Sul nesso di strumentalità necessaria ai fini dell'accesso agli atti documentale

di Michela Pignatelli

Data di pubblicazione: 23-11-2026

1. La necessità di vaglio sull'ora esposto carattere effettivamente strumentale dell'accesso difensivo si palesa con particolare riguardo al caso di istanze "massive", relative cioè ad una mole ingente di documenti in possesso dell'amministrazione. Sul punto, il divieto di controllo generalizzato sull'attività amministrativa previsto in materia di accesso esprime un bilanciamento tra l'ampiezza con cui l'accesso è stato riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, per attuare i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, con l'esigenza per quest'ultima di non essere sottoposta ad oneri eccessivi, comportanti un ingiustificato aggravio di attività necessaria ad evadere l'istanza ostensiva, quando a fondamento di questa non si pongano effettive esigenze di tutela giurisdizionale o conoscitive in generale.

2. La prospettiva ora delineata, risalente alla legge generale sul procedimento amministrativo, può ritenersi oggi rafforzata dall'introduzione in essa nel 2020, nell'ambito dei principi fondamentali di cui all'art. 1, dei doveri di collaborazione e di buona fede (comma 2-bis). Nella sua proiezione bilaterale, rivolta cioè anche alla parte privata del rapporto amministrativo, il dovere ora richiamato richiede all'interessato di porre l'amministrazione nelle condizioni di potere vagliare effettivamente la strumentalità della documentazione rispetto alle esigenze difensive prospettate nell'istanza di accesso.

Guida alla lettura

Con la sentenza in rassegna, la **VII Sezione del Consiglio di Stato** ha statuito sulla **legittimità del diniego di accesso agli atti *ex* artt. 22 e ss. l. 241/90** da parte dell'amministrazione procedente, a seguito di un'istanza di accesso agli elaborati dei candidati vincitori di un concorso pubblico, **formulata da un numero elevato di candidati risultati non idonei**.

L'amministrazione procedente **negava l'ostensione degli atti** in ragione, da un lato, della **mole ingente di documentazione richiesta**, vale a dire gli elaborati di tutti i candidati risultati vincitori, dall'altro, in relazione all'**assenza di dimostrazione del nesso di strumentalità necessario tra la richiesta di ostensione e le esigenze difensive**. In particolare, l'amministrazione procedente riteneva che vi fosse un **generico richiamo relativo a un processo instaurato innanzi al Tar competente**.

Il **Collegio, nel ritenere legittimo il diniego di accesso agli atti per l'omessa dimostrazione del nesso di strumentalità ha applicato le coordinate dettate in materia dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 4/2021** in tema di accesso documentale *ex* artt. 22 e ss. l. 241/90.

Sulla questione, il Massimo Consesso della Giustizia amministrativa, ha stabilito i seguenti principi: 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**. Peraltro, **la necessità della dimostrazione del nesso di strumentalità è rafforzata nelle ipotesi in cui siano richiesti documenti contenenti dati sensibili**. In simili evenienze, la parte istante ha l'onere di dimostrare l'indispensabilità del documento ai fini della difesa in giudizio.

Nel caso sottoposto al vaglio della Sezione gli istanti si erano limitati a richiamare generiche esigenze difensive derivanti da un altro giudizio già instaurato. Una **motivazione** così **scarna impedisce di valutare la sussistenza di un interesse personale concreto e attuale all'ottenimento della documentazione**. Infatti, **il generico richiamo alle esigenze difensive per un altro processo rientra nei casi di esclusione dall'ostensione degli atti sanciti dall'Adunanza Plenaria n. 4/2021**. Il Collegio ha, infatti, escluso che sia sufficiente un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie o difensive.

In applicazione delle coordinate sopra richiamate, la VII Sezione del Consiglio di Stato, valorizzando i doveri bilaterali di leale collaborazione e di buona fede, ha rigettato il ricorso avverso il diniego di accesso agli atti, ritenendo **assente la dimostrazione del nesso di strumentalità necessaria**, con ciò non consentendo all'amministrazione il vaglio della strumentalità della documentazione richiesta con le esigenze difensive.

Il Collegio ha, altresì, chiarito che "*la necessità di vaglio sull'ora esposto carattere effettivamente strumentale dell'accesso difensivo si palesa con particolare riguardo al caso di istanze "massive", relative cioè ad una mole ingente di documenti in possesso dell'amministrazione. Sul punto, il divieto di controllo generalizzato sull'attività amministrativa previsto in materia di accesso esprime un bilanciamento tra l'ampiezza con cui l'accesso è stato riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, per attuare i principi costituzionali di*

imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, con l'esigenza per quest'ultima di non essere sottoposta ad oneri eccessivi, comportanti un ingiustificato aggravio di attività necessaria ad evadere l'istanza ostensiva, quando a fondamento di questa non si pongano effettive esigenze di tutela giurisdizionale o conoscitive in generale".

N. 03997/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 05/10/2026

N. 07318 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 03997/2026 REG.RIC.

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

I N NOME D E L POPOLO I T A L I A NO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 116 e 74 cod. proc. amm.;

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 3997 del 2026, proposto da Mattea Antibo, Rosanna Bovino, Alberto Busato, Raoul Cafrullo, Tommaso Canale, Emanuela Caputo, Valeria Caracciolo, Federica Caruso, Dafne Castronovo, Giuseppina Cerino, Maria Carmen Console, Agnese Cremona, Paolo Dabalà, Liala De Lucia, Cesaria D'Ettore, Stefania Di Donato, Mirella Distefano, Solidea Falcomer, Pamela Iaquinta, Nicoletta Iavarazzo, Antonio Lazzari, Marta Levorato, Federica Londero, Donato Maiese, Giovanna Moglia, Paolo Onofrio Nuzzolese, Lorella Papiro, Paola Pelone, Barbara Piermattei, Giulia Pietroletti, Elisabetta Reccia, Antonella Roppoli, Valeria Rossi, Pasquale Salsano, Maria Tatavitto, Sebastiano Timpano, Maria Trabucco, Annarita Trigiante, Claudia Vassanelli, Sonia Zanello, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Naso, che si dichiara antistatario, con domicilio digitale p.e.c. da registri di giustizia

contro

Ministero dell'istruzione e del merito, Ufficio scolastico regionale per il Veneto, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati, in Roma, via dei Portoghesi 12

nei confronti

Paolo Retinò, non costituito in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (sezione quarta) n. 401/2026

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione e del merito e

dell'Ufficio scolastico regionale per il Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2026 il consigliere Fabio

Franconiero e uditi per le parti gli avvocati come da verbale d'udienza, sulle conclusioni scritte in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli appellanti indicati in intestazione partecipavano al concorso a dirigenti scolastici indetto dal Ministero dell'istruzione e del merito con decreto del 18 dicembre 2023, n. 2788, per il contingente assegnato alla Regione Veneto. Nell'ora esposta qualità, dopo il mancato superamento della prova scritta per mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto (70/100), con istanza in data 24 ottobre 2025 chiedevano di accedere agli atti della procedura concorsuale, ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241.

2. La domanda di accesso era rivolta a vari atti della procedura concorsuale: i verbali recanti i criteri di valutazione delle prove; gli elaborati dei candidati utilmente collocatisi nella graduatoria di merito per la Regione Veneto; i verbali di correzione e le relative schede. A fondamento dell'accesso ponevano le esigenze di difesa nel giudizio da loro promosso presso il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma, di impugnazione dell'esclusione dal concorso.

3. Il competente Ufficio scolastico regionale respingeva l'istanza, con nota data 19

novembre 2025 prot. n. 36502.

4. La nota precisava che i verbali di recanti i criteri di valutazione delle prove sono

consultabili in via informatica, mentre per il resto l'istanza era da ritenersi inammissibile, perché proposta «*in maniera collettiva e indistinta da 40 candidati*», i quali non avevano specificato il punteggio ottenuto da ciascuno di essi nella prova scritta che avevano esposto di non avere superato. A causa della descritta impostazione - precisava la nota - dalla domanda di accesso non era possibile ricavare «*il singolo interesse rispetto alla conoscenza di tutti elaborati*», per cui essa era da ritenersi finalizzata ad un controllo generalizzato dell'attività amministrativa.

5. Veniva al riguardo ulteriormente specificato che per effetto della mancata indicazione del punteggio riportato da ciascun istante nella prova non superata era impossibile enucleare «*l'interesse, diretto concreto e attuale del singolo*» all'accesso; e ciò anche rispetto ad «*un numero ristretto di elaborati, pari per esempio a cinque (per cui l'amministrazione si è già resa disponibile a fronte di singole circostanziate richieste)*», contenuti comunque in una forbice di punteggio «*che possa essere d'interesse, diretto concreto ed attuale al singolo candidato in relazione al punteggio dallo stesso ottenuto*».

6. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto gli interessati impugnavano la menzionata nota dell'Ufficio scolastico ed insistevano nella loro domanda di accesso.

7. La domanda veniva respinta dall'adito Tribunale amministrativo con la sentenza i cui estremi sono indicati in intestazione.

8. La pronuncia di primo grado aderiva all'assunto dell'amministrazione secondo cui l'istanza era finalizzata ad un controllo generalizzato dell'attività amministrativa, «*avuto riguardo al tenore letterale dell'istanza di accesso, al fatto che sia stata*

proposta collettivamente da quaranta soggetti e al fatto che abbia per oggetto una documentazione massiva». Al medesimo riguardo la pronuncia di primo grado escludeva che potessero ravvisarsi esigenze di difesa in giudizio in relazione al contenzioso promosso dagli istanti contro l'esclusione dal concorso, a causa della mancata dimostrazione del necessario nesso di strumentalità tra la medesima esigenza e la documentazione oggetto dell'istanza.

9. Contro la sentenza di primo grado gli originari ricorrenti hanno proposto appello, al quale resistono il Ministero dell'istruzione e del merito e l'Ufficio scolastico regionale per il Veneto.

DIRITTO

1. L'appello censura la sentenza di primo grado per violazione dei principi in materia di accesso ed in particolare della regola generale dell'accessibilità ai documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, salve le tassative eccezioni normativamente previste, operante nello

specifico con riguardo ai concorsi pubblici. Si assume che il diniego impugnato lederebbe le esigenze di difesa in giudizio degli istanti, con conseguente violazione dell'art. 24, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Sul punto viene sottolineato che diversamente da quanto supposto dalla sentenza l'istanza di accesso su cui si controverte non è finalizzata ad un controllo generalizzato, ma è rivolta ad una singola procedura concorsuale, ad atti di essa individuati nell'istanza, necessari a scopi di difesa in giudizio ed in relazione ai quali non sarebbe per converso dimostrato alcun aggravio amministrativo. Si aggiunge sul punto che l'istanza è stata presentata da soggetti «*che si trovano in una posizione qualificata, ossia di candidati al concorso per cui è causa*». Viene richiamato in senso favorevole ai ricorrenti il precedente di questo Consiglio di Stato del 30 aprile 2026, n. 3406, relativa ad un'analoga istanza di accesso relativa agli atti della graduatoria concorsuale per la Regione Emilia-Romagna.

2. L'appello ripropone inoltre le ulteriori censure di violazione degli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, già formulate in primo grado.

3. Le censure sono infondate.

4. In senso contrario ad esse si pongono i principi enunciati dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato con sentenza del 18 marzo 2021, n. 4, nondimeno richiamata nell'atto d'appello. Il precedente ora citato ha tra l'altro stabilito che la strumentalità dell'istanza di accesso rispetto al diritto di difesa, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sia sottoposto ad un vaglio rigoroso da parte dell'amministrazione cui l'istanza è rivolta.

5. La necessità di vaglio sull'ora esposto carattere effettivamente strumentale dell'accesso difensivo si palesa con particolare riguardo al caso di istanze "massive", relative cioè ad una mole ingente di documenti in possesso dell'amministrazione. Sul punto, il divieto di controllo generalizzato sull'attività amministrativa previsto in materia di accesso esprime un bilanciamento tra l'ampiezza con cui l'accesso è stato riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, per attuare i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, con l'esigenza per quest'ultima di non essere sottoposta ad oneri eccessivi, comportanti un ingiustificato aggravio di attività necessaria ad evadere l'istanza ostensiva, quando a fondamento di questa non si pongano effettive esigenze di tutela giurisdizionale o conoscitive in generale.

6. La prospettiva ora delineata, risalente alla legge generale sul procedimento amministrativo, può ritenersi oggi rafforzata dall'introduzione in essa nel 2020, nell'ambito dei principi fondamentali di cui all'art. 1, dei doveri di collaborazione e di buona fede (comma 2-*bis*). Nella sua proiezione bilaterale, rivolta cioè anche alla

parte privata del rapporto amministrativo, il dovere ora richiamato richiede all'interessato di porre l'amministrazione nelle condizioni di potere vagliare effettivamente la strumentalità della documentazione rispetto alle esigenze difensive prospettate nell'istanza di accesso.

7. A questo dovere i ricorrenti si sono invece sottratti. L'istanza si limita infatti ad

indicare in modo generico che gli atti della procedura concorsuale sono stati impugnati in sede giurisdizionale e che per ragioni di difesa in quel giudizio è necessario avere copia degli elaborati scritti di tutti i concorrenti che hanno superato la prova. Come si ricava dai passaggi sopra citati, nel riscontrare negativamente l'istanza l'Ufficio scolastico regionale del Veneto ha espresso la propria disponibilità a consentire l'accesso ad un numero contenuto di elaborati in rapporto a ciascun istante, in numero di cinque o comunque in misura utile rispetto ad esigenze di difesa in giudizio, in relazione al voto riportato da ciascun istante alla prova scritta.

8. Rispetto a questa precisazione, coerente con l'esigenza di bilanciamento tra

contrapposti interessi nei termini in precedenza esposti, né il ricorso di primo grado né tanto meno l'appello in trattazione offrono elementi contrari, atti cioè a corroborare l'asserita strumentalità dell'accesso rispetto agli elaborati scritti di tutti i concorrenti che hanno superato la prova scritta. Sul punto va sottolineato che secondo l'elenco contenuto nella memoria difensiva delle amministrazioni resistenti nel giudizio davanti al Tribunale amministrativo i concorrenti in questione sono oltre cento. A fronte di questo dato numerico risulta dunque palese l'esigenza per l'amministrazione scolastica di contenere l'impatto dell'istanza di accesso nei limiti di quanto effettivamente necessario a scopi di difesa in giudizio per i ricorrenti.

9. Da ultimo, i menzionati dati numerici valgono a differenziare la presente fattispecie controversa da quella decisa da questa sezione con sentenza del 30 aprile 2026, n. 3406, relativa alla medesima procedura concorsuale, per la regione Emilia-Romagna, richiamata nell'appello a fondamento degli assunti in esso formulati. In particolare, un primo elemento discriminante è dato dal fatto che in quel caso i richiedenti l'accesso erano solo due concorrenti, a fronte dei quaranta nella presente vicenda contenziosa. Inoltre, come sopra precisato, nel caso di specie l'Ufficio scolastico regionale ha richiesto, senza ricevere riscontro, di precisare l'interesse concreto all'accesso, indiscriminatamente riferito a tutti gli elaborati dei concorrenti che hanno superato la prova, attraverso l'indicazione del voto conseguito da ciascun istante, in modo da potere svolgere quel rigoroso vaglio di strumentalità imposto dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato con la sopra citata sentenza del 18 marzo 2021, n. 4.

10. L'appello deve quindi essere respinto. La natura delle questioni controverse giustifica nondimeno la compensazione delle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Daniela Di Carlo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere