

**ARTICOLO 97 DELLA COSTITUZIONE - BUON ANDAMENTO - ACCESSO AGLI ATTI - ARTT. 22 E SS. L. 241 DEL 1990 - INFRASTRUTTURE IDROELETTRICHE - INTERESSE DIRETTO CONCRETO E ATTUALE - AFFERMAZIONI ASTRATTE - DINIEGO ILLEGITTIMO**

In materia di accesso ai documenti amministrativi relativi alle infrastrutture idroelettriche, il diritto di accesso ex artt. 22 ss. l. 241/1990 ha natura autonoma e non strumentale rispetto ad eventuali future gare o contenziosi. Esso sussiste quando il richiedente dimostri un interesse diretto, concreto e attuale, anche solo in astratto utile alla tutela della propria posizione giuridica. I limiti di cui all'art. 24 l. 241/1990 - sicurezza pubblica, segreto industriale o commerciale - devono essere motivati in modo specifico e concreto: non è sufficiente richiamare in via generica la natura "sensibile" delle opere o il possibile valore tecnico dei documenti. È pertanto illegittimo il diniego fondato su mere affermazioni astratte, prive di una puntuale indicazione dei rischi effettivi connessi all'ostensione.

**Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 1391/2026**

Publicato il 20/02/2026

**N. 01391/2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 08635/2025 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 Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8635 del 2025, proposto da [REDACTED], 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***

[REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], non costituiti in giudizio; [REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa

dagli avvocati [REDACTED] e [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; [REDACTED] rappresentato e difeso dagli avvocati [REDACTED], [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; [REDACTED] rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione Prima) n. 3108/2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di [REDACTED] e di [REDACTED];

Visti gli appelli incidentali rispettivamente proposti da [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2026 il Cons. Roberto Michele Palmieri e uditi per le parti gli avvocati [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] e dello Stato [REDACTED];

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. [REDACTED] opera nel settore di produzione e di vendita dell'energia elettrica e fa parte [REDACTED], operante a livello europeo nel settore energetico.

In data 18.3.2025 essa ha presentato al [REDACTED] [REDACTED] istanza di accesso ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990, degli artt. 5 e 40 del d.lgs. n. 33/2013 e dell'art. 3-sexies del d.lgs. n. 195/2005.

La richiesta si riferisce a 16 dighe ricomprese nell'ambito delle grandi derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico del territorio della ██████████, di cui alla Deliberazione della Giunta regionale n. 6957 del 30.6.2022, avente ad oggetto la pubblicazione dell'avviso di valutazione dell'interesse pubblico ad usi delle acque diversi rispetto a quello della concessione di grande derivazione ad uso Idroelettrico.

In particolare, con l'istanza in esame essa ha chiesto l'accesso ai seguenti documenti:

- a) tutte le dighe comprese nell'ambito delle concessioni sopra indicate;
- b) le ultime due Relazioni asseverate disponibili (sul comportamento e lo stato di sicurezza delle opere), redatte e sottoscritte dall'ingegnere responsabile e dal gestore ai sensi della Circolare P.C.M. 13 dicembre 1995, n. DSTN/2/22806 ovvero dell'art. 18, comma 3, del Decreto MIT 14 maggio 2024, n. 94 "Regolamento recante la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e l'esercizio degli sbarramenti di ritenuta (dighe e traverse)";
- c) gli ultimi due Verbali di ispezione (relativi alle visite di vigilanza dell'ultimo anno), redatti dalla Direzione Generale Dighe ai sensi del Decreto MIT 14 maggio 2024 n° 91 - Art. 25 comma 3; ovvero ai sensi dell'art. 17 del DPR 1363/59;
- d) Documento preliminare alla rivalutazione sismica DPRS (ove disponibile) redatto ai sensi della Circ. D.G. Dighe 18 marzo 2019, n. 6660;
- e) Eventuali lettere con prescrizioni e/o richieste formulate dalla DGD al concessionario uscente;
- f) Copia del FCEM (Foglio di Condizioni per l'Esercizio e la Manutenzione);
- g) Copia del DPC (Documento di Protezione Civile) redatto ai sensi della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 2014;

- h) Copia dello studio per le “Piene artificiali per manovre degli organi di scarico” redatte ai sensi della Circolare P.C.M. 13 dicembre 1995, n. DSTN/2/22806;
- i) Copia dello studio per le “Piene artificiali per ipotetico collasso della diga” redatte ai sensi della Circolare P.C.M. 13 dicembre 1995, n. DSTN/2/22806;
- j) Rivalutazione idrologica ed idraulica dell’opera Circ. RID 6/04/2005 Prot./3199/UIDR (ove disponibile);
- k) Studi sulla stabilità delle sponde (ove disponibili);
- l) l’ultima Relazione asseverata delle opere di derivazione, redatta dal concessionario ai sensi dell’Art. 34 del Decreto MIT 14 maggio 2024, n. 94 ovvero ai sensi della Circolare P.C.M. 13 dicembre 1995, n. DSTN/2/22806.

Con provvedimento del 18.4.2024, prot. 8328, il MIT ha respinto l’istanza di accesso.

Avverso tale provvedimento la società ██████████ ha proposto ricorso al TAR Lombardia, deducendo la sussistenza di tutti i requisiti per l’accesso, e chiedendo pertanto l’ostensione della suddetta documentazione. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costituitisi in giudizio, ██████████ ██████████ e ██████████ hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

Con sentenza n. 3108/25 il TAR Lombardia ha accolto il ricorso, ordinando al ██████████ l’ostensione della documentazione oggetto dell’istanza di accesso del 18.3.2025.

Avverso tale statuizione giudiziale il ██████████ ha interposto appello, affidato ai seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) violazione dell’art. 13, comma 1 c.p.a. – errata individuazione della competenza territoriale; 2) violazione degli artt. 22 e ss. della L. 241/90 – Insussistenza di un interesse diretto, attuale e concreto ai fini del riconoscimento del diritto all’accesso; 3) violazione dell’art. 35, comma 2, lett. d) del D.lgs. 36/2023 – Manifesta

contraddittorietà dell'accesso ante gara con le regole dell'accesso previste per lo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica; 4) violazione dell'art 12 del d. lgs. n. 79/1999, nonché della Legge regionale 8 aprile 2020, n. 5 – Conflitto con il quadro procedurale in materia di riassegnazione delle concessioni idroelettriche; 5) violazione dell'art. 24 l. n. 241/1990 e dell'art. 5-bis d. lgs. n. 33/2013.

Ha chiesto pertanto, in accoglimento dell'appello, e in riforma dell'impugnata sentenza, il rigetto del ricorso proposto dalla ricorrente in primo grado. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costituitesi in giudizio, [REDACTED] e [REDACTED] hanno chiesto, anche in accoglimento degli spiegati appelli incidentali, il rigetto del ricorso proposto dalla ricorrente in primo grado.

Costituitasi in giudizio, [REDACTED] ha chiesto il rigetto dell'appello principale, nonché degli appelli incidentali proposti da [REDACTED] e [REDACTED]. Ciò anche in virtù dello spiegato appello incidentale. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

All'udienza camerale del 5.2.2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

2. Va anzitutto esaminata la preliminare eccezione di incompetenza territoriale del TAR adito, per essere la stessa devoluta – *in thesi* – alla competenza del TAR Lazio, dedotta dal MIT e dalle appellanti incidentali [REDACTED] e [REDACTED].

L'eccezione è infondata.

3. Come è noto, i criteri individuati dal legislatore ai fini della delimitazione della competenza del TAR sono due: a) il criterio della sede dell'amministrazione autrice dell'atto impugnato (art. 13, 1° comma, prima parte, c.p.a.); b) il criterio degli effetti diretti (art. 13, 1° comma, seconda parte, c.p.a.).

Ciò premesso, questo Consiglio di Stato, nella sua più autorevole composizione (C.d.S, AP n. 13/21), ha chiarito che il criterio degli effetti diretti prevale “*comunque*” (art. 13 c.p.a. cit.) su quello della sede, e la *ratio* di tale prevalenza “... è

*indubbiamente quella di temperare il c.d. criterio della sede, radicando, secondo un più generale principio di prossimità, che costituisce corollario del principio di difesa ex art. 24 Cost., e secondo una logica di decentramento della giurisdizione amministrativa, che è accolto dal legislatore costituzionale all'art. 125 Cost., la competenza territoriale del Tribunale "periferico" in ordine ad atti emanati da amministrazioni aventi sede in una circoscrizione di un Tribunale, ma esplicanti effetti diretti limitati alla circoscrizione territoriale di un altro Tribunale".*

4. Ciò chiarito, e venendo ora alla fattispecie in esame, costituisce circostanza pacifica la localizzazione della documentazione oggetto dell'istanza ostensiva al solo ambito compreso nella circoscrizione del TAR meneghino, senza alcuna influenza su altri e diversi ambiti territoriali.

Tale circostanza è di per sé risolutiva nel senso del radicamento della competenza territoriale innanzi al TAR Lombardia, sede di Milano, a nulla rilevando la volontà dell'istante di promuovere eventuali giudizi avverso i futuri atti e provvedimenti di indizione delle gare per l'assegnazione delle relative concessioni, ovvero avverso l'inerzia dell'Amministrazione nel provvedere. Trattasi invero di questioni del tutto irrilevanti ai fini in esame, essendo invece decisivo il dato – pacifico – dell'avere l'istanza ostensiva ad oggetto la documentazione riguardante 16 dighe ricomprese nell'ambito delle grandi derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico del territorio della Regione XXXXXXXXXX.

Per tali ragioni, gli effetti diretti dell'istanza ostensiva sono circoscritti all'ambito territoriale lombardo, la qual cosa radica "comunque" (art. 13 1° comma c.p.a.) la competenza del TAR Lombardia, sede di Milano, quale sede competente in relazione ad atti esplicanti la loro efficacia su tutto il territorio regionale.

5. Alla luce di tali considerazioni, l'eccezione preliminare di incompetenza territoriale è infondata, e va dunque disattesa.

6. Nel merito, il [REDACTED], nonché gli appellanti incidentali [REDACTED] e [REDACTED] hanno dedotto l'insussistenza delle condizioni per l'esercizio del diritto di accesso, anche in virtù dell'operare del divieto di cui all'art. 24 l. n. 241/90.

Gli assunti sono infondati.

7. Come è noto, il diritto di accesso costituisce situazione attiva meritevole di autonoma protezione *ex se*, indipendentemente cioè dalla pendenza e dall'oggetto di una controversia giurisdizionale, non costituendo il diritto di accesso una pretesa strumentale alla difesa in giudizio, ma essendo in realtà diretto al conseguimento di un autonomo bene della vita (C.d.S, AA.PP. nn. 5 e 6/2005).

Pertanto, la domanda giudiziale tesa ad ottenere l'accesso ai documenti è indipendente non solo dalla sorte del processo principale nel quale venga fatta valere l'anzidetta situazione, ma anche dall'eventuale infondatezza od inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti, potrebbe proporre, non avendo carattere strumentale alla difesa in giudizio della posizione soggettiva del richiedente (cfr, *ex plurimis*: C.d.S, Sez. V, 23 febbraio 2010, n. 1067; Sez. IV, 20 settembre 2012 n. 5047; Sez. III, 13 gennaio 2012 n. 116; Sez. VI, 14 agosto 2012, n. 4566; Sez. V, 22 giugno 2012, n. 3683), dovendo il diritto di accesso essere ricondotto unicamente alla sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante del richiedente che sia meritevole di tutela, collegata alla documentazione cui si chiede di accedere.

7. Il diritto di accesso riveste, difatti, valenza autonoma, non essendo stato configurato dall'ordinamento con carattere meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio della situazione sottostante, costituendo tale diritto un principio generale dell'ordinamento giuridico, ispirato al contemperamento delle esigenze di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa con i principi di partecipazione e di concreta conoscibilità dell'esercizio della funzione pubblica da parte dell'interessato, e basato sul riconoscimento del principio di pubblicità dei

documenti amministrativi, dovendo conseguentemente il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante dell'istante e la documentazione oggetto di richiesta di accesso, di cui all'art. 22 comma 1, lett. b) della legge n. 241 del 1990, essere inteso in senso ampio, ed essere genericamente mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante dello stesso.

8. Tanto premesso, e venendo ora alla fattispecie in esame, [REDACTED]

ha motivato la propria istanza ostensiva:

a) *“... sia perché ritiene di aver diritto alla conoscenza della stessa per studiare le concessioni che saranno riassegnate e prepararsi in tempo utile alla partecipazione alle gare che saranno indette a breve, considerato anche il vantaggio competitivo che vantano i concessionari uscenti”*;

b) *“sia perché la documentazione richiesta è un mezzo utile e astrattamente idoneo alla difesa dell'interesse che si vuole tutelare anche in sede giudiziaria per contestare ulteriori proroghe delle concessioni”*.

9. Orbene, la motivazione descritta *sub a)* evidenzia un chiaro *“interesse diretto, concreto e attuale”* da parte di [REDACTED] e un interesse *“corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”* (art. 22 comma 1 lett. b) l. n. 241/90), avendo tale società manifestato il proprio interesse allo studio delle concessioni in esame.

Pertanto, tale situazione legittima di per sé l'appellata alla conoscenza della documentazione in esame, a nulla rilevando la propria volontà di contestare in sede giudiziaria le eventuali proroghe delle concessioni, e/o i provvedimenti di indizione di nuove gare (ovvero l'inerzia nel provvedervi), posto che, come sopra esposto, la valutazione in ordine al legame tra finalità dichiarata e documento richiesto va effettuata in astratto, senza apprezzamenti sull'eventuale infondatezza o inammissibilità della domanda giudiziale che l'appellata, una volta conosciuti gli atti in questione, potrebbe proporre, risultando sufficiente che la documentazione richiesta costituisca mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante;

circostanza, quest'ultima, pacificamente sussistente nel caso di specie, avuto riguardo all'attività esercitata dall'appellata (trattasi di soggetto operante nel settore della produzione e vendita di energia elettrica), e all'oggetto della chiesta documentazione (n. 16 dighe ricomprese nell'ambito delle grandi derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico del territorio della Regione Lombardia).

10. Per tali ragioni, tutte le analitiche argomentazioni addotte dal [REDACTED] e dagli appellanti incidentali [REDACTED] e [REDACTED], fondate sul rapporto tra l'istanza ostensiva e le future (ed eventuali) gare per l'assegnazione delle concessioni in esame, non colgono nel segno, e vanno dunque disattese.

11. Accertata la sussistenza, in positivo, di un interesse attuale e concreto dell'appellata all'ostensione della chiesta documentazione, occorre ora verificare la sussistenza di limiti al diritto di accesso rivenienti dalla previsione di cui all'art. 24 l. n. 241/90, e in particolare il limite rappresentato da ragioni di sicurezza (pubblica e/o nazionale), nei termini esposti dal [REDACTED] e dalle appellanti incidentali [REDACTED] e [REDACTED]

Il Collegio reputa che al quesito vada data soluzione negativa.

12. Ai sensi dell'art. 24 comma 6 l. n. 241/90: *“Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:*

*a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale ...”.*

A sua volta, l'art. 8 d.P.R. n. 352/92 (Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241) ha attribuito alle “singole amministrazioni” il compito di emanare i regolamenti previsti dal citato art. 24 l. n. 241/90.

In attuazione di tale prerogativa, l'art. 2 comma 1 d.m. 14.3.2001, n. 292 ha sottratto all'accesso i documenti relativi alle *“opere la cui realizzazione deve essere accompagnata da particolari misure di sicurezza”*.

13. Pertanto, alla luce di tali previsioni normative, sussiste in astratto il potere del ■■■ di negare l'accesso per ragioni di sicurezza pubblica e/o nazionale.

Senonché, in concreto, le esigenze di tutela della sicurezza sono state ancorate dal ■■■ al mero fatto che le dighe costituiscono infrastrutture critiche, la cui *“diffusione non controllata della documentazione richiesta comporterebbe rischi significativi, tra cui:*

- *esposizione a minacce informatiche;*
- *individuazione di punti di accesso fisico;*
- *compromissione della sicurezza strutturale”* (atto di appello, p. 26).

All'evidenza, tali rischi sono stati paventati soltanto in astratto, e non già individuati in concreto. Invero, l'impugnato diniego si fonda, *in parte qua*, sulle seguenti motivazioni: *“si ritiene ragionevole considerare che dall'ostensione degli atti richiesti derivi una lesione alla sicurezza pubblica ...”*.

Le ragioni di segretezza sono dunque soltanto affermate, e non anche esposte.

Per tali ragioni, è evidente il deficit motivazionale che attinge l'atto impugnato, non avendo l'Amministrazione esposto le ragioni di sicurezza pubblica militanti, *in concreto*, nel senso del rigetto dell'istanza ostensiva.

14. Alla stessa stregua, il diniego di accesso si fonda altresì sull'affermata lesione *“... al segreto industriale e commerciale e ai diritti di proprietà intellettuale, che possa determinare un pregiudizio agli interessi delle società opponenti, evidenziando che tali documenti tecnici sono caratterizzati da un valore non trascurabile, trattandosi di elaborati altamente specialistici”*.

15. Senonché, trattasi anche in tal caso di motivazione assertoria, non essendo state indicate le specifiche esigenze di natura commerciale e/o aziendale, idonee a giustificare il disposto diniego. Il tutto senza sottacere che, come già chiarito da

questo Consiglio di Stato in tema di limiti all'ostensione dell'offerta tecnica di gara (con argomentazioni che possono essere riprese anche in questa sede): *“Ai fini della limitazione del diritto di accesso agli atti e ai documenti tecnici della controinteressata aggiudicataria, non è sufficiente l'affermazione che questi ultimi attengono al proprio know how; infatti, onde perseguire un punto di equilibrio tra esigenze di riservatezza e trasparenza nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica, l'ostensione può essere negata solo laddove sussista un'informazione specificatamente individuata, suscettibile di sfruttamento economico, in grado di garantire un vantaggio concorrenziale all'operatore nel mercato di riferimento e che la stessa presenti effettivi e comprovabili caratteri di segretezza oggettiva; in difetto di tali presupposti, la trasparenza delle gare pubbliche è principio prevalente rispetto al know how dei singoli concorrenti?”* (C.d.S, V, 17.7.2025, n. 6280).

16. Alla luce di tali considerazioni, l'appello principale del [REDACTED], nonché gli appelli incidentali proposti da [REDACTED] e da [REDACTED] sono infondati, e vanno dunque rigettati.

Il rigetto dei suesposti appelli comporta l'improcedibilità dell'appello incidentale proposto da [REDACTED]

17. Sussistono giusti motivi, legati alla natura delle questioni esaminate, per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello principale, come in epigrafe proposto, nonché sugli appelli incidentali, così provvede:

- rigetta l'appello principale;
- rigetta gli appelli incidentali proposti da [REDACTED] e da [REDACTED]
- dichiara l'improcedibilità dell'appello incidentale proposto dall'appellante [REDACTED]  
[REDACTED]

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Roberto Michele Palmieri**

**IL PRESIDENTE**

**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

**IL SEGRETARIO**