



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 15273 del 2025, proposto da  
Luca Rondi, rappresentato e difeso dagli avvocati Eleonora Celoria, Marylanda  
Abdullaj, Lorenzo Figoni, con domicilio fisico eletto presso lo studio Eleonora Celoria  
in Torino, via Susa 32;

***contro***

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale Dello Stato, domiciliataria *ex lege* in  
Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per l'annullamento***

Ricorso ex art. 116 CPA per l'annullamento e la revoca del provvedimento di diniego  
dell'accesso civico generalizzato emesso dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per

le Libert  Civili e l'Immigrazione del 4.11.2025 - protocollo 0009524, comunicato a mezzo PEC in pari data, con cui   stata negata l'ostensione del Piano di Attuazione Nazionale (PAN) italiano del Patto Europeo sull'Asilo e la Migrazione presentato dall'Italia, nonch  tutta la documentazione allegata e gli eventuali aggiornamenti del Piano;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2026 il dott. Giovanni Mercone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### ***MOTIVAZIONI***

Considerato che:

- parte ricorrente ha impugnato il provvedimento di diniego dell'accesso civico generalizzato emesso dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libert  Civili e l'Immigrazione, il 4.11.2025, con cui   stata negata l'ostensione, anche solo parziale, al Piano di Attuazione Nazionale (d'ora in poi PAN) predisposto dall'Italia in attuazione del Piano Europeo sull'asilo e la migrazione adottato in data 14.5.2024, nonch  l'accesso a tutta la documentazione allegata e agli eventuali aggiornamenti del Piano;

- tale atto di diniego   stato fondato su plurime ragioni e, in particolare, sulla circostanza che: A) il PAN conterrebbe informazioni che attengono alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico (cfr. art. 5 bis co. 1 lett. a D. Lgs. n. 33/2013); B) il PAN conterrebbe altresì informazioni la cui conoscenza pu  pregiudicare le relazioni internazionali (cfr. art. 5 bis co. 1 lett. d D. Lgs. n. 33/2013); C) il PAN sarebbe, inoltre, un provvedimento che afferisce alla formazione di atti normativi,

amministrativi generali e di pianificazione e di programmazione (cfr. art. 24 co. 1 lett. c l. 241/1990 e art. 5 co. 1 lett. a D.M. 16.3.2022 del Ministero dell'Interno); D) si tratterebbe di un atto afferente all'attività di polizia (cfr. art. 3 D.M. n. 415/1994);

- dunque, come ribadito pure dall'Avvocatura di stato, vi sarebbe nella specie, sia un divieto oggettivo all'accesso civico generalizzato (tenuto conto della natura del documento del quale è stata chiesta l'ostensione), sia un divieto attinente al contenuto di tale atto (si pensi, evidenzia l'Avvocatura di stato, alla individuazione delle zona di frontiera), come evidenziato anche da un parere del 17.1.2025 emesso dal Ministero della Giustizia, Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;

- parte ricorrente, dopo aver specificato la propria attività professionale e le ragioni della richiesta di accesso civico, ha mosso plurime censure avverso il diniego all'ostensione, chiedendone in subordine una visione anche solo parziale;

- l'art. 5 co. 2 D. Lgs., allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, attribuisce a chiunque il diritto di accedere ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli già oggetto di un obbligo di pubblicazione ai sensi del D. Lgs. 33/2013 (c.d. accesso civico generalizzato);

- l'art. 5 bis D. Lgs. cit. prevede, tuttavia, alcuni limiti ai commi 1, 2 e 3; i limiti di cui ai co. 1 e 2 e quelli di cui al co. 3 dell'art. 5 bis cit. si pongono, però, su due piani diversi, sia quanto ad estensione che quanto a presupposti; in particolare, per rifiutare l'accesso civico generalizzato ai sensi dei citati co. 1 e 2 (tutela di interessi pubblici o privati di rilievo ordinamentale), l'amministrazione procedente deve indicare quale sia il "concreto pregiudizio" che corrono tali interessi e non può più opporre tali limiti quando termina il periodo temporale "nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato" (così il co. 5 dell'art. 5 bis cit.); mentre, per rifiutare l'accesso civico generalizzato ai sensi del citato co. 3, è sufficiente che il documento di cui si

chiede l'ostensione sia ricompreso in una delle categorie di atti ivi indicati (tra questi vengono menzionati anche gli atti di cui all'art. 24 co. 1 l. 241/1990);

- fatta questa premessa sul quadro normativo, preliminarmente è necessario evidenziare che il PAN, come risulta dal Piano di Attuazione Comune redatto dalla Commissione Europea il 12.6.2024, è un documento, oltre che fondamentale nella nuova strategia di politica comune in tema di migrazione ed asilo, soprattutto complesso, perché riferito a diversi ambiti ("10" in totale); nello specifico, pure se in sintesi, ogni Stato dell'U.E.: 1) dovrà predisporre misure volte ad adeguare la propria normativa e le proprie strutture per consentire il corretto funzionamento dell'Eurodac (ossia il sistema comune di informazione sulla migrazione e sull'asilo); 2) rivedere il sistema di gestione dei flussi migratori alle frontiere esterne dell'U.E., al fine di garantire l'assorbimento di una certa quantità (adeguata) di domande di asilo e rimpatri; 3) ripensare il sistema di accoglienza interno; 4) adeguare le procedure interne sul diritto di asilo a quanto previsto dal relativo regolamento dell'U.E.; 5) predisporre una organizzazione che dia luogo a rimpatri effettivi; 6) predisporre un sistema di ripartizione equo ed efficiente tra gli Stati membri con riferimento alla gestione delle domande di protezione internazionale; 7) adottare adeguate misure di solidarietà; 8) pianificare misure di gestione delle emergenze; 9) adeguare i sistemi interni alle garanzie previste dal Patto comune per i richiedenti protezione internazionale e le persone con esigenze specifiche; e infine 10) potenziare i percorsi di inclusione e integrazione;

- l'atto in questione ha, dunque, un'essenza composita: ricognitiva (nella parte in cui si richiede di fotografare lo stato attuale della situazione migratoria in Italia e la gestione della stessa), dispositiva o programmatica (nella parte in cui è finalizzato a stabilire le modifiche normative ed organizzative da effettuare nel prossimo futuro, in vista dell'attuazione del Piano) e finanziaria (perché il tutto dovrà avvenire in forza delle risorse a disposizione);

- alla luce del predetto contenuto multiforme e del quadro normativo già descritto, il ricorso è fondato nei termini che seguono;
- innanzitutto, non può ritenersi che l'atto in questione, per quanto sopra, sia un atto che afferisce alla "formazione" di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, con la conseguenza che non si ritiene operante il divieto all'accesso civico generalizzato previsto dall'art. 5 bis co. 3 D. Lgs. n. 33/2013, nella parte in cui richiama l'art. 24 co. 1 l. 241/1990 e, di conseguenza, anche l'art. 5 co. 1 lett. a D.M. 16.3.2022 del Ministero dell'Interno; in effetti, per atto attinente alla "formazione" deve intendersi un atto "preparatorio in senso stretto" (cioè bozze, istruttorie, proposte, interlocuzioni tecniche/politiche) rispetto a quelli elencati dall'art. 24 cit. e non un provvedimento, come quello in oggetto, che, in termini ampi (dunque, non riferito ad uno "specifico" atto normativo o generale), è finalizzato, tra l'altro, solo a stabilire i futuri interventi dell'amministrazione; la *ratio* del divieto all'accesso in questione si giustifica, infatti, in tale ipotesi, non solo con la circostanza che gli atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, di regola, essendo generali, non sono direttamente lesivi della posizione vantata dai privati (quindi, non c'è l'esigenza difensiva sottesa all'accesso di cui all'art. 22 e ss. l. 241/1990 neppure per i provvedimenti "a valle" di quelli presi in esame dalla norma in questione; in effetti, l'art. 24 co. 1 lett. c cit. deve essere letto in parallelo con l'art. 13 l. 241/1990, che parimenti esclude le regole di partecipazione generale per tali provvedimenti), ma anche con il bisogno di impedire che venga rallentata o pregiudicata l'azione dell'amministrazione (ovvero si vuole salvaguardare la libertà e l'ordinato svolgimento della fase di formazione della decisione pubblica per i provvedimenti anzidetti) con richieste di accesso riferite ad atti solo prodromici;
- altresì, sempre in ragione della natura composita dell'atto in esame, deve registrarsi un difetto di motivazione rispetto agli altri motivi ostativi sopra riportati, posto che, sebbene non può escludersi che il PAN contenga elementi afferenti alla sicurezza

nazionale e all'ordine pubblico o alle relazioni internazionali o, ancora, all'attività di polizia, è altrettanto innegabile che esso include informazioni anche diverse (si pensi già solo alla parte iniziale nella quale ogni Stato membro deve mappare la situazione attuale, il quadro legislativo, le pratiche amministrative ed altro; nonché si pensi alla parte in cui è prevista una ricognizione della normativa interna rispetto a quanto stabilito dal regolamento U.E. sull'asilo);

- dunque, in funzione del ruolo dell'accesso civico generalizzato (costituisce, senza dubbio, un diritto fondamentale che rinviene fondamento nella Costituzione, nella carta dei diritti fondamentali dell'U.E. e nella CEDU) e dell'importanza strategica del documento in questione per le politiche migratorie future dell'U.E. (rispetto alle quali deve essere garantito un controllo ampio), si ritiene di dover annullare il diniego impugnato, nella parte in cui, in un'ottica di bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, non ha consentito un accesso almeno parziale al PAN e agli allegati dello stesso, ciò senza alcuna specifica motivazione sul punto; si è osservato, già in precedenza, che per i limiti di cui all'art. 5 bis co. 1 e 2 D. Lgs. cit., parimenti a quelli dettati dall'art. 3 D.M. n. 415/1994, l'amministrazione interessata da un'istanza di accesso deve indicare, in modo puntuale, il "concreto pregiudizio" che corrono gli interessi protetti dalla norma anzidetta, non limitandosi a menzionare il dato normativo ostativo all'accesso;

- in definitiva, salve le specifiche esigenze di oscuramento parziali dei dati contenuti nel PAN, negli allegati oppure negli eventuali atti di aggiornamento del Piano (laddove ve ne fossero già stati), l'amministrazione resistente deve consentire al ricorrente l'accesso almeno in parte ai documenti richiesti entro 30 giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza ovvero dalla notifica, se antecedente;

- la peculiarità della vicenda consente di compensare le spese di lite, ad eccezione dell'obbligo di restituzione del contributo unificato ex art. 13, co. 6-bis.1 D.P.R. n. 115/2002 in favore del ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ed annulla il provvedimento impugnato ordinando all'amministrazione di ostendere i documenti richiesti, nei sensi e termini di cui in motivazione.

Spese compensate ad eccezione dell'obbligo di restituzione del contributo unificato ex art. 13, co. 6-bis.1 D.P.R. n. 115/2002 in favore del ricorrente.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Giovanni Mercone, Referendario, Estensore

Silvia Simone, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Giovanni Mercone**

**IL PRESIDENTE**

**Daniele Dongiovanni**

IL SEGRETARIO