



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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 979 del 2022, proposto da Fondazione Enpam - Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Piazza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza San Bernardo, n. 101;

contro

Franco Picchi, rappresentato e difeso dall'avvocato Matteo Mandoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 35/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Franco Picchi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2022 il Cons. Giovanni Tulumello e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe, il T.A.R. del Lazio, sede di Roma, ha accolto il ricorso proposto dal dott. Franco Picchi per l'annullamento della nota in data 19 maggio 2021 del Direttore Generale ENPAM che ha negato la sussistenza degli obblighi di pubblicazione richiesti dal ricorrente.

Con ricorso in appello ritualmente notificato e depositato l'ENPAM ha impugnato l'indicata sentenza.

Si è costituito in giudizio, per resistere, il ricorrente in primo grado.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'udienza camerale del 26 maggio 2022.

2. La questione dedotta all'esame del Collegio concerne l'applicazione della disciplina del c.d. accesso civico agli enti di previdenza privatizzati (e, segnatamente, all'appellante)

Il T.A.R., argomentando dalla giurisprudenza che ha distinto fra privatizzazioni in senso formale e in senso sostanziale, e rilevando come gli enti previdenziali "*pur dopo l'avvenuta privatizzazione (in chiave eminentemente formale, si ripete) sono comunque sottoposti alla vigilanza dei Ministeri del lavoro e dell'economia nonché dei Ministeri ratione materiae rispettivamente competenti*", ha ritenuto fondata la pretesa del ricorrente, in quanto "*persistono chiari indici di matrice pubblica in senso sostanziale del soggetto in questa sede intimato, sì da ritenerlo ancora sottoposto agli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti sia dalla legge n. 241 del 1990 (accesso agli atti) sia dal predetto decreto legislativo n. 33 del 2013 (c.d. accesso civico)*".

3. L'appellante ha contestato tale sentenza, deducendo *“Error in iudicando: omessa ed erronea motivazione in ordine alla ritenuta riconducibilità della Fondazione Enpam tra i soggetti tenuti agli obblighi di pubblicazione degli atti e documenti richiesti dal Dott. Picchi con istanza in data 24 marzo 2021 (precisamente carta dei servizi, costi contabilizzati e class action). Illogicità ed ingiustizia manifesta. Travisamento dei fatti, insufficienza ed illogicità della motivazione. Violazione e falsa applicazione del D. Lgs. n. 509/1994, della L. 241/1990 e del D. lgs. n. 33/2013”*.

Nello specifico, la parte appellante – oltre a lamentare una supposta carenza motivazionale della sentenza di primo grado in relazione alle difese spiegate dall'ente in quel giudizio - non nega che l'attività previdenziale e quella assistenziale ricadano in ambito pubblicistico, e come tali siano soggetti alla disciplina in questione.

Si oppone, nondimeno, all'estensione di tale ambito anche alla carta dei servizi, ai costi contabilizzati ed alla *class action*, come invece richiesto dal ricorrente in primo grado.

4, Preliminarmente osserva il Collegio che la sentenza gravata resiste alla censura con cui se ne denuncia il preteso difetto motivazionale, e con la quale reiteratamente si critica il suo essere succinta, nonché la sua asserita *“erroneità, superficialità e genericità”*.

In argomento mette conto rilevare in primo luogo l'art. 3, comma 2, del codice del processo amministrativo stabilisce – ponendo un preciso parametro - che *“Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica, secondo quanto disposto dalle norme di attuazione”*.

Inoltre in materia di accesso l'art. 116, comma 4, dello stesso codice prevede che *“Il giudice decide con sentenza in forma semplificata”*, che a norma dell'art. 74 può essere motivata mediante *“un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme”*.

Già dall'esame delle disposizioni regolanti la redazione dello specifico provvedimento si evince che la qualificazione come *“succinta”* non indica evidentemente un vizio della sentenza, ma semmai la sua rispondenza allo specifico parametro normativo.

Nel caso di specie, peraltro, non soltanto la sentenza gravata è del tutto conforme allo standard motivatorio normativamente richiesto, ma essa risulta altresì pienamente motivata con riferimento ai profili asseritamente ostativi rappresentati dalla difesa resistente nel giudizio di primo grado.

Ciò che l'appellante lamenta è in realtà il fatto che gli argomenti in quella sede rappresentati non sono stati condivisi (con motivazione che peraltro ne ha colto pienamente il senso, pur senza riportare ogni affermazione non essenziale): il che tuttavia fuoriesce, all'evidenza, dall'ambito del vizio motivazionale.

5. Venendo all'esame delle ulteriori censure, va anzitutto osservato che la disciplina dell'accesso civico generalizzato è stata oggetto di ampia ricostruzione sistematica da parte della sentenza n. 10/2020 dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato: che ne ha delineato i tratti normativi ed il rilievo, tra l'altro, sul piano della *“necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica”*.

Tale ricostruzione è stata articolata, come recentemente ricordato dalla sentenza di questa Sezione n.4735/2022, mediante *“affermazioni relative all'eccesso civico 'generalizzato' di cui all'art. 5, comma 2, citato, ma vevoli, a fortiori, per quello “semplice” di cui all'art. 5, comma 1 (...)”*.

L'art. 2-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, nel disciplinare l'ambito soggettivo di applicazione dell'accesso civico, così dispone:

“1. Ai fini del presente decreto, per “pubbliche amministrazioni” si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile:

a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;

b) alle società in controllo pubblico come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Sono escluse le società quotate come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto legislativo, nonché le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche;

c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da

pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, alle società in partecipazione pubblica come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici?.

Tale disciplina non è stata oggetto diretto di esame da parte della sentenza n. 5447/2017 di questa Sezione, relativa a fattispecie analoga, dal momento che essa è stata resa sul regime preesistente, e che il richiamo, in motivazione, al citato art. 2-bis è stato operato solo in chiave descrittiva delle nuove disposizioni, che conforterebbero l'interpretazione resa in quella sede anche con riferimento alla bozza di linee guida ANAC.

L'appellante invoca a sostegno delle proprie tesi la sentenza di questa Sezione n. 5498/2017: tale pronuncia, tuttavia, riguarda – anche sul piano della giurisdizione – il diverso tema delle modifiche statutarie, sicchè le considerazioni in quella sede svolte in merito ai profili organizzatori dell'ente non possono avere refluenza in questa sede, dove l'esegesi del parametro normativo – come meglio si dirà in seguito – chiama l'interprete ad una diversa valutazione.

6. A bene vedere, la giurisprudenza invocata dall'appellante, relativa al profilo organizzatorio, non smentisce ma anzi conferma la tesi – ritenuta dal primo giudice – della privatizzazione solo formale.

La disposizione sopra riportata perimetra l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina dell'accesso civico in relazione ad un parametro oggettivo, vale a dire alla riconducibilità ad "attività di pubblico interesse" dei relativi dati e documenti.

Il criterio, a ben vedere, assume la medesima consistenza ontologica (ancorché, come si dirà, con una peculiare accentuazione funzionale) di quello, correttamente evocato dal primo giudice, della c.d. teoria della funzionalizzazione.

A seguito del fenomeno delle privatizzazioni di enti pubblici si era anzitutto osservato come il mutamento - in senso privatistico - della veste formale degli enti, non avesse avuto, di per sé, la forza di eliminare il rilievo pubblicistico dell'attività da questi svolta, come ha lucidamente osservato la dottrina che, interrogandosi sul rapporto fra qualificazione formale e realtà sociale degli enti pubblici, ha posto in evidenza lo "scontro tra qualificazione formale e realtà sociale ed una insofferenza dell'ordinamento, inteso come comunità, a subire l'onnipotenza del legislatore (.....) o la sua indifferenza (.....) rispetto a problemi di qualificazione?.

Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993, ha chiarito - esaminando lo specifico profilo del controllo contabile - che altro è il mero mutamento della veste giuridica, ed altro è la modifica sostanziale nell'imputazione del patrimonio, tale da sottrarre la gestione finanziaria degli enti trasformati alla disponibilità dello Stato.

Inserendosi in linea di continuità con l'impostazione teorica fatta propria dalla Corte costituzionale, la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (a partire dalla decisione n. 498 del 20 maggio 1995) ha affermato che "le attuali società continuano ad essere affidatarie della cura di rilevanti interessi pubblici la cui tutela, per le ragioni perspicuamente evidenziate dalla Corte Costituzionale, non può risultare soppressa solo in conseguenza del mutamento della veste formale del soggetto giuridico che per il resto mantiene inalterate le proprie funzioni e quindi la propria connotazione pubblicistica".

7. Nella specifica materia del diritto di accesso disciplinata dalla legge n. 241 del 1990, seguendo una linea di tendenza che – coerentemente con un radicato percorso culturale maturato a seguito del processo di privatizzazione di aziende ed enti pubblici - privilegia il dato sostanziale rispetto a quello meramente formale, la giurisprudenza (Consiglio di Stato, VI sez., decisione n. 1303 del 2002), ha affermato che "Se, quindi, la ratio del riferimento normativo contenuto nel precedente art. 23, L. n. 241/90, ai concessionari di pubblici servizi è quella di garantire la trasparenza di un'attività connotata, al pari di quella propria delle tradizionali pubbliche amministrazioni, dal doveroso rispetto del principio di imparzialità, non appare coerente l'indirizzo che intende limitare l'ambito oggettivo del diritto all'accesso ai soli atti emanati dal concessionario nell'ambito del rapporto di concessione, immotivatamente escludendo, invece, tutto ciò che, pur attenendo ai rapporti del concessionario con la pubblica amministrazione o con altri concessionari o anche con privati, incide sulla concreta osservanza da parte del concessionario medesimo del dovere di imparzialità."

Sulla base di queste premesse, di un articolato esame dell'evoluzione della giurisprudenza amministrativa e del richiamo alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 466 del 1993 relativa al problema del controllo contabile, la decisione da ultimo citata ha chiarito che l'adozione del modello societario, ed il conseguente agire per atti di diritto privato, non oblitera la rilevanza

pubblicistica dell'attività di gestione del servizio pubblico, e delle attività ad essa strumentali (quali quelle relative alla gestione del personale), rispetto alle quali la connotazione pubblicistica pone un dovere di imparzialità: *“La strumentalità all'interesse pubblico sotteso alla gestione del servizio pubblico, quindi, se certo va ridimensionata allorchè il gestore sia un soggetto del tutto privato, tenuto, pur nel dovuto rispetto degli obblighi di servizio, al perseguimento di finalità sue proprie, non può non subire una scontata dilatazione quando la gestione è affidata a soggetti a forte impronta, se non addirittura a natura pubblica; si tratta, infatti, di soggetti per i quali il dovere di imparzialità riviene non solo dalla natura dell'attività espletata, ma anche dal persistente collegamento strutturale con il potere pubblico. In questa accezione allargata di strumentalità non può non rientrare l'attività in relazione alla quale è stata presentata nel caso di specie la richiesta di accesso, in prima battuta respinta dalla società odierna appellante. Ed invero, l'attività di elaborazione delle schede di valutazione personale utilizzate da Poste italiane S.p.A. in seno al procedimento volto alla compilazione di una graduatoria suscettibile di incidere sulla scelta del personale da assegnare ad una sede, anziché ad un'altra, non può non essere improntata al rispetto di quel principio di imparzialità destinato a condizionare il modus operandi dell'organismo in questione, anche per quel che attiene alle determinazioni non direttamente riguardanti la gestione, ma in qualche modo intese al perseguimento efficace dell'interesse pubblico a quella sotteso: si è al cospetto, infatti, di attività di cui non è possibile escludere l'incidenza potenziale sulla qualità di un servizio, il cui rilievo pubblicistico va valutato tenendo conto non solo della dimensione oggettiva, ma anche di quella propriamente soggettiva.”*

La veste privatistica non osta, dunque, all'esercizio dell'accesso c.d. documentale.

Questi consolidati convincimenti sono stati poi fatti propri dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella decisione n. 5 del 2005, che ha affermato l'applicabilità delle regole sull'accesso, oltre che alle Pubbliche Amministrazioni formalmente intese, anche ai soggetti privati chiamati all'espletamento di compiti di interesse pubblico, alla luce dell'art. 23 della legge n. 241 del 1990, anche in sede di processo amministrativo d'esecuzione.

Del resto, già la sentenza dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato n. 4 del 1999 aveva indicato come criterio discrezionale in materia di ostensibilità degli atti dei concessionari di pubblici servizi quello della strumentalità o meno dell'attività rispetto al perseguimento dell'interesse pubblicistico da parte della persona giuridica di diritto privato.

8. Il citato art. 2-bis qui in esame pone, come accennato, una regola analoga, stabilendo che gli enti di diritto privato attributari di funzioni di pubblico interesse sono soggetti alla disciplina dell'accesso civico nei limiti di tale ambito materiale (individuato sulla base di una connessione funzionale).

Il criterio è dunque quello della rilevanza dell'attività in relazione all'interesse pubblico.

L'appellante pretende, sotto questo profilo, di scindere le attività oggetto della domanda ostensiva del ricorrente di primo grado dall'attività istituzionale vera e propria.

La pretesa tuttavia non ha fondamento normativo, in quanto la relazione di strumentalità che lega, sul piano materiale ed organizzativo, attività apparentemente distinte ma funzionali – come quelle oggetto di contesa - ad assicurare la missione dell'ente, o comunque necessarie per il “controllo democratico” sotteso all'accesso civico (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza n. 10/2020), comporta l'assimilazione delle stesse sul piano del regime dell'accesso civico.

Come affermato recentemente – sia pure al diverso fine del riparto della giurisdizione – dalle SS.UU. civili della Corte di Cassazione nell'ordinanza n. 7645/2020, *“La nuova configurazione dell'ENPAM, trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato con autonomia gestionale, organizzativa e contabile, non ne ha intaccato, dunque, gli essenziali connotati pubblicistici. Rileva il D.Lgs. n. 509 del 1994, art. 1, comma 3, ai cui sensi “Gli enti trasformati continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati originariamente istituiti, ferma restando la obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione”. Le risorse della Fondazione sono assicurate iure imperii dall'ordinamento generale in base ad obblighi imposti da norme di diritto pubblico. L'esclusione di un intervento a carico della solidarietà generale consegue alla stessa scelta di trasformare l'Ente, in quanto implicita nella premessa che nega finanziamenti pubblici diretti o indiretti; ma l'obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione espressione della solidarietà interna ai professionisti, a vantaggio dei quali l'Ente è stato istituito - consente di convogliare risorse economiche in favore della Fondazione in adempimento di obbligazioni ex lege cui i soggetti interessati non possono liberamente sottrarsi. 6. - Considerata isolatamente, ciascuna di siffatte peculiarità potrebbe non essere ritenuta sufficiente a smentire la natura esclusivamente privata di un ente che dal sistema normativo è qualificato come fondazione di diritto privato. Senonchè, quae singula non prosunt collecta iuvant. Proprio l'insieme e l'intrinseca reciproca connessione delle suaccennate peculiarità legali - trattandosi di verificare la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti in tema di azione di responsabilità esercitabile nei confronti degli organi e dipendenti dell'ENPAM, ed avuto riguardo alle finalità di pubblica tutela per le quali il legislatore ha istituito quella speciale giurisdizione - vale a persuadere che la trasformazione operata dal D.Lgs. n. 509 del 1994, ha lasciato immutato il carattere*

pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dall'ENPAM. L'Ente svolge una attività pubblica che si colloca nel quadro dell'art. 38 Cost., che prevede la funzione di previdenza e di assistenza obbligatoria e lo svolgimento di questo compito attraverso organi od istituti predisposti o integrati dallo Stato. La privatizzazione dell'Ente rappresenta una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo".

Se un tale approccio vale ai fini dell'individuazione della giurisdizione contabile come sede competente per le azioni di responsabilità, *a fortiori* un simile criterio ermeneutico, che correttamente stigmatizza l'approccio atomistico e al contrario valorizza la necessaria unitarietà degli indici normativi del regime dell'attività (dai quali risulta l'assenza di un regime di piena autonomia, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante), condiziona l'esito dell'indagine relativa alla (in)scindibilità di segmenti di attività al fine della loro esclusione dall'accesso civico.

9. L'appellante poggia le proprie ragioni sull'affermazione per cui l'ente "*ferma la missione istituzionale di cura dell'interesse pubblico alla garanzia delle prestazioni di previdenza e assistenza a favore dei professionisti – conserva, per ogni altro ambito della propria attività, la propria connotazione privatistica (cfs.: Cons. di Stato sent. n. 4882/2014)*".

Ora, in disparte il rilievo che la sentenza invocata concerne altro ente, e che la stessa è relativa ad un problema di riparto della giurisdizione, essa nondimeno in motivazione afferma che "*la trasformazione operata dal d.lgs. n. 509 del 1994 ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli enti in esame, che conservano una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico: è a tale attività, e alla connessa rilevanza, che si correlano il potere di ingerenza e di vigilanza ministeriale e il controllo della Corte dei conti, anche in considerazione che il finanziamento connesso con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali, insieme alla obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione, garantiti agli enti previdenziali privatizzati dall'art. 1 comma 3 del predetto decreto legislativo, valgono a configurare un sistema di finanziamento pubblico, sia pure indiretto e mediato attraverso risorse comunque distolte dal cumulo di quelle destinate a fini generali. E' quindi l'attività degli enti previdenziali privatizzati ad avere rilievo pubblicistico: ma tale conclusione non impinge sulla natura della loro personalità giuridica, che il d.lgs. n. 509 attrae inequivocabilmente nella sfera privatistica".*

Il richiamo, dunque, conferma letteralmente la tesi posta a fondamento della sentenza gravata: quella per cui l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato non oblitera la natura pubblicistica dell'attività svolta.

Non è in discussione il fatto che le attività di cui si discute siano poste in essere da un soggetto (formalmente) di diritto privato, né che le stesse abbiano (formale) veste privatistica: ciò che non è condivisibile è la successiva deduzione (tauto)logica per cui tali attributi sarebbero sufficienti per affermarne, per ciò solo, l'estraneità all'ambito dell'accesso civico.

Per tale ragione, il fatto che la sentenza da ultimo citata affermi la sussistenza della giurisdizione ordinaria in relazione alle vicende relative alla vendita del patrimonio immobiliare (in quanto "*La vendita del patrimonio immobiliare rientra nella sfera di capacità propria della persona giuridica privata e non ha attinenza con l'attività previdenziale in forza della quale alla Cassa è riconosciuto rilevo pubblicistico*"), non autorizza l'automatica esportabilità di un simile principio nella materia in esame: posto che il regime normativo dell'accesso civico è funzionale alla tutela di un interesse che è indifferente alle forme (pubblicistiche o privatistiche) dei singoli atti di gestione, essendo radicato sulla diversa nozione di "attività di interesse pubblico", il che non esclude dunque l'accesso civico ad attività dell'ente privatizzato che, pur avendo veste (e conseguente regime: anche giurisdizionale) formalmente privata, siano connesse alla complessiva gestione dell'ente stesso, e come tali incidano sull'attività di interesse pubblico soggetta all'accesso civico.

L'attributo formale non è dunque decisivo a fronte del diverso rilievo sostanziale dell'attività, in quanto connessa alla gestione complessiva dell'ente.

Del resto, può predicarsi in relazione agli enti privatizzati, che continuano ad esercitare le medesime funzioni di pubblico interesse loro attribuite in quanto enti pubblici, il principio che dottrina e giurisprudenza hanno elaborato in materia di (limitata) capacità di diritto privato degli enti pubblici economici [positivizzato, per le cc.dd. società strumentali, dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ed abrogato dall'art. 28, comma 1, lett. d), del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175]: il ricorso agli atti di autonomia negoziale è, per tali enti, comunque subordinato alla sussistenza di un vincolo (sostanziale) finalistico, correlato alla funzione statutaria, connessa alla tutela di interessi superindividuali.

Per cui non può, in assoluto, ipotizzarsi un'attività privatistica del tutto libera, e non concepita come mezzo a fine rispetto alla missione istituzionale dell'ente.

D'altra parte l'appellante non ha fornito specifici e concreti argomenti od elementi per dimostrare che i settori oggetto della pretesa sarebbero del tutto avulsi dall'attività pubblicistica dell'ente (come tali, non soggetti ad accesso civico), essendosi

limitato all'affermazione per cui in tale attività rientrerebbero soltanto le prestazioni previdenziali ed assistenziali (con esclusione di ogni altro settore gestionale).

In argomento giova ricordare che, come ben chiarito dalla sentenza n. 10/2022 dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, *“Se il nostro ordinamento ha ormai accolto il c.d. modello FOLA non è l'accesso pubblico generalizzato degli atti a dover essere, ogni volta, ammesso dalla legge, ma sono semmai le sue eccezioni a dovere rinvenire un preciso, tassativo, fondamento nella legge”*.

La prospettazione dell'appellante del resto appare condizionata da un'impostazione – diffusamente esplicitata alle pagine 16 e seguenti del ricorso in appello – ancorata alla disciplina dell'accesso documentale (benché si riconosca che tale disciplina non sia stata *“invocata dal Dott. Picchi nella sua istanza né tantomeno nel ricorso ex art. 116 c.p.a.”*).

Peraltro se elemento comune alle due discipline è il criterio della natura pubblicistica dell'attività dei soggetti privati tenuti all'ostensione (in punto di perimetrazione dell'oggetto del diritto), non del tutto coincidente è, nei due diversi ambiti disciplinari, la declinazione dello stesso, in ragione della differenza fra i due istituti sul piano funzionale.

Il collegamento con l'interesse pubblico va infatti inteso certamente in modo più intenso in materia di accesso civico, in ragione della connotazione normativa e delle caratteristiche funzionali dell'istituto, come ricostruite dalla citata sentenza n. 10/2020 dell'Adunanza Plenaria.

10. L'appellante lamenta ancora che l'accoglimento della pretesa del ricorrente *“comporterebbe una radicale destabilizzazione di tutto l'ordinamento normativo ed istituzionale che regola il funzionamento delle Casse nonché un utilizzo del tutto distorto di uno strumento nato per tutelare posizioni del tutto diverse, sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo”*

A tale argomentazione, giustamente definita antistorica dall'appellato, ha peraltro già fornito risposta, ancora una volta, l'articolata ricostruzione operata con la già citata sentenza n. 10/2020 dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato, ai punti 36.2. e seguenti della motivazione (che il Collegio condivide e alla quale rinvia), laddove si sono indicate le ragioni per cui *“Non deve nemmeno essere drammatizzato l'abuso dell'istituto, che possa condurre a una sorta di eccesso di accesso”*.

11. Quanto, infine, alle difformi conclusioni cui sul punto sono giunte le “Nuove Linee Guida ANAC” invocate dall'appellante, è sufficiente sul punto richiamare la già citata sentenza n. 5447/2017 di questa Sezione nella parte in cui ha ribadito *“la non vincolatività di tali orientamenti”*.

12. Il ricorso in appello è infondato, e come tale deve essere respinto.

Sussistono le condizioni di legge, avuto riguardo alla parziale novità della questione dedotta, per disporre la compensazione fra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Noccelli, Presidente FF

Raffaello Sestini, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Tulumello

IL PRESIDENTE
Massimiliano Noccelli