

L'accesso agli atti della volontaria giurisdizione e alla corrispondenza con il difensore: il TAR Lazio conferma il doppio limite soggettivo e funzionale.

di Maddalena De Rosa

Data di pubblicazione: 31-7-2026

Gli atti adottati dal giudice ordinario nell'esercizio della giurisdizione volontaria, pur non risolvendo una lite tra parti contrapposte ma adempiendo a una funzione di controllo e gestione di interessi privati, non sono riconducibili alla nozione soggettiva di 'documento amministrativo' ex art. 22, comma 1, lett. d), della L. n. 241/1990 e restano pertanto sottratti all'accesso documentale. Allo stesso modo, le comunicazioni e la corrispondenza scambiate tra una parte (nella specie, il tutore) e il proprio difensore sono protette dal segreto professionale e dalle esigenze di difesa, le quali prevalgono sul diritto di accesso dei terzi qualora correlate a controversie potenziali o in atto.

Guida alla lettura.

1. Il caso

La vicenda esaminata dal TAR Lazio origina dall'istanza di accesso documentale presentata in data 4 febbraio 2026 al Comune di Castelnuovo di Porto, con la quale si chiedeva l'ostensione di una serie di documenti legati a una procedura di tutela e alle relative dinamiche giudiziarie civili. Più specificamente, l'istanza riguardava, da una parte, il decreto di nomina del tutore, i provvedimenti del Tribunale per i Minorenni, gli atti istruttori, relativi alla ratifica e il file informatico della ratifica stessa; dall'altra, le istanze e le comunicazioni trasmesse dal difensore, nonché l'intera corrispondenza intercorsa tra il tutore e il proprio avvocato.

A fronte del diniego opposto dall'amministrazione comunale, il richiedente adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio per chiederne l'annullamento.

Il Comune di Castelnuovo di Porto, pur ritualmente intimato, non si costituiva in giudizio.

Il TAR, all'esito della camera di consiglio, tratteneva la causa in decisione definendo il giudizio con sentenza semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

2. Il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

La pronuncia si colloca all'intersezione tra la disciplina della **trasparenza amministrativa** (Legge 7 agosto 1990, n. 241) e i **limiti derivanti dall'esercizio delle funzioni sovrane dello**

Stato diverse da quella strettamente amministrativa, nonché dalla tutela del diritto costituzionale alla difesa.

Sotto il primo profilo, la sentenza richiama il criterio secondo cui **gli atti del processo civile “non rientrano, al pari di tutti gli atti giudiziari o processuali, tra quelli ostensibili, dal momento che non pertengono all’esercizio dell’attività amministrativa in senso proprio, ma all’esercizio della funzione giurisdizionale”.**

Lo stesso ragionamento viene esteso agli atti di volontaria giurisdizione, che “pur non essendo espressione dell’attività giurisdizionale in senso stretto (...) risultano adottati da un potere dello Stato diverso da quello amministrativo”.

Su questo specifico punto, va premesso qualche breve **cenno al tema della natura della volontaria giurisdizione.**

Un risalente orientamento ha **ricondotto tali funzioni a una categoria di attività pubbliche “neutrali”, intermedie tra amministrazione e giurisdizione:** il TAR Lazio ha infatti osservato che *il quadro delle funzioni pubbliche non si esaurisce nella diade amministrazione/giurisdizione contenziosa e che “costituisce acquisizione consolidata (...) l’esistenza nell’ordinamento giuridico di funzioni pubbliche «neutrali», intermedie tra l’Amministrazione e la giurisdizione: tale la giurisdizione volontaria”* (Sentenza TAR LAZIO n. 1101 del 2008).

Più di recente, però, la Cassazione ha dato atto dell’evoluzione dottrinale e giurisprudenziale in senso diverso, affermando che **“le autorevoli, ma risalenti, dottrine che qualificavano la giurisdizione volontaria come attività amministrativa sono definitivamente tramontate”,** essendo oggi **prevalente l’opinione che tende a “ricondurla nel genus dell’attività giurisdizionale, sia pure quale peculiare species di esso, distinta dalla giurisdizione contenziosa”** (Cassazione Sez. Terza Civile, Ordinanza Interlocutoria n. 27681 del 29/09/2023). La stessa ordinanza aggiunge che **la distinzione tradizionale tra giurisdizione contenziosa e volontaria “sembra avere perduto il rilievo classicamente attribuitole”.**

Ne consegue che la sentenza in commento si inserisce coerentemente nell’impostazione più recente: non tanto perché la volontaria giurisdizione coincida senz’altro con la giurisdizione contenziosa, quanto perché **resta comunque estranea all’area dell’attività amministrativa e, quindi, al perimetro dell’accesso documentale ex l. n. 241/1990.**

Sotto il secondo profilo, la disciplina positiva dell’accesso incontra il **limite della riservatezza difensiva. L’art. 24 l. n. 241/1990** consente infatti la sottrazione all’accesso di categorie documentali nei casi previsti dall’ordinamento, mentre la legge professionale forense impone all’avvocato *“la rigorosa osservanza del segreto professionale e del massimo riserbo”* sui fatti e sulle circostanze apprese nell’attività di assistenza e consulenza (Art. 6 L. 247/2012-ordinamento professione forense).

Su tale base, la giurisprudenza amministrativa ha tracciato una **distinzione** ormai abbastanza consolidata tra: **corrispondenza e pareri non accessibili**, quando siano resi **“in relazione a**

lite in potenza o in atto” oppure siano funzionali alla definizione della strategia difensiva della parte o dell’amministrazione. Come precisa il Tar Lazio in una recente sentenza, il Consiglio di Stato ha ritenuto che i pareri legali suscettibili di essere sottratti legittimamente all’accesso siano **“quelli che attengono alle tesi difensive, relative ad un procedimento giurisdizionale (cioè quando i pareri legali vengono redatti dopo che è già iniziata una controversia giurisdizionale) o ad una fase precontenziosa e/o ad una lite potenziale che definiscono e/o delineano la relativa strategia difensiva e/o la futura condotta processuale più conveniente per l’Amministrazione, da assumere nella controversia giurisdizionale già instaurata o nella futura, eventuale e probabile lite giudiziaria, che il soggetto leso attiverà”** (Cons. Stato, sez. V, n. 3812/2011).

I pareri sono invece da ritenersi accessibili, quando richiesti ed utilizzati nell’ambito di una vera e propria istruttoria procedimentale, con funzione endoprocedimentale e richiamo nella motivazione dell’atto finale (Consiglio di Stato sentenza n. 7237/2010).

Il Consiglio di Stato ha chiarito che, **se la consulenza legale “si inserisce nell’ambito di un’apposita istruttoria procedimentale” ed è oggettivamente correlata al procedimento amministrativo, essa è soggetta ad accesso.** Diversamente, **quando l’amministrazione si rivolge al professionista “dopo l’avvio di un procedimento contenzioso (...) oppure dopo l’inizio di tipiche attività precontenziose (...) al fine di definire la propria strategia difensiva”, il parere resta caratterizzato dalla riservatezza”.**

La sentenza annotata si colloca precisamente in questo secondo filone: la corrispondenza tra tutore e difensore è stata considerata non come materiale amministrativo istruttorio, ma come documentazione inerente a un mandato difensivo inserito in un “ampio contenzioso”, rispetto al quale prevalgono esigenze di segretezza e difesa (sentenza TAR LAZIO n. 11472 del 05/06/2024).

3. La decisione del TAR Lazio.

Il TAR Lazio ha respinto il ricorso in ogni sua parte, confermando la legittimità del diniego opposto dal Comune sulla base di due distinte direttrici motivazionali.

In relazione agli atti giudiziali di volontaria giurisdizione, il Collegio ha ribadito **che gli atti del processo civile non sono ostensibili poiché non afferiscono all’esercizio dell’attività amministrativa, bensì alla funzione giurisdizionale.**

La pronuncia specifica che **tale principio si estende pienamente ai procedimenti civilistici di volontaria giurisdizione, i cui atti, sebbene non contenziosi in senso stretto, promanano pur sempre da un potere statale diverso da quello amministrativo.**

Pertanto, **gli atti detenuti presso uffici giudiziari non integrano la nozione soggettiva di documento amministrativo ai sensi dell’art. 22, comma 1, lett. d), l. n. 241/1990.**

In relazione poi alla **corrispondenza difensiva e alle istanze del legale**, il Tribunale ha ritenuto parimenti infondata la pretesa ostensiva, osservando che la **documentazione**

inerente al rapporto professionale con il difensore è intrinsecamente connessa alla gestione di contenziosi potenziali o pendenti.

In tale ambito, le esigenze di segretezza e di tutela della sfera difensiva prevalgono sull'interesse ostensivo del richiedente.

La soluzione adottata è coerente con il **principio**, affermato dal Consiglio di Stato, secondo cui **sono sottratti all'accesso i pareri resi in relazione a lite attuale o potenziale, gli atti defensionali e la corrispondenza inerente agli stessi, in quanto il segreto professionale tutela non solo l'opera intellettuale del legale ma anche la posizione sostanziale e processuale della parte assistita.**

In senso conforme, il TAR Lazio ha già affermato che **i pareri dell'Avvocatura e, più in generale, gli atti espressione del rapporto difensore-difeso non sono ostensibili quando la loro funzione sia quella di prevenire o gestire una controversia, anche solo potenziale** (sentenza TAR LAZIO n. 11472 del 05/06/2024).

L'aspetto forse più delicato della decisione riguarda **l'acquisizione della corrispondenza del difensore da parte di un terzo che invochi il diritto di accesso.**

La sentenza impiega una formula ampia, ma in realtà si inserisce in una linea interpretativa assai precisa: **non ogni documento "che passa per l'avvocato" è automaticamente segreto, ma lo è certamente ciò che riflette o veicola la funzione difensiva.**

La distinzione può essere schematizzata in tre figure.

a) Corrispondenza e pareri difensivi in senso proprio: non accessibili.

Sono sicuramente **sottratti all'accesso i documenti che riguardano pareri resi in relazione a una lite in atto o potenziale, gli atti defensionali, la corrispondenza inerente a tali affari.**

Ciò si giustifica con il segreto professionale forense, espressamente tutelato dalla legge professionale ma soprattutto con la **necessità di proteggere la strategia difensiva**, che la giurisprudenza considera meritevole di tutela piena anche per le pubbliche amministrazioni, le quali non possono essere costrette a rivelare al contraddittore, attuale o potenziale, gli argomenti in base ai quali intendono resistere alle sue pretese.

La sentenza in commento si colloca esattamente qui, perché la documentazione richiesta è stata valutata come interna a un mandato difensivo inserito in un contesto contenzioso.

b) Pareri legali endoprocedimentali: accessibili.

Diversa è l'ipotesi in cui il parere legale non serva a predisporre una difesa ma venga acquisito come supporto istruttorio di un procedimento amministrativo. In tal caso, il Consiglio di Stato ha più volte affermato che **la consulenza, pur originando da un rapporto**

fiduciario con il professionista, diviene ostensibile perché “oggettivamente correlata ad un procedimento amministrativo” (sentenza Consiglio di Stato 7237/2010).

Il criterio decisivo non è quindi l'autore del documento, ma la funzione concreta da esso assolta.

Questa precisazione è importante, perché in tal modo si delimita la portata della sentenza del TAR Lazio: il rigetto non significa che ogni atto formato o trasmesso da un avvocato sia per definizione inaccessibile; significa, più precisamente, che è inaccessibile la documentazione che conserva natura difensiva o precontenziosa.

c) Atti amministrativi dell'ente, anche se connessi a vicende giudiziarie: tendenzialmente accessibili.

La giurisprudenza distingue inoltre gli atti propri dell'amministrazione dai documenti coperti da segreto difensivo o istruttorio. **Anche quando una vicenda sfoci o possa sfociare in sede giudiziaria, gli atti amministrativi formati autonomamente dall'ente restano, in linea di principio, documenti amministrativi accessibili, salvo specifici limiti di legge** (Tar Lombardia n. 03436/2024 del 2/12/2024).

Questo ulteriore discrimine **aiuta a evitare che il semplice coinvolgimento di un legale o la mera pendenza di una controversia possano diventare uno scudo contro la trasparenza.**

In questa prospettiva, il tema dell'“acquisizione” della corrispondenza del difensore va letto in modo sostanziale: **se si tratta di comunicazioni che esprimono valutazioni difensive, scelte strategiche, interlocuzioni coperte da riservatezza fiduciaria, l'accesso deve essere negato; se invece il documento, pur transitato attraverso il legale, è stato assunto dall'amministrazione come segmento istruttorio del procedimento o si risolve in un atto amministrativo in senso proprio, il suo regime può essere diverso.**

4. Conclusioni.

La sentenza offre uno spunto utile per una riflessione sulla natura della volontaria giurisdizione e per una delimitazione più precisa della segretezza difensiva.

La **tutela della segretezza**, che la sentenza attua pienamente, è indubbiamente condivisibile; tuttavia, proprio perché **eccezionale rispetto al principio di ostensibilità**, essa dovrebbe essere **applicata in modo puntuale e non** indifferenziato, distinguendo la vera corrispondenza difensiva dagli eventuali documenti amministrativi che di tale corrispondenza costituiscano solo il contesto o il veicolo.

Pubblicato il 14/07/2026

N. 12925/2026 REG.PROV.COLL.

N. 07203/2026 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 7203 del 2026, proposto da Domenico Ricci, rappresentato e difeso dall'Avvocato Daniele Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Castelnuovo di Porto, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione degli effetti,

del provvedimento prot. n. 7192 del 9 aprile 2026, avente a oggetto il diniego di accesso documentale in relazione all'istanza presentata dal ricorrente in data 4.2.2026;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2026 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Con ricorso notificato in data 25.6.2026 e depositato in data 30.6.2026, Domenico Ricci ha adito l'intestato Tribunale nei confronti del Comune di Castelnuovo di Porto al fine di sentir, previa sospensione degli effetti, annullare il provvedimento prot. n. 7192 del 9 aprile 2026, avente a oggetto il diniego di accesso documentale in relazione all'istanza presentata dal ricorrente in data 4.2.2026.
2. Benchè ritualmente intimato, il Comune di Castelnuovo di Porto non si è costituito in giudizio.
3. Alla camera di consiglio del 7 luglio 2026, fissata per l'esame della domanda cautelare proposta dalla parte ricorrente, il Collegio, dato alle parti l'avviso ex art. 60 c.p.a., ha trattenuto la causa in decisione.
4. Tanto premesso, sussistono le condizioni per la definizione del presente giudizio con la sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., sentite sul punto le parti costituite, trascorso le termine dimezzato di dieci giorni dalla notificazione del ricorso, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, in assenza della volontà delle parti di proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione.
5. Nel merito, il presente giudizio ha a oggetto l'ostensione dei documenti di cui ai punti 1, 2, 3 e 6 del provvedimento impugnato (e segnatamente del decreto di nomina del tutore, dei provvedimenti del Tribunale per i Minorenni, degli atti istruttori relativi alla ratifica, il file informatico della ratifica), nonché di cui ai punti 4 e 5 (e segnatamente delle istanze e comunicazioni dell'avvocato e la corrispondenza tra tutore e avvocato).
6. Ciò posto, parte ricorrente ha, in primo luogo, impugnato il diniego dell'ostensione degli atti indicati ai punti 1, 2, 3 e 6 del provvedimento che in questa sede ci occupa, adottati dal giudice ordinario in sede di volontaria giurisdizione, dolendosi dell'illegittimità dello stesso.

Il ricorso, sotto tale aspetto, è infondato.

Come chiarito dalla Giurisprudenza amministrativa (TAR Napoli, n. 796/2023), gli atti di un processo civile "non rientrano, al pari di tutti gli atti giudiziari o processuali, tra quelli ostensibili, dal momento che non pertengono all'esercizio dell'attività amministrativa in senso proprio, ma all'esercizio della funzione giurisdizionale".

Le medesime considerazioni operano anche in riferimento agli atti adottati in esito ai procedimenti civilistici di volontaria giurisdizione che, pur non essendo espressione dell'attività giurisdizionale in senso stretto (intesa quale funzione dichiarativa del processo), risultano adottati da un potere dello Stato diverso da quello amministrativo (in tal senso, anche Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 963/2022).

In altre parole, gli atti detenuti da un Ufficio giudiziario non integrano "soggettivamente" la nozione di "documento amministrativo" di cui all'art. 22, comma 1, lett. d), L. n. 241/1990, cosicché non possono formare oggetto di ostensione.

7. In secondo luogo, parte ricorrente ha impugnato il diniego dell'ostensione degli atti indicati ai punti 4 e 5 del provvedimento che in questa sede ci occupa, dolendosi dell'illegittimità dello stesso.

Anche sotto tale aspetto, il ricorso è infondato.

Al riguardo, giova rilevare come gli atti espressione del rapporto tra una parte e l'avvocato "non poss[a]no rientrare tra gli atti ai quali si ha diritto di accesso, essendo per sé relativi a liti in potenza o in atto", prevalendo le esigenze di segretezza e di difesa della parte resistente e del controinteressato rispetto all'istanza di accesso dell'interessato (TAR Lazio - Roma, n. 11472/2024).

Nel caso di specie, poiché gli atti di cui si chiede l'ostensione si inseriscono nell'ambito dell'ampio contenzioso ben enucleato nel provvedimento impugnato, la riconducibilità degli stessi a un mandato difensivo prevale sul diritto all'accesso di parte ricorrente cosicché s'impone la reiezione del ricorso.

8. L'omessa costituzione in giudizio di parte resistente esonera il Collegio dal provvedere sulle spese di lite del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Nulla sulle spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore