

Pubblicato il 23/04/2026

N. 03159/2026REG.PROV.COLL.
N. 08829/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8829 del 2025, proposto da
Comune di Avegno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Glauco Stagnaro, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

contro

Caterina Marrapodi, rappresentata e difesa dall'avvocato Angelo Giorgi, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n.
1130/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Caterina Marrapodi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 il Consigliere
Annamaria Fasano e udito per le parti l'avvocato Stagnaro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Caterina Marrapodi proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, ai sensi dell'art. 117 c.p.a., per 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 al Comune di Avegno in data 18 aprile 2025 a mezzo p.e.c.

Con la predetta istanza, la ricorrente - premettendo 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 - 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, fosse stato disposto anche un solo pagamento che rientrasse in almeno 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'*.

La ricorrente deduceva, inoltre, che *'per il caso di risposta affermativa ad uno dei precedenti quesiti, la istante chiedeva di conoscere gli estremi del pagamento (data, numero del bonifico, destinatario e causale) e, qualora l'Amministrazione accertasse che non fossero stati effettuati pagamenti rientranti in alcuna delle ipotesi sopra indicate, l'odierna ricorrente chiedeva che tale circostanza fosse confermata espressamente per iscritto'*, precisando, altresì, che: *'l'Amministrazione ha ricevuto l'istanza in data 18.4.2025 (cfr. doc. n. 3) e, alla data odierna, non ha fornito alcun riscontro, determinandosi così un'ipotesi di silenzio - inadempimento che la ricorrente intende impugnare ai sensi dell'art. 117 d.lgs. del 2 luglio 2010, n. 104'*.

2. 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 dal Comune di Avegno 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 Collegio di prime cure riteneva l'insussistenza di ragioni preclusive alla trattazione della richiesta di accesso nel merito, anche se non faceva riferimento a documenti ma alla conoscenza di informazioni, concludendo per l'illegittimità del silenzio serbato da parte del Comune di Avegno, che era pertanto tenuto a provvedere alla evasione dell'istanza.

3. Il Comune di Avegno ha appellato la suddetta pronuncia, chiedendone l'integrale riforma sulla base delle seguenti censure: *“Erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata – Violazione e/o falsa applicazione artt. 5 e ss. d.lgs. n. 33/2013; art. 117, c.p.a.; art. 51, d.lgs. n. 196/2003; art. 56 d.lgs. n. 82/2005”*. L'Ente appellante ha proposto anche una richiesta istruttoria, domandando l'acquisizione, ai sensi dell'art. 63, commi 1 e 2 c.p.a., della documentazione relativa a tutti i contenziosi finora instaurati in sede giurisdizionale amministrativa dalla signora Caterina Marrapodi, e/o dallo stesso difensore che l'ha assistita nel ricorso di primo grado introduttivo del giudizio.

4. Carina Marrapodi si è costituita in resistenza, concludendo per il rigetto del gravame.

5. Le parti, con rispettive memorie, hanno precisato le proprie difese.

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

DIRITTO

7. Con un unico articolato motivo, il Comune di Avegno chiede la riforma della sentenza impugnata, assumendo l'erroneità della decisione del T.A.R. per insussistenza, nella specie, dei presupposti dell'accesso civico generalizzato.

L'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 Marrapodi 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. A tale fine, l'Ente ricorrente elenca i ricorsi proposti dalla parte appellata, con il patrocinio del medesimo difensore, depositati dinanzi a diversi Tribunali amministrativi ubicati in varie parti d'Italia.

A parere del Comune di Avegno, 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'*.

Sotto un distinto profilo, l'Ente municipale denuncia che il T.A.R. per la Liguria avrebbe omesso di considerare che l'istanza presentata da Caterina Marrapodi 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. Non risulterebbe infatti provato che la signora Marrapodi abbia assunto, *'uti civis'*, alcuna iniziativa volta a conferire la suddetta 'valenza pubblica' ai dati da essa acquisiti dall'Ente, anche in considerazione del fatto che la stessa, nel ricorso di primo grado, riferisce di abitare in Provincia di Reggio Calabria.

8. L'appello è fondato per i rilievi di seguito enunciati.

9. L'accesso civico generalizzato, previsto dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016, si aggiunge all'accesso civico c.d. 'semplice' di cui al comma 1 dello stesso articolo e che, secondo l'Adunanza plenaria n. 10 del 2020, costituisce la 'terza generazione' del diritto all'accesso, dopo quello documentale di cui alla legge n. 241 del 1990 e quello civico di cui all'originaria formulazione del d.lgs. n. 33 del 2013.

L'istituto 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, 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).

Al fine di consentire l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato non occorre verificare la legittimazione dell'accedente né è necessario che la richiesta di accesso sia supportata da idonea motivazione, dal momento che chiunque può visionare ed estrarre copia cartacea o informatica di atti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria (Cons. Stato n. 9848 del 2023).

L'interesse conoscitivo del richiedente è elevato al rango di un diritto fondamentale, non altrimenti limitabile se non in ragione delle cause ostative enucleate dall'articolo 5 *bis* d.lgs. n. 33 del 2013.

Nondimeno, la richiesta di accesso deve essere espressione dell'interesse del richiedente a conoscere dell'attività dell'Amministrazione '*uti cives*', e, nel caso in esame, non si può non rilevare che la richiesta è stata avanzata in termini non circostanziati, né in alcun modo è stata adeguatamente illustrato l'interesse, atteso che la signora Caterina Marrapodi non risiede in Liguria, ma ha riferito, in ricorso, di dimorare in Reggio Calabria.

La circostanza rileva a sfumare l'interesse conoscitivo esplicitato nell'istanza, fermo restando che, come si è detto, l'accesso civico generalizzato è azionabile da chiunque, senza previa dimostrazione di un'esigenza, concreta e attuale, correlata alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza oneri di motivazione in tale senso (Cons. Stato, n. 1117 del 2024; id. n. 60 del 2021).

Dalle allegazioni difensive della parte appellante e dal tenore dell'istanza traspare, in sostanza, 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.

L'interesse sotteso all'istanza risulta, piuttosto, di natura individuale e privatistica, comunque avulso dall'afflato pubblicistico sotteso all'istituto.

Il Collegio osserva che, pur non trattandosi di un requisito di legittimazione all'accesso, la scarsa rilevanza dell'interesse rappresentato concorre a motivare la legittimità del diniego opposto, proprio sotto il profilo della ingiustificata richiesta di informazioni prospettata dall'appellata avulsa da profili pubblicistici.

L'istanza di accesso civico generalizzato non appare fondata anche sotto un altro profilo.

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', come nella specie l'Ente appellante ha dimostrato.

In particolare, è stato considerato ammissibile il rigetto dell'istanza quando contiene richieste massive plurime, pervenute in un arco temporale limitato dello stesso soggetto o da soggetti comunque riconducibili a un unico centro di interesse (Cons. Stato, n. 7983 del 2025).

In relazione a tale ultimo profilo, rileva evidenziare, come eccepito dal Comune di Avegno, dalla consultazione della banca dati "decisioni e pareri" sul sito *internet* della Giustizia Amministrativa (tramite l'inserimento del nominativo "Caterina Marrapodi"), che nel corso degli ultimi anni è stato instaurato dalla signora Marrapodi un elevato numero di ricorsi in materia di accesso civico (nel complesso n. 19 giudizi, in relazione ai quali sono stati pubblicati provvedimenti giurisdizionali, oltre a eventuali altri ricorsi per i quali non è stata ancora pubblicata alcuna decisione).

Invero, con il patrocinio del medesimo difensore, sono stati instaurati i giudizi di seguito elencati:

“1) T.A.R. Liguria, ricorso R.G. n. 696/2025, definito con sentenza n. 1130/2025 (oggetto del presente appello) nei confronti del Comune di Avegno (GE); 2) T.A.R. Lazio-Latina – R.G. n. 429/2025 – sentenza n. 751/2025 – Comune di Fondi (LT); 3) T.A.R. Sardegna – R.G. n. 332/2025 – sentenza n. 692/2025 – Comune di Porto Torres (SS); 4) T.A.R. Lombardia-Brescia – R.G. n. 547/2025 – sentenza n. 678/2025 Comune di Pegognaga (MN); 5) T.A.R. Basilicata – R.G. n. 178/2025 – sentenza n. 439/2025 – Comune di Calvello (PZ); 6) T.A.R. Abruzzo-Pescara – R.G. n. 191/2025 – sentenza n. 287/2025 Comune di Torrevicchia Teatina (CH); 7) T.A.R. Piemonte – R.G. n. 1018/2025 – decreto presidenziale n. 115/2025 Comune di Santena (TO); 8) T.A.R. Emilia Romagna-Parma – R.G. n. 306/2025 – decreto presidenziale n. 231/2025 – Comune di Pellegrino Parmense (PR); 9) T.A.R. Abruzzo - L'Aquila – R.G. n. 188/2025 – sentenza n. 492/2025 – Comune di Nereto (TE); 10) T.A.R. Veneto – R.G. n. 532/2019 – sentenza n. 1059/2019 – Comune di Portogruaro (VE); 11) T.A.R. Toscana – R.G. n. 387/2019 – sentenza n. 926/2019 – Comune di Massarosa (LU); 12) T.A.R. Friuli Venezia Giulia – R.G. n. 96/2019 – sentenza n. 259/2019 – A.S.L. n. 4 Friuli Centrale; 13) T.A.R. Basilicata – R.G. n. 475/2018 – sentenza n. 220/2019 – Comune di Matera; 14) T.A.R. Piemonte – R.G. n. 744/2018 – sentenza n. 22/2019 – A.S.L. Torino 3; 15) T.A.R. Puglia-Lecce – R.G. n. 1254/2018 – decreto presidenziale n. 8/2019 – Comune di Leverano (LE); 16) T.A.R. Sicilia-Palermo – R.G. n. 1545/2018 – sentenza n. 2504/2018 –

Comune di Marsala (TP); 17) T.A.R. Lombardia-Milano – R.G. n. 280/2018 – sentenza n. 1286/2018 Università degli Studi di Milano; 18) T.A.R. Toscana – R.G. n. 119/2018 – sentenza n. 527/2018 – Università degli studi di Firenze; 19) T.A.R. Sicilia – Catania R.G. n. 960/2017 – sentenza n. 34/2018 – Università degli studi di Catania”.

I suddetti ricorsi sono agevolmente visionabili in quanto pubblicati *on line*, pertanto la produzione documentale allegata dall’Ente appellante, attestante la proposizione dei giudizi, è ammissibile trattandosi di materiale di consultazione.

Ne consegue che l’istanza istruttoria spiegata dal Comune di Avegno a supporto delle proprie difese va respinta, non essendo necessaria ai fini della decisione.

Orbene, la circostanza che la richiedente l’accesso civico generalizzato abbia proposto, nel corso di un contenuto spazio temporale, dinanzi a Tribunali amministrativi siti in diverse parti d’Italia, contenziosi per l’accoglimento di istanze ostensive, integra, secondo la giurisprudenza richiamata, la specifica fattispecie ostativa delle ‘richieste massive plurime’, come delineata dalla pronuncia dell’Adunanza Plenaria n. 10 del 2020.

Alla luce delle considerazioni che precedono, l’appello deve trovare accoglimento, tenuto conto che nella specie la signora Marrapodi, a ministero del suo difensore, ha fatto pervenire ‘richieste massive plurime’, da cui sono scaturiti i relativi procedimenti giudiziari, in un arco temporale limitato, senza che la stessa abbia in qualche modo spiegato le ragioni, nel presente giudizio, della necessità della istanza di ostensione a fronte dell’esigenza di tutela di interessi pubblici.

10. In definitiva, l’appello va accolto e, per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso introduttivo proposto da Caterina Marrapodi.

11. Le spese di lite del doppio grado di giudizio, tenuto conto delle ragioni della decisione e della peculiarità della vicenda processuale, vanno interamente

compensate tra le parti.

P.Q.M.

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 da Caterina Marrapodi.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO