

Il TAR Lazio afferma il diritto di accesso agli atti del fascicolo personale del dipendente

di A. Ripepi - 6 novembre 2025

La pronuncia in commento (TAR Lazio, Sez. II, 19 maggio 2025, n. 9513) consente di inquadrare in modo ampio la tematica dell'accesso ai documenti amministrativi.

Come noto, in tema di accesso agli atti, va posta la fondamentale distinzione tra accesso “defensionale”, la cui disciplina è contenuta negli artt. 22 ss. della l. 241/1990, come modificati dalla l. 15/2005, e nel d.p.r. 184/2006, e accesso “civico”, la cui disciplina è invece rinvenibile nel d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016. Le due forme di accesso hanno natura e funzione diverse ed è proprio in ragione di tale diversità che la relazione tra esercizio del diritto di accesso e relative esclusioni/limitazioni varia sensibilmente, in particolare con riferimento alla tutela del diritto alla riservatezza.

Limitatamente all'accesso per scopi difensivi, il comma 1 dell'art. 22, l. 241/1990, alle lettere b) e c) definisce i soggetti “interessati” e “controinteressati”. Si chiarisce come soggetto “interessato” all'accesso sia chiunque abbia «*un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*» (identica definizione è rinvenibile nell'art. 2, co. 1, d.p.r. 184/2006), mentre alla categoria dei soggetti “controinteressati” sono riconducibili tutti quei soggetti «*individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza*».

Sulla configurazione dell'interesse soggettivo all'accesso, esso deve essere “diretto”, quindi riguardare immediatamente la sfera personale dell'istante; “concreto”, in quanto connesso a un effettivo bene della vita del richiedente; “attuale”, ossia legato a una situazione giuridica presente e non, invece, passata o solo meramente potenziale. L'interesse in questione deve corrispondere ad una “situazione giuridicamente tutelata”, non rilevando la concreta qualificazione giuridica di tale situazione, ma unicamente il fatto che sia incisa, direttamente o indirettamente, dal documento che si vuole conoscere.

Tar Lazio, sez. III, Roma, n. 8580/2020, specifica che sono “situazioni giuridicamente tutelate” quelle «*che presentino un collegamento diretto e attuale con il procedimento amministrativo cui la richiesta di accesso si riferisce. In particolare, deve ritenersi che la nozione di interesse giuridicamente rilevante sia più ampia rispetto a quella dell'interesse all'impugnazione, caratterizzato dall'attualità e correttezza dell'interesse medesimo, e consenta la legittimazione all'accesso a chiunque possa dimostrare che il provvedimento o gli atti endoprocedimentali abbiano dispiegato o siano idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica*».

Il legislatore ha di fatto riconosciuto, soprattutto con le modifiche apportate dalla l. 15/2005 (che hanno definito in maniera più restrittiva l'interesse soggettivo all'accesso, sia richiedendone i tre caratteri su indicati, sia parlando di situazione giuridicamente “tutelata” e non semplicemente “rilevante”), un vero e proprio “diritto all'accesso”, connesso, però, ad un interesse differenziato e qualificato dell'istante, e non ad una mera “finalità esplorativa” nei confronti dell'operato dell'Amministrazione. Tant'è che l'art. 24, co. 3, chiarisce che «*non*

sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni».

La differenza con l'accesso civico è, per tali ragioni, evidente. Lo conferma la giurisprudenza. Si veda Cons. Stato, sez. V, n. 3642/2022, secondo cui *«l'interesse concreto, attuale e diretto deve preesistere all'istanza di accesso; l'istanza di accesso non deve avere finalità esplorative per cui la posizione sostanziale è la causa e il presupposto dell'accesso documentale e non la sua conseguenza».* E ancora Tar Lazio, sez. V, Roma, n. 9528/2022, che, in merito alla preesistenza dell'interesse da tutelare, evidenzia come *«l'esistenza di detto interesse deve collocarsi anteriormente all'istanza di accesso documentale che, quindi, non deve essere impiegata e piegata a costruire ad hoc, con una finalità esplorativa, le premesse perché sorga ex post».* Vedi ancora Tar Puglia, sez. II, Bari, n. 824/2023; Tar Lazio, sez. II, Roma, n. 10660/2020; Tar Campania, sez. VI, Napoli, n. 4285/2020.

Deve dunque sussistere una relazione necessaria tra l'interesse "da tutelare" e il documento "segreto", la cui conoscenza anche solo potenzialmente potrebbe risultare utile per proteggere la situazione giuridica del soggetto interessato. Deve sussistere, insomma, un *«nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare»* (Cons. Stato, Ad. Plen., 4/2021).

Proprio relativamente a tale situazione giuridicamente rilevante (e tutelata dall'ordinamento), la giurisprudenza è costante nell'affermare, comunque, l'autonomia del diritto di accesso agli atti rispetto alla tutela giurisdizionale della suddetta situazione. In tal senso, si esprime ad esempio il Tar Lazio, sez. III, Roma, n. 5391/2022, il quale sottolinea come *«l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi assurge a bene della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l'attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo».* Si veda anche Tar Lazio, sez. III, 1029/2019. Così anche Tar Sicilia, sez. IV, Catania, 266/2017, per il quale *«l'accesso va garantito qualora sia funzionale a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale».*

Ciò è confermato da Cons. Stato, sez. V, 1664/2020, che sottolinea come *«la legittimazione all'accesso non può dunque essere valutata facendo riferimento alla legittimazione della pretesa sostanziale sottostante, ma ha consistenza autonoma, indifferente allo scopo ultimo per cui viene esercitata. Indi, una volta accertato il collegamento tra l'interesse e il documento, ogni ulteriore indagine sull'utilità ed efficacia del documento stesso in prospettiva di tutela giurisdizionale ovvero sull'esistenza di altri strumenti di tutela eventualmente utilizzabili è del tutto ultronea».*

Occorre poi osservare quanto segue in punto di ambito oggettuale dell'accesso.

L'art. 22, comma 1, lett. d), l. n. 241 del 1990 nel fornire la nozione di documento accessibile, fa riferimento ad ogni rappresentazione di atti *“concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”.*

La formulazione della richiamata disposizione, frutto della novella del 2005, tiene conto del percorso evolutivo della giurisprudenza in ordine alla difficile tematica dell'assoggettabilità all'accesso dei documenti relativi ad atti non riconducibili ad esercizio di potestà ammini-

strativa o, comunque, non correlati a moduli procedurali di tipo pubblicistico ma, piuttosto, ad atti di natura privatistica.

Giova dare sinteticamente conto del dibattito svoltosi al riguardo, sebbene in gran parte superato dopo la riscrittura dell'art. 22, l. n. 241 del 1990.

All'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 241 del 1990 la giurisprudenza ha in un primo momento ritenuto che dovessero considerarsi ostensibili i soli atti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari (gestori) di servizi pubblici espressione di potestà pubbliche ovvero di posizioni di supremazia nei confronti degli amministrati. Ciò in ragione degli obiettivi della correttezza, del buon andamento e dell'imparzialità della P.A. nel caso in cui agisca in veste di autorità. Si valorizzava anche la formulazione letterale della norma che, nel definire la nozione di documento accessibile, fa leva sull'aggettivo "amministrativo" (Cons. St., sez. IV, 5 giugno 1995, n. 412; Id., sez. V, 17 dicembre 1996, n. 1559; Tar Marche 5 dicembre 1997, n. 1348; Tar Lazio, Latina, 27 gennaio 1999, n. 70).

L'orientamento restrittivo richiamato è stato poi sottoposto a revisione, essendo apparso insufficiente, rispetto agli obiettivi di trasparenza dell'azione pubblica, oramai apertasi all'utilizzo di moduli privatistici, un sistema che limitasse l'accesso a situazioni in cui vi fosse spendita di potestà autoritative.

Già prima della novella, per vero, l'Adunanza plenaria, 22 aprile 1999, nn. 4 e 5 aveva rimarcato l'irrilevanza, in sede di delimitazione della sfera di applicabilità degli artt. 22 ss., l. n. 241 del 1990, del regime giuridico cui risulta assoggettata l'attività in relazione alla quale l'istanza ostensiva è formulata: ciò che assume importanza, invece, è che l'attività, ancorché di diritto privato, costituisca nella sua essenza cura di un interesse pubblico e, soprattutto, debba essere espletata nel rispetto del canone di imparzialità. Si è dunque affermato che l'istituto dell'accesso trova applicazione nei confronti di "ogni tipologia di attività della Pubblica amministrazione", posto che il rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità, cui la disciplina dettata dagli artt. 22 ss., l. n. 241 del 1990 è esplicitamente ispirata, riguarda indifferentemente l'attività volta all'emanazione dei provvedimenti e quella con cui sorgono o sono gestiti i rapporti disciplinati dal diritto privato (R. Garofoli, *Compendio superiore di diritto amministrativo*, ult. ed., 425 ss.).

A quanto detto va aggiunto che lo stesso art. 22, l. n. 241 del 1990, come novellato dalla l. n. 15 del 2005, prevede alla lett. e), con riguardo alla nozione di "Pubblica amministrazione", che vi rientrano "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".

Vengono quindi in considerazione, in uno alle società qualificabili pubbliche già alla stregua del diritto interno, gli organismi di diritto pubblico, le imprese pubbliche e i cc.dd. affidatari *in house*.

Nel caso di specie, l'istante aveva chiesto l'accesso e il rilascio in copia conforme all'originale dell'intero proprio fascicolo personale, comprensivo di tutti i documenti relativi al rapporto di lavoro intercorso con l'Ente, ma quest'ultimo aveva consentito solo l'accesso ad alcuni documenti e altri (ma non tutti) li aveva prodotti in giudizio.

Ebbene, permaneva un interesse attuale alla decisione per la documentazione ancora non prodotta, ma l'accoglimento è stato limitato ai documenti non già in possesso della ricorrente, non agevolmente reperibili tramite accesso personale ai sistemi informatici o telematici di Roma Capitale e materialmente esistenti nel fascicolo personale della medesima, con esclusione di quelli che, secondo la prospettazione della ricorrente, dovrebbero esserci ma non risultano detenuti dall'Amministrazione.

L'accesso agli atti può infatti essere accordato solo in relazione a documentazione esistente e detenuta dall'Amministrazione, non potendo essere imposto l'obbligo di formare documenti inesistenti o reperirli presso enti terzi in assenza di doveri specifici di trasmissione.

Ne deriva l'accoglimento del ricorso.

Antonino Ripèpi, procuratore dello Stato in Reggio Calabria

Visualizza il documento: [TAR Lazio, sez. II^a, 19 maggio 2025, n. 9513](#)