

N. 01199/2026REG.PROV.COLL.
N. 09578/2025 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9578 del 2025, proposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 19769/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 il Cons. Stefano Lorenzo Vitale e udito per la parte appellante l'Avvocato dello Stato Massimo Di Benedetto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'odierna controversia trae origine dal ricorso proposto dalla Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna avverso i provvedimenti con cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha negato l'accesso a una segnalazione ricevuta dall'Amministrazione e alla relativa corrispondenza intercorsa con i segnalanti, concernenti presunte irregolarità nella governance dell'ente.

La Fondazione ha sostenuto di avere un interesse diretto, concreto e attuale alla conoscenza di tali atti, in quanto funzionali alla valutazione di possibili iniziative difensive e giudiziarie nei confronti degli autori della segnalazione, anche alla luce delle previsioni statutarie in tema di incompatibilità, ineleggibilità e decadenza dalle cariche.

Il Ministero ha opposto diniego ritenendo che la segnalazione avesse carattere meramente sollecitatorio dell'attività di vigilanza e che non fosse dimostrato un adeguato nesso di strumentalità tra i documenti richiesti e la tutela di una situazione giuridica della Fondazione.

Il TAR Lazio ha ritenuto fondate le doglianze della ricorrente, richiamando i principi generali in materia di accesso documentale e, in particolare, la prevalenza dell'accesso difensivo quando la conoscenza degli atti sia funzionale alla tutela di interessi giuridici propri.

Il Collegio ha osservato che la Fondazione ha adeguatamente dimostrato l'esistenza di un interesse qualificato, diretto e attuale alla conoscenza della segnalazione e degli atti connessi, finalizzato alla possibile proposizione di azioni a tutela della propria immagine e al rispetto delle regole statutarie interne.

È stato inoltre escluso che l'istanza avesse carattere esplorativo, essendo circoscritta a documenti specificamente individuati e detenuti

dall'Amministrazione, e si è affermato che la necessità dell'accesso può essere desunta anche in via presuntiva dalla plausibile utilità dei documenti rispetto alle esigenze difensive prospettate.

Alla luce di tali considerazioni, il Tar ha accolto il ricorso e annullato i dinieghi impugnati, ordinando al Ministero di consentire l'accesso integrale alla documentazione richiesta entro il termine stabilito, mediante visione ed estrazione di copia. È stata, tuttavia, rimessa all'Amministrazione la valutazione circa l'eventuale sussistenza di esigenze di tutela dei segnalanti, che potrebbero giustificare, in casi eccezionali e adeguatamente motivati, l'oscuramento delle generalità dei medesimi.

Con l'appello in esame il Ministero dell'Economia e delle Finanze censura la sentenza di primo grado deducendone l'erroneità sotto plurimi profili, tutti riconducibili, in sostanza, alla ritenuta insussistenza dei presupposti per il riconoscimento del diritto di accesso documentale in capo alla Fondazione appellata.

In particolare, l'Amministrazione appellante sostiene, in primo luogo, che la segnalazione pervenuta non avrebbe assunto alcun rilievo causale nell'attivazione dell'attività di vigilanza, la quale sarebbe stata comunque esercitata in forza dei poteri istituzionalmente attribuiti al Ministero, con la conseguenza che difetterebbe il presupposto affinché possa trovare applicazione il principio giurisprudenziale che riconosce al soggetto sottoposto a controllo un interesse qualificato alla conoscenza degli esposti o delle denunce che abbiano determinato l'attivazione del potere amministrativo.

In secondo luogo, il Ministero deduce l'insussistenza del necessario nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e una situazione giuridica finale da tutelare, evidenziando come la Fondazione si sia limitata ad allegare

esigenze difensive meramente generiche, astratte e ipotetiche, riferite alla tutela dell'immagine e della reputazione dell'Ente, senza individuare alcuna concreta iniziativa giudiziaria o situazione giuridica specifica che renderebbe indispensabile la conoscenza dei nominativi dei segnalanti.

Sotto altro profilo, l'appellante sottolinea come la verifica della conformità a legge e statuto del contegno tenuto dai soggetti segnalanti sia già stata svolta dall'Autorità di vigilanza nell'esercizio dei poteri demandati dalla normativa di settore, senza che siano emersi profili di criticità, con la conseguenza che la conoscenza delle generalità dei segnalanti non potrebbe ritenersi utile al richiedente se non a fini ritorsivi.

In tale prospettiva, il Ministero richiama le disposizioni statutarie della Fondazione che prevedono ipotesi di ineleggibilità e decadenza dagli organi dell'ente in caso di lite vertente o di danno arrecato alla Fondazione, sostenendo che l'ostensione delle generalità dei segnalanti potrebbe determinare l'attivazione di meccanismi interni suscettibili di assumere un carattere ritorsivo, con indebita compressione delle esigenze di riservatezza dei soggetti coinvolti.

Da ultimo, l'Amministrazione osserva che l'interlocuzione intercorsa tra vigilante e vigilato non avrebbe alcuna risonanza esterna né coinvolgerebbe parti terze, sicché non si comprenderebbe come tale attività possa risultare lesiva dell'immagine o del buon nome della Fondazione, né giustificare l'avvio di iniziative giudiziarie a tutela degli stessi.

La fondazione appellata non si è costituita.

Le censure così articolate non possono trovare accoglimento.

Il giudice di primo grado ha correttamente evidenziato come sia sussistente l'interesse della Fondazione a conoscere le segnalazioni ricevute dal Ministero e che sono state dal medesimo tenute in considerazione nell'ambito dei suoi

poteri di vigilanza.

Le circostanze, dedotte dall'amministrazione appellante, per cui la segnalazione non ha avuto una determinazione causale nell'avvio dell'attività di vigilanza, rimane ininfluente, posto che tali circostanze non sono idonee a sottrarre i documenti dal perimetro di applicazione del diritto di accesso.

Come correttamente ricordato dal primo giudice, difatti, tale istituto ha carattere generale e le cause di esclusione del diritto di accesso sono normativamente stabilite (art. 24, L. n. 241/1990).

Parimenti, il giudice di primo grado ha correttamente ritenuto sussistente un interesse concreto diretto ed attuale della Fondazione alla conoscenza dei documenti *de quibus*. Deve infatti escludersi che, ai fini dell'accesso difensivo, possa pretendersi dal richiedente l'allegazione puntuale e già definita della situazione giuridica finale da tutelare, essendo sufficiente la prospettazione, non implausibile né pretestuosa, dell'utilità della documentazione richiesta in relazione alla valutazione e all'eventuale esercizio di iniziative giurisdizionali.

Né il fatto che la normativa di settore imponga al Ministero di verificare se vi siano state violazioni normative o statutarie anche da parte dei soggetti segnalanti esclude di per sé l'interesse della Fondazione a verificare l'esistenza di eventuali violazioni di tal genere ed eventualmente assumere iniziative a propria tutela.

Come già affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio, «[1] *l soggetto che subisce un procedimento di controllo o ispettivo ha un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti utilizzati dall'amministrazione nell'esercizio del potere di vigilanza, compresi gli esposti e le denunce che hanno determinato l'attivazione di tale potere, non ostandovi neppure il diritto alla riservatezza, che non può essere invocato quando la richiesta di accesso ha ad oggetto il nome di coloro che hanno reso denunce o rapporti informativi nell'ambito di un procedimento ispettivo, giacché al predetto diritto alla*

riservatezza non può riconoscersi un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi, tanto più che l'ordinamento non attribuisce valore giuridico positivo all'anonimato. L'esposto, una volta pervenuto nella sfera di conoscenza dell'amministrazione, costituisce un documento che assume rilievo procedimentale. Il denunciante perde il controllo sulla propria segnalazione che diventa un elemento nella disponibilità dell'amministrazione. Non esiste alcun diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione che coinvolge altri soggetti, salva la dimostrazione che in questo caso difetta del tutto, circa la sussistenza di una particolare esigenza di tutelare la riservatezza dell'autore della segnalazione» (Cons. Stato, Sez. V, n. 4150/2024).

Venendo al dedotto rischio ritorsivo, la sentenza appellata non lo ha affatto ignorato, ma lo ha espressamente considerato, demandando all'Amministrazione la valutazione circa l'eventuale esigenza di oscuramento delle generalità dei segnalanti in presenza di situazioni di rischio. Tale statuizione non è stata oggetto di specifica censura in sede di appello e, pertanto, risultano fuori fuoco le censure con cui il Ministero si duole dei possibili effetti ritorsivi, a danno della parte segnalante, che potrebbero sorgere dall'ostensione dei documenti richiesti.

Al contrario, in esecuzione della sentenza di primo grado, il Ministero dovrà attentamente vagliare la sussistenza di eventuali rischi ritorsivi a carico della parte segnalante e, in caso ritenga che detto sia esistente, dovrà conseguentemente consentire l'accesso oscurando le generalità e gli altri elementi che possano consentire l'identificazione della parte medesima.

Alla luce di quanto esposto, l'appello deve essere rigettato in quanto infondato.

Nulla spese, stante la non costituzione della parte appellata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente

pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Nulla spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026

con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Stefano Lorenzo Vitale, Consigliere, Estensore

Dalila Satullo, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Lorenzo Vitale

IL PRESIDENTE
Sergio De Felice

IL SEGRETARIO