per accertarne altri consentano la sola proposizione dei motivi aggiunti, eccettuata l'ipotesi da considerare patologica - con le ovvie conseguenze anche ai soli fini di eventuali responsabilità erariale - della omessa o incompleta pubblicazione prevista dal già citato articolo 29;

c) se la proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara non sia giammai idonea a far slittare il termine per la impugnazione del provvedimento di aggiudicazione, che decorre dalla pubblicazione ex art. 29 ovvero negli altri casi patologici dalla comunicazione ex art. 76, e legittima soltanto la eventuale proposizione dei motivi aggiunti, ovvero se essa comporti la dilazione temporale almeno con particolare riferimento al caso in cui le ragioni di doglianza siano tratte dalla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario ovvero dalle giustificazioni da questi rese nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta*;*

d) se dal punto di vista sistematico la previsione dell'art. 120, comma 5, c.p.a. che fa decorrere il termine per l'impugnazione degli atti di gara, in particolare dell'aggiudicazione dalla comunicazione individuale (ex art. 78 del D.Lgs. n. 50 del 2016) ovvero dalla conoscenza comunque acquisita del provvedimento, debba intendersi nel senso che essa indica due modi (di conoscenza) e due momenti (di decorrenza) del tutto equivalenti ed equipollenti tra di loro, senza che la comunicazione individuale possa ritenersi modalità principale e prevalente e la conoscenza aliunde modalità secondaria o subordinata e meramente complementare;

e) se in ogni caso, con riferimento a quanto considerato in precedenza sub d), la pubblicazione degli atti di gara ex art. 29 del D.Lgs. n. 50 del 2016 debba considerarsi rientrante in quelle modalità di conoscenza aliunde;

f) se idonee a far decorrere il termine per l'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione debbano considerare quelle forme di comunicazione e pubblicità individuate nella lex specialis di gara e accettate dagli operatori economici ai fini della stessa partecipazione alla procedura di gara.

8. Le parti hanno depositato memorie difensive e memorie di replica, illustrando le questioni controverse ed insistendo nelle già formulate conclusioni.

[…]

31. L'ordinanza di rimessione ha posto anche una ulteriore specifica questione (concretamente rilevante per la definizione del caso di specie), sul se il 'principio della piena conoscenza o conoscibilità (per il quale in materia il ricorso è proponibile

da quando si sia avuta conoscenza del contenuto concreto degli atti lesivi o da quando questi siano stati pubblicati sul 'profilo del committente') si applichi anche quando l'esigenza di proporre il ricorso emerga dopo aver conosciuto i contenuti dell'offerta dell'aggiudicatario o le sue giustificazioni rese in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta.

Ritiene l'Adunanza Plenaria che il 'principio della piena conoscenza o conoscibilità' si applichi anche in tale caso, rilevando il tempo necessario per accedere alla documentazione presentata dall'aggiudicataria, ai sensi dell'art. 76, comma 2, del 'secondo codice' *(come sopra rilevato ai punti 19 e 27).*

Poiché il termine di impugnazione comincia a decorrere dalla conoscenza del contenuto degli atti, anche in tal caso non è necessaria la previa proposizione di un ricorso 'al buio' 'in abstracto'*, nella terminologia della Corte di Giustizia, e di per sé destinato ad essere dichiarato inammissibile, per violazione della regola sulla specificazione dei motivi di ricorso, contenuta nell'art. 40, comma 1, lettera d), del c.p.a., cui dovrebbe seguire la proposizione di motivi aggiunti.*

32. Sulla base delle considerazioni che precedono, l'Adunanza Plenaria ritiene di affermare i seguenti ***principi di diritto****:*

"a) il termine per l'impugnazione dell'aggiudicazione decorre dalla pubblicazione generalizzata degli atti di gara, tra cui devono comprendersi anche i verbali di gara, ivi comprese le operazioni tutte e le valutazioni operate dalle commissioni di gara delle offerte presentate, in coerenza con la previsione contenuta nell'art. 29 del D.Lgs. n. 50 del 2016;

b) le informazioni previste, d'ufficio o a richiesta, dall'art. 76 del D.Lgs. n. 50 del 2016, nella parte in cui consentono di avere ulteriori elementi per apprezzare i vizi già individuati ovvero per accertarne altri, consentono la proposizione non solo dei motivi aggiunti, ma anche di un ricorso principale;

c) ***la proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara comporta la 'dilazione temporale' quando i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario ovvero delle giustificazioni rese nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta****;*

d) la pubblicazione degli atti di gara, con i relativi eventuali allegati, ex art. 29 del D.Lgs. n. 50 del 2016, è idonea a far decorrere il termine di impugnazione;

e) sono idonee a far decorrere il termine per l'impugnazione dell'atto di aggiudicazione le forme di comunicazione e di pubblicità individuate nel bando di gara ed accettate dai partecipanti alla gara, purché gli atti siano comunicati o pubblicati unitamente ai relativi allegati».

Cons. di Stato, Sez. VI, 30 giugno 2023, sentenza n. 6365

Fattispecie relativa all’accesso agli atti ritenuti utili da un dirigente pubblico, rimosso dal proprio incarico a seguito di procedimento disciplinare scaturito da un procedimento penale a suo carico, ai fini della sua difesa nel relativo

processo e nella causa concernente il rapporto di lavoro - accessibilità della documentazione inerente all'attività contrattuale svolta dell'ente nelle forme dell'evidenza pubblica - garanzia dell'accesso finalizzato alla cura o difesa dei propri interessi giuridici - azionabilità del diritto all'«*accesso difensivo*» dinanzi al Giudice amministrativo indipendentemente dalla natura della situazione giuridica vantata (interesse legittimo o diritto soggettivo) - insussistenza del segreto istruttorio in assenza di uno specifico provvedimento dell'Autorità giudiziaria inquirente.

1 - L'appellante, già dirigente della R., è stato sottoposto a procedimento penale per fatti commessi nel corso di alcune procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi, nel cui ambito è stata disposta la misura cautelare degli arresti domiciliari. La R. ha inoltre avviato un procedimento disciplinare, che si è concluso con il recesso dal rapporto di lavoro per giusta causa.
2 - Con ricorso notificato alla R. e alla controinteressata R.L.I.C. a R.L. il 3 giugno 2022, l'appellante ha impugnato avanti il TAR per il Lazio le note della R. del 5 giugno 2022 e del 18 maggio 2022 con le quali, in esito alle istanze di accesso presentate il 6 aprile 2022 e il 19 aprile 2022, il 26 aprile 2022, il 10 maggio 2022 e il 18 maggio 2022, gli è stato negato l'accesso ad atti e documenti dallo stesso ritenuti necessari per la sua difesa nel procedimento penale, nonché nel giudizio di impugnazione del recesso per giusta causa dal rapporto di lavoro.
2.1 - Nelle istanze di accesso il ricorrente ha chiesto l'ostensione dei seguenti documenti ritenuti necessari per la sua difesa:
[…]
i) Atti adottati dalla R. nei confronti di C. Spa all'esito della conoscenza dei fatti del procedimento penale ed in particolare contratti e/o affidamenti e/o atti negoziali formalizzati da R. dal 1/2/2022 a tutt'oggi; contratti e/o affidamenti in essere con il Fornitore indicato formalizzati fino alla data del 01/02/2022;
j) Atti adottati dalla R. nei confronti di I.S.S.V. Spa all'esito della conoscenza dei fatti del procedimento penale ed in particolare contratti e/o affidamenti e/o atti negoziali formalizzati da R. dal 1/2/2022 a tutt'oggi; contratti e/o affidamenti in essere con il Fornitore indicato formalizzati fino alla data del 01/02/2022;
k) Atti adottati dalla R. nei confronti di L. Srl all'esito della conoscenza dei fatti del procedimento penale ed in particolare contratti e/o affidamenti e/o atti negoziali formalizzati da R. dal 1/2/2022 a tutt'oggi; contratti e/o affidamenti in essere con il Fornitore indicato formalizzati fino alla data del 01/02/2022;
[…]
u) Relativamente a quanto riportato nella lettera di contestazione prot. (...) datata 22/02/2022, documentazione di seguito indicata, come da R. espressamente richiamata quale specifico motivo di addebito a -OMISSIS-: "38 contratti a partire dal 17.1.2014 e sino al 5.10.2017" relativamente a affidamenti a favore de "L.M."; "36 contratti a partire dal 17.1.2014 e sino al 15.1.2018" relativamente a affidamenti a favore di "Cooperativa L."; "116 contratti a partire dal 30.12.2013 e sino al 23.7.2019" relativamente a affidamenti a favore del "Consorzio A.", riportanti la

sottoscrizione del Procuratore competente e comprensivi dei dati interni (fogli di lancio), unitamente alle relazioni illustrative/note per il Procuratore competente, nonché, distintamente per ciascuno di essi, delle rispettive Richieste di acquisto, nonché copia della nomina di "-OMISSIS- nella più parte dei contratti nel ruolo di RUP", specificando espressamente se sussiste detta nomina, posto che, per i contratti citati, non risulta esserci la figura del "RUP" ma quella del Responsabile del procedimento rispettivamente per la fase di affidamento/progettazione/esecuzione e comunicando espressamente i nominativi dei Responsabili del procedimento per ciascuna delle tre fasi indicate, distintamente per ciascuno dei contratti sopra riportati, ove non sussista la figura del "RUP";

[…]

3 - Con la sentenza indicata in epigrafe, il TAR adito ha respinto il ricorso,

[…]

4 - Avverso tale pronuncia ha proposto appello l'originario ricorrente.

[…]

6 - L'appellante ha specificato che i documenti - lettere i), j), k) e u) del ricorso - non sono stati oggetto di provvedimenti del PM o del GIP nel corso del procedimento penale ed insiste per ottenerne l'accesso.

[…]

6.1 - L'oggetto di tale documentazione è costituito dall'attività svolta dalla R. nella sua qualità di gestore di un servizio pubblico e, per quel che consta, non è riferita alla documentazione contenuta nel fascicolo relativo al procedimento penale, pur essendo in relazione ad esso che parte appellante ne chiede l'ostensione, con la finalità di ivi esercitare il proprio diritto di difesa.

Pertanto, la domanda ben può trovare accoglimento, tenuto conto che:

*- **in riferimento all'attività contrattuale svolta dalla R. nelle forme dell'evidenza pubblica, si deve confermare che questa è assoggettata al diritto di accesso**, di cui agli artt. 22 e ss. della L. n. 241 del 1990, in forza del riferimento normativo che sottopone alla disciplina dell'accesso anche i "gestori di pubblici servizi" (art. 23 L. n. 241 del 1990).*

- in riferimento alla documentazione oggetto di causa, devono ritenersi sussistenti le condizioni legittimanti l'accesso, avendo l'appellante delineato la sussistenza del proprio interesse difensivo, finalizzato a far valere le proprie ragioni nel procedimento penale al quale è stato sottoposto e nei confronti della R. nella controversia di lavoro.

6.2 - Le difese della R., che ha eccepito la carenza di un effettivo nesso strumentale tra l'oggetto dei documenti e l'interesse difensivo del ricorrente, devono essere disattese.

*Ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990 **deve essere garantito l'accesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici**. In base ai principi dettati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 4/2021), l'accesso cd. difensivo presuppone: a) la sussistenza del nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici; b) la verifica della sussistenza di un*

interesse legittimante, dotato delle caratteristiche della immediatezza, della concretezza e dell'attualità; c) di motivare la richiesta di accesso, rappresentando in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione elementi che consentano all'amministrazione detentrice del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione "finale" controversa.

Come anticipato, nel caso di specie, l'appellante ha delineato in modo puntuale e specifico la sussistenza del predetto nesso di strumentalità, derivante dalla necessità di difendersi nei giudizi che lo vedono coinvolto.

Il Giudice amministrativo, adito nel giudizio di accesso, non deve svolgere alcuna ulteriore valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso *(cfr. Cons. St., Ad. Plen., n. 20/2021).*

7 - Quanto ai rapporti tra la domanda di accesso oggetto del presente giudizio e l'istanza presentata dal ricorrente nell'ambito del procedimento penale, attraverso lo strumento delle indagini difensive di cui all'art. 391 bis c.p.p., si osserva quanto segue.

Sul piano generale, deve ricordarsi che l'art. 22, comma 2, L. n. 241 del 1990 contiene una definizione positiva della natura, dell'oggetto e della funzione dell'istituto: "L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza". La funzione in parola (e cioè l'essere, l'accesso, strumento di partecipazione, di imparzialità e di trasparenza) trova una più compiuta definizione contenutistica nel successivo comma 3, il quale stabilisce il principio della generale accessibilità agli atti, "ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6", tuttavia, il comma 7 è netto nello stabilire che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici".

La giurisprudenza ha chiarito che il diritto di accesso difensivo non è riducibile a un mero potere processuale (cfr. Cons. St. 27 giugno 2018, n. 3956), quale quello esercitabile nell'ambito di un processo civile o nel procedimento penale, ma ha una sua valenza autonoma e sostanziale; ne discende che ***il diritto di accesso cd. difensivo ex L. n. 241 del 1990, strumentale alla difesa di una situazione giuridica tutelata dall'ordinamento, a norma di legge (art. 133 c.p.a.), è azionabile dinanzi al Giudice amministrativo, a prescindere dalla circostanza che la situazione giuridica finale si configuri come diritto soggettivo o interesse legittimo****, e che quindi rientri nell'ambito di giurisdizione del giudice amministrativo o di quello ordinario.*

Occorre in altri termini tenere distinti, da un lato, la pretesa all'ostensione del documento nei confronti della pubblica amministrazione, intesa quale protezione

accordata all'interesse sostanziale alla conoscenza di cui alla L. n. 241 del 1990 e, dall'altro lato, il diritto di difesa e alla prova tutela dagli strumenti previsti dai diversi ordinamenti processuali.

Tanto precisato, la giurisprudenza (Cons. St., Ad. Plen., 19/2020) - ricordato che il diritto di accesso ai documenti amministrativi alla stregua della L. n. 241 del 1990 spetta a chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, e che situazioni siffatte ricorrono, per espressa previsione di legge, nell'ipotesi in cui la conoscenza dei documenti sia necessaria ai singoli "per curare o per difendere i loro interessi" - ha chiarito che "la pendenza di un procedimento giurisdizionale nel quale siano in discussione questi ultimi non solo non è di per sé preclusivo della sperimentabilità, presso il giudice amministrativo, del procedimento speciale approntato dal legislatore del 1990 allorché sia in contestazione il diritto alla prima, ma, anzi, si configura come un fattore di concretezza e di attualità dell'interesse ad agire nelle forme proprie del detto procedimento (v. Sez. un. civ., n. 5292/1998, cit.)".

Seppur in relazione al diverso ambito del processo civile, in base alla citata pronuncia: "l'eventuale rigetto dell'istanza di esibizione di un documento della pubblica amministrazione, proposta ai sensi dell'art. 210 c.p.c., non si pone in contrasto, né elude la ratio legis contenuta negli artt. 22 e ss. L. n. 241 del 1990, poiché le due disposizioni operano su un piano diverso, avendo la L. n. 241 del 1990 assunto l'interesse del privato all'accesso ai documenti come interesse sostanziale, mentre l'acquisizione documentale ai sensi dell'art. 210 c.p.c. costituisce esercizio di un potere processuale e l'acquisizione del documento resta pur sempre subordinata alla valutazione della rilevanza dello stesso, ai fini della decisione, da parte del giudice al quale spetta di pronunciarsi sulla richiesta istruttoria ai sensi dell'art. 210 c.p.c. (v. Cass. civ., Sez. 1, 9 agosto 1996, n. 7318)" (Cons. St., Ad. Plen., 19/2020).

7.1 - Alla luce dei principi innanzi ricordati, deve ritenersi che ***la mera pendenza di un procedimento penale, al quale i documenti sono astrattamente collegati, non vale, di per sé, a giustificare il rigetto della domanda d'accesso*** *ai sensi della L. n. 241 del 1990 rivolta all'amministrazione che detiene i documenti e motivata, come nel caso di specie, con l'esigenza del diritto alla difesa da parte del richiedente.*

Nello specifico, avuto riguardo alla fattispecie concreta, ***in assenza di uno specifico provvedimento da parte dell'Autorità giudiziaria inquirente, non appare possibile affermare la sussistenza di un supposto segreto istruttorio, che escluderebbe i documenti dal campo di applicazione dell'accesso disciplinato dalla L. n. 241 del 1990 e, conseguentemente, escluderebbe la giurisdizione del Giudice amministrativo****.*

In altri termini, le supposte esigenze istruttorie correlate al procedimento penale, alla stregua della L. n. 241 del 1990, non possono costituire un motivo legittimo di diniego all'accesso ai documenti, fintanto che questi siano nella libera disponibilità dell'amministrazione e non siano, invece, confluiti nel procedimento penale

attraverso uno specifico provvedimento, come ad esempio attraverso il sequestro degli stessi.
Solo in quest'ultima evenienza - che nel caso in esame non ricorre - deve ritenersi che la giurisdizione del giudice amministrativo retroceda, rimanendo l'ostensione di tali atti assoggettata alle tempistiche ed alle procedure proprie del codice di procedura penale.
8 - Per le ragioni esposte, il ricorso va parzialmente accolto, dovendosi ordinare alla R. di esibire, entro il termine di 30 giorni dalla notificazione o comunicazione della presente sentenza, la documentazione relativa all'attività contrattuale di diritto pubblico da essa svolta di cui alle lettere i), j), k) e u) del ricorso.
[…]
10 - In definitiva: l'appello va parzialmente accolto in riferimento alla documentazione relativa all'attività contrattuale di diritto pubblico svolta da R. di cui alle lettere i), j), k) e u) del ricorso; va dichiarato improcedibile in riferimento all'ulteriore documentazione richiesta; per il resto va rigettato».

Cons. di Stato, Sez. VII, 21 marzo 2024, sentenza n. 2773

Fattispecie relativa all'accesso agli atti concernenti le procedure di assegnazione delle misure di finanziamento previste dal PNRR - necessità di un rigoroso vaglio della pubblica amministrazione sul nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare - autonomia del diritto di accesso rispetto all'eventuale effettivo esercizio della difesa in giudizio - avvenuto decorso del termine per impugnare gli atti della procedura - irrilevanza ai fini del giudizio sull'attualità dell'interesse all'accesso - presenza di interesse diretto, concreto e attuale.

«Con decreto del 5 agosto 2022, l'allora Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali dettava le "Disposizioni necessarie all'attuazione della misura PNRR Sviluppo logistica per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo, tramite miglioramento della capacità logistica dei mercati agroalimentari all'ingrosso", avvalendosi di I. per lo svolgimento delle necessarie attività comparative.
Seguiva, in data 19 ottobre 2022, l'emissione di apposito avviso della competente struttura ministeriale, recante istruzioni operative per l'invio delle proposte di finanziamento e la loro selezione e valutazione da parte di I.
In esito alla valutazione delle domande pervenute è stato emesso il decreto del 22 dicembre 2022, con cui è stata approvata la graduatoria finale, nella quale la ricorrente è stata collocata al 15 posto, con 83 punti; a seguito di istanza di revisione presentata da uno dei partecipanti alla procedura, il Ministero dell'agricoltura e della sovranità alimentare e delle foreste, in data 27 febbraio 2023, ha proceduto alla pubblicazione di una versione "consolidata" della graduatoria finale, nella quale la

valutazione della ricorrente non ha subìto variazioni di punteggio, ma una peggiore collocazione in graduatoria (16 posto).
Con istanza del 27 giugno 2023 la ricorrente ha chiesto l'accesso agli atti della procedura controversa "in vista dell'eventuale difesa in giudizio degli interessi della SGM, in relazione alla procedura di valutazione in oggetto", precisandosi che "la conoscenza e l'acquisizione di copia dei documenti indicati è essenziale per verificare la legittimità dell'iter seguito dall'Agenzia e, più in generale, alle modalità di attribuzione dei punteggi tecnici e alla verifica della completezza della documentazione presentata dagli altri concorrenti e per l'eventuale tutela delle proprie posizioni giuridiche in sede giurisdizionale".
In data 17 luglio 2023 I. comunicava, in relazione ai concorrenti collocatisi al 1, 2, 6 e 8 posto, che la domanda di accesso "non può essere accolta, poiché la vostra società è posizionata al sedicesimo posto nella graduatoria finale approvata con decreto direttoriale prot. n. (...) del 22 dicembre 2022, per l'accesso alle agevolazioni di cui alla predetta misura di finanziamento e, pertanto, non si ritiene che sussista in capo alla medesima un interesse diretto, concreto ed attuale, collegato alle ragioni esposte a sostegno dell'istanza, che consenta di ritenere che l'ostensione dei documenti afferenti a soggetti proponenti posizionatisi al primo, secondo, sesto e ottavo posto nella medesima graduatoria sia idonea a spiegare effetti diretti nei confronti della Vostra società", prospettandosi che la ricorrente avrebbe inteso "esercitare un mero controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione".
Impugnato il diniego, Il Tar dichiarava inammissibile il ricorso sul rilievo che, essendo divenuta inoppugnabile la graduatoria, l'interesse della ricorrente non poteva più definirsi come concreto e diretto, risolvendosi, in una domanda di accesso generalizzato.
Appellata ritualmente la sentenza, resistono A.N.A. S.P.A, del M.A.A.D.P. Soc. Cons. A R.L., del C.A.A. (C.) S.C.P.A., del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste.
All'udienza del 13 febbraio 2024 la causa passava in decisione.
Motivi della decisione
[…]
3.1. Alla luce dei principi stabiliti da Consiglio di Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, n. 4 e ancora di recente sottolineati da Consiglio di Stato, IV, 22 novembre 2022, n. 10277, ***per accogliere le cd. istanze di accesso difensive*** *(ovvero motivate dalla necessità dell'istante di articolare le proprie difese in un procedimento giurisdizionale)* ***è necessario che****:*
a) ***sussista un interesse ostensivo diretto, concreto ed attuale alla cura in giudizio di determinate fattispecie****;*
b) ***sussista un certo "collegamento" tra atti richiesti e difese da apprestare****;*
c) ***la richiesta ostensiva sia adeguatamente motivata dall'istante****;*
Ciò in quanto "l'ostensione del documento passa attraverso un ***rigoroso vaglio circa l'appena descritto nesso di strumentalità necessaria tra la***

***documentazione richiesta e la situazione finale controversa**" (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 4/2021).*

È noto poi che la giurisprudenza amministrativa ha anche espressamente delineato il rapporto tra "accesso difensivo" e tutela della "riservatezza", distinguendo tra dati e informazioni caratterizzati da una cd. riservatezza "semplice" (ad es. dati finanziari ed economici), in ordine ai quale l'interesse difensivo è ritenuto tendenzialmente prevalente, e dati e informazioni caratterizzati da una riservatezza "rafforzata" (dati "sensibili" e "supersensibili", come ad esempio i dati relativi a vicende giudiziarie, alla salute o all'orientamento sessuale), rispetto ai quali l'interesse difensivo deve di volta in volta essere bilanciato secondo criteri di necessarietà, indispensabilità e parità di rango (cfr. ancora Consiglio di Stato, IV, n. 10277/2022).

In quest'ultima direzione "è essenziale dimostrare non già un generico interesse alla tutela dei propri interessi giuridicamente rilevanti" quanto, piuttosto, la "stretta indispensabilità" della ridetta documentazione per apprestare determinate difese all'interno di in uno specifico giudizio".

La valutazione di "stretta indispensabilità", in altre parole, costituisce il criterio che regola il rapporto tra accesso difensivo e tutela della segretezza industriale e commerciale.

Una simile valutazione va effettuata in concreto e verte, in particolare, "sull'accertamento dell'eventuale nesso di strumentalità esistente tra la documentazione oggetto dell'istanza di accesso e le censure formulate".

*Come poi affermato da Cons Stato, Ad. plen., n. 4 del 18 marzo 2021, in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241 del 1990, deve però escludersi che sia sufficiente fare generico riferimento, nell'istanza di accesso, a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, laddove **l'ostensione del documento richiesto dovrà comunque passare attraverso un rigoroso e motivato vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare**.*

*Ai fini di consentire l'accesso ad un documento amministrativo**, l'Amministrazione deve accertare se l'interesse sia diretto, concreto ed attuale: ciò significa che l'istante (o un suo rappresentante) dev'essere il portatore della posizione giuridica soggettiva tutelata, che l'esigenza di tutela non dev'essere astratta o meramente ipotetica, ed ancora, che vi siano riflessi attuali del documento sulla posizione giuridica tutelata** (**l'interesse non deve, cioè, essere meramente storico documentario**).*

Nella specie la ricorrente ha motivato la richiesta di accesso evidenziando che la "conoscenza e l'acquisizione di copia dei documenti indicati è essenziale per verificare la legittimità dell'iter seguito dall'Agenzia e, più in generale, alle modalità di attribuzione dei punteggi tecnici e per l'eventuale tutela delle proprie posizioni giuridiche in sede giurisdizionale", delineando in modo puntuale e specifico la sussistenza del predetto nesso di strumentalità.

Il diritto di accesso riveste**, difatti, **valenza autonoma, non essendo stato configurato dall'ordinamento con carattere meramente strumentale rispetto

alla difesa in giudizio della situazione sottostante, costituendo tale diritto un principio generale dell'ordinamento giuridico, ispirato al contemperamento delle esigenze di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa con i principi di partecipazione e di concreta conoscibilità dell'esercizio della funzione pubblica da parte dell'interessato*, e basato sul riconoscimento del principio di pubblicità dei documenti amministrativi, dovendo conseguentemente il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante dell'istante e la documentazione oggetto di richiesta di accesso, di cui all'art. 22 comma 1, lett. b) della L. n. 241 del 1990, essere inteso in senso ampio, ed essere genericamente mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante dello stesso.*

[…]

4. Ha errato il primo Giudice a dichiarare inammissibile il ricorso per l'avvenuto decorso del termine di impugnazione della graduatoria.

*Il punto è stato di recente ripreso dal Consiglio di Stato, il quale ha ribadito che****: "l'avvenuto decorso del termine per impugnare gli atti della procedura non incide sull'attualità dell'interesse all'accesso; non spetta all'amministrazione che detiene il documento valutare le modalità di tutela dell'interesse del richiedente e negare l'accesso per il caso in cui ritenga talune di esse non più praticabili; è solo del privato richiedente, una volta ottenuto il documento, la decisione sui rimedi giurisdizionali da attivare*** *ove ritenga lesa la sua situazione giuridica soggettiva e se per taluni di essi (o per quelli unicamente esperibili) siano già spirati i termini di decadenza (o, eventualmente, di prescrizione) l'eventuale pronuncia di inammissibilità non può, certo, essere anticipata dall'amministrazione destinataria della richiesta di accesso allo scopo di negare l'ostensione del documento" (Consiglio di Stato, Sez. V, 27 giugno 2018, n. 3953).*

Il Giudice amministrativo, adito nel giudizio di accesso, non deve svolgere alcuna ulteriore valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato*, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrice del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso* […].

*Si osservi, inoltre che - sulla scorta dei principi affermati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato - "****la proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara comporta la 'dilazione temporale' quando i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario ovvero delle giustificazioni rese nell'ambito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta****" (Cons. Stato, Ad. Plen., 2 luglio 2020, n. 12).*

In sintesi, la citata decisione chiarisce che qualora l'Amministrazione aggiudicatrice si avvalga del potere di differire l'accesso - il cui esercizio è imposto dall'art. 53, comma 2, del D.Lgs. n. 50 del 2016 con riferimento a specifici atti al fine di evitare che l'ostensione in corso di gara alteri il fisiologico dispiegarsi della competizione - il termine per l'impugnazione degli atti stessi comincia a decorrere solo da quando l'interessato ne acquisti piena conoscenza. Ciò in quanto il predetto dies a quo - come ora si ricava dall'art. 120, comma 2, cod. proc. amm., nella versione introdotta

dall'art. 209, comma 1, lettera a), del D.Lgs. del 31 marzo 2023, n. 36 - dipende dall'accertamento di una data oggettivamente riscontrabile, la quale a sua volta è riconducibile al rispetto delle disposizioni normative volte ad assicurare informazioni dettagliate ai partecipanti alla gara.

[…]

Sul punto, è opportuno ribadire che la consumazione del termine decadenziale di impugnazione e il consolidamento degli atti di gestione della gara potrebbero non verificarsi laddove risulti pendente un'istanza di accesso tempestivamente presentata e concretamente idonea a determinare una dilazione temporale, la quale si verifica nel caso in cui i motivi di ricorso conseguano effettivamente alla conoscenza dei documenti richiesti (cfr., in questo senso, Cons. Stato, Sez. III, 1 agosto 2022, n. 6750).

*In particolare, secondo la già citata Adunanza Plenaria n. 12 del 2020, deve ritenersi che "**il principio della piena conoscenza o conoscibilità" (per il quale in materia il ricorso è proponibile da quando si sia avuta conoscenza del contenuto concreto degli atti lesivi o da quando questi siano stati pubblicati sul "profilo del committente") si applichi anche quando l'esigenza di proporre il ricorso emerga dopo aver conosciuto i contenuti dell'offerta dell'aggiudicatario o le sue giustificazioni rese in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta**. .. . Poiché il termine di impugnazione comincia a decorrere dalla conoscenza del contenuto degli atti, anche in tal caso non è necessaria la previa proposizione di un ricorso "al buio" "in abstracto", nella terminologia della Corte di Giustizia, e di per sé destinato ad essere dichiarato inammissibile, per violazione della regola sulla specificazione dei motivi di ricorso, contenuta nell'art. 40, comma 1, lettera d), del c.p.a., cui dovrebbe seguire la proposizione di motivi aggiunti".*

Sotto altro profilo, con riferimento alla situazione legittimante l'accesso, la giurisprudenza ha chiarito che "sono due le logiche all'interno delle quali opera l'istituto dell'accesso: la logica partecipativa e della trasparenza e quella difensiva. Ad entrambe è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedimentali nettamente differenziate. La logica partecipativa è imperniata sul principio generale della massima trasparenza possibile, con il solo limite rappresentato dalle esclusioni elencate nei commi 1, 2, 3, 5 e 6 dell'art. 24 della medesima L. n. 241 del 1990. La logica difensiva è costruita intorno al principio dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela e si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari per la cura o la difesa dei propri interessi" (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, n. 19).

Non è dunque condivisibile il motivo ostativo all'accesso che assegna rilievo dirimente al decorso del termine di impugnazione dell'esclusione, qualora dalla conoscenza delle offerte degli altri partecipanti alla gara la concorrente esclusa possa trarre elementi idonei a contestare - attraverso la proposizione di un ricorso principale - la valutazione della Commissione giudicatrice circa

l'attribuzione dei punteggi tecnici e la verifica della completezza della documentazione presentata dagli altri concorrenti*.*
Il secondo motivo di appello deve essere, pertanto, accolto con assorbimento della trattazione del terzo motivo.
Pertanto, in accoglimento del ricorso di primo grado, deve essere ordinata, all'amministrazione appellata, l'esibizione dei documenti oggetto della richiesta formulata dalla società appellante».

T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 4 ottobre 2024, sentenza n. 5215

Fattispecie relativa all'accesso agli atti inerenti alla procedura di affidamento del servizio di pulizie presso l'Aeroporto di Napoli, da parte di un'impresa concorrente seconda classificata - prevalenza della finalità difensiva dell'accesso rispetto alla riservatezza dell'impresa aggiudicataria.

«*1. Si duole, la D.S. s.r.l., del contenuto illegittimo e lesivo della nota trasmessa da G. il 06/06/2024 sulla piattaforma telematica della sezione portale acquisti del sito www.gesac.it, con cui, in veste di stazione appaltante, ha riscontrato, ad avviso della ricorrente in modo parziale e incompleto, l'istanza d'accesso da questa presentata in data 24 maggio 2024 e reiterata il successivo 4 giugno 2024, con la quale aveva richiesto l'ostensione della documentazione amministrativa, dell'offerta tecnica integrale e dell'offerta economica prodotta dalla controinteressata (aggiudicataria), R.G. s.p.a., in relazione alla procedura per l'affidamento dei servizi di pulizia dell'Aeroporto Internazionale di Napoli (importo a base di gara di € 20.233.695,97 oltre I.v.a.).*
[…]
A fronte dell'invio solo parziale della documentazione, in data 11 giugno 2024 la ricorrente presentava una nuova istanza di accesso finalizzata ad ottenere copia della documentazione amministrativa, nonché dell'offerta tecnica ed economica, integrali e non oscurate, prodotte in gara dalla stessa aggiudicataria.
[…]
5. Il ricorso è parzialmente fondato, nei sensi di cui appresso.
6. I commi 4 e 5 del già richiamato art. 35 individuano espressamente i casi d'esclusione dall'accesso agli atti e le relative eccezioni, a tutela del principio di riservatezza, stabilendo che il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione "possono essere esclusi in relazione alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali" (comma 4 lett. a); al comma 5 della medesima disposizione è inoltre previsto, limitatamente alle ipotesi di cui al comma 4 lettera a) riguardanti c.d. "segreti tecnici o commerciali", ai quali espressamente si richiama l'istanza di oscuramento (integrale) della R.G. s.p.a. (cfr. memoria dep. il 24.6.2024, all. 2), che l'accesso è comunque consentito "al concorrente" e sempre che la richiesta ostensiva sia

"indispensabile ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara".

7. Ciò detto, rileva il Collegio che ***la ricorrente, avendo partecipato alla gara, è chiaramente titolare di una posizione giuridica, qualificata e differenziata, che la abilita a richiedere l'accesso alla documentazione della gara a cui ha preso parte****; non può inoltre dubitarsi, nella specie, della effettiva sussistenza delle ragioni difensive sottese alla richiesta di accesso manifestate dalla D.S. s.p.a., seconda classificata all'esito della procedura evidenziale per cui è controversia (con un punteggio inferiore a quello ottenuto da R.G. di 1,7 punti), nei cui confronti l'aggiudicazione dispiega evidentemente efficacia lesiva (cfr. T.A.R. Napoli, sez. IV, 3.7.2024 n. 4092) e che, pertanto,* ***ha senz'altro interesse alla verifica dell'attribuzione dei punteggi riservati all'offerta tecnica in funzione del perseguimento dell'interesse alla possibile aggiudicazione della commessa****.*

È dunque ravvisabile il prescritto nesso di indispensabilità tra contenuti dell'offerta tecnica e tutela giurisdizionale dell'interesse all'aggiudicazione della gara.

7.2. Si è osservato, in giurisprudenza, che ***l'interesse difensivo sotteso all'esercizio del diritto di accesso ai documenti di gara, per espressa previsione normativa prevale su quello alla riservatezza dell'aggiudicataria****, e ciò anche a prescindere dalla non comprovata esistenza dei segreti commerciali e industriali da quest'ultima solo genericamente dedotti (Cons. Stato, Sez. III, 23/02/2024, n. 1832). La tutela di un segreto industriale trova un limite in relazione agli interessi di un concorrente ad accedere agli atti della procedura necessari alla sua difesa in giudizio, essendo questi ultimi prevalenti su quello alla riservatezza dei partecipanti, essendo indispensabile, ai fini della contestazione dell'operato della Commissione, poter valutare la corrispondenza tra i giudizi espressi, ed i contenuti dell'offerta tecnica. Si soggiunga, altresì, che l'art. 36 comma 2 D.Lgs. n. 36 del 2023 impone la messa a disposizione reciproca, tra i primi cinque concorrenti in graduatoria, delle offerte e dei documenti, dei verbali di gara, degli atti, dei dati e delle informazioni riferite alle singole offerte (T.A.R. Milano, sez. I, 06/05/2020, n.745); ciò proprio per consentire all'interessato di orientarsi con immediatezza sul possibile margine d'impugnativa (si veda, in proposito, la relazione illustrativa al nuovo codice dei contratti pubblici).*

7.3. ***Il diritto alla difesa in giudizio prevale, dunque, su quello al segreto industriale****.*

Più in particolare, durante lo svolgimento della procedura selettiva prevalgono le esigenze di riservatezza degli offerenti, cui si contrappone, successivamente all'aggiudicazione, il ripristino della fisiologica dinamica dell'accesso, ripristino che appare tuttavia parziale, restando preclusa la divulgazione delle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali. Anche tale preclusione deve, tuttavia, essere superata e l'accesso consentito al concorrente quando sia funzionale alla difesa in giudizio degli interessi dell'istante in relazione alla procedura di affidamento del contratto, sicché la minor latitudine (rispetto alla regola generale contenuta nell'art. 24, comma 7, l. proc.)

dell'accesso difensivo nell'ambito dell'evidenza pubblica coincide con i confini dell'interesse azionato (o azionabile) nel giudizio avente ad oggetto gli atti e l'esito della gara (T.A.R. Napoli, sez. VII, 27/06/2024, n. 4013).
8. Discende, da quanto appena osservato, il diritto della D.S. s.p.a. all'ostensione integrale della documentazione richiesta, per la gran parte già assicurata (ancorché tardivamente), come detto, dalla stazione appaltante».

Cons. di Stato, Sez. V, 5 novembre 2024, sentenza n. 8848

Fattispecie relativa all'accesso agli atti relativi all'esecuzione di un appalto - sussistenza di un interesse concreto e attuale all'accesso in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione del contratto per inadempimento dell'aggiudicatario e, quindi, allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara.

«*Con determina a contrarre 30/3/2021, n. 585, l'Ambasciata d'Italia a Islamabad ha indetto una procedura selettiva per l'affidamento "di un contratto di concessione del servizio per l'esternalizzazione dei servizi propedeutici, connessi o successivi all'attività di rilascio dei visti di ingresso in Italia mediante procedura ordinaria aperta, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del D.M. n. 192 del 2017".*
La lex specialis prevedeva l'obbligo per l'aggiudicatario d'iscriversi nel registro delle imprese dello stato in cui avrebbe dovuto essere eseguito il contratto o di costituire "una società di diritto locale entro 120 giorni dalla stipula del contratto, pena la risoluzione dello stesso ex art. 1456 del codice civile italiano" (art. 2.1 del disciplinare di gara; punto III.1.1 del bando di gara e art. 13, comma 1, lettera q, del capitolato tecnico).
All'esito della procedura selettiva la stazione appaltante ha adottato il decreto 5/10/2021, n. 4, col quale ha aggiudicato la gara alla B.I.S. Limited (di seguito solo B.).
L'A. - T.I.I.C. s.p.a. (d'ora in poi solo A.), seconda classificata, ha, quindi, chiesto all'Ambasciata di "ottenere copia integrale e senza omissioni, in formato elettronico-digitale ovvero in formato cartaceo in carta libera, di tutta la documentazione relativa all'iscrizione nel registro delle imprese del Pakistan o alla costituzione di una società di diritto locale da parte dell'aggiudicatario B.I.S. Limited e del contratto di concessione eventualmente medio tempore sottoscritto", adducendo, a giustificazione della richiesta, l'esigenza di tutelare la propria posizione giuridica soggettiva.
L'Ambasciata ha, però, respinto l'istanza di accesso, giudicandola "sorretta esclusivamente da una finalità meramente esplorativa".
[…]
Occorre premettere che, con sentenza 2/4/2020, n. 10 l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato ha affermato i seguenti principi:

a) ai sensi dell'art. 22, della L. n. 7 agosto 1990, n. 241, richiamato dall'art. 53 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ***all'operatore economico, utilmente collocato nella graduatoria dei concorrenti, determinata all'esito di una procedura concorsale per l'affidamento di una commessa pubblica, deve riconoscersi la titolarità di un interesse concreto e attuale e una conseguente legittimazione, ad avere accesso agli atti della fase esecutiva del contratto stipulato, in relazione a vicende che potrebbero condurre alla risoluzione per inadempimento dell'aggiudicatario e, quindi, allo scorrimento della graduatoria o alla riedizione della gara****;*

b) ai fini dell'accesso, ***l'interesse dell'istante, pur in astratto legittimato, dev'essere concreto, attuale e diretto, il detto interesse, in particolare, deve preesistere alla richiesta di ostensione e non ne deve essere, invece, conseguenza, in altri termini, occorre che esso sia anteriore alla domanda di accesso documentale, la quale, quindi, "non deve essere impiegata e piegata a "costruire" ad hoc, con una finalità esplorativa, le premesse affinché il medesimo sorga ex post****".*

c) l'istanza di accesso non può costituire il mezzo per soddisfare una generica volontà del concorrente di verificare il corretto svolgimento del rapporto contrattuale.

[…]

la domanda di accesso presentata da A., risultava, dunque, sorretta da un interesse concreto, attuale e diretto a ottenere l'ostensione degli atti reclamati, avendo l'istante evidenziato, con sufficiente chiarezza le concrete circostanze potenzialmente idonee a prefigurare, sia pure in termini di eventualità, un'apprezzabile prospettiva di risoluzione del contratto in essere.

In base ai richiamati principi giurisprudenziali, non era, poi, richiesto che la richiedente fornisse anche un principio di prova dell'inadempimento.

Del resto, l'istanza era diretta proprio ad acquisire elementi di certezza in ordine all'eventuale esistenza di quest'ultimo.

La sussistenza dell'interesse a ottenere la documentazione reclamata non può, poi, negarsi per il solo fatto che, a seguito della risoluzione contrattuale, la stazione appaltante debba procedere, come sostiene la B., all'indizione di una nuova gara, senza poter scorrere la graduatoria, atteso che, anche l'interesse meramente strumentale alla riedizione della procedura è idoneo a sorreggere l'istanza di accesso (cfr. cit. Cons. Stato, A.P., n. 10/2020)».

T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, 18 novembre 2024, sent. n. 3235

Fattispecie relativa all'accesso agli atti di una gara per l'affidamento di servizi - il giudizio amministrativo in materia di accesso riveste sia carattere impugnatorio avverso il provvedimento della P.A. sia di accertamento della sussistenza del medesimo diritto, a prescindere dalle motivazioni del provvedimento amministrativo - prevalenza della finalità difensiva

dell’accesso rispetto alla riservatezza dell’impresa aggiudicataria - definizione di «*segreto tecnico o commerciale*».

«*1. La ricorrente ha esposto:*
- che, con decisione a contrarre n. 4379 del 12.06.2024, A.A.S. s.r.l. (nel prosieguo, per brevità, A.) aveva indetto la gara per l'affidamento del "servizio di noleggio, lavaggio, reintegro e gestione del vestiario da lavoro generico e dell'abbigliamento ad alta visibilità per i settori igiene ambientale ed autoparco" di durata quinquennale oltre a eventuale proroga annuale, per un importo complessivo di Euro 996.366 oltre IVA, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, assegnando termine per la presentazione delle offerte sino alle ore 18:00 del 22.07.2024;
[…]
- che la stazione appaltante non aveva reso disponibile l'offerta integrale presentata dall'aggiudicataria, in gran parte oscurata sulla scorta della dichiarazione con cui quest'ultima aveva manifestato la volontà di negare l'accesso in ragione della natura degli elementi oscurati, contenenti segreti tecnici e industriali;
- di aver presentato, in data 10.10.2024, una prima istanza di accesso, cui A. aveva risposto segnalando che parte della documentazione richiesta era stata medio tempore pubblicata sulla piattaforma e inviando il report cronologico della procedura;
[…]
- di aver presentato, alla luce di quanto emerso, una seconda istanza di accesso relativa all'intera offerta inizialmente presentata da LAA (e, successivamente, ritirata);
- che la suddetta richiesta era stata riscontrata negativamente da A. sul presupposto che "non è nella disponibilità della Stazione Appaltante. In ogni caso, tale documentazione, poiché ritirata, è da intendersi mai versata nella procedura di gara e, quindi, si pone al di fuori del perimetro della documentazione ostensibile";
- che, in data 21.10.2024, la stazione appaltante aveva ritrasmesso l'offerta di LAA, rendendo nota una esigua parte dell'offerta tecnica, rimasta per lo più oscurata.
Con il ricorso in epigrafe, promosso ai sensi dell'art. 36 D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, la ricorrente ha chiesto l'accesso integrale alla documentazione richiesta sia con istanza del 10.10.2024 (offerta tecnica integrale) sia con successiva istanza del 16.10.2024 (intera offerta precedentemente caricata a sistema dalla controinteressata e, in seguito, ritirata, comprensiva della documentazione amministrativa, offerta tecnica ed economica).
9. Passando allo scrutinio del merito del ricorso, va osservato quanto segue.
10. In primo luogo la ricorrente ha formulato istanza di accesso all'integrale offerta tecnica presentata dalla controinteressata, deducendo l'interesse a verificare la corretta attribuzione dei punteggi tecnici, interesse tanto più evidente alla luce dell'assegnazione alla stessa di un punteggio inferiore di appena 1,64 punti rispetto a quello attribuito alla aggiudicataria nonché dell'avvenuta attribuzione del

punteggio esclusivamente in forma numerica ovvero mediante rinvio a caratteristiche dell'offerta non riprodotte nel corpo del verbale.

11. Deve, anzitutto, essere disattesa l'eccezione di carenza di interesse sollevata dalla difesa di A. sul presupposto che l'offerta dell'aggiudicataria resa disponibile sul portale telematico a partire dal 21 ottobre 2024 (ossia in data successiva alla scadenza del termine ex art. 36, co. 5 D.Lgs. n. 36 del 2023) fosse ben più ampia di quella ostesa subito dopo l'aggiudicazione.

E, invero, oggetto dell'odierno gravame è proprio la (definitiva) decisione di parziale oscuramento dell'offerta tecnica di LAA assunta dalla stazione appaltante successivamente al decorso del termine di cui all'art. 36, comma 5, D.Lgs. n. 36 del 2023 (sebbene con quest'ultima A. avesse già osteso parti dell'offerta tecnica di LAA ulteriori rispetto a quelle rese note con precedente Det. del 9 ottobre 2024, confermata con nota del 14 ottobre).

12. Ciò premesso, rileva il Collegio che la parte ricorrente ha dato atto della sussistenza di un interesse specifico alla conoscenza della offerta tecnica (integrale) della controinteressata, chiarendo le esigenze conoscitive e dimostrando il nesso di strumentalità necessaria tra documentazione richiesta e l'obiettivo perseguito dalla medesima parte istante.

*12.1. In ragione di tali presupposti, deve essere fatta applicazione dell'art. 116, comma 4, cod. proc. amm., secondo il quale il Giudice amministrativo, "sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione e, ove previsto, la pubblicazione, dei documenti richiesti" (cfr. Consiglio di Stato, IV, 13 dicembre 2021, n. 8302); difatti, "**il ricorso in materia di accesso ai documenti amministrativi, per come recentemente ribadito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, veicola l'accertamento giurisdizionale del diritto dell'istante all'ostensione dei documenti amministrativi richiesti e ciò indipendentemente dai motivi opposti dalla p.a. a sostegno del diniego** (cfr. Consiglio di Stato Ad. plen., 02/04/2020, n. 10; Cons. St., sez. V, 19 giugno 2018, n. 3956). Il Giudice adito in sede di ricorso ex art. 116 c.p.a. è, quindi, tenuto a valutare nel merito la fondatezza della pretesa ostensiva della parte ricorrente in considerazione degli elementi da quest'ultima addotti a fondamento della stessa. Quanto sopra trova riscontro in quel consolidato orientamento (…) secondo cui "**il giudizio di cui all'art. 116 c.p.a., ancorché configurato come impugnatorio, è sostanzialmente volto ad accertare la sussistenza o meno del diritto di accesso del ricorrente ai documenti amministrativi di cui ha chiesto l'ostensione**, indipendentemente dalla maggiore o minore correttezza delle ragioni addotte dall'Amministrazione per giustificarne il diniego ovvero dal silenzio da questa mantenuto sull'istanza"" (in tal senso T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 20/07/2020, n. 8369)" (T.A.R. Lazio, Roma, II quater, 7 febbraio 2022, n. 1368; anche, T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 15 novembre 2023, n. 2658; IV, 3 marzo 2022, n. 517).*

12.2. In linea con la costante giurisprudenza, la fondatezza dell'istanza di accesso deve preliminarmente considerare, nel bilanciamento tra le esigenze di difesa e la tutela della riservatezza commerciale e industriale, se sia stata adeguatamente evidenziata la "stretta indispensabilità" della documentazione richiesta ai fini del

giudizio eventualmente già pendente oppure da instaurare (cfr. Consiglio di Stato, V, 20 gennaio 2022, n. 369; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 23 gennaio 2023, n. 203). Sul punto deve richiamarsi il comma 5 dell'art. 35 del D.Lgs. n. 36 del 2023 (Codice dei contratti pubblici) secondo il quale, "in relazione all'ipotesi di cui al comma 4, lettere a) (…), è consentito l'accesso al concorrente, se indispensabile ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara". Procedendosi a un riscontro in concreto (sulla necessità di tale verifica concreta, cfr. Consiglio di Stato, V, 14 gennaio 2022, n. 263), secondo quanto in precedenza rilevato, la parte istante ha convincentemente dato atto, anche in fase processuale, della necessità di conoscere il contenuto integrale della offerta tecnica della controinteressata al fine di tutelare i propri interessi in giudizio (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 8 febbraio 2022, n. 290).

Del resto, ***la dimostrazione della "stretta indispensabilità", per non trasformarsi in una probatio diabolica, non può risolversi nel dovere di fornire la prova concreta, circostanziata e certa dell'utilità in ambito processuale della documentazione, bastando, secondo l'id quod plerumque accidit, che la richiesta documentale risulti, ove accolta, direttamente funzionale all'accertamento in sede giurisdizionale e si prospetti come potenzialmente rilevante ai fini dell'accoglimento della proposta (o proponenda) domanda giudiziale*** *(cfr., in generale, Consiglio di Stato, V, ord. 6 febbraio 2023, n. 1231; III, 3 novembre 2022, n. 9588; V, 22 luglio 2022, n. 6448; deve effettuarsi un giudizio prognostico ex ante, al fine di valutare l'acquisizione degli elementi di prova inerenti alla fattispecie costitutiva della situazione giuridica finale, secondo Consiglio di Stato, Ad. plen., 25 settembre 2020, n. 19).*

12.3. Né in senso ostativo possono assumere decisiva rilevanza le dichiarazioni rese dalla controinteressata, la quale ha motivato la propria richiesta di oscuramento richiamando generiche esigenze di riservatezza del proprio bagaglio esperenziale e know how, le quali, così come formulate, appaiono recessive rispetto al diritto di difesa della ricorrente.

Sul punto giova richiamare la giurisprudenza secondo la quale "la qualifica di segreto tecnico o commerciale deve essere riservata a elaborazioni e studi, di carattere specialistico, che trovino applicazione in una serie indeterminata di appalti e siano in grado di differenziare il valore del servizio offerto solo a condizione che i concorrenti non ne vengano mai a conoscenza" (T.A.R. Lombardia, Milano, I, 7 marzo 2022, n. 543; anche, IV, 23 gennaio 2023, n. 203).

In particolare, ai sensi dell'art. 98 D.Lgs. n. 30 del 2005, "per segreti commerciali si intendono le informazioni aziendali e le esperienze tecnico-industriali, comprese quelle commerciali, soggette al legittimo controllo del detentore, ove tali informazioni:

a) siano segrete, nel senso che non siano nel loro insieme o nella precisa configurazione e combinazione dei loro elementi generalmente note o facilmente accessibili agli esperti ed agli operatori del settore;

b) abbiano valore economico in quanto segrete;

c) siano sottoposte, da parte delle persone al cui legittimo controllo sono soggette, a misure da ritenersi ragionevolmente adeguate a mantenerle segrete".
Ne consegue che non qualsiasi elemento di originalità del servizio offerto è riconducibile entro la categoria dei segreti tecnici o commerciali, perché è inevitabile che ogni operatore possieda elementi che differenziano la propria organizzazione e la propria offerta in una procedura di tipo comparativo, ma ***la qualifica di segreto tecnico o commerciale deve essere riservata ad elaborazioni e studi ulteriori, di carattere specialistico, che possano trovare applicazione in una serie indeterminata di appalti, e siano in grado di differenziare il valore del servizio offerto solo a condizione che i concorrenti non ne vengano a conoscenza*** *(cfr. T.A.R. Campania, Salerno Sez. II, 24febbraio 2020, n. 270).*
Nel caso di specie, LAA si è limitata a invocare in maniera del tutto assertiva profili di segretezza degli elementi di know how industriale e tecnico riconducibili alla propria esperienza ultradecennale e tali dichiarazioni sono state recepite (ancorché non integralmente) dalla stazione appaltante, in assenza di un autonomo e discrezionale apprezzamento sotto il profilo della validità e pertinenza rispetto alle ragioni dell'opposto diniego.
12.4. Del resto, pur nell'ottica della doverosa considerazione dei profili di riservatezza, va rammentato che la partecipazione alle gare di appalto pubbliche comporta l'accettazione implicita da parte del concorrente delle regole di trasparenza ed imparzialità che caratterizzano la selezione.
Nel caso di specie, assume decisiva rilevanza la circostanza che l'attribuzione del punteggio dell'offerta tecnica sia avvenuta esclusivamente in forma numerica ovvero con motivazione per relationem, ossia mediante rinvio agli specifici contenuti dell'offerta tecnica non riprodotti, tuttavia, nel testo del verbale.
L'interesse della ricorrente alla piena conoscenza del contenuto dell'anzidetta offerta risulta, poi, ancor più evidente alla luce dell'esigua differenza rispetto al punteggio alla stessa assegnato (inferiore di appena 1,64 punti).
13. Pertanto, ***sussiste un interesse diretto, concreto e attuale della ricorrente a ottenere l'accesso all'integrale offerta tecnica presentata dalla controinteressata nell'ambito della procedura di gara di cui è controversia, con conseguente obbligo in capo ad A. di consentire l'accesso integrale alla predetta offerta in favore di A.*** *entro il termine di 10 (dieci) giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza*».