CONTRIBUTO DIVULGATIVO

Accesso difensivo agli atti concorsuali: il mero richiamo alle esigenze difensive non basta

Antonio Angelo Romeo
Università telematica e-Campus

IDENTIFICATIVO
Contributo n. 12109
ISSN 2421-7123

LICENZA
CC BY-NC-ND 4.0

STORIA EDITORIALE
Pubblicato il 10 novembre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE
ANTONIO ANGELO ROMEO, *Accesso difensivo agli atti concorsuali: il mero richiamo alle esigenze difensive non basta*, in Riv. Cammino Diritto, ISSN 2421-7123.

ABSTRACT

La sentenza del Consiglio di Stato, sez. VII, 5 ottobre 2026, n. 7318, conferma il diniego di accesso agli elaborati di oltre cento candidati del concorso per dirigenti scolastici, chiesto congiuntamente da quaranta concorrenti non ammessi, ribadendo che il generico richiamo alle esigenze difensive non basta a fondare l'accesso ex art. 24, comma 7, l. n. 241/1990. Il contributo esamina il vaglio di strumentalità delineato dall'Adunanza plenaria n. 4/2021 e la lettura bilaterale dei doveri di collaborazione e buona fede di cui all'art. 1, comma 2-bis, che la Sezione impiega per porre un onere di collaborazione a carico del richiedente.

Judgment no. 7318 of 5 October 2026 of the Council of State, Section VII, upholds the refusal of access to the written papers of more than one hundred candidates in the competition for school heads, jointly requested by forty unsuccessful candidates, reaffirming that a generic reference to defence needs is not sufficient to ground access under Article 24(7) of Law no. 241/1990. The paper examines the review of the instrumental link outlined by the Plenary Assembly of the Council of State in judgment no. 4/2021 and the bilateral reading of the duties of cooperation and good faith under Article 1(2-bis), which the Section relies on to place a burden of cooperation on the applicant.

SOMMARIO

1. Premessa . . . 3
2. La vicenda . . . 3
3. L'accesso difensivo e i suoi limiti . . . 4
4. La decisione: vaglio rigoroso e buona fede del privato . . . 5
4.1. Il vaglio di strumentalità di fronte alle istanze «massive» . . . 5
4.2. La buona fede come dovere anche del cittadino . . . 5
4.3. L'applicazione al caso e il confronto con il precedente del 2026 . . . 5
5. Qualche rilievo critico . . . 6
5.1. Un onere di collaborazione proporzionato . . . 6
5.2. La debolezza dell'argomento numerico . . . 6
5.3. Il limite dei cinque elaborati e l'asimmetria informativa . . . 7
6. Conclusioni . . . 7

1. Premessa

Chi partecipa a un concorso pubblico e non supera una prova ha, di regola, il diritto di conoscere gli atti della procedura, compresi gli elaborati degli altri candidati, per verificare se la valutazione ricevuta sia stata corretta e, se necessario, contestarla in giudizio. È il cosiddetto accesso difensivo, che l'art. 24, comma 7, della Legge n. 241 del 7 agosto 1990, garantisce quando la conoscenza dei documenti è necessaria per curare o difendere i propri interessi giuridici.

Questo diritto, tuttavia, non è illimitato[1]. Con la sentenza 5 ottobre 2026, n. 7318, la settima Sezione del Consiglio di Stato ha ritenuto legittimo il diniego opposto a un'istanza con cui quaranta candidati al concorso per dirigenti scolastici chiedevano, congiuntamente, di accedere agli elaborati di tutti i concorrenti che avevano superato la prova scritta: oltre cento documenti, a fronte di un generico richiamo alle esigenze di difesa nel giudizio già pendente.

La pronuncia merita attenzione per due ragioni. La prima è che applica con rigore il principio, affermato dall'Adunanza plenaria, secondo cui il nesso tra i documenti richiesti e la difesa deve essere oggetto di una verifica effettiva da parte dell'amministrazione. La seconda, più innovativa, è che fonda questa conclusione anche sui doveri di collaborazione e buona fede introdotti nel 2020 tra i principi generali dell'azione amministrativa, leggendoli come doveri che gravano non solo sulla pubblica amministrazione, ma anche sul cittadino che a essa si rivolge.

Nelle pagine che seguono si ricostruisce la vicenda, si inquadra la decisione nel sistema dell'accesso difensivo e si propongono alcune osservazioni critiche, con un'attenzione particolare alle indicazioni pratiche che ne derivano per candidati e amministrazioni.

2. La vicenda

La pronuncia trae origine dal concorso per dirigenti scolastici indetto dal Ministero dell'istruzione e del merito con decreto direttoriale 18 dicembre 2023, n. 2788. Quaranta candidati del contingente assegnato alla Regione Veneto, non ammessi alle fasi successive per non aver raggiunto il punteggio minimo di 70/100 nella prova scritta, presentavano il 24 ottobre 2025 un'unica istanza di accesso ai sensi degli artt. 22 ss. della Legge n. 241 del 7 agosto 1990. Oggetto dell'istanza erano i verbali recanti i criteri di valutazione, i verbali e le schede di correzione e gli elaborati di tutti i candidati utilmente collocati nella graduatoria di merito regionale. A fondamento della richiesta gli istanti ponevano le esigenze difensive connesse al giudizio, già pendente davanti al TAR Lazio, avverso la loro esclusione.

L'Ufficio scolastico regionale per il Veneto riscontrava negativamente l'istanza. Quanto ai criteri di valutazione, osservava che essi erano già consultabili in via telematica. Per il resto, riteneva la domanda inammissibile, in quanto formulata in modo collettivo e indistinto, senza l'indicazione del punteggio conseguito da ciascun istante. In assenza di tale dato, secondo l'Amministrazione, non era possibile individuare l'interesse diretto, concreto e attuale del singolo alla conoscenza degli elaborati altrui, sicché l'istanza finiva per tradursi in un controllo generalizzato dell'attività amministrativa. L'Ufficio si dichiarava tuttavia disponibile a consentire l'accesso a un numero ristretto di elaborati, indicativamente cinque per candidato, compresi in una forbice di punteggio rilevante rispetto al voto ottenuto da ciascuno, a fronte di richieste individuali e circostanziate.

Il ricorso proposto avverso il diniego ex art. 116 c.p.a. veniva respinto dal TAR Veneto[2], che condivideva la qualificazione dell'istanza come preordinata a un controllo generalizzato, valorizzandone il tenore

1. *Consiglio di Stato, sez. VII, 5 ottobre 2026, n. 7318, in www.giustizia-amministrativa.it.*

letterale, la presentazione collettiva da parte di quaranta soggetti e il carattere massivo della documentazione richiesta. Il giudice di primo grado escludeva, inoltre, che gli istanti avessero dimostrato il nesso di strumentalità tra i documenti e la difesa nel giudizio pendente.

In appello, i ricorrenti lamentavano la violazione dell'art. 24, comma 7, l. n. 241/1990, sostenendo che l'istanza riguardava una singola procedura e atti specificamente individuati, che essa proveniva da soggetti in posizione qualificata in quanto partecipanti al concorso, e che nessun aggravio per l'Amministrazione era stato dimostrato. Richiamavano, inoltre, la precedente decisione della stessa Sezione n. 3406 del 30 aprile 2026, che aveva accolto un'istanza analoga relativa alla medesima procedura per la Regione Emilia-Romagna.

3. L'accesso difensivo e i suoi limiti

L'accesso ai documenti amministrativi spetta, ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, a chi abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto. All'interno di questa disciplina, l'art. 24, comma 7, riserva una tutela rafforzata al cosiddetto accesso difensivo: «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». La formula esprime il collegamento tra il diritto di accesso e il diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost., ed è per questo che l'accesso difensivo prevale, entro certi limiti, perfino sulle esigenze di riservatezza dei terzi.

La forza dell'istituto, tuttavia, ha un presupposto preciso. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, prima con le sentenze nn. 19, 20 e 21 del 2020[3] e poi con la sentenza n. 4 del 2021[4], ha chiarito che l'accesso difensivo richiede un nesso di strumentalità necessaria tra i documenti richiesti e la situazione giuridica che l'istante intende tutelare. Da ciò scaturiscono due conseguenze. La prima è rappresentata dall'insufficienza, nell'istanza, di un generico riferimento a esigenze probatorie o difensive, sia nel caso in cui il giudizio sia già pendente sia in quello in cui debba essere ancora instaurato, pertanto, il richiedente deve indicare in maniera specifica gli elementi che consentono all'amministrazione di verificare l'esistenza del nesso. La seconda, che bilancia la prima, è invece rappresentata dalla circostanza che sia l'amministrazione che il giudice non possono spingersi a valutare se il documento abbia carattere di adeguatezza o abbia carattere decisivo nel processo e, pertanto, il vaglio riguarderà esclusivamente la pertinenza del documento rispetto alla pretesa e non anche la fondatezza della pretesa stessa.

Nelle procedure concorsuali questo schema si applica con una particolarità. La giurisprudenza ha da tempo osservato che il concorso non instaura soltanto un rapporto bilaterale tra il candidato e l'amministrazione, ma anche un rapporto tra i candidati, perché la valutazione di ciascuno avviene inevitabilmente in relazione a quella degli altri. Da questo «giudizio di relazione» discende la regola per cui il candidato può accedere anche agli elaborati degli altri concorrenti. Gli elaborati, una volta acquisiti alla procedura, sono destinati per loro natura al confronto, e gli altri candidati non possono opporre, di regola, una particolare esigenza di riservatezza[5]. È su questa base che la stessa settima Sezione, pochi mesi prima della pronuncia in commento, aveva ritenuto illegittimo il diniego parziale opposto a un candidato escluso dal medesimo concorso per dirigenti scolastici, nel contingente dell'Emilia-Romagna, che chiedeva copia di tutti gli elaborati dei candidati ammessi[6].

2. *TAR Veneto, sez. IV, n. 401/2026, in www.giustizia-amministrativa.it.*
3. *Cons. St., Ad. plen., 25 settembre 2020, nn. 19, 20 e 21, in* www.giustizia-amministrativa.it.
4. *Cons. St., Ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4, in* www.giustizia-amministrativa.it.
5. *Cfr. TAR Trentino-Alto Adige, Bolzano, sez. I, 13 dicembre 2011, n. 390.*
6. *Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2026, n. 3406, in* www.giustizia-amministrativa.it.

Il diritto di accesso incontra però un limite generale, sancito dall'art. 24, comma 3: «non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni». La previsione normativa esaminata distingue "l'accesso documentale" il quale presuppone un interesse qualificato e "l'accesso civico" concepito per una forma di trasparenza diffusa. Su questo confine rappresentato dal limite tra l'accesso difensivo legittimo - anche ampio - e il divieto di controllo generalizzato si pone la sentenza n. 7318 del 2026.

4. La decisione: vaglio rigoroso e buona fede del privato

4.1. Il vaglio di strumentalità di fronte alle istanze «massive»

Il Consiglio di Stato respinge l'appello muovendo proprio dalla sentenza dell'Adunanza plenaria n. 4 del 2021, che peraltro gli stessi appellanti avevano richiamato a proprio favore. Da quel precedente il Collegio trae il principio per cui la strumentalità dell'accesso rispetto al diritto di difesa deve essere sottoposta a un vaglio rigoroso da parte dell'amministrazione che detiene i documenti[7].

Secondo la Sezione, l'esigenza di questo vaglio emerge con particolare evidenza quando l'istanza è «massiva», cioè riguarda una mole ingente di documenti. In questa prospettiva, il divieto di controllo generalizzato di cui all'art. 24, comma 3, viene letto non come un limite estraneo all'accesso, ma come l'espressione di un bilanciamento interno al sistema: da un lato l'ampiezza con cui la legge riconosce il diritto di accesso, quale strumento di attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento; dall'altro l'esigenza dell'amministrazione di non essere gravata da oneri eccessivi, quando l'istanza non sia sorretta da effettive esigenze di tutela giurisdizionale. Il divieto, in altre parole, non colpisce le istanze ampie in quanto tali, ma le istanze ampie che non spiegano perché devono esserlo.

4.2. La buona fede come dovere anche del cittadino

Il passaggio più significativo della motivazione è quello successivo. La Sezione afferma che la prospettiva appena descritta è, oggi, rafforzata dall'art. 1, comma 2-bis, della L. n. 241 del 1990, introdotto nel 2020[8], secondo il quale i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede.

Tale norma è stata interpretata soprattutto come una forma di garanzia per il privato ed è rappresentata dal vincolo di piena correttezza che deve gravare sull'amministrazione e dalla tutela del legittimo affidamento del cittadino. La sentenza esaminata, invece, sottolinea la «previsione bilaterale»: il dovere di collaborazione e buona fede deve gravare anche sulla parte privata del rapporto. Questo dovere, qualora applicato all'accesso difensivo, impone, al richiedente, di mettere l'amministrazione ricevente nelle condizioni di verificare l'effettivo nesso tra i documenti richiesti e le esigenze di difesa dichiarate. Da ciò ne consegue un onere di collaborazione che si concretizza nel fatto che chi chiede di accedere a molti documenti deve fornire gli elementi che consentano di selezionarli. Tale rigore che è richiesto dalla Adunanza Plenaria non rimane, in tal modo, un mero parametro astratto di valutazione affidato all'amministrazione, bensì diventa una precisa regola di comportamento che coinvolge le parti coinvolte nel procedimento.

4.3. L'applicazione al caso e il confronto con il precedente del 2026

Calati questi principi nella vicenda concreta, il Collegio osserva che gli appellanti si erano sottratti al dovere di collaborazione. L'istanza si limitava a dichiarare che gli atti del concorso erano stati impugnati e

7. *Cons. St., sez. VII, 5 ottobre 2026, n. 7318, punto 4 in diritto, in* www.giustizia-amministrativa.it.

che, per difendersi in quel giudizio, era necessario avere copia degli elaborati di tutti i candidati che avevano superato la prova. L'amministrazione, invece, aveva indicato una via intermedia: l'accesso a un numero contenuto di elaborati per ciascun istante, indicativamente cinque, scelti in relazione al voto riportato da ciascuno. A questa proposta, che la Sezione giudica coerente con il bilanciamento tra gli interessi in gioco, gli istanti non avevano dato seguito, né avevano offerto in giudizio elementi per dimostrare perché fossero necessari gli elaborati di tutti gli oltre cento candidati ammessi.

Resta da spiegare perché, nella stessa procedura concorsuale, la Sezione avesse pochi mesi prima accolto un'istanza analoga relativa al contingente dell'Emilia-Romagna[9]. Il Collegio individua due elementi di differenza. Il primo è numerico: in quel caso gli istanti erano due, qui quaranta. Il secondo è procedimentale: nel caso veneto l'amministrazione aveva chiesto agli istanti di precisare il loro interesse concreto, indicando il voto conseguito da ciascuno, senza ottenere risposta. Proprio quella mancata risposta aveva impedito lo svolgimento del vaglio rigoroso richiesto dalla Plenaria.

L'appello è stato quindi respinto, con compensazione delle spese in ragione della natura delle questioni trattate.

5. Qualche rilievo critico

5.1. Un onere di collaborazione proporzionato

L'esito della pronuncia appare condivisibile, e lo è soprattutto per il modo in cui si era comportata l'amministrazione. L'Ufficio scolastico regionale non si era limitato a un diniego: aveva reso consultabili i criteri di valutazione, si era dichiarato disponibile a ostendere un numero contenuto di elaborati per ciascun istante e aveva chiesto un'informazione precisa, il voto conseguito da ciascuno. In questo modo l'amministrazione aveva esercitato, per la propria parte, quel dovere di collaborazione che la sentenza riferisce al privato. La sua condotta richiama del resto strumenti già previsti dall'ordinamento: la possibilità per il responsabile del procedimento di chiedere la rettifica di istanze erronee o incomplete[10] e, nello specifico dell'accesso, l'obbligo per l'amministrazione di segnalare al richiedente l'irregolarità o l'incompletezza della richiesta[11].

Conta anche la natura dell'informazione richiesta. Il voto riportato nella prova è un dato che ciascun candidato conosce e che può comunicare senza sforzo, pertanto, chiedere tale informazione non significa valutare se il ricorso pendente sia fondato, né se gli elaborati degli altri candidati saranno decisivi in giudizio, le quali rappresentano, secondo l'Adunanza Plenaria, valutazioni precluse all'amministrazione, bensì significa solo acquisire l'elemento minimo per capire quali documenti siano pertinenti alla posizione di ciascun candidato. In questo senso la buona fede bilaterale non esprime un restringimento all'accesso difensivo, invece rende possibile l'esercizio ordinato.

5.2. La debolezza dell'argomento numerico

Qualche riserva merita, invece, il primo degli elementi con cui il Consiglio di Stato distingue il caso dal precedente del 2026, rispetto all'elemento numerico e cioè il fatto che i richiedenti fossero quaranta anziché due. Il diritto di accesso è un diritto individuale e la presentazione congiunta di quaranta istanze

8. *Comma inserito dall'art. 12, comma 1, lett. a), del D. L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.*
9. *Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2026, n. 3406, cit.*
10. *Art. 6, comma 1, lett. b), L. n. 241/1990.*
11. *Art. 6, comma 5, D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.*

non trasforma quaranta interessi difensivi in un controllo generalizzato, in quanto ogni ricorrente avrebbe potuto presentare la propria domanda in maniera separata e con lo stesso contenuto.

C'è poi un'osservazione più concreta. I documenti richiesti erano, in entrambi i casi, gli elaborati dei candidati che avevano superato la prova. La mole da ostendere dipende dal numero di questi candidati, non dal numero di chi chiede l'accesso: oltre cento elaborati restano oltre cento sia che li domandino due persone sia che li domandino quaranta. Un'istanza collettiva, anzi, consente all'amministrazione di gestire un unico procedimento invece di quaranta. Se il numero degli istanti diventasse di per sé un indice di controllo generalizzato, il rischio sarebbe di incentivare la frammentazione delle istanze, con un effetto opposto a quello di contenimento degli oneri cui la sentenza mira.

Il vero fondamento della decisione sta quindi nel secondo elemento: la mancata risposta alla richiesta di precisazione. È questo, e non il dato numerico, il criterio che dovrebbe orientare i casi futuri.

5.3. Il limite dei cinque elaborati e l'asimmetria informativa

La soglia dei cinque elaborati, suggerita dall’amministrazione e giudicata ragionevole dal Collegio, invece, merita un discorso a parte. L’idea che sorregge tale decisione rappresenta una soluzione di buon senso in quanto fondata sull'idea che il termine di paragone più significativo sia rappresentato da chi ha ottenuto un punteggio superiore rispetto al ricorrente. Vi è da evidenziare che, proprio la fondatezza legata al buon senso non rappresentando una previsione normativa non può essere assunta come valore di un limite invalicabile. Alcune censure per loro natura impongono un confronto più esteso si pensi, ad esempio, alla disparità nell'applicazione dei criteri di correzione tra diverse sottocommissioni ovvero alla violazione dell'anonimato e che possono rendere rilevanti anche elaborati valutati in modo molto distante.

La sentenza, a ben vedere, non lo esclude: rimprovera agli istanti di non aver offerto elementi a sostegno della necessità di accedere a tutti gli elaborati, non afferma che un accesso più ampio sia in ogni caso illegittimo. La soglia va dunque intesa come una misura di partenza, superabile da una motivazione specifica.

A fronte di ciò, pertanto, vi è la necessità, infine, di evitare che l'onere di collaborazione venga convertito in un ostacolo per chi non ha ancora le informazioni necessarie. Infatti, il candidato chiede gli atti, all’amministrazione, proprio perché non conosce la natura del possibile vizio della valutazione. Pertanto, la pretesa che il candidato descriva in anticipo il vizio che intende far valere significherebbe chiedergli ciò che solo l'accesso può rivelare. In tale prospettiva non può non evidenziarsi che il limite dell'onere si trova nei dati che il richiedente possiede o che può ragionevolmente conoscere, come, ad esempio, il proprio voto, la propria posizione e il tipo di censura proposta nel ricorso e, perciò, se la soluzione della Sezione, rimane entro questo perimetro risulta pienamente equilibrata oltre ciò, invece, rischierebbe di svuotare totalmente la tutela rafforzata dell'art. 24, comma 7.

6. Conclusioni

La sentenza n. 7318 del 2026 non restringe l'accesso difensivo nelle procedure concorsuali, ma ne precisa le condizioni di esercizio. Il candidato che non ha superato una prova conserva il diritto di conoscere gli elaborati degli altri concorrenti, in ragione del giudizio di relazione che caratterizza ogni concorso. Quando però chiede l'accesso a una mole ingente di documenti, deve mettere l'amministrazione in condizione di verificare il collegamento tra quei documenti e la propria difesa. Con ciò, pertanto, tanto più ampia è la richiesta, tanto maggiormente deve essere specificata la motivazione.

L’aspetto più rilevante della pronuncia è rappresentato dall’interpretazione sull’uso dell'art. 1, comma 2-bis, della Legge n. 241 del 1990 come fonte di doveri anche per il cittadino. Tale lettura potrebbe essere

destinata ad avere seguito oltre la materia dell'accesso ma deve avere un’applicazione cautelativa, in quanto l'obbligo di collaborazione può riguardare solo le informazioni che sono già in possesso del privato o che può ragionevolmente procurarsi senza trasformarsi, invece, in una prova anticipata dei vizi che solo i documenti richiesti potrebbero rivelare. In maniera analoga, il numero dei richiedenti non dovrebbe avere rilevanza autonoma, in quanto ciò che conta è la possibilità di verificare il vaglio di strumentalità.

A seguito della decisione del Collegio, pertanto, derivano indicazioni pratiche per entrambe le parti.

Per i candidati e i loro difensori, conviene formulare istanze individualizzate anche quando sono presentate in forma collettiva, indicando per ciascun richiedente il punteggio ottenuto, la posizione in graduatoria e il tipo di censura proposta o che si intende proporre, invece, se la richiesta è volta verso l’interesse di tutti gli elaborati, occorre spiegare per quale ragione un confronto più ristretto non sarebbe sufficiente.

Per le amministrazioni, tale vicenda indica, invece, un modello di condotta che chiarisce che di fronte a un’istanza massiva e generica, un diniego totale espone l’amministrazione a un rischio molto maggiore di annullamento in giudizio. È preferibile, pertanto, il rilascio di una risposta articolata che consenta nell’immediatezza l’accesso agli atti la cui pertinenza è evidente e che predisponga l’invito per il richiedente di precisare la domanda per il resto e che spieghi, in modo puntuale, le ragioni dei limiti posti all’ostensione. È proprio tale condotta, tenuta nel caso di specie dall’Ufficio scolastico regionale, ad aver reso il diniego resistente al sindacato del giudice.

In tale specifico equilibrio tra diritto di difesa, buon andamento e collaborazione reciproca si trova il senso della pronuncia e cioè l'accesso difensivo resta un diritto forte, ma non dispensa chi lo esercita dal dire a che cosa gli serve.