

Publicato il 17/07/2025

**N. 14120/2025 REG.PROV.COLL.**  
**N. 06073/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6073 del 2025, proposto da Cosimo Cardellicchio, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Paccione, Alessandro Paccione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Cnr Consiglio Nazionale Ricerche, Cnr Consiglio Nazionale Ricerche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Leonardo Belpassi, Alfredo Cassano, Matteo Guidotti, Gianluca Ottolina, Carlo Pastore, Andrea Rossin, Giacomo Saielli, Massimo Trotta, Rosaria Ciriminna, Anna Luisa Costa, Alessandra Criscuoli, Giuliana D'Ippolito, Enrica Fontananova, Angela Patti, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

-istanza di accesso stralciata da rg 4848/2025 con sentenza n. 9564/2025 sez. 3 ter  
-rigetto istanza di accesso ai documenti - concorso per la copertura di n. 7 posti di dirigente di ricerca 1 livello nell'area concorsuale 15 (chimica verde e processi per la sostenibilità) di cui al bando n. 315.62 del 15.06.2023

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Cnr Consiglio Nazionale Ricerche;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 il dott. Giacomo Nappi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente impugna il diniego di accesso ai documenti relativi alla procedura concorsuale indetta con bando n. 315.62 del 15.06.2023 per soli titoli ai fini del reclutamento di n. 180 Dirigenti di Ricerca, I Livello professionale, distribuiti in n. 35 Aree concorsuali.
2. Tale selezione era riservata ai dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato alla data dell'01.06.2023, inquadrati nel profilo professionale di Primo Ricercatore II Livello alla data del 31.12.2022 e nei ruoli dell'Ente nel medesimo profilo e livello alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda.
3. L'odierno istante, assunto nel CNR come Ricercatore (III Livello) nel 1988 e divenuto Primo Ricercatore nel 2001 (II Livello), formulava domanda di partecipazione per l'Area concorsuale n. 15 (Chimica verde e processi per la sostenibilità) per la quale era prevista l'assegnazione di n. 7 posizioni dirigenziali.
4. Il ricorrente si collocava al 16° posto in graduatoria su un totale 16 candidati.

5. Alla luce della necessità di tutelare in sede giurisdizionale la propria posizione, il ricorrente impugnava la procedura innanzi a codesto Tar unitamente al diniego dell'amministrazione di accesso ai seguenti documenti:

i) Avviso pubblico prot. n. 188950 del 20 giugno 2023 per manifestazione di interesse per l'individuazione dei membri delle commissioni esaminatrici;

(ii) tutte, nessuna esclusa, le candidature pervenute;

(iii) Verbale del sorteggio dei nominativi per l'individuazione dei membri esterni delle commissioni esaminatrici, effettuato in data 5 febbraio 2024;

(iv) Verbale del sorteggio dei nominativi per l'individuazione dei membri interni delle commissioni esaminatrici, effettuato in data 18 aprile 2024.

6. L'amministrazione resistente negava l'accesso documentale sulla base da un lato della natura di *interna corporis* (degli atti richiesti) e non di documenti e, dall'altro, dell'assenza di interesse individuale, attuale e concreto del richiedente all'ostensione.

7. Il ricorrente contestava con i motivi di ricorso la natura di *interna corporis* dei documenti richiesti e confutava l'assenza di interesse all'ostensione in relazione al collegamento tra la conoscenza degli stessi e le ragioni poste a sostegno dei motivi di ricorso con i quali contestava la legittimità dell'intera procedura selettiva.

8. Il Tar con sentenza n. 9564/2025 declinava la giurisdizione in favore del giudice ordinario e ordinava l'iscrizione a nuovo ruolo dell'istanza di accesso *ex art. 116 c.p.a.*

9. Alla Camera di consiglio del 15.07.2025 il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

10. Il ricorso è fondato e, pertanto, va accolto.

11. Ai fini dell'inquadramento della vicenda si rivela utile un richiamo sintetico alla cornice normativa e giurisprudenziale in materia di accesso ai documenti amministrativi, rilevante per i profili di interesse del presente ricorso.

11.1. L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce "principio generale dell'attività amministrativa"

al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'azione amministrativa (art. 22 comma 2, della l. n. 241/1990).

11.2. Sono peraltro accessibili, in linea di principio, *“tutti i documenti amministrativi”* (art. 22, comma 3) che siano detenuti da una pubblica amministrazione e che concernano attività di pubblico interesse, *“indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”* (art. 22, comma 1, lett. d).

11.3. Sono, dunque, sottratte all'accesso solo le categorie di documenti tassativamente previste al successivo art. 24 della l. n. 241/1990 (documenti coperti da segreto di Stato, atti del procedimento tributario, atti prodromici all'emanazione di atti normativi, atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, documenti relativi a procedimenti selettivi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi), nonché quelle tassativamente individuate in apposito regolamento governativo a tutela di preminenti interessi pubblici (quali la sicurezza e la difesa nazionale, la politica monetaria e valutaria, l'ordine pubblico, la riservatezza di persone fisiche e giuridiche).

11.4. Inoltre, anche nel caso in cui l'accesso possa interferire con l'esigenza di tutela della riservatezza di terzi, esso *“deve comunque essere garantito”* laddove la conoscenza del documento *“sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*, con la precisazione che qualora il documento contenga *“dati sensibili o giudiziari”*, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia *“strettamente indispensabile”* (art. 24, comma 7).

11.5. La giurisprudenza consolidata ritiene, inoltre, che ai fini del bilanciamento tra il diritto di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 e la tutela della riservatezza, operi il criterio generale della necessità ai fini della cura e della difesa di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti

generali dell'accesso documentale (Cons. Stato, Ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4).

12. Nel caso di specie non trova sostegno uno degli assunti posti alla base del diniego, vale a dire che i documenti richiesti costituiscono *interna corporis* non ostensibili perché *“trattasi di quelle minute, appunti, brogliacci, pro-memoria, bozze o qualsiasi altro documento, anche se redatti su carta intestata o presenti nel fascicolo d'ufficio, comunque privi degli elementi essenziali dell'atto amministrativo (in primo luogo della sottoscrizione), tuttavia elaborati al fine di facilitare la redazione di documenti amministrativi veri e propri”*.

12.1. Invero, i documenti indicati al punto n. 5 non costituiscono documenti non ostensibili, né sfuggono alla disciplina dell'accesso di cui agli articoli 22 e ss della legge 241 del 1990. Essi costituiscono, a ben vedere, atti prodromici e necessari alla nomina della commissione giudicatrice la cui legittimità garantisce il corretto svolgimento della procedura selettiva e l'imparzialità, nonché il buon andamento, della pubblica amministrazione sui quali ben può concentrarsi l'interesse del candidato nelle ipotesi di dubbio sulla legittimità della procedura selettiva.

13. Anche sul versante dell'interesse l'amministrazione erra nel rilevare la mancata *“dimostrazione del legame strumentale tra la conoscenza dell'atto o del documento e la concreta ed effettiva tutela di un proprio diritto fondamentale”*.

13.1. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha fissato i seguenti principi di diritto:

*a) 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;*

*b) la pubblica amministrazione detentrici del documento e il giudice amministrativo adito 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 detentrica 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.*

13.2. Applicando i principi ora enunciati, si rileva che il ricorrente ha impugnato la procedura selettiva avanzando, tra i motivi del ricorso, ipotesi di illegittimità sia nella procedura di formazione che nella composizione della Commissione giudicatrice, nonché sulle scelte dalla stessa operate. Va da sé, allora, che la disponibilità dei documenti richiesti integra a pieno titolo il necessario nesso di *strumentalità necessari(o) tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare* individuato dalla giurisprudenza amministrativa quale ineludibile requisito per consentire l'accesso documentale.

13.3. Contrariamente a quanto sostenuto nella Camera di consiglio dalla difesa erariale, l'istanza non riveste carattere esplorativo, in quanto è avanzata con riferimento a circostanziati atti di potenziale rilevanza discriminatoria in ambito concorsuale.

14. Sulla base dei precedenti rilievi – e applicando i richiamati principi alla presente fattispecie – sussiste quindi l'obbligo per l'amministrazione resistente di rideterminarsi sull'istanza entro 30 giorni dalla notificazione della presente sentenza, fornendo accesso alla documentazione richiesta (elencata al punto n. 5 della motivazione) dalla ricorrente (mediante esibizione o estrazione di copia). Nel concedere l'accesso alla documentazione, l'ostensione potrà essere opportunamente modulata, sulla base di idonea motivazione, in relazione alle eventuali esigenze di tutela dei dati sensibili, conformemente all'art. 24, co. 7,

l. n. 241/1990, mediante una comparazione da effettuare in concreto, sulla base dei principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza.

15. Le spese del presente giudizio, in ragione della peculiarità della vicenda qui in rilievo, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza *Ter*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

1) annulla il gravato provvedimento di diniego emesso dal Consiglio Nazionale delle Ricerche resistente sulla richiesta di accesso agli atti formulata dal ricorrente;

2) condanna l'amministrazione intimata a rideterminarsi sull'istanza, consentendo l'accesso, tramite esibizione ed estrazione di copia degli atti richiesti, nei sensi e nei limiti indicati in motivazione, nel termine di 30 (trenta) giorni dalla notifica, su istanza di parte, della presente sentenza.

Spese compensate.

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

Raffaele Tuccillo, Presidente FF

Gabriele La Malfa Ribolla, Referendario

Giacomo Nappi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Giacomo Nappi**

**IL PRESIDENTE**

**Raffaele Tuccillo**

**IL SEGRETARIO**