

IL CONSIGLIO DI STATO SI ESPRIME SULL'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO DI CARATTERE MASSIMO – CONS. DI STATO, SEZ. V, 23 APRILE 2026, N. 3159

A cura di **Alessio RUOTOLO***

MASSIMA¹

L'accesso civico generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, consente a chiunque di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, senza necessità di motivazione, purché la richiesta sia funzionale al controllo sull'attività amministrativa e non espressione di un interesse esclusivamente privatistico.

È legittimo il rigetto dell'istanza di accesso civico generalizzato avente carattere massivo, specie ove le richieste, concentrate in un ristretto arco temporale, siano riconducibili a un unico centro di interesse e risultino sproporzionate rispetto alle esigenze di buon andamento dell'azione amministrativa.

SOMMARIO

1. **Il fatto** 1
2. **La decisione** 1
3. **Conclusioni**..... 2

1. IL FATTO

Con ricorso ai sensi dell'art. 117 c.p.a. proposto innanzi il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, la ricorrente chiedeva l'accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento formatosi sulla richiesta di accesso civico ex art. 5, comma 2, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, inviata all'Amministrazione Comunale in data 18 aprile 2025 a mezzo p.e.c.

Posto che la Corte costituzionale aveva stabilito che l'impignorabilità delle somme destinate a specifiche finalità essenziali per gli enti locali non avevano efficacia se, dopo la relativa delibera, l'ente effettuava pagamenti per altri titoli senza rispettare l'ordine cronologico delle fatture o delle deliberazioni di impegno, con l'istanza di accesso

civico parte ricorrente chiedeva di sapere se, successivamente alla delibera n. 4 del 2025, con cui il Comune aveva quantificato le somme impignorabili per il primo semestre del 2025.

Segnatamente, la ricorrente chiedeva se l'Amministrazione Comunale avesse disposto il pagamento in alcuno uno delle seguenti ipotesi:

“1. Pagamento disposto per titoli diversi da quelli vincolati;

2. Pagamento eseguito senza rispettare l'ordine cronologico delle fatture ricevute così come pervenute agli uffici competenti per la liquidazione;

3. Pagamento effettuato senza rispettare l'ordine cronologico delle deliberazioni di impegno adottate dall'ente, nel caso in cui non sia prescritta fattura”.

Di talchè, sul presupposto del mancato riscontro alla predetta istanza, parte ricorrente formulava rituale ricorso per vedere accertato l'illegittimità del silenzio-inadempimento serbato dall'Amministrazione.

All'esito del giudizio, il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con sentenza n. 1130 del 2025, accoglieva il ricorso e, per l'effetto, accertava l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza di accesso, condannando l'Ente municipale a pronunciarsi in merito alla stessa entro il termine di quindici giorni dalla notificazione della sentenza a cura della parte ricorrente.

Il Comune proponeva appello alla suddetta pronuncia, chiedendone l'integrale riforma, l'errore della decisione del T.A.R. per insussistenza, nella specie, dei presupposti dell'accesso civico generalizzato.

All'udienza del 26 febbraio 2026, la causa è stata assunta in decisione.

2. LA DECISIONE

* Dottore Magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Napoli Federico II. Abilitato all'esercizio della professione di Avvocato. Componente del Comitato Editoriale della Rivista “De Iustitia”.

¹ Massima non ufficiale.

Segnatamente, con un unico motivo di ricorso, l'Amministrazione appellante deduce che esaminando la banca dati 'decisioni e pareri' sul sito *internet* della Giustizia Amministrativa, è dato rilevare che, nel corso degli anni, la signora ricorrente in primo grado ha instaurato n. 19 ricorsi in materia di accesso civico, in relazione ai quali sono stati pubblicati provvedimenti giurisdizionali, oltre a eventuali altri ricorsi per i quali non è stata ancora pubblicata alcuna decisione.

Dunque, a parere dell'appellante con riferimento all'istanza di accesso civico generalizzato oggetto del presente giudizio, si configurerebbe l'ipotesi preclusiva al suo accoglimento, delineata dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 2020, consistente nella presentazione di *'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'*.

Inoltre, il Comune deduce che parte ricorrente in *prime cure* avrebbe omesso di considerare che l'istanza presentata dalla ricorrente non risulterebbe in linea con le finalità proprie dell'accesso civico generalizzato, non essendo evidente l'esclusiva rispondenza della richiesta al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica, essendo del tutto estraneo al perimetro normativo della fattispecie la strumentalità (anche solo concorrente) ad un bisogno conoscitivo privato.

Il Consiglio di Stato, richiamando analiticamente la disciplina in materia di accesso civico generalizzato ritiene fondate le argomentazioni sostenute dal Comune e accoglie l'appello proposto.

Ed infatti premettendo che l'accesso civico generalizzato, previsto dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 *"si traduce nel diritto della persona a ricercare informazioni nonché a conoscere i dati e le decisioni delle amministrazioni, al fine di rendere possibile quel controllo democratico che l'istituto intende perseguire. Il giudizio in materia di accesso ad atti e documenti è un giudizio del tutto peculiare"* statuisce che *"Il giudizio in materia di accesso ad atti e documenti è un giudizio del tutto peculiare, con caratteristiche che divergono dal giudizio in materia di legittimità degli atti. Anche se si atteggia come impugnatorio, in quanto rivolto avverso il provvedimento di diniego, o avverso il silenzio formatosi sulla relativa istanza, è sostanzialmente volto ad accertare la sussistenza o meno del titolo all'accesso*

nella particolare situazione dedotta in giudizio alla luce dei parametri normativi, indipendentemente dalla correttezza o meno delle ragioni addotte dall'Amministrazione per giustificare il diniego. Pertanto, tale giudizio 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 (Cons. Stato, n. 4560 del 2021; id. n. 7864 del 2022)".

Inoltre, posto che è orientamento consolidato in giurisprudenza che la richiesta di accesso deve essere espressione dell'interesse del richiedente a conoscere dell'attività dell'Amministrazione *'uti civis'*, il Consiglio di Stato rileva che, nel caso in esame, la richiesta di accesso formulata non è stata formulata in termini circostanziata, né, quindi, è possibile rilevare l'interesse della ricorrente in primo grado.

Dunque, da quanto emerso in corso di giudizio, il collegio rinviene *"un interesse conoscitivo disallineato dalle finalità tipiche dell'accesso civico generalizzato, quali sono l'informazione e la formazione dell'opinione pubblica, il controllo sull'esercizio delle funzioni istituzionali, la verifica dell'impiego delle risorse pubbliche e la promozione della partecipazione democratica, come previsto dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013"*.

Inoltre, in accoglimento delle argomentazioni difensive del Comune, rammenta che *"La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha, in più occasioni, osservato che la richiesta di accesso civico generalizzato può essere respinta se configura una 'richiesta massiva plurima'"*.

3. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, rigetta il ricorso introduttivo proposto dalla ricorrente in primo grado.