

Secondo l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti comunque acquisiti dall'amministrazione finanziaria, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, e inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria costituiscono documenti amministrativi ai fini dell'accesso documentale difensivo, che può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri processuali di esibizione di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile, nonché dalla previsione dall'esercizio dei poteri istruttori d'ufficio del giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia. Il collegio ha quindi precisato che l'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria può essere esercitato mediante estrazione di copia.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 25 settembre 2020, n. 19 – Pres. Patroni Griffi, Est. Lageder

Accesso – Banca dati dell'anagrafe tributaria – Atti contenenti dati reddituali, patrimoniali e finanziari – Documenti amministrativi.

Accesso – Poteri processuali delle parti nel giudizio civile – Ammissibilità.

Accesso – Banca dati dell'anagrafe tributaria – Atti contenenti dati reddituali, patrimoniali e finanziari – Poteri istruttori d'ufficio del giudice civile – Ammissibilità.

Accesso – Banca dati dell'anagrafe tributaria – Atti contenenti dati reddituali, patrimoniali e finanziari – Estrazione di copia.

L'Adunanza plenaria enuncia i seguenti principi di diritto, anche ai sensi dell'art. 99, comma 5, cod. proc. amm.:

(i) «Le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti presentati o acquisiti (d)agli uffici dell'amministrazione finanziaria, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari ed inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, costituiscono documenti amministrativi ai fini dell'accesso documentale difensivo ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990» (1).

(ii) «L'accesso documentale difensivo può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri processuali di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ.» (2).

(iii) «L'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato

indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori di cui agli artt. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e 492-bis cod. proc. civ., nonché, più in generale, dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori d'ufficio del giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia» (3).

(iv) «L'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria, ivi compreso l'archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato mediante estrazione di copia (4).

(1-4) I. – L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha precisato che le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti comunque acquisiti dall'amministrazione finanziaria, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, e inseriti nelle banche dati dell'anagrafe tributaria costituiscono documenti amministrativi ai fini dell'accesso documentale difensivo. Tale accesso può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei poteri processuali di esibizione di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile, nonché dalla previsione dall'esercizio dei poteri istruttori d'ufficio del giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia. Il collegio ha quindi precisato che l'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'anagrafe tributaria può essere esercitato mediante estrazione di copia.

II. – Le questioni erano state rimesse all'attenzione dell'Adunanza plenaria da Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2020, n. 888 (oggetto della News US, n. 19 del 17 febbraio 2020, sulla quale si veda *infra* § m), che aveva formulato i seguenti quesiti: "1) *se i documenti reddituali (le dichiarazioni dei redditi e le certificazioni reddituali), patrimoniali (i contratti di locazione immobiliare a terzi) e finanziari (gli atti, i dati e le informazioni contenuti nell'Archivio dell'Anagrafe tributaria e le comunicazioni provenienti dagli operatori finanziari) siano qualificabili quali documenti e atti accessibili ai sensi degli artt. 22 ss. della legge n. 241 del 1990; 2) in caso positivo, quali siano i rapporti tra la disciplina generale riguardante l'accesso agli atti amministrativi ex lege n. 241 del 1990 e le norme processuali civilistiche previste per l'acquisizione dei documenti amministrativi al processo (secondo le previsioni generali, ai sensi degli artt. 210 e 213 c.p.c.; per la ricerca telematica nei procedimenti in materia di famiglia, ai sensi del combinato disposto di cui artt. 492-bis c.p.c. e 155-sexies disp. att. c.p.c.); 3) in particolare, se il diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge n. 241 del 1990 sia esercitabile indipendentemente dalle forme di acquisizione probatoria previste dalle menzionate norme processuali civilistiche, o anche – eventualmente- concorrendo con le stesse; 4) ovvero se – all'opposto – la previsione da parte dell'ordinamento di determinati metodi di acquisizione, in funzione probatoria di documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, escluda o precluda l'azionabilità del rimedio dell'accesso ai medesimi secondo la disciplina generale di cui alla legge n. 241 del 1990; 5) nell'ipotesi in cui si*

ricosca l'accessibilità agli atti detenuti dall'Agenzia delle Entrate (dichiarazioni dei redditi, certificazioni reddituali, contratti di locazione immobiliare a terzi, comunicazioni provenienti dagli operatori finanziari ed atti, dati e informazioni contenuti nell'Archivio dell'Anagrafe tributaria), in quali modalità va consentito l'accesso, e cioè se nella forma della sola visione, ovvero anche in quella dell'estrazione della copia, ovvero ancora per via telematica".

III. – Con la sentenza in rassegna, il collegio, dopo aver ricostruito la vicenda processuale sottesa ed esaminato le argomentazioni della sezione rimettente, ha osservato quanto segue:

- a) mentre non è dato riscontrare alcuno specifico contrasto sulla qualifica dei documenti dell'anagrafe tributaria quali documenti amministrativi ai fini dell'accesso difensivo, si registra un aperto contrasto giurisprudenziale nel Consiglio di Stato sul rapporto tra l'istituto dell'accesso difensivo di cui all'art. 24, comma 7, l. n. 241 del 1990 e le norme processuali che disciplinano l'acquisizione dei documenti amministrativi al processo civile (sia secondo le previsioni generali, ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 c.p.c., sia secondo le previsioni speciali nei procedimenti in materia di famiglia, ai sensi del combinato disposto degli artt. 492-bis c.p.c. e 155-sexies disp. att. c.p.c.);
 - a1) secondo una prima tesi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi è esercitabile indipendentemente dalle forme di acquisizione probatoria previste dalle citate norme processualcivilistiche;
 - a2) secondo una differente ricostruzione, la previsione da parte dell'ordinamento di determinati metodi di acquisizione in funzione probatoria, di documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, esclude l'azionabilità del rimedio dell'accesso ai documenti medesimi secondo la disciplina di cui alla legge n. 241 del 1990;
- b) premesso che l'oggetto del primo quesito si estende a tutti i documenti dell'anagrafe tributaria, contenenti sia i dati patrimoniali e fiscali sia i dati finanziari della sezione archivio rapporti finanziari, la questione, sulla quale non si registrano contrasti giurisprudenziali, deve essere risolta nel senso che anche tali atti siano qualificabili come documenti amministrativi, atteso il concetto ampio delineato negli artt. 22, comma 1, lett. d), l. n. 241 del 1990 e 1, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 445 del 2000, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa:
 - b1) l'art. 22, comma 1, lett. d), l. n. 241 del 1990, prevede che *"i fini del presente capo si intende: [...] d) per "documento amministrativo", 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”;

- b2) l'art. 1, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 445 del 2000 prevede che *“1. Ai fini del presente testo unico si intende per: a) documento amministrativo ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni, delle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa”;*
- b3) l'art. 2, comma 2, d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, recante la disciplina di accesso ai documenti amministrativi, stabilisce che l'accesso si esercita con riferimento ai documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta e detenuti alla stessa data di una pubblica amministrazione;
- b4) pertanto, sotto un profilo oggettivo, la nozione normativa di documento amministrativo suscettibile di formare oggetto di istanza di accesso documentale è ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione o da un soggetto, anche privato, alla stessa equiparato ai fini della specifica normativa dell'accesso agli atti, e formato non solo da una pubblica amministrazione, ma anche da soggetti privati, purché lo stesso concerna un'attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell'attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale;
- b5) nel caso di specie, vengono in particolare in rilievo i documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, acquisiti e conservati nell'anagrafe tributaria gestita dall'Agenzia delle entrate. In particolare, le banche dati dell'anagrafe tributaria includono: la banca dati reddituali (che contiene tutte le dichiarazioni presentate dai contribuenti comprese eventuali dichiarazioni sostitutive o integrative), la banca dati imposte registro (che contiene la registrazione di atti scritti di qualsiasi natura produttivi di effetti giuridici) e l'archivio dei rapporti finanziari;
- b6) in base all'art. 1, comma 1, d.P.R. n. 605 del 1973, l'anagrafe tributaria raccoglie e ordina i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie che possono assumere comunque rilevanza ai fini tributari;
- b7) con riferimento all'archivio dei rapporti finanziari, alla luce di quanto disposto dall'art. 6, comma 7, d.P.R. n. 605 del 1973 deve ritenersi che le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti acquisiti dall'amministrazione

finanziaria e i relativi dati inseriti e conservati nell'anagrafe tributaria rientrano nella nozione di documenti amministrativi, rilevante ai fini dell'accesso documentale, in quanto preordinati all'esercizio, a norma dell'art. 1, comma 2, d.P.R. n. 605 del 1973, delle funzioni istituzionali dell'amministrazione finanziaria, ancorché non formati da quest'ultima;

- b8) il corollario è che, a norma dell'art. 22, comma 3, l. n. 241 del 1990, secondo cui tutti i documenti amministrativi sono accessibili, la qualificazione dei documenti in questione come documenti amministrativi comporta la loro piena accessibilità, in ragione di tale loro qualità oggettiva, salve le eccezioni di cui all'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6, nonché, con specifico riferimento all'accesso necessario per curare e difendere i propri interessi giuridici, nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste dal comma 7 del citato art. 24;
- c) la questione centrale della controversia attiene ai rapporti tra l'istituto dell'accesso documentale difensivo e lo strumento processuale delineato dall'art. 155-*sexies* disp. att. c.p.c., con il quale sono stati ampliati i poteri istruttori del giudice ordinario ai fini della ricostruzione della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria delle parti processuali nei procedimenti in materia di famiglia, attraverso lo strumento di cui all'art. 492-*bis* c.p.c., costituito dall'accesso, con modalità telematiche, ai dati contenuti nelle banche dati delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, nell'anagrafe tributaria, compreso l'archivio dei rapporti finanziari. La questione si inquadra nella più generale problematica costituita dai rapporti tra accesso documentale e strumenti di acquisizione dei documenti amministrativi nel processo civile, sia ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 c.p.c., sia secondo la particolare disciplina introdotta in materia di famiglia;
- d) con riferimento all'inquadramento generale dell'istituto dell'accesso amministrativo:
- d1) l'art. 22, comma 2, l. n. 241 del 1990 precisa che *"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 e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza"*;
- d2) più in particolare: con riguardo alla natura giuridica è chiarito che l'accesso è il principio regolatore dell'attività amministrativa; quanto all'oggetto, che l'accesso soddisfa finalità di pubblico interesse; con riferimento alla funzione, che l'accesso favorisce la partecipazione e assicura l'imparzialità e la trasparenza;

- d3) la funzione dell'accesso trova una più compiuta definizione nel successivo comma 3, il quale stabilisce il principio generale di accessibilità agli atti, ad eccezione di quelli indicati all'art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6;
 - d4) nell'ultimo comma, l'art. 24 indica un'autonoma funzione dell'accesso e la costruisce come una eccezione rispetto all'elenco delle esclusioni dal diritto di accesso che danno la rubrica all'articolo in parola, precisando che deve *“comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”*;
 - d5) l'utilizzo dell'avverbio *“comunque”* è espressione della volontà del legislatore di non limitare la funzione dell'accesso alla sola prospettiva della partecipazione, dell'imparzialità e della trasparenza, ma conferma la tesi che esistano, all'interno della fattispecie giuridica generale, due anime che vi convivono, di cui quella relativa all'accesso difensivo può addirittura operare quale eccezione al catalogo di esclusioni previste per l'altra, salvi opportuni temperamenti in sede di bilanciamento in concreto dei contrapposti interessi;
 - d6) *“in conclusione, dunque, sono due le logiche all'interno delle quali opera l'istituto dell'accesso: la logica partecipativa e della trasparenza e quella difensiva. Ad entrambe è preposto l'esercizio del potere amministrativo, secondo regole procedurali nettamente differenziate”*. La logica difensiva è costruita intorno al principio dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela e si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario o addirittura strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari, per la cura o la difesa dei propri interessi. *“La tecnica legislativa utilizzata nel comma 7, rispetto ai precedenti commi del medesimo art. 24, avvalorata la tesi che questo aggravamento probatorio in tanto si giustifica, proprio in quanto si fuoriesce dalla stretta logica partecipativa e di trasparenza, per entrare in quella, diversa, difensiva”*;
- e) con particolare riferimento all'accesso difensivo:
- e1) questo è costruito come una fattispecie ostensiva autonoma, caratterizzata da una *vis* espansiva capace di superare le ordinarie preclusioni che si frappongono alla conoscenza degli atti amministrativi e caratterizzata, al

- tempo stesso, da una stringente limitazione, ossia quella di dover dimostrare la necessità della conoscenza dell'atto o la sua stretta indispensabilità, nei casi in cui l'accesso riguarda dati sensibili o giudiziari;
- e2) la conoscenza dell'atto non è diretta a consentire al privato di partecipare all'esercizio del pubblico potere, ma rappresenta il tramite per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici;
- e3) la giurisprudenza amministrativa ha costruito l'istituto come una situazione soggettiva strumentale per la tutela di situazioni sostanziali, a prescindere dalla qualificazione della situazione finale in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo;
- e4) la necessità o la stretta indispensabilità della conoscenza del documento determina il nesso di strumentalità tra il diritto all'accesso e la situazione giuridica finale, nel senso che l'ostensione del documento amministrativo deve essere valutata, sulla base di un giudizio prognostico, *ex ante*, come il tramite per acquisire gli elementi di prova in ordine ai fatti integranti la fattispecie costitutiva della situazione giuridica finale controversa e delle correlative pretese astrattamente azionabili in giudizio; la delibazione è condotta sull'astratta pertinenza della documentazione rispetto all'oggetto della *res* controversa;
- e5) *“la corrispondenza e il collegamento fondano, invece, l'interesse legittimante, che scaturisce dalla sussistenza, concreta e attuale, di una crisi di cooperazione, quanto meno da pretesa contestata (in ipotesi suscettibile di sfociare in un'azione di accertamento), che renda la situazione soggettiva 'finale', direttamente riferibile al richiedente, concretamente e obiettivamente incerta e controversa tra le parti, non essendo sufficiente un'incertezza meramente ipotetica e subiettiva”*;
- e6) ai fini del riconoscimento della situazione legittimante non è positivamente richiesto il requisito dell'attuale pendenza di un processo in sede giurisdizionale, che può solo costituire elemento utile, tra gli altri, per valutare la concretezza e l'attualità dell'interesse legittimante all'istanza di accesso, ma non ne rappresenta la precondizione tipica;
- e7) dalle disposizioni sul tema emerge una disciplina dell'accesso difensivo nel senso di: *“a) esigere la sussistenza del solo nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici (v. art. 24, comma 7, legge n. 241/1990 e s.m.i.); b) ricomprendere, tra i destinatari, tutti i soggetti privati, ivi compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, senza alcuna ulteriore esclusione (art. 22, comma 1, lettera d), con formula replicata dall'art. 2, comma 1, d.P.R. n. 184/2006); c) circoscrivere le qualità dell'interesse legittimante a quelle ipotesi che – sole – garantiscono la piena corrispondenza tra*

la situazione (sostanziale) giuridicamente tutelata ed i fatti (principali e secondari) di cui la stessa fattispecie si compone, atteso il necessario raffronto che l'interprete deve operare, in termini di pratica sussunzione, tra la fattispecie concreta di cui la parte domanda la tutela in giudizio e l'astratto paradigma legale che ne costituisce la base legale";

- e8) il giudizio di sussunzione, che costituisce la base fondante dell'accesso difensivo, è regolato in ogni suo aspetto dalla legge, mostrandosi privo di tratti liberi lasciati alla interpretazione discrezionale dell'autorità amministrativa, ovvero alla prudente interpretazione del giudice. La legge ha in particolare selezionato i canoni ermeneutici della immediatezza, della concretezza e dell'attualità, in modo tale da ancorare il giudizio sull'interesse legittimante a due parametri fissi, rigidi e predeterminati quanto al loro contenuto obiettivo;
- e9) la corrispondenza circoscrive esattamente l'interesse all'accesso agli atti in senso corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata. In questo modo, l'accesso di un privato agli atti reddituali, patrimoniali e finanziari di un altro soggetto privato sarà strettamente ancorato e non fuoriuscirà dalla necessità della difesa in giudizio di situazioni riconosciute dall'ordinamento come meritevoli di tutela;
- e10) il legislatore ha inoltre richiesto che la situazione legittimante l'accesso, oltre a corrispondere al contenuto dell'astratto paradigma legale, deve anche essere collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, in modo tale da evidenziare in maniera diretta e inequivoca il nesso di strumentalità che avvince la situazione soggettiva finale al documento di cui viene chiesta l'ostensione, e per l'ottenimento del quale l'accesso difensivo, come situazione strumentale, fa da tramite. Tale esigenza è soddisfatta sul piano procedimentale dall'obbligo di motivazione della richiesta di accesso prevista dall'art. 25, comma 2, l. n. 241 del 1990;
- f) con riferimento ai rapporti tra l'accesso difensivo e i metodi di acquisizione probatoria previsti dal codice di procedura civile e nel senso della complementarità tra i due istituti – piuttosto che della loro reciproca esclusione – da un punto di vista sistematico:
 - f1) nei sistemi processualcivilistico e amministrativistico, la situazione legittimante all'accesso è autonoma e distinta da quella legittimante l'impugnativa giudiziale e dal relativo esito, con la conseguenza che il diritto di accesso difensivo non è riducibile a un mero potere processuale, è strumentale alla difesa di una situazione giuridica tutelata dall'ordinamento ed è azionabile dinanzi al giudice amministrativo, a

prescindere dalla circostanza che la situazione giuridica finale si configuri come diritto soggettivo o interesse legittimo, e che quindi rientri nell'ambito di giurisdizione del giudice amministrativo e di quello ordinario;

- f2) l'accesso difensivo non presuppone necessariamente l'instaurazione o la pendenza in concreto di un giudizio, a causa della rilevata autonomia della situazione che la legittima. Lo stesso art. 24, comma 7, l. n. 241 del 1990, nel contemplare sia la necessità di curare sia di difendere un interesse giuridicamente rilevante, lascia intendere la priorità logica della conoscenza degli elementi che occorrono per decidere se instaurare un giudizio e come costruire a tal fine una strategia difensiva, con la conseguenza che l'accesso documentale difensivo non necessariamente deve sfociare in un esito contenzioso in senso stretto. In ogni caso risulta evidente l'esigenza delle parti di acquisire già in sede stragiudiziale e nella fase preprocessuale la conoscenza dei fatti rilevanti ai fini della composizione della *res* controversa;
- f3) la pendenza di un procedimento giurisdizionale non è di per sé preclusivo della sperimentabilità, presso il giudice amministrativo, del procedimento speciale approntato dal legislatore del 1990, ma anzi si configura come un fattore di concretezza e di attualità dell'interesse ad agire ai fini dell'accesso;
- f4) emerge pertanto la differenza tra accesso agli atti e strumenti di acquisizione probatoria previsti dal codice di procedura civile. L'accesso difensivo ha una duplice natura giuridica, sostanziale e processuale. La natura sostanziale dipende dall'essere una situazione strumentale per la tutela di una situazione giuridica finale; la natura processuale consiste nel fatto che il legislatore ha voluto attribuire un'azione alla pretesa di conoscenza, rendendo effettivo e giuridicamente tutelabile e giustiziabile l'eventuale illegittimo diniego o silenzio; viceversa, gli strumenti di acquisizione probatoria si muovono esclusivamente all'interno del processo; sono soggetti alla prudente valutazione del giudice; eventuali rigetti non sono autonomamente impugnabili o ricorribili, potendo gli eventuali vizi dell'istruttoria rilevare come motivi di impugnazione della sentenza;
- f5) pertanto, l'eventuale rigetto dell'istanza di esibizione di un documento della pubblica amministrazione in sede giudiziale non si pone in contrasto con gli artt. 22 ss. l. n. 241 del 1990, perché le due disposizioni operano su piani diversi, avendo la l. n. 241 del 1990 assunto l'interesse del privato all'accesso ai documenti come interesse sostanziale, mentre l'acquisizione documentale ai sensi dell'art. 210 c.p.c. costituisce esercizio di un potere

processuale e l'acquisizione del documento resta pur sempre subordinata alla valutazione della rilevanza dello stesso, ai fini della decisione, da parte del giudice, al quale spetta di pronunciarsi sulla richiesta istruttoria ai sensi dell'art. 210 c.p.c.;

- f6) *“occorre in altri termini tenere distinti, da un lato, la pretesa all'ostensione del documento nei confronti della pubblica amministrazione, intesa quale protezione accordata all'interesse sostanziale alla conoscenza e, dall'altro lato, il diritto alla prova, inteso come protezione dell'interesse processuale della parte alla rappresentazione in giudizio, attraverso un determinato documento, dei fatti costitutivi della domanda, subordinato alla duplice valutazione giudiziale della concluzione e della rilevanza dello specifico mezzo di prova”*;
- g) sempre con riferimento al rapporto tra i due istituti, da un punto di vista storico:
- g1) la legge generale sul procedimento amministrativo, attraverso l'accesso agli atti amministrativi, ha notevolmente contribuito ad arricchire gli strumenti processuali di ricerca e di documentazione della prova contenuti nel codice di procedura civile, secondo il meccanismo del sistema a cosiddette tutele crescenti;
- g2) depongono in questo senso: l'introduzione nell'ambito dei procedimenti in materia di famiglia degli strumenti di ricerca e di documentazione della prova previsti dall'art. 155-*sexies* disp. att. c.p.c.; la constatazione che tale previsione ha arricchito gli strumenti processuali vigenti; la mancanza di una norma espressa, nella l. n. 241 del 1990, che consenta una lettura riduttiva degli artt. 22 e 24 ai soli casi in cui non trovino applicazione le norme contenute nel codice di rito civile; la *ratio legis* delle singole previsioni normative;
- g3) l'ordinamento giuridico ha mostrato di seguire una linea di continuità, piuttosto che di discontinuità, nella tutela delle situazioni giuridiche, arricchendo sia il novero delle situazioni tutelabili, sia il ventaglio degli strumenti pratici. L'ordinamento giuridico, in sostanza, ha fatto progredire e incrementare gli istituti di garanzia, trasformandoli o prevenendone di nuovi;
- g4) *“costruire, oggi, l'accesso agli atti amministrativi come uno strumento non tanto alternativo, quanto addirittura recessivo rispetto agli strumenti processuali civilistici di acquisizione probatoria, è – dunque – operazione giuridicamente non convincente sul piano dell'evoluzione storica delle tutele e sotto diversi profili, perché”*: l'art. 24, comma 7, assicura comunque l'accesso se necessario per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, senza limitare tale presidio di garanzia ai casi di liti tra privato e pubblica amministrazione o

tra privati, purché ricorrano le condizioni previste dalla legge; non esistono criteri oggettivi da cui inferire un rapporto di specialità specializzante tra le due discipline, le quali rispondono a logiche concorrenti e cumulative tra i rimedi; le previsioni processuali codicistiche vengono interpretate, contro la loro logica, in modo strumentale per sostenere l'attuale limitazione dei rimedi giudiziali anziché il riconoscimento di importanti poteri processuali collegati alla situazione sostanziale;

- h) sempre con riferimento al rapporto tra i due istituti, in relazione alla natura giuridica dei metodi di acquisizione probatoria previsti dal codice di rito e dalle relative norme di attuazione;
 - h1) gli strumenti processuali dell'esibizione istruttoria documentale di cui agli artt. 210, *"Ordine di esibizione alla parte o al terzo"*, 211 *"Tutela dei diritti del terzo"* e 213 *"Richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione"* c.p.c. costituiscono solo alcuni dei metodi di acquisizione delle prove documentali al processo civile, accanto a quello della produzione del documento ad opera della parte che già ne sia in possesso, attraverso l'inserimento nel proprio fascicolo ed il relativo deposito in cancelleria o direttamente all'udienza nel rispetto dei termini di preclusione stabiliti nei vari riti processuali;
 - h2) gli ordini di esibizione istruttoria, rivolti dal giudice su istanza di parte nei confronti della controparte o di un terzo, implicano lo svolgimento di un'attività processuale che può essere anche dispendiosa e complessa, sicché il legislatore ha previsto il requisito della necessità, da interpretare in termini di rilevanza del mezzo di prova ai fini della decisione, per evitare che il meccanismo istruttorio venga attivato inutilmente;
 - h3) gli artt. 210 e 211 c.p.c. prevedono poi altro requisito di ammissibilità, con il richiamo ai *"limiti entro i quali può essere ordinata a norma dell'art. 118 l'ispezione di cose in possesso di una parte o di un terzo"*, ossia il requisito della indispensabilità del mezzo di prova per la conoscenza dei fatti di causa, interpretato, dalla prevalente giurisprudenza e dottrina, nel senso che gli ordini di esibizione devono assumere carattere residuale e che quindi possono essere adottati solo quando la parte non è in condizione di acquisire il documento attraverso altri strumenti offerti dall'ordinamento, tra i quali anche lo strumento dell'accesso ai documenti amministrativi;
 - h4) anche al mezzo istruttorio di cui all'art. 213 c.p.c. viene attribuito carattere di residualità dalla prevalente dottrina e giurisprudenza potendo essere disposto solo fuori dai casi previsti dagli artt. 210 e 211 c.p.c., i quali a loro

volta possono essere disposti solo qualora assistiti dal requisito della indispensabilità;

- h5) pertanto, al potere istruttorio di adottare ordini di esibizione *ex artt. 210, 211 c.p.c.* oppure di formulare richieste di informazioni alla pubblica amministrazione *ex art. 213 c.p.c.*, è attribuita natura sussidiaria e residuale rispetto alla possibilità, pratica o giuridica, che la parte abbia di procurarsi da sé, fuori dal processo (quindi anche attraverso lo strumento dell'accesso documentale difensivo *ex art. 24, comma 7, l. n. 241 del 1990*), le prove precostituite idonee a dimostrare i fatti da essa allegati, né i menzionati poteri processuali possono essere esercitati per supplire al mancato assolvimento dell'onere della prova a carico della parte istante;
- h6) l'esclusione dell'ammissibilità dell'accesso documentale difensivo con richiamo alla disciplina processualcivile dell'esibizione istruttoria, è operazione che finirebbe per incidere in modo pregiudizievole sul diritto alla tutela giurisdizionale e sul diritto alla prova intesi in senso lato;
- h7) *“Deve pertanto escludersi che la previsione, negli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ., di strumenti di esibizione istruttoria aventi ad oggetto documenti detenuti dalla pubblica amministrazione possa precludere l'esercizio dell'accesso documentale difensivo secondo la disciplina di cui alla legge n. 241/1990, né prima né in pendenza del processo civile”*;
- h8) diversa questione, di carattere sostanziale e concernente il grado di protezione degli interessi coinvolti, è quella dell'accessibilità della tipologia dei dati in relazione ad altri interessi da bilanciare o alla stessa tutelabilità dell'interesse alla conoscenza di quei dati, da declinare in astratto e con riferimento alla situazione concreta, di necessità, di corrispondenza e di collegamento tra la situazione che si assume protetta e il documento di cui si invoca la conoscenza;
- i) ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al rapporto tra l'istituto dell'accesso documentale difensivo e i poteri istruttori d'ufficio di acquisizione documentale attribuiti al giudice ordinario nei procedimenti in materia di famiglia;
 - i1) l'art. 337-ter, ultimo comma, c.c., prevede che nell'interesse dei figli, ove *“le informazioni di carattere economico fornite dai genitori non risultino sufficientemente documentate, il giudice dispone un accertamento della polizia tributaria sui redditi e sui beni oggetto della contestazione, anche se intestati a soggetti diversi”*;
 - i2) l'art. 5, comma 9, l. n. 898 del 1970, prevede il potere del Tribunale, in caso di contestazione sulle emergenze reddituali e patrimoniali, di disporre

“indagini sui redditi, sui patrimoni e sull’effettivo tenore di vita, valendosi, se del caso, anche della polizia tributaria”;

- i3) l’art. 736-bis, comma 2, c.p.c., quando è richiesto un ordine di protezione contro gli abusi familiari (artt. 342-bis e 342-ter cod. civ.), demanda al giudice ampi poteri istruttori, ivi inclusa l’acquisizione, per mezzo della polizia tributaria, di informazioni *“sui redditi, sul tenore di vita e sul patrimonio personale e comune delle parti”;*
- i4) l’art. 155-sexies disp. att. c.p.c., amplia i poteri istruttori del giudice ordinario ai fini della ricostruzione della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria delle parti processuali nei procedimenti di famiglia, attraverso il ricorso allo strumento di cui all’art. 492-bis c.p.c., costituito dall’accesso, con modalità telematiche, *“ai dati contenuti nelle banche dati delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, nell’anagrafe tributaria, compreso l’archivio dei rapporti finanziari”;*
- i4) l’art. 7, comma 9, d.P.R. n. 605 del 1973, prevede che le informazioni comunicate all’anagrafe tributaria delle entrate tributaria dagli amministratori condominiali in ordine all’ammontare dei beni e servizi acquistati dal condominio e ai dati identificativi dei relativi fornitori sono altresì utilizzabili dall’autorità giudiziaria per la ricostruzione della situazione patrimoniale ed economico-finanziaria nei procedimenti in materia di famiglia;
- i5) le citate previsioni normative non contengono alcuna clausola di esclusività, specialità o prevalenza rispetto alla disciplina dell’accesso documentale difensivo della l. n. 241 del 1990;
- i6) anche rispetto a tali previsioni normative si rinviene un costante orientamento giurisprudenziale nel senso che tali poteri istruttori d’ufficio non possono essere esercitati per sopperire alla carenza probatoria della parte onerata, la quale abbia la possibilità di acquisire le prove *aliunde* e non le abbia prodotte in giudizio;
- i7) quindi anche per tali procedimenti, vige il principio per cui l’esercizio dei poteri, anche officiosi, di indagine attribuiti al giudice civile richiede che la parte abbia fatto tutto quanto è in suo potere per offrire la prova dei fatti che è interessata a dimostrare, non essendo i poteri d’ufficio esercitabili per supplire eventuali carenze probatorie addebitabili alla parte che ne solleciti l’esercizio e, dall’altro, che la stessa fornisca elementi di fatto specifici e circostanziati, idonei a rendere la contestazione della documentazione prodotta dalla controparte sufficientemente specifica da imporre un approfondimento istruttorio;

- i8) l'attribuzione di poteri d'ufficio non fa pertanto venire meno l'esigenza della parte di acquisire i documenti al di fuori del giudizio per il tramite dell'accesso difensivo;
- j) l'esperibilità in controversie civilistiche dell'accesso difensivo ai documenti amministrativi non può essere ritenuto lesivo del diritto di difesa della parte contro interessata e quindi della parità di armi nel processo:
 - j1) nel caso di specie non vengono in rilievo né i dati sensibili definiti dall'art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE del Parlamento e del Consiglio, né i dati giudiziari di cui al successivo art. 10, né i dati cosiddetti super sensibili di cui all'art. 60 d.lgs. n. 196 del 2003, ma i dati personali rientranti nella tutela della riservatezza finanziaria ed economica della parte contro interessata;
 - j2) nel bilanciamento tra diritto di accesso difensivo e tutela della riservatezza economica, secondo la previsione dell'art. 24, comma 7, l. n. 241 del 1990, trova applicazione 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 difensivo;
 - j3) nel caso di specie, risulta pertanto già compiuto sul piano normativo il giudizio di bilanciamento tra tutela dell'interesse conoscitivo attraverso lo strumento dell'accesso difensivo, quale esplicazione del diritto costituzionalmente garantito alla tutela giurisdizionale, e tutela della riservatezza finanziaria ed economica del controinteressato, dando prevalenza al primo;
 - j4) il controinteressato ha comunque a disposizione tutti gli strumenti procedurali e processuali per difendere la propria posizione contrapposta a quella del richiedente l'accesso, nella pienezza delle garanzie giurisdizionali, con la conseguenza che non si riscontra alcuna violazione del principio della parità delle armi;
 - j5) in ogni caso l'accoglimento dell'istanza di accesso rende utilizzabile il dato solo ai fini difensivi per i quali l'ostensione è richiesta, a pena di sanzioni amministrative ed eventualmente penali e salvo risarcimento del danno ai sensi dell'art. 2043 c.c.;
- k) con riferimento alle modalità ostensive dei documenti dell'anagrafe tributaria, ivi inclusi i documenti dell'archivio dei rapporti finanziari:
 - k1) l'art. 22, comma 1, lett. a), l. n. 241 del 1990 prevede quale forma generale di accesso quella di prendere visione ed estrarre copia di documenti amministrativi;

k2) con riguardo alla *ratio* sottesa all'accesso documentale difensivo, l'unica modalità ontologicamente idonea a soddisfare la funzione di acquisire la documentazione *extra iudicium* ai fini della cura e difesa della situazione giuridica facente capo al richiedente l'accesso è l'estrazione di copia, ai fini di un eventuale utilizzo del documento in sede stragiudiziale e processuale, impossibile se non attraverso l'offerta in comunicazione e la produzione materiale della relativa copia in giudizio.

IV. – Per completezza si osserva quanto segue:

- l) nella sentenza in rassegna si evidenzia, in ogni caso, che l'accesso non motivato o generico non può trovare ingresso;
- m) si rinvia alla citata News US, n. 19 del 17 febbraio 2020, a Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2020, n. 888, per ulteriori approfondimenti sulla tematica e, in particolare: ai §§ g), h) e i), per richiami degli orientamenti giurisprudenziali in tema di accesso in generale e sulla natura del diritto di accesso; ai §§ j) e k), sui rapporti tra accesso e trasparenza; al § l), sulla ipotizzabilità di un autonomo diritto all'informazione; al § m), sull'accesso ai documenti finanziari volti a conoscere la situazione dell'ex coniuge o convivente di fatto; al § n), sull'accesso nella prospettiva sovranazionale; al § o), sui profili processuali; al § p), sul rapporto tra accesso e principio di democraticità; al § q), per ulteriori richiami dottrinali;
- n) sull'accesso civico e documentale in relazione agli appalti pubblici si rinvia alla News US, n. 45 del 14 aprile 2020, a Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10 (in *Foro it.*, III, 379; *Guida al dir.*, 2020, fasc. 18, 98; *Guida al dir.*, 2020, fasc. 21, 108, con nota di GIZZI; *Merito*, 2020, fasc. 5, 69, con nota di CHIARELLI), secondo cui l'impresa non aggiudicataria della gara è titolare di uno specifico interesse all'ostensione di atti e documenti inerenti alla fase esecutiva del rapporto, ciò a condizione che l'istanza non sia esplorativa e l'interesse sotteso all'esibizione sia preesistente. La documentazione inerente alla fase successiva alla stipulazione del contratto può costituire oggetto di accesso civico generalizzato, fermi restando i limiti di legge a tutela di specifici interessi protetti dall'ordinamento. La Plenaria, quanto alle modalità dell'esercizio del diritto d'accesso, ha affermato, su un piano più generale, l'obbligo della pubblica amministrazione di esaminare integralmente l'istanza anche quando essa abbia un contenuto generico (id est: senza specificare se si faccia riferimento al cd. classico o all'accesso civico generalizzato) ovvero richiami, in via cumulativa, le predette due modalità di accesso, ad eccezione dei casi nei quali il richiedente abbia circoscritto il suo interesse all'accesso documentale *uti singulus* ai sensi dell'art. 22 ss. l. n. 241 del 1990, nei quali l'esame deve essere limitato ai presupposti indicati da tale

disposizione. A tale News, si rinvia, in particolare: al § k), sul contrasto giurisprudenziale relativo al rapporto tra accesso civico e procedure di appalto, risolto dal collegio; al § l) sull'accesso in materia di attività contrattuale della pubblica amministrazione.