

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1704 del 2026, proposto da
Comune di Agrate Brianza, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall’avvocato Claudia Parise, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro
Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Lo Pinto, Fabio Cintioli, Valentina Novara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti
Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Ferraresi, Francesca Sbrana, Jacopo Polinari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l’annullamento
- della Nota Prot. CAL-U-2026-00302 del 03.04.2026, comunicata a mezzo pec in pari data, nella parte recante il diniego interposto da Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. rispetto all’istanza di accesso agli atti presentata dall’Ente ricorrente a mezzo pec del 27.02.2026, nonché di tutti gli atti della istruttoria eseguite sull’accesso nella parte in cui CAL ha interposto diniego e degli atti del controinteressato qualora lesivi del diritto all’accesso richiesto, benché non conosciuti;
e per la conseguente condanna
di parte resistente a consentire l’accesso alla documentazione richiesta mediante il rilascio di copia della documentazione illegittimamente negata

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. e di Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2026 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) Con il provvedimento impugnato, CAL ha accolto solo in parte l’istanza di accesso presentata dal Comune di Agrate Brianza in data 27 febbraio 2026. Il Comune chiedeva l’accesso ad una molteplicità di atti individuati e deduceva un interesse di tipo difensivo, ex artt. 22 e 24 della legge 1990 n. 241, in correlazione con l’impugnazione presso il Tar del Lazio della delibera in data 28.11.2025 di approvazione del progetto definitivo, variante tratta D del collegamento autostradale Dalmine – Como – Varese - Valico del Gaggiolo e opere connesse (autostrada pedemontana lombarda).

Vale precisare il contenuto del provvedimento impugnato, al fine di evidenziare gli ambiti della pretesa ostensiva in contestazione.

Relativamente ai punti articolati nell’istanza di accesso, CAL ha:

- Punto 1, relativo agli “atti istruttori, preparatori e presupposti relativi alla delibera dell’Amministratore Delegato di CAL del 28 novembre 2025 con cui è stata approvata la c.d. “Variante” tratta D: CAL ha trasmesso quanto richiesto;

- Punto 2, relativo a “tutti gli atti relativi alla legittimazione del consiglio di amministrazione di CAL ad adottare tale delibera”: CAL non ha accolto l’istanza qualificando gli “atti non pertinenti, in quanto la delibera è stata adottata dall’Amministratore Delegato”;

- Punto 3, relativo a “il “Foglio condizioni” allegato alla predetta delibera”: CAL ha comunicato il link della Gazzetta Ufficiale, collegandosi al quale è possibile visualizzare il “Foglio condizioni”;

- Punto 4, relativo a “le note intercorse tra CAL, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il CIPESS, tra cui la Nota CAL del 26.05.2025 n. 381, la Nota MIT del 20.08.2025 n. 25023, la Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12.09.2025 e la Nota MIT del 15.09.2025 n. 27184”: CAL ha ritenuto soddisfatta la pretesa ostensiva evidenziando che gli atti richiesti, puntualmente indicati, erano già stati depositati nel giudizio pendente presso il Tar del Lazio cui il ricorrente aveva correlato l’esigenza di accesso;

- Punto 5, relativo a “i Verbali della Conferenza di Servizi e tutti i pareri, nulla osta e atti di assenso acquisiti nel corso del procedimento, inclusi il parere della Commissione Tecnica VIA-VAS n. 55

del 14 marzo 2025 e l’atto di assenso della Regione Lombardia del 24.06.2025”: CAL ha rappresentato, da un lato, che “il parere della Commissione Tecnica VIA-VAS n. 55 del 14 marzo 2025 e l’atto di assenso della Regione Lombardia del 24.06.2025 erano stati depositati nel giudizio al Tar Lazio- Roma r.g. n. 2151/2026, così evidenziando nuovamente che la pretesa ostensiva doveva ritenersi soddisfatta per effetto del deposito degli atti nel giudizio pendente presso il Tar Lazio, dall’altro, ha precisato che “gli altri atti non sono stati elaborati da CAL e comunque non sono in possesso della medesima”;

- Punto 6, relativo al “documento denominato “Osservazioni dei privati” (appendice 1 alla relazione istruttoria del MIT) e le relative controdeduzioni dell’amministrazione”: CAL ha precisato che si tratta di un “atto ricompreso tra gli allegati dell’istruttoria di cui al punto 1”);

- Punto 7, relativo al “Verbale del cda di CAL di approvazione del bilancio relativo all’esercizio 2024”: CAL ha respinto l’istanza ritenendo tale atto “non pertinente rispetto al procedimento di approvazione del progetto definitivo della variante tratta D né al contenzioso presso il Tar Lazio-Roma r.g. n. 2151/2026”;

- Punto 8, relativo al “Verbale di assemblea di nomina del cda di CAL che ha approvato la c.d. “Variante” tratta D: CAL ha respinto la richiesta valutando tale atto come “non pertinente, in quanto la delibera è stata adottata dall’Amministratore Delegato”;

- Punto 9, relativo all’“atto di delega all’Amministratore Delegato da parte del cda di CAL al compimento di tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, compresa l’approvazione del progetto definitivo della c.d. “Variante tratta D” del collegamento autostradale Pedemontana Lombarda”: CAL ha trasmesso lo stralcio della delibera del Consiglio di Amministrazione di CAL del 15 settembre 2022;

- Punto 10, relativo a “ogni altro atto allegato alla documentazione sopra richiesta, riferimento e informazione richiamata nella stessa”: CAL ha precisato che trattasi di documentazione già resa nell’ambito dei punti che precedono;

- Punto 11, relativo al “Piano Economico Finanziario (PEF) 2023 completo nella sua versione integrale, comprensivo di tutti gli allegati, le asseverazioni, i modelli finanziari e le relazioni di accompagnamento”: CAL ha ritenuto di soddisfare la pretesa ostensiva comunicando il link che consente l’accesso alla documentazione;

- Punto 12, relativo all’“intero fascicolo relativo alla revisione del PEF, e dunque tutta la documentazione relativa all’istruttoria di revisione del PEF, incluse le note interlocutorie, le richieste di integrazioni e le risposte fornite da CAL al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e ad altri enti coinvolti”: CAL ha respinto la richiesta ritenendo la documentazione non pertinente rispetto al procedimento di approvazione del progetto definitivo della variante tratta D né al contenzioso presso il Tar Lazio-Roma r.g. n. 2151/2026;

- Punto 13, relativo ai “pareri e le valutazioni sul PEF resi da organi tecnici, finanziari o consultivi (incluso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici) in merito alla congruità e sostenibilità del PEF 2023: CAL ha respinto la richiesta ritenendo la documentazione non pertinente rispetto al procedimento di approvazione del progetto definitivo della variante tratta D né al contenzioso presso il Tar Lazio-Roma r.g. n. 2151/2026;

- Punto 14, relativo a “gli elaborati del progetto preliminare della Tratta D “Breve”, e quindi tutti gli elaborati grafici, le relazioni tecniche e specialistiche (geologica, idraulica, traffico, etc.) del

progetto preliminare originario della tratta D, già approvato: CAL, da un lato, ha precisato che “il progetto preliminare della Tratta D “Breve” non è stato mai elaborato poiché la tratta D “Breve” costituisce invero una variante al progetto definitivo”, dall’altro, ha affermato “per quanto concerne tutti gli elaborati grafici, le relazioni tecniche e specialistiche (geologica, idraulica, traffico, etc.) del progetto preliminare originario della tratta D, già approvato, si tratta di documenti non predisposti da CAL e comunque non in possesso della medesima;

- Punto 15, relativo a “gli elaborati completi del progetto definitivo della “Variante tratta D”, e dunque, oltre agli atti preparatori già richiesti, tutti gli elaborati tecnici che compongono il progetto definitivo approvato, inclusi i computi metrici estimativi, i quadri economici, i cronoprogrammi e le analisi dei prezzi”: CAL ha ritenuto di soddisfare la pretesa comunicando il link ove reperire la documentazione;

- Punto 16, relativo alle “Relazioni comparative e gli studi di fattibilità, e dunque anche qualsiasi documento interno o che sia stato trasmesso da CAL ad altre amministrazioni che metta a confronto

le diverse soluzioni progettuali (originaria e variante), analizzandone i costi, i benefici, gli impatti e le ragioni della scelta finale: CAL ha precisato che trattasi di atti contenuti nel progetto definitivo, di cui al precedente punto 15);

- Punto 17, relativo a “gli atti relativi alla decisione sulla procedura ambientale, e dunque tutta la documentazione, inclusi pareri legali e note interne, relativa alla decisione di non assoggettare la “Variante tratta D” a una nuova e autonoma procedura di VIA, ma di procedere con un aggiornamento o una verifica di ottemperanza nell’ambito della precedente valutazione”: CAL si è limitato a rinviare alle valutazioni della Commissione VIA, organo tecnico del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, competente per la procedura in argomento;

- Punto 18, relativo alla “corrispondenza con il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), comprese tutte le comunicazioni intercorse tra CAL e il MASE (e la Commissione Tecnica VIA-VAS) riguardo alla qualificazione dell’intervento come “variante” e alla scelta della procedura ambientale da seguire”: CAL ha precisato che non sussiste documentazione specifica;

- Punto 19, relativo allo “Studio di Impatto Ambientale (SIA) nella versione integrale e la relativa sintesi non tecnica, trasmessi da CAL con nota del 2 agosto 2023, completi di tutti gli allegati e gli

studi specialistici”: CAL ha precisato che si tratta di atto contenuto nel progetto definitivo, di cui al precedente punto 15);

- Punti da 20 a 26, concernenti atti relativi alla procedura espropriativa: CAL ha, di volta in volta, precisato che si tratta di atti contenuti nel progetto definitivo, ovvero ha indicato il link del sito che consente l’accesso ai dati richiesti;

- Punti da 27 a 29, concernenti la corrispondenza istruttoria e atti inerenti all’analisi delle alternative: CAL in parte ha evidenziato che si tratta di documentazione contenuta nel progetto definitivo, richiamando i precedenti punti 1, 15 e 17, in parte ha trasmesso “la corrispondenza completa con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, oltre alla nota del 05.09.2023”.

2) E’ infondata l’eccezione di incompetenza territoriale sollevata da CAL in favore del Tar Lazio, in applicazione dell’art. 135 lett. h) c.p.a., ove si riservano alla competenza funzionale di tale organo giurisdizionale “le controversie relative all’esercizio dei poteri speciali inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nei settori dell’energia e dei trasporti e delle comunicazioni”.

La competenza funzionale di cui si tratta non sorge in dipendenza della mera attinenza della controversia ad attività di rilevanza strategica in determinati settori, ma postula l’esercizio di poteri speciali, di cui non vi è traccia nella controversia in esame, che attiene alle ordinarie valutazioni che competono all’amministrazione a fronte della presentazione di un’istanza di accesso.

Del resto, alla natura dell’opera neppure si correlano norme speciali relative all’esercizio del diritto di accesso nella particolare materia.

La controversia quindi esula dall’ambito di applicazione del richiamato art. 135 lett. h) c.p.a., perché non è correlata all’esercizio di poteri speciali che possano giustificare l’attrazione alla competenza del Tar Lazio (cfr. in argomento anche Tar Lombardia-Brescia, sez. II, 01.07.2025, n. 627/2025).

Il ricorso è parzialmente fondato.

3.1) Non può essere condivisa l’impostazione del Comune laddove sostiene che l’avvenuto deposito, di larga parte della documentazione richiesta, nel giudizio pendente presso il Tar del Lazio – proposto anche dal Comune ricorrente avverso il progetto definitivo, variante tratta D del collegamento autostradale Dalmine – Como – Varese - Valico del Gaggiolo e opere connesse – non varrebbe a soddisfare la pretesa ostensiva.

Il Comune è parte nel giudizio pendente presso il Tar Lazio e, pertanto, accedendo al fascicolo telematico ha modo di prendere visione ed estrarre copia della documentazione ivi depositata, senza che ciò implichi attività onerose o di particolare difficoltà tali da comprimere il diritto di accesso.

La documentazione depositata in giudizio deve ritenersi posta nella disponibilità del Comune, mentre la pretesa ad un’ulteriore e separata messa a disposizione si risolve in un inutile aggravio procedimentale privo di concreta utilità.

Del resto, il ricorrente non ha dimostrato che la documentazione depositata presso il Tar Lazio non sia corrispondente a quella richiesta, limitandosi ad asserire che controparte potrebbe avere scelto quali documenti depositare in giudizio o avere effettuato depositi incompleti.

Si tratta di mere affermazioni, prive di elementi di riscontro, che non consentono di ritenere non soddisfatta, in parte qua, la richiesta di accesso.

Parimenti, sono infondate le contestazioni volte a lamentare che la messa a disposizione di parte della documentazione mediante l’indicazione del link, che rimanda al sito ove la documentazione è reperibile, non varrebbe a soddisfare la pretesa di conoscenza.

La messa a disposizione del link integra una modalità adeguata a soddisfare il bisogno di conoscenza, poiché richiede uno sforzo minimo all’interessato, consentendogli di reperire con immediatezza la documentazione di cui abbisogna, visionandola ed estraendone copia.

Del resto, l’esercizio del diritto di accesso non può comportare un inutile aggravio procedimentale per l’amministrazione, che deve bilanciare le esigenze ostensive con quelle di efficienza e di economicità dell’azione amministrativa, sicché può legittimamente individuare modalità ostensive che soddisfano la pretesa e nel contempo limitino l’aggravio per l’amministrazione.

Più in generale, va osservato che, l’utilizzo delle tecnologie informatiche nella formazione, conservazione e trasmissione della documentazione amministrativa non può non influire, anche, sull’adempimento degli obblighi di trasparenza gravanti sulle Pubbliche Amministrazioni, in quanto, consentendo di superare le difficoltà organizzative legate al formato analogico del documento, in specie afferenti all’estrazione di copia e alla sua consegna materiale presso l’ufficio detentore (art. 7 D.P.R. 12/04/2006, n. 184), rende sostenibile per l’apparato amministrativo anche l’evasione di un ingente numero di istanze di accesso o comunque l’esibizione di un numero complessivamente elevato di documenti richiesti (cfr. in argomento Cons. St., sez. VI, 14.01.2021, n. 451)

Neppure sono condivisibili le deduzioni volte a censurare le parti del diniego in cui l’amministrazione afferma di non essere in possesso di determinati documenti, non avendoli formati, né conservati, ovvero evidenzia che si tratta di atti non esistenti.

La dichiarazione, contenuta nel provvedimento impugnato, risulta resa da un soggetto titolare del potere di rappresentare ab esterno la volontà dell’Ente, sicché si tratta di una dichiarazione impegnativa per l’amministrazione.

Il tenore della dichiarazione è inequivoco e attesta che l’Amministrazione non dispone di una parte della documentazione pretesa dalla società ricorrente.

Quando l’Amministrazione dichiara di non detenere i documenti richiesti, assumendosi ovviamente la responsabilità della veridicità della sua affermazione, non vi sono elementi per ritenere fondata la residua pretesa della ricorrente.

In presenza di una dichiarazione espressa dell’Amministrazione di inesistenza di un determinato atto, non vi sono margini per ordinare l’accesso, rischiandosi altrimenti una statuizione impossibile da eseguire per mancanza del suo oggetto, che si profilerebbe, dunque, come inutiliter data (Cons. Stato, sez. IV, 27.03.2020, n. 2142).

3.2) Il ricorso è invece fondato nella parte in cui contesta la valutazione dell’Amministrazione nella parte in cui ha escluso l’accesso per atti ritenuti non pertinenti.

Vale ricordare che in ordine alle valutazioni rimesse all’amministrazione interessata da un’istanza di accesso, la giurisprudenza, cui aderisce il Tribunale, ha elaborato taluni principi, che possono essere richiamati perché rilevanti nella controversia:

- l’accesso documentale non è solo strumento di partecipazione, imparzialità e trasparenza, ma anche di difesa di una situazione giuridica finale qualificata e differenziata, come tale protetta dall’ordinamento e sul punto è chiaro il comma 7 dell’art. 24 della legge 241/1990, ove stabilisce 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;

- in ordine all’accesso difensivo, cui è riconducibile la pretesa del Comune ricorrente, la parte istante è tenuta all’adempimento di un onere di allegazione e di prova aggravato, dovendo specificare le finalità dell’accesso nell’istanza di ostensione, nonché dimostrare la necessità (o la stretta indispensabilità per i dati sensibili e giudiziari), la corrispondenza e il collegamento tra la situazione che si assume protetta ed il documento di cui si invoca la conoscenza;

- 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 – in questo senso strumentale – per acquisire gli elementi di prova in ordine ai fatti (principali e secondari) integranti la fattispecie costitutiva della situazione giuridica ‘finale’ controversa e delle correlative pretese astrattamente azionabili in giudizio, con la precisazione che “la delibazione è condotta sull’astratta pertinenza della documentazione rispetto all’oggetto della res controversa” (cfr. Cons. Stato, A.P., n. 19/2020);

- resta preclusa sia all’amministrazione detentrica del documento, sia al giudice adito ai sensi dell’art. 116 cpa, qualunque valutazione ex ante sull’ammissibilità, sull’influenza o sulla decisività del documento richiesto nell’eventuale giudizio instaurato, salva l’evidente e 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. 241/1990 (cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 9063/2022);

- il vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l’istante intende curare o tutelare si sostanzia in un giudizio di astratta pertinenza con la situazione finale controversa (cfr. Cons. Stato Sez. VI, 12/01/2023, n. 413; Cons. Stato, Ad. Plen., 18/03/2021, n. 4).

Il Comune ricorrente ha chiaramente correlato la pretesa ostensiva, anche in relazione ai documenti che l’amministrazione ha ritenuto non “pertinenti” negando l’accesso, alla controversia pendente presso il Tar Lazio, proposta anche dal Comune di Agrate e relativa all’approvazione del progetto definitivo di un tratto autostradale che coinvolge il territorio comunale.

Il ricorrente espone di aver sollevato contestazioni di diverso tenore, relative di volta in volta all’illegittimità del procedimento approvativo della “Variante tratta D”, con particolare riferimento alla regolarità dell’iter istruttorio, alla legittimità delle valutazioni ambientali svolte, alla conformità urbanistica dell’intervento, nonché alla sostenibilità economico-finanziaria del progetto ed alla correttezza dell’azione amministrativa posta in essere da CAL e dalle amministrazioni coinvolte nel

procedimento.

La valutazione di non pertinenza sviluppata dall’amministrazione in relazione ad una parte della documentazione appare connotata, in primo luogo, da spiccata genericità, in quanto non evidenzia, a fronte dell’ampiezza dei temi sub iudice, le specifiche ragioni per cui rispetto a taluni atti non sarebbe configurabile il nesso di strumentalità.

In ogni caso la ricorrente ha offerto argomentazioni a supporto dell’esistenza di tale nesso che risultano condivisibili.

Così, per quanto attiene agli atti concernenti la legittimazione degli organi societari, il verbale di nomina del Consiglio di Amministrazione e l’atto di delega conferito all’Amministratore Delegato, è evidente che si tratta di documenti finalizzati a verificare la legittimità dell’attività amministrativa sin dal momento dell’attribuzione della delega, anche con riferimento alla regolare composizione e alla legittimazione dell’organo delegante, trattandosi di profili astrattamente idonei a riverberarsi sulla legittimità degli atti impugnati.

Del resto, come già evidenziato, resta preclusa all’amministrazione la possibilità di valutare l’ammissibilità, l’influenza o la decisività del documento richiesto nell’eventuale giudizio instaurato.

Parimenti, quanto al verbale di approvazione del bilancio, agli atti relativi alla revisione del piano economico e finanziario e ai pareri sugli atti stessi, la valutazione di non pertinenza resa dall’amministrazione si rileva apodittica, specie considerando che si tratta di documenti rilevanti nell’apprezzamento della sostenibilità economica e finanziaria dell’opera, delle modalità di copertura dei relativi costi, nonché per verificare la coerenza del progetto con il quadro concessorio e le valutazioni tecnico-finanziarie poste a fondamento delle scelte amministrative e tali profili afferiscono, per lo meno in astratto, alla legittimità del progetto approvato e sono suscettibili di sostenere l’interesse difensivo cui si correla l’accesso preteso.

A ben vedere, la documentazione di cui CAL ha negato l’ostensione ravvisandone la non pertinenza supera il vaglio di strumentalità tra il diritto all’accesso e la situazione giuridica finale dedotta nel giudizio pendente dnanzi al Tar Lazio, trattandosi di documenti che, sulla base di una valutazione ex ante, sono suscettibili di integrare elementi di prova a supporto delle censure articolate o da articolare nel giudizio pendente, trattandosi di atti pertinenti alla fattispecie concreta.

Ne deriva che il ricorso deve essere accolto parzialmente, sicché il diniego deve essere annullato nella parte in cui ha respinto la richiesta di accesso sulla base della ritenuta non pertinenza degli atti già richiamati al precedente punto 1 della motivazione, atti di cui deve essere disposta l’ostensione entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notificazione della presente sentenza.

La soccombenza parziale giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando:

1) accoglie in parte il ricorso, annulla parzialmente il provvedimento gravato e ordina all’amministrazione resistente di esibire la documentazione valutata come non pertinente con il provvedimento impugnato, secondo quanto precisato in motivazione, entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notificazione della presente sentenza;

2) compensa tra le parti le spese della lite.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2026 con l’intervento dei magistrati:

Richard Goso, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere, Estensore

Mauro Gatti, Consigliere

L’ESTENSORE
Fabrizio Fornataro

IL PRESIDENTE
Richard Goso

IL SEGRETARIO