



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8693 del 2022, proposto da
Maria _____, rappresentato e difeso dagli avvocati Arianna Coppola,
Antonio Zimbardi, Angelo Sturni, con domicilio digitale come da PEC da Registri
di Giustizia;

contro

Asl Viterbo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e
difeso dall'avvocato Alessandro Benedetti, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del diniego opposto dall'Asl Viterbo, con nota prot. 45447 del 13/06/2022, sulla
domanda di accesso agli atti presentata dalla ricorrente - per il tramite dello
scrivente - con nota pec del 16/05/2022.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Asl Viterbo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2022 la dott.ssa Claudia Lattanzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente è inserita nella graduatoria - approvata dall'Asl Roma 5 con Deliberazione Direttore Generale n. 000715 del 26/04/2021 (doc. 1) – relativa al concorso pubblico, per titoli ed esami, indetto dall'Asl Roma 5, per n. 36 posti a tempo pieno ed indeterminato, di Dirigente Psicologo – Area di Psicologia – disciplina di psicoterapia.

Posto che il bando in questione ha espressamente previsto che *“la validità della graduatoria decorre dal giorno successivo della data di approvazione della stessa ed ha validità di anni tre. La graduatoria del concorso ha valenza regionale”*, la ricorrente ha presentato domanda di accesso agli atti all'Asl di Viterbo richiedendo di prendere visione ed estrarre copia del *“piano di fabbisogno triennale assunzionale – aggiornato e vigente alla data odierna (09/05/2022) – di codesta Azienda destinataria della presente missiva, concernente il profilo d’interesse degli istanti”*.

L’Asl resistente ha respinto la domanda ritenendo *“che non sussiste l’interesse giuridicamente rilevante, ai sensi della L. 241/90, non avendo la medesima intrattenuto alcun rapporto di lavoro con questa Azienda, e non essendo presente in alcuna graduatoria concorsuale aziendale”*.

Alla camera di consiglio del 18 novembre 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Con la sentenza n. 8515/2022 questa Sezione ha inquadrato la disciplina dell’accesso e i suoi rapporti con l’accesso civico.

In particolare, è stato evidenziato che *«Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale, consente ai*

cittadini di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici, con la conseguenza che esso può essere esercitato in connessione a un interesse giuridicamente rilevante, anche quando non è ancora stato attivato un giudizio nel corso del quale potranno essere utilizzati gli atti così acquisiti, ovvero proprio al fine di valutare l'opportunità di una sua instaurazione.

La tutela giurisdizionale del diritto di accesso, dunque, assicura all'interessato trasparenza ed imparzialità, indipendentemente dalla lesione, in concreto, da parte della pubblica amministrazione, di una determinata posizione di diritto o interesse legittimo, facente capo alla sua sfera giuridica.

L'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi assurge a bene della vita autonomo, meritevole di tutela, separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l'attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo, in contrapposizione al sistema, in vigore sino all'emanazione della l. n. 241 del 1990, fondato sulla regola generale della segretezza dei documenti amministrativi (Consiglio di Stato sez. V, 05/08/2020, n. 4930).

Sempre in linea di principio, il giudizio in materia di accesso, anche se si atteggia come impugnatorio nella fase della proposizione del ricorso in quanto rivolto avverso il provvedimento di diniego o avverso il silenzio - rigetto formatosi sulla relativa istanza, mira sostanzialmente ad accertare la sussistenza o meno del titolo all'accesso nella particolare situazione dedotta in giudizio alla luce dei parametri normativi, indipendentemente dalla correttezza o meno delle ragioni addotte dall'Amministrazione per giustificare il diniego.

Il giudizio proposto, ai sensi dell'art. 116 c.p.a., avverso il diniego ha per oggetto la verifica della spettanza o meno del diritto medesimo, piuttosto che la verifica della sussistenza o meno di vizi di legittimità del diniego impugnato. Il giudice può, quindi, ordinare l'esibizione dei documenti richiesti, così sostituendosi all'Amministrazione e ordinandole un facere, solo se ne sussistono i presupposti, il che, pertanto, implica che, anche al di là degli specifici vizi e della specifica

motivazione adottata nell'atto amministrativo di diniego dell'accesso, il giudice deve verificare se sussistono o meno i requisiti prescritti dalla legge per l'accesso, potendolo anche negare per motivi diversi da quelli indicati dal provvedimento amministrativo (T.A.R. Roma n. 1490/2022; T.A.R. Napoli n. 1165/2016).

Invero la L. 241/990, negli artt. 22 e seg., è rigorosa nello scandire i presupposti ineliminabili che devono imprescindibilmente ricorrere: la legittimazione a richiedere l'accesso agli atti amministrativi, presuppone la dimostrazione che gli atti oggetto dell'istanza siano in grado di spiegare effetti diretti o indiretti nella sfera giuridica dell'istante; la posizione da tutelare deve risultare comunque collegata ai documenti oggetto della richiesta di accesso; il rapporto di strumentalità appena descritto deve, poi, apparire dalla motivazione enunciata nella richiesta di accesso.

La richiesta non può, dunque, ridursi al richiamo a mere e generiche esigenze difensive ma deve fornire la prova dell'esistenza di un puntuale interesse alla conoscenza della documentazione stessa e della correlazione logico - funzionale intercorrente tra la cognizione degli atti e la tutela della posizione giuridica del soggetto che esercita il diritto, permettendo di capire la coerenza di tale interesse con gli scopi alla cui realizzazione il diritto di accesso è preordinato (T.A.R. Roma, n. 1490/2022; T.A.R. Roma n. 8548/2018).

Questo implica, inevitabilmente, che la domanda di accesso debba avere un oggetto determinato o quanto meno determinabile, non potendo essere generica e dovendo, per contro, riferirsi a specifici documenti senza necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta (C. di St. n. 8333/2021; T.A.R. Parma n. 189/2020).

4. Sotto altro profilo, deve essere anche rilevato che: "L'istanza di accesso documentale ben può concorrere con quella di accesso civico generalizzato e la pretesa ostensiva può essere contestualmente formulata dal privato con riferimento tanto all'una che all'altra forma di accesso,

come comprovato, tra l'altro, dal disposto dell'art. 5, comma 11, d.lgs. n. 33 del 2013. Differendo l'accesso documentale e quello civico generalizzato per finalità, requisiti e aspetti procedurali, la P.A., nel rispetto del contraddittorio con eventuali controinteressati, deve esaminare l'istanza nel suo complesso, nel suo anelito ostensivo, evitando inutili formalismi e aspetti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame, atteso che in materia di accesso opera il principio di stretta necessità, che si traduce nel principio del minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto, con il divieto di vincolare l'accesso a rigide regole formali che ne ostacolino la soddisfazione” (TAR Roma n. 4033/2021).

Ancora, è stato precisato che “L'Amministrazione Pubblica ha il potere - dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo, senza riferimenti ad una specifica disciplina, anche alla stregua della normativa dell'accesso civico generalizzato, ad eccezione del caso in cui l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale” (cfr. C. di St. n. 2050/2021).

Peraltro, l'accesso civico generalizzato si configura come diritto di “chiunque”, non sottoposto ad alcun limite quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e senza alcun onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza. La formulazione della legge esprime la volontà del legislatore di superare quello che era e resta il limite connaturato all'accesso documentale che non può essere preordinato ad un controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni. Si passa quindi da un accesso strumentale alla protezione di un interesse individuale, nel quale è l'interesse pubblico alla trasparenza ad essere occasionalmente protetto, ad un accesso dichiaratamente finalizzato a garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa. Si realizza così una sorta di “rivoluzione copernicana” fondata sul principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi e rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, garantendo anche il buon

funzionamento della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 97 Cost. (ex multis: T.A.R. Torino n. 216/2021)>>.

Inoltre, il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria ha ritenuto che *“Il solo riferimento dell’istanza ai soli presupposti dell’accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l’istanza anche sotto il profilo dell’accesso civico generalizzato, laddove l’istanza contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili a vagliarne l’accoglimento sotto il profilo “civico”, salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all’uno o all’altro aspetto. Se è vero che l’accesso documentale e quello civico generalizzato differiscono per finalità, requisiti e aspetti procedurali, infatti, la pubblica amministrazione, nel rispetto del contraddittorio con eventuali controinteressati, deve esaminare l’istanza nel suo complesso, nel suo “anelito ostensivo”, evitando inutili formalismi e appesantimenti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame”* (Cons. di St. Ad.Pl. n.10/2020).

Il secondo comma dell’art. 5 del d.lgs. n.33 del 2013, prevede che *“allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”*.

Quest’ultima norma consente di rifiutare il diniego unicamente nel caso in cui tale ostensione comporti un pregiudizio a peculiari interessi pubblici riportati nella norma.

Ebbene, alla luce dell’insegnamento giurisprudenziale sopra riportato, proprio ai fini della trasparenza amministrativa, è onere della p.a. valutare l’istanza di accesso nella sua completa e sostanziale evenienza, anche e soprattutto nelle

ipotesi, come quella in esame, in cui la parte non ha indicato una precisa volontà di procedere esclusivamente all'accesso documentale.

È, quindi, di tutta evidenza che, nei termini di cui all'insegnamento giurisprudenziale circa il principio della necessaria verifica, da parte del giudice amministrativo, della sussistenza o meno dei presupposti dell'accesso, anche sotto il profilo dell'accesso civico generalizzato di cui al d.lgs. n. 33 del 2013, l'istanza per cui è causa deve essere accolta.

Per tali motivi il ricorso deve essere accolto e deve essere ordinato alla parte resistente di consentire l'accesso ai documenti richiesti dal ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, ordina all'Asl resistente l'ostensione dei documenti richiesti entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione della presente sentenza.

Condanna l'Asl resistente al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 1.500,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere, Estensore

Roberto Vitanza, Consigliere

L'ESTENSORE
Claudia Lattanzi

IL PRESIDENTE
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO