

Il Consiglio di Stato sul diritto di accesso nella disamina dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati che svolgono attività di pubblico interesse

di Carlotta Flaminio

Data di pubblicazione: 9-10-2026

Al riguardo, la Sezione ritiene tuttora valida, nonché applicabile all'accesso civico, la giurisprudenza richiamata dalla parte appellata (Cass. civ., sez. un., 21 maggio 2003, n. 7948), elaborata sotto il vigore dell'articolo 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nella versione antecedente l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, secondo cui la questione sollevata attiene al merito del giudizio, ossia alla sussistenza o meno del diritto di accesso, e non alla giurisdizione, e dunque va trattata dal g.a. nell'ambito della propria giurisdizione esclusiva.

Ai sensi dell'art. 22, comma 1, L. n. 241/1990, la nozione di "pubblica amministrazione" è estesa a "tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario" e che per "documento amministrativo" si intendono tutti gli atti "...detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale" (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 14 aprile 2022, n. 2820, § 8 e Cons. Stato, Sez. VI, 28 aprile 2025, n. 3576). Ne consegue che l'indagine qui sollecitata consiste nell'accertare se l'attività cui accedono i documenti richiesti presenti caratteri di rilevanza pubblicistica in senso funzionale.

La procedura selettiva e i relativi esiti si collocano nell'ambito delle attività di pubblico interesse in termini di strumentalità organizzativa, e risultano, pertanto, soggetti agli obblighi di trasparenza e accesso ai sensi dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, proprio in quanto involgenti una posizione di rilevanza essenziale all'interno dell'ente, le cui funzioni inevitabilmente intercettano in modo significativo (anche) le qualificate attribuzioni di rilievo pubblicistico a quest'ultimo affidate.

Guida alla lettura

Il **Consiglio di Stato**, con la **sentenza 5302 del 2026**, ha rigettato il ricorso in appello proposto dall'Associazione della Croce Rossa Italiana avverso la pronuncia del TAR Lazio, con la quale era stata ordinata, in favore dell'originario ricorrente, l'ostensione della documentazione relativa alla procedura di selezione indetta dall'Associazione per il conferimento dell'incarico di Direttore della Direzione Avvocatura, con funzioni di coordinamento e responsabilità degli affari legali e del contenzioso.

Il Consiglio di Stato, con la pronuncia in esame, ha, da un lato, **consolidato i principi**

normativi e giurisprudenziali in tema di diritto all'accesso e, dall'altro, **aggiunto un tassello ulteriore nella disamina dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico.**

In via preliminare, dopo aver riassunto i fatti, ha individuato il ***thema decidendum*** del giudizio, concernente la possibilità per l'originario ricorrente - in qualità di candidato - di **esercitare l'accesso civico generalizzato** nei confronti dell'Associazione Croce Rossa Italiana, in relazione alla documentazione afferente alla procedura interna di selezione del personale dirigenziale e, di conseguenza, alla graduatoria relativa al conferimento dell'incarico di Direttore della Direzione Avvocatura.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha innanzitutto ritenuto infondato il primo motivo di ricorso, per mezzo del quale è stata sollevata – per la prima volta in grado di appello – **l'eccezione del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alla questione** oggetto di contesa. Ha statuito che l'oggetto della controversia riguardi la sussistenza del diritto di accesso e non, come dedotto dall'Associazione appellante, la giurisdizione, radicata in capo al giudice amministrativo, in virtù della giurisdizione esclusiva disciplinata dall'**art. 133, comma 1, lettera a), n. 6, c.p.a., come modificato anche dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.**

Tanto premesso in tema di giurisdizione, il Collegio ha esaminato congiuntamente i restanti motivi di appello, in quanto tra loro strettamente connessi.

In primo luogo, ha affrontato la censura dell'appellante in forza della quale sarebbe stata erroneamente estesa la disciplina dell'accesso ad un **Ente** la cui natura e relativa procedura selettiva indetta avrebbero, al contrario, **natura privatistica**. Il Collegio, richiamando tanto l'art. 22, comma 1, L. 241/1990 quanto la giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato, ha chiarito la **nozione di “pubblica amministrazione”** e di **“documento amministrativo”**.

La prima, si applica a tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato in relazione esclusivamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

Il secondo, riguarda tutti gli atti detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, a prescindere dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale.

In secondo luogo, adottando il **criterio sostanziale-funzionale**, ha verificato se l'**attività** cui accedono i documenti richiesti presenti **caratteri di rilevanza pubblicistica** ai sensi del citato D.Lgs. n. 33 del 2013. Quest'ultimo, infatti, per mezzo dell'**art. 2 bis**, estende gli obblighi di trasparenza anche a soggetti di diritto privato, sia pure **“limitatamente alla loro attività di pubblico interesse”**. Inoltre, riproducendo letteralmente il *dictum* delle **Adunanze Plenarie nn. 5 del 1999 e 13 del 2016**, ha con forza ribadito che *“l'accesso è certamente ammesso con riferimento alle procedure di reclutamento, alle progressioni e agli atti organizzativi rilevanti, in quanto attratti ad un ambito in cui l'esigenza di trasparenza è particolarmente intensa, anche per la connessione con i principi di imparzialità e di buon andamento che governano l'operato di ogni soggetto chiamato a funzioni pubblicistiche”*. Peraltro, non tutta

l'area del rapporto di lavoro è ostensibile, dovendosi **limitare il diritto di accesso ai settori di autonoma rilevanza pubblicistica**, alle prove selettive per l'assunzione del personale, alle progressioni in carriera e a provvedimenti attinenti l'auto-organizzazione degli uffici.

Tali assunti giurisprudenziali hanno trovato applicazione anche nel caso di specie in cui la Terza Sezione del Consiglio di Stato ha affermato che le modalità di reclutamento della procedura selettiva interna presentino un evidente collegamento con la qualità del servizio reso agli utenti, sufficiente a radicare la rilevanza pubblicistica dell'attività. **La Croce Rossa Italiana, infatti, pur operando in forma privatistica, svolge anche qualificata attività di rilievo pubblicistico e di interesse generale.**

La procedura di selezione oggetto di controversia, incidendo su una posizione apicale, direttamente correlata alla gestione di affari a rilevanza legale, è finalizzata all'individuazione di una figura professionale connessa in modo funzionale alla qualità e all'efficienza della complessiva attività svolta dall'ente.

Per tutte le ragioni sopra esposte, **la procedura selettiva e i relativi esiti sono soggetti agli obblighi di trasparenza e accesso di cui all'art. 2 bis del D.lgs. n. 33 del 2013.**

Il Consiglio di Stato, avallando la giurisprudenza consolidata in materia, si è definitivamente pronunciato ritenendo che la rilevanza pubblicistica dell'attività oggetto dell'istanza radica il diritto di accesso ai sensi dell'art. 22 e ss. della L. 241/1990 e che la giurisdizione esclusiva spetta al giudice amministrativo, tanto in sede cognitoria quanto in sede esecutiva. Ha affermato, inoltre, che la disciplina in materia di diritto di accesso trova applicazione anche ai soggetti privati limitatamente ai casi in cui siano chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico.

Infine, sempre nella sentenza oggi in commento, il Consiglio di Stato, nel respingere anche il quarto e ultimo motivo di ricorso con conseguente obbligo in capo all'Amministrazione di ostendere gli atti richiesti con il ricorso di primo grado (verbali, determinazioni, esiti della valutazione) rappresentativi dell'esito della procedura, ha ribadito che l'accesso alla documentazione amministrativa costituisca un **diritto soggettivo** che ha **per oggetto la verifica della spettanza o meno del diritto medesimo e non la verifica della sussistenza o meno di vizi di legittimità del diniego impugnato**. Per tale ragione, dunque, il giudice, ove riscontri la sussistenza dei presupposti, può ordinare l'esibizione dei documenti richiesti, così sostituendosi all'Amministrazione e ordinandole un *facere*, ovvero, laddove riscontri la carenza dei presupposti, può negare il diritto all'accesso anche per motivi diversi da quelli indicati dal provvedimento amministrativo.

In conclusione, la sentenza in commento, da un lato, ribadisce la **portata applicativa e sistematica del diritto di accesso a documenti amministrativi** e, dall'altro, chiarisce che **un Ente privato – come l'Associazione Croce Rossa Italiana – che svolge attività di pubblico interesse sia soggetto alla disciplina sul diritto di accesso ex artt. 22 e ss. L. 241/1990 e D.Lgs. 33/2013.**

N. 05302 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 09351/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

(Sezione Terza)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9351 del 2025, proposto dall'Associazione della Croce Rossa Italiana - Organizzazione di Volontariato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Maria Caruso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'avvocato Francesco Carrozza, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Carrozza, Giuliano Saitta e Fabio Elefante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 20394/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avvocato Francesco Carrozza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026, il Cons. Giovanni Pescatore e

viste le conclusioni delle parti come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Con avviso pubblicato nel febbraio 2025, l'Associazione della Croce Rossa Italiana (di seguito anche "CRI") avviava una procedura per acquisire manifestazioni di interesse finalizzate al conferimento dell'incarico di Direttore della Direzione Avvocatura, con funzioni di coordinamento e responsabilità degli affari legali e contenziosi.

L'Avv. Francesco Carrozza presentava la propria candidatura in data 19 febbraio 2025 ma, non essendo stato reso noto l'esito della procedura, con istanza del 15 maggio 2025 chiedeva – a titolo di accesso civico generalizzato – l'ostensione della graduatoria di merito.

La CRI respingeva l'istanza con nota del 13 giugno 2025, ritenendo che il documento richiesto non fosse riconducibile alle attività di pubblico interesse dell'ente, ai sensi dell'art. 2-bis, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, il quale dispone che l'accesso civico generalizzato verso i soggetti privati è consentito *"limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea"*.

A seguito delle ulteriori richieste di riesame presentate dall'istante il 13 e il 19 giugno 2025, CRI confermava l'iniziale diniego con note del 30 giugno e del 7 luglio 2025.

2. Avverso i suddetti dinieghi l'Avv. Carrozza proponeva ricorso ex art. 116 c.p.a. dinanzi al T.A.R. Lazio, chiedendone l'annullamento con contestuale accertamento del proprio diritto di accesso alla graduatoria.

3. A sostegno del gravame deduceva, in sintesi: (a) la natura pubblicistica delle attività svolte dalla CRI e rilevanti ai fini della richiesta di accesso; (b) in questa prospettiva, la riconducibilità delle procedure di selezione del personale, specie di carattere dirigenziale, all'ambito delle attività funzionali al buon andamento e all'imparzialità dell'ente; (c) la conseguente assoggettabilità di tali procedure agli obblighi di trasparenza e accesso civico; (d) la sussistenza di un interesse qualificato, derivante dalla partecipazione alla selezione, a conoscere l'esito della stessa. La CRI si costituiva in giudizio, eccependo l'infondatezza del ricorso e a tal fine sostenendo: (i) la natura privatistica dell'ente e la conseguente limitazione degli obblighi di accesso alle sole attività di pubblico interesse tipizzate; (ii) la natura privatistica delle procedure di selezione del personale, estranee alla disciplina pubblicistica; (iii) l'estraneità della documentazione richiesta agli ambiti di accesso; (iv) l'inesistenza, in ogni caso, della graduatoria richiesta, in quanto documento mai predisposto né detenuto dall'ente.

4. Con sentenza qui impugnata n. 20394/2025 il T.A.R. Lazio accoglieva il ricorso richiamando uno specifico precedente in tema di accesso civico (sentenza n. 5089 del 2022 del Consiglio di Stato) e affermando che la natura privatistica dell'ente non esclude la rilevanza pubblicistica delle attività svolte; che l'accesso civico riguarda anche attività strumentali a quelle di generale interesse e che la selezione del personale, in quanto funzionale alla missione pubblicistica dell'ente, rientra nell'ambito delle attività soggette a trasparenza.

Per l'effetto, ordinava alla CRI di consentire l'accesso entro 30 giorni, con condanna alle spese.

5. Avverso la predetta sentenza ha proposto appello la Croce Rossa Italiana, deducendo, in sintesi:

i) il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in quanto a suo dire, trattandosi di attività privatistica di un ente di diritto privato, la controversia rientrerebbe nella cognizione del giudice ordinario;

ii) vizi motivazionali e di erronea applicazione del d.lgs. n. 33/2013, per avere il T.A.R. trasposto automaticamente un precedente giurisprudenziale (n. 5089 del 2022 del Consiglio di Stato) riferito a fattispecie diversa, senza motivarne la pertinenza alla presente vicenda e senza verificare la riconducibilità della selezione del personale alla missione pubblicistica della CRI. La Croce Rossa non potrebbe infatti essere paragonata all'ENPAM - ente "protagonista" della predetta sentenza del Consiglio di Stato - né sotto il profilo soggettivo, né in relazione alla tipologia degli atti costituenti oggetto delle istanze d'accesso scrutinate nei rispettivi giudizi, anche perché in base alla delibera n. 751 del 2021 di ANAC gli obblighi di trasparenza della Croce Rossa non riguardano l'organizzazione dell'ente ma le sue sole attività di pubblico interesse;

iii) l'erronea individuazione dell'ambito applicativo dell'accesso civico, per avere il giudice di primo grado esteso indebitamente il concetto di "attività di pubblico interesse" sino a ricomprendere attività meramente organizzative e gestionali interne all'ente, in violazione dell'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013;

iv) l'erronea ricognizione dei presupposti di fatto dell'accesso, per avere il T.A.R. ordinato l'ostensione di un documento inesistente, non essendo mai stata predisposta da CRI alcuna graduatoria o documento equivalente.

5. In resistenza all'appello si è costituito l'Avv. Carrozza, a sua volta eccependo:

a) l'infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione, poiché a suo dire la controversia rientra nell'ambito dell'accesso a documenti concernenti attività pubblicistica, profilandosi quindi come materia devoluta alla cognizione del giudice amministrativo;

b) la correttezza della sentenza di primo grado anche sotto il profilo motivazionale, essendo consentita una illustrazione semplificata delle ragioni della decisione anche mediante richiamo a precedenti giurisprudenziali conformi;

c) la natura di interesse pubblico dell'attività della CRI e la conseguente applicabilità ad essa degli obblighi di trasparenza, stante la pacifica rilevanza pubblicistica di una consistente parte delle funzioni assegnate all'ente (art. 1 commi 4, e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012) e, comunque, la riconducibilità delle procedure di selezione del personale ad esso interne nell'ambito delle attività strumentali alla missione pubblica dell'ente; dunque la rilevanza del principio di trasparenza anche per le procedure di reclutamento, confermata dallo stesso codice

organizzativo dell'Associazione;

d) l'irrelevanza, infine, della dedotta inesistenza della graduatoria, trattandosi di eccezione non posta a fondamento dei provvedimenti impugnati e, comunque, non idonea a escludere l'obbligo di rendere noto l'esito della procedura.

6. La causa, in assenza di istanza cautelare, è passata in decisione all'esito dell'udienza camerale del 18 giugno 2026.

7. Il punto centrale della contesa attiene alla possibilità di esercitare l'accesso civico generalizzato nei confronti della CRI in relazione alla documentazione afferente una procedura interna di selezione del personale dirigenziale, e, segnatamente, alla graduatoria relativa al conferimento dell'incarico di Direttore della Direzione Avvocatura.

8. Il Collegio ritiene che sia anzitutto infondato il primo motivo con il quale viene sollevata – per la prima volta in grado d'appello – l'eccezione di difetto di giurisdizione del g.a., in dipendenza dell'affermata estraneità dell'attività cui afferiscono i documenti di cui è stata chiesta l'ostensione al perimetro dell'attività dell'Associazione Croce Rossa Italiana cui ex lege si applica la disciplina sull'accesso civico.

8.1. Al riguardo, la Sezione ritiene tuttora valida, nonché applicabile all'accesso civico, la giurisprudenza richiamata dalla parte appellata (Cass. civ., sez. un., 21 maggio 2003, n. 7948), elaborata sotto il vigore dell'articolo 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nella versione antecedente l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, secondo cui la questione sollevata attiene al merito del giudizio, ossia alla sussistenza o meno del diritto di accesso, e non alla giurisdizione, e dunque va trattata dal g.a. nell'ambito della propria giurisdizione esclusiva.

8.2. Ciò per due ordini di ragioni:

a) in primo luogo perché l'attuale articolo 133, comma 1, lettera a), n. 6, c.p.a., nel prevedere a sua volta la giurisdizione esclusiva del g.a. sulle controversie in materia di accesso ai documenti amministrativi, ha riprodotto fedelmente la previsione prima contenuta nel citato articolo 25, comma 5, della legge n. 241/1990;

b) in secondo luogo perché la successiva integrazione della citata disposizione operata dal d.lgs. 14 marzo 2013, n.33, unitamente alla circostanza che l'articolo 5 di detto decreto, in tema di accesso civico, rinvii per l'impugnazione dei relativi atti all'articolo 116 c.p.a., rende chiaro che anche a tale forma di accesso è stata estesa l'anzidetta giurisdizione esclusiva.

9. I restanti motivi di appello – con i quali la parte appellante deduce, rispettivamente, l'erronea estensione della disciplina dell'accesso e la natura privatistica della procedura selettiva – possono essere esaminati congiuntamente, in quanto tra di loro strettamente connessi.

Essi si fondano sulla medesima premessa secondo la quale l'attività oggetto dell'istanza di

accesso, in quanto espressione dell'autonomia organizzativa di un ente formalmente privato, non sia riconducibile a un ambito di pubblico interesse.

9.1. L'assunto non è condivisibile. E' *ius receptum* che, ai sensi dell'art. 22, comma 1, L. n. 241/1990, la nozione di "*pubblica amministrazione*" è estesa a "*tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario*" e che per "*documento amministrativo*" si intendono tutti gli atti "*...detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*" (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 14 aprile 2022, n. 2820, § 8 e Cons. Stato, Sez. VI, 28 aprile 2025, n. 3576). Ne consegue che l'indagine qui sollecitata consiste nell'accertare se l'attività cui accedono i documenti richiesti presenti caratteri di rilevanza pubblicistica in senso funzionale.

9.2. Tale verifica deve essere compiuta alla luce del sistema delineato dal d.lgs. n. 33 del 2013, come interpretato alla stregua del modello FOIA, nel quale la trasparenza rappresenta la regola generale, le limitazioni costituiscono eccezioni tipiche e di stretta interpretazione e il diritto di accesso è funzionale al controllo diffuso sull'esercizio di attività rilevanti per la collettività. In tale contesto, l'art. 2-bis estende gli obblighi di trasparenza anche ai soggetti di diritto privato, sia pure "*limitatamente alla loro attività di pubblico interesse*".

9.3. Detta clausola non introduce una riserva restrittiva, ma implica una valutazione sostanziale e funzionale dell'attività, secondo un criterio di indagine al quale la giurisprudenza, per vero, era già pervenuta in epoca anteriore al varo del decreto legislativo n. 33 del 2013.

9.4. Con la decisione dell'Adunanza Plenaria n. 5 del 1999 – resa in una fattispecie riguardante l'accesso agli atti di una procedura selettiva interna svolta da Ferrovie dello Stato S.p.a. – era stato infatti affermato che il diritto di accesso si applica anche ad atti disciplinati dal diritto privato, purché espressivi di attività di cura concreta di interessi della collettività. Il caso originava da una istanza di accesso agli atti di un procedimento selettivo per progressioni interne e il giudice della nomofilachia ha ritenuto che dette procedure di selezione del personale incidono sulla qualità del servizio e, pertanto, sono intrinsecamente connotate da rilevanza pubblicistica e fisiologicamente soggette a trasparenza.

9.5. Il principio è stato ribadito dall'Adunanza Plenaria nella pronuncia n. 13 del 2016 relativa all'accesso agli atti di una procedura selettiva interna indetta da Poste Italiane S.p.a..

Nell'occasione – dopo essersi chiarito che il rapporto di lavoro è strumentale alla normale gestione del servizio pubblico postale e che, limitatamente agli aspetti sopra indicati (*id est* prove selettive di accesso, progressione in carriera, provvedimenti di auto-organizzazione degli uffici), la società compulsata dall'istanza ostensiva è soggetta all'osservanza di regole di imparzialità e trasparenza – si è affermato che l'accesso è certamente ammesso con riferimento alle procedure di reclutamento, alle progressioni e agli atti organizzativi rilevanti, in quanto attratti ad un ambito in cui l'esigenza di trasparenza è particolarmente intensa, anche per la connessione con i principi di imparzialità e di buon andamento che governano l'operato di ogni soggetto chiamato a funzioni pubblicistiche. Peraltro, non tutta l'area del rapporto di lavoro è ostensibile dovendosi "*circoscrivere l'accesso ai settori di autonoma rilevanza*"

pubblicistica (e non di quotidiana gestione del rapporto di lavoro), ovvero alle prove selettive per l'assunzione del personale, alle progressioni in carriera e a provvedimenti attinenti l'auto-organizzazione degli uffici".

9.6. Il medesimo orientamento è stato ulteriormente sviluppato dalla Settima Sezione del Consiglio di Stato con la pronuncia n. 860 del 2023 nonché dalla Sesta Sezione con la pronuncia n. 3576 del 2025, relative rispettivamente a richieste di accesso agli atti di procedure di reclutamento del personale di Italia Trasporto Aereo S.p.a. e a documenti inerenti la selezione volta alla creazione di un elenco di avvocati da cui attingere per conferire incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio della RAI.

Le decisioni – richiamando espressamente le precedenti pronunce dell'Adunanza Plenaria – hanno affermato che le modalità di reclutamento presentano un evidente collegamento con la qualità del servizio reso agli utenti e che tale collegamento è sufficiente a radicare la rilevanza pubblicistica dell'attività.

9.7. Venendo al caso qui in esame, l'istanza di accesso ha ad oggetto gli atti e l'esito della procedura finalizzata alla selezione di una figura dirigenziale apicale, preposta al coordinamento degli affari legali della Croce Rossa Italiana.

Ebbene, a parere di questo Collegio l'impostazione del diniego adottato da CRI - motivato con esclusivo riferimento alla natura privatistica dell'attività - contrasta con i principi sopra richiamati poiché, in primis, certamente la Croce Rossa Italiana, pur operando in forma privatistica, svolge anche qualificata attività di indubbio rilievo pubblicistico e di interesse generale (art. 1, commi 4, 5 e 6, del d.lgs. n. 178 del 2012).

Quanto alla procedura di selezione del Direttore della Direzione Avvocatura, essa incide su una posizione apicale, direttamente coinvolta nel presidio della legalità dell'azione dell'ente e nella gestione di una molteplicità di affari a rilevanza legale: l'individuazione di tale figura professionale è, quindi, strategicamente e funzionalmente connessa alla qualità e all'efficienza della complessiva attività svolta dall'ente.

La cruciale rilevanza delle funzioni associate alla posizione organizzativa in questione emerge dallo stesso avviso di selezione (pag. 4), il quale elenca i molteplici compiti ad essa attribuiti, tutti connessi a profili di impatto decisivo sui primari assetti e funzionalità dell'ente (si vedano in tal senso le incombenze concernenti la gestione del contenzioso giudiziale e dell'attività stragiudiziale; la consulenza legale, la redazione e revisione di contratti, il monitoraggio normativo, il coordinamento dell'attività regolamentare dell'Associazione, la ricerca e analisi giuridica, il presidio della normativa in materia assicurativa e di protezione dei dati personali, la formazione interna, l'attività amministrativo-contabile, il coordinamento e la gestione delle risorse umane e strumentali).

Delle esigenze di trasparenza che presidiano la selezione in questione e della pregnanza di implicazioni che esse intercetta sulle più rilevanti attività complessivamente assegnate all'Associazione si ritrae conferma dalle stesse disposizioni del relativo codice organizzativo, secondo le quali primario criterio operativo dell'ente deve essere quello di "garantire

l'imparzialità e la trasparenza nelle procedure e nei processi" (art. 2, primo comma, lett. j) in quanto *"il processo di selezione del personale, dipendente e dirigente, (...) si ispira ai seguenti criteri: a) trasparenza e imparzialità delle procedure di reclutamento; b) economicità, efficacia e tempestività delle medesime; c) premialità e valorizzazione delle capacità e dei meriti; d) pari opportunità"* (art. 17, primo comma).

9.8. Alla luce delle considerazioni che precedono deve ritenersi che la procedura selettiva e i relativi esiti si collocano nell'ambito delle attività di pubblico interesse in termini di strumentalità organizzativa, e risultano, pertanto, soggetti agli obblighi di trasparenza e accesso ai sensi dell'art. 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, proprio in quanto involgenti una posizione di rilevanza essenziale all'interno dell'ente, le cui funzioni inevitabilmente intercettano in modo significativo (anche) le qualificate attribuzioni di rilievo pubblicistico a quest'ultimo affidate.

9.9. In questo senso, non assume decisivo mordente l'ulteriore rilievo di parte appellante secondo il quale - anche a volerne ammettere la connessione strumentale con altri ambiti funzionali di pubblico interesse - resterebbe il fatto che l'attività qui in questione non è *"disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea"*, come invece imporrebbe l'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2013: a questo proposito è sufficiente ribadire che *"la relazione di strumentalità che lega, sul piano materiale ed organizzativo, attività apparentemente distinte ma funzionali - come quelle oggetto di contesa - ad assicurare la missione dell'ente, o comunque necessarie per il "controllo democratico" sotteso all'accesso civico (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 10/2020), comporta l'assimilazione delle stesse sul piano del regime dell'accesso civico"* (Cons. Stato, sez. III, n. 5089 del 2022); il che esclude che possa conferirsi rilievo contrario al fatto che dette attività (quelle propriamente pubblicistiche e le altre ad esse strumentalmente correlate) siano soggette a regimi normativi distinti.

10. In conclusione, la rilevanza pubblicistica dell'attività oggetto dell'istanza radica il diritto di accesso e ulteriormente conferma la giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, co. 1, lett. a), n. 6, cod. proc. amm., posto che *"la disciplina in materia di diritto di accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni trova applicazione anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico e qualunque pretesa in tema di accesso fatta valere nei confronti di questi rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, tanto in sede cognitoria quanto in sede esecutiva"* (Cons. St., sez. IV, n. 4440 del 2021; Cons. Stato, Ad. plen., n. 5 del 2005 e sez. IV, n. 1420 del 2010).

11. Parimenti infondato è il quarto motivo, con cui CRI deduce l'inesistenza della graduatoria.

11.1. Va preliminarmente sgombrato il campo dal rilievo della parte appellata secondo il quale l'inesistenza del documento richiesto - in quanto non evidenziata nel diniego di accesso oggetto di impugnazione - costituirebbe un'indebita e inammissibile integrazione giudiziale della motivazione del diniego medesimo, come tale non delibabile in sede giurisdizionale. Nel senso dell'infondatezza dell'assunto rileva considerare che per consolidata giurisprudenza il giudizio in materia di accesso - anche se atteggiandosi 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 e soggetto al termine perentorio di 30 giorni - 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 giustificare il diniego, il che implica 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, si deve formare tenendo conto anche di tali deduzioni (tra altre, Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2011 n. 117 ; id., sez. V, 7 novembre 2008, n. 5573; id., 11 maggio 2004, n. 2966; id., sez. IV, 2 luglio 2002, n. 3620; id., sez. VI, 9 maggio 2002, n. 2542). Tanto in quanto l'accesso alla documentazione amministrativa è oggetto di un diritto soggettivo di cui il giudice amministrativo conosce in giurisdizione esclusiva, e il giudizio proposto avverso il diniego, ai sensi dell'articolo 116 c.p.a., ha per oggetto la verifica della spettanza o meno del diritto medesimo, piuttosto che la verifica della sussistenza o meno di vizi di legittimità del diniego impugnato: ne consegue che il giudice può ordinare l'esibizione dei documenti richiesti, così sostituendosi all'Amministrazione e ordinandole un facere, se ne sussistono i presupposti, il che implica anche che, al di là degli specifici vizi e della puntuale motivazione addotta nell'atto amministrativo di diniego dell'accesso, egli deve verificare se sussistono o non i presupposti dell'accesso, potendo pertanto negarlo anche per motivi diversi da quelli indicati dal provvedimento amministrativo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2020, n. 1664; id., sez. IV, 26 luglio 2012, n. 4261).

11.2. Ciò chiarito, il motivo di appello è comunque infondato nella rimanente parte dei suoi addentellati argomentativi, dovendosi in tal senso concordare sulla tesi accolta dal T.A.R. secondo la quale l'eventuale mancanza di una graduatoria formalmente intesa non esaurisce l'oggetto dell'istanza ostensiva. L'accesso, infatti, è volto a conoscere l'esito della procedura e i relativi atti presupposti; ne consegue che l'Amministrazione è comunque tenuta a rendere disponibili i documenti dai quali risultino l'individuazione del soggetto prescelto e i criteri seguiti (ovvero l'esito della procedura selettiva e i suoi presupposti), non potendo l'assenza di uno specifico nomen iuris del documento tradursi in un sostanziale svuotamento della richiesta ostensiva. D'altra parte, la parte che chiede i documenti punta ad un risultato conoscitivo che non muta di sostanza nell'alternativa delle diverse tipologie di supporti che potrebbero fornirne rappresentazione, né egli conosce, nel momento in cui formula la richiesta, con quali modalità procedurali (tutte fungibili e astrattamente percorribili anche nell'ambito di una procedura privatistica, dovendo questa comunque conformarsi ai generali canoni dell'agire secondo correttezza e buona fede) e con quali tipologie di atti (una graduatoria, un verbale di contenuto equivalente, un atto di nomina, etc..) l'ente abbia deciso di formalizzare le sue determinazioni. In una situazione siffatta, l'Amministrazione è comunque tenuta a rendere ostensibili gli atti esistenti (verbali, determinazioni, esiti della valutazione) rappresentativi dell'esito della procedura, non potendo sottrarsi all'obbligo di trasparenza invocando la mancata formalizzazione di un determinato documento puntualmente coincidente con quello chiesto in esibizione.

13. Per tutto quanto esposto, la sentenza di primo grado merita di essere confermata sia pure con le rettifiche motivazionali sopra segnalate, mentre la peculiarità e la novità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere.