

ACCESSO ATTI: T.A.R. Lazio -Roma, Sezione I-ter, Sentenza 21 gennaio 2026, n. 1234.

Accesso atti – Prassi interna, non formalizzata in un atto o in un documento -Inaccessibilità – Ragioni.

Una prassi interna, se non formalizzata in un atto o in un documento, resta estranea al perimetro della trasparenza documentale, anche quando venga richiamata all'interno di verbali o atti istruttori. Non viene negata la rilevanza delle prassi come fenomeno reale dell'agire pubblico, ma viene circoscritta la portata sul piano giuridico, attestando che solo ciò che viene formalizzato entra nel circuito della conoscibilità esterna e, con essa, della verificabilità. La sentenza contribuisce ad affermare una nozione di trasparenza refrattaria a derive ricostruttive. In un contesto in cui le istanze conoscitive tendono sempre più spesso a sovrapporsi a esigenze di controllo diffuso sull'azione amministrativa, il Tar richiama alla necessità di rispettare i confini strutturali degli strumenti previsti dall'ordinamento. Il diritto di conoscere non coincide con il diritto di interrogare l'amministrazione sulle proprie logiche interne, né di ottenere una razionalizzazione ex post di comportamenti sedimentatisi nel tempo. Esso si esercita, piuttosto, sul terreno delimitato degli atti esistenti, che rappresentano l'unico punto di contatto tra l'agire amministrativo e la sua proiezione esterna. In questo equilibrio, la forma non è un mero formalismo, ma la condizione stessa della conoscibilità.

FATTO e DIRITTO

Considerato che:

- con il ricorso introduttivo del giudizio parte ricorrente ha proposto istanza ai sensi dell'art. 116 co. 2 c.p.a., poiché l'amministrazione, con riferimento al provvedimento adottato dalla Commissione centrale ex art. 10 D.L. 8/1991 di revoca del beneficio della capitalizzazione, non ha concesso l'accesso ad alcuni atti menzionati nel verbale della Commissione del 7.2.2024; in particolare, non è stato dato accesso alla nota del 19.12.2023 del Servizio Centrale di Protezione e alla “prassi normativa primaria e regolamentare in tema di protezione e assistenza dei testimoni, collaboratori di giustizia e loro familiari” (prassi che, come specificato nel verbale della Commissione centrale del 7.2.2024, impedirebbe di intestare il bene individuato nel progetto di reinserimento a persona diversa dal collaboratore), documenti richiesti da -OMISSIS- -OMISSIS- con istanza del 25.2.2024, notificata in data 27.3.2024;
- con il ricorso per motivi aggiunti è stata reiterata la domanda di accesso, in particolare in merito alla “prassi” richiamata ed è stata chiesta anche l'ostensione del verbale illustrativo della collaborazione del ricorrente datato 5.10.2016;
- all'udienza del 20.1.2026, previo avviso alle parti, ai sensi dell'art. 73 co. 3 c.p.a., di una possibile parziale inammissibilità della domanda di accesso proposta nonché anche di una parziale improcedibilità della stessa per sopravvenuta carenza di interesse, è stata trattenuta in decisione la domanda sull'accesso;
- deve, innanzitutto, dichiararsi inammissibile il ricorso per motivi aggiunti quanto alla richiesta di ostensione del verbale illustrativo della collaborazione del ricorrente datato 5.10.2016, poiché non oggetto dell'istanza di accesso proposta all'amministrazione (cfr. l'istanza allegata al ricorso

introduttivo); invero, il giudizio proposto ai sensi dell'art. 116 c.p.a. in materia di accesso, presuppone una determinazione a monte dell'amministrazione (anche nelle forme del silenzio), nella specie mancante;

- deve, altresì, dichiararsi l'improcedibilità della domanda originaria di accesso proposta col ricorso iniziale limitatamente alla richiesta di ostensione della nota del 19.12.2023 del Servizio Centrale di Protezione, poiché resa nota al ricorrente a seguito del deposito atti effettuato dall'amministrazione in data 16.7.2024 (cfr. allegato n. 15);

- quanto, invece, alla parte restante della documentazione non ancora ostesa (ci si riferisce alla “prassi normativa primaria e regolamentare in tema di protezione e assistenza dei testimoni, collaboratori di giustizia e loro familiari”; prassi che, come specificato nel verbale della Commissione centrale del 7.2.2024, impedirebbe di intestare il bene individuato nel progetto di reinserimento a persona diversa dal collaboratore), l'istanza del ricorrente deve essere rigettata per le ragioni meglio specificate di seguito;

- la prassi amministrativa non è altro che la condotta uniforme assunta dagli uffici della Pubblica amministrazione, prodotta in seguito ad un processo di standardizzazione di certi procedimenti ed osservata poiché ritenuta la più adatta ed opportuna, senza, tuttavia, essere doverosa ed obbligatoria; non è, dunque, fonte di diritto amministrativo né tantomeno si concretizza necessariamente, come nel caso di specie, in qualche documento (ad esempio in circolari);

- l'art. 22, co. 1, lett. d), nel definire i documenti amministrativi si riferisce a “*ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*”;

- dal tenore della norma anzidetta, si evince che l'accesso presuppone l'esistenza di un atto materiale; detto altrimenti, non solo ai sensi dell'art. 24 comma 3 l. 241/1990 non è ammesso un controllo “generalizzato” sull'attività della P.A. (l'accesso deve riguardare uno o più documenti specificamente indicati), ma, ai sensi dell'art. 22 lett. d), deve avere ad “oggetto” un documento di cui la P.A. è già in possesso, non potendo, pertanto, riguardare l'elaborazione oppure la raccolta di dati ad opera dell'amministrazione;

- tuttavia, non risulta che la “prassi” in questione si sia mai tradotta in qualche documento o meglio in una circolare; ovvero, sia dalla lettura del verbale della Commissione Centrale che dalle difese dell'amministrazione, non emerge che la “prassi” anzidetta si sia materializzata in un documento, nei sensi espressi dall'art. 22 cit.;

- in sintesi, e al di là delle valutazioni future sul merito della controversia, l'istanza di accesso all'indicata "prassi" non può essere accolta poiché non risulta essersi mai tradotta in un "documento" nei sensi sopra indicati;
- la peculiarità della vicenda consente di compensare le spese di lite.

P.Q.M

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- dichiara parzialmente inammissibile l'istanza di accesso presentata con il ricorso per motivi aggiunti laddove riferita all'ostensione del verbale illustrativo della collaborazione del ricorrente datato 5.10.2016;
- dichiara parzialmente improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, l'istanza di accesso presentata laddove riferita all'ostensione della nota del 19.12.2023 del Servizio Centrale di Protezione;
- li respinge nella restante parte;
- compensa le spese di lite.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Giovanni Mercone, Referendario, Estensore

Silvia Simone, Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 21 GEN. 2026.