

ACCESSO: Richiesta - Mancata individuazione di controinteressati - Ricorso avverso provvedimento conclusivo - Notifica ai controinteressati - Necessità - Esclusione.

Tar Sicilia - Catania, Sez. I, 8 aprile 2021, n. 1115

- in *Il Foro Amministrativo*, 4, 2021, pag. 709.

“[...] nel procedimento avviato dall’istanza di accesso ai documenti, l’Amministrazione non abbia in sede procedimentale individuato alcun controinteressato, l’istante non sarà tenuto a notificare il ricorso ad alcun controinteressato (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III quater, 21 settembre 2020, n. 9633), fermo che il giudice adito dovrà valutare anche d’ufficio l’esistenza di posizione di controinteresse e imporre la notifica del ricorso di primo grado [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente rappresenta di essere stata evocata in giudizio - con atto di citazione in data 10 giugno 2020 - dal Comune di Vittoria al fine di accertare la responsabilità per i danni presuntivamente cagionati durante l’esecuzione dei lavori dell’Autoporto di Vittoria - 1° stralcio - e per la condanna al risarcimento della somma di Euro 622.000,00.

La Società Consortile Autoporto Vittoria Società Consortile a r.l. rappresenta di aver trasmesso al Comune di Vittoria in data 13 luglio 2020, al fine di tutelare i propri diritti e interessi, istanza di accesso agli atti ai sensi dell’art. 22 della legge n. 241/1990, avendo piena legittimazione e concreto interesse a prendere visione ed estrarre copia di tutta la documentazione utile a sostenere in giudizio le proprie ragioni e nello specifico:

- di tutta la documentazione riguardante l’affidamento e l’esecuzione dei lavori per la realizzazione delle opere a verde dell’Autoporto di Vittoria alla Stratos S.r.l.;
- di tutta la documentazione riguardante l’affidamento e l’esecuzione dei lavori per la realizzazione dei lavori di “manutenzione della cabina MTIBT dell’autoporto comunale del Comune di Vittoria” affidati alla ditta IMP.EL. di Stracquadini S. & Dipasquale G. S.n.c. con determinazione del dirigente n. 24 del 27 giugno 2016, atto n. 1398 del 20 maggio 2016;
- di tutta la documentazione riguardante l’affidamento e/o la concessione di un capannone all’interno della struttura dell’Autoporto alla Protezione Civile Provinciale di Ragusa che lo ha tuttora in uso.

Tuttavia, evidenzia l’esponente, è inutilmente spirato, dal giorno della ricezione, il termine di 30 giorni entro il quale la P.A. resistente avrebbe dovuto formalizzare un provvedimento di diniego o di accoglimento.

Con ricorso notificato in data 17 settembre 2020 depositato in data 18 settembre 2020 la Società Consortile Autoporto Vittoria Società Consortile a r.l. ha proposto le domande in epigrafe.

1.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Vittoria chiedendo la dichiarazione di inammissibilità e/o il rigetto del ricorso, per infondatezza in fatto ed in diritto.

1.2. All'esito della camera di consiglio del 3 dicembre 2020, con ordinanza 28 dicembre 2020, n. 3601 la parte ricorrente è stata onerata della notifica del ricorso (unitamente a copia della stessa ordinanza) nei confronti di Stratos S.r.l., di IMP.EL. di Stracquadini S. & Dipasquale G. S.n.c. e della Protezione Civile per la Provincia di Ragusa, entro il termine ivi indicato (con deposito della prova delle avvenute notifiche nell'ulteriore termine ivi stabilito); al contempo, sono stati richiesti documentati chiarimenti al Comune di Vittoria in merito alla pubblicazione - e alle relative modalità - della documentazione riguardante l'affidamento e l'esecuzione dei lavori nonché della documentazione riguardante l'affidamento e/o la concessione oggetto dell'istanza di accesso avanzata in data 13 luglio 2020 dalla società ricorrente.

La parte ricorrente ha provveduto alla disposta integrazione del contraddittorio, contestualmente depositando la prova delle avvenute notifiche, in data 29 dicembre 2020.

La parte resistente non ha dato seguito alla misura istruttoria.

1.3. Alla camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2021, tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Giova evidenziare in via preliminare che le eccezioni fraposte dal Comune di Vittoria sono infondate. In particolare:

- in ordine all'inammissibilità del ricorso, il Collegio osserva che l'istanza di accesso è stata trasmessa dalla società ricorrente mezzo PEC al Comune resistente in data 13 luglio 2020; il ricorso in epigrafe è stato notificato in data 17 settembre 2020 e depositato in data 18 settembre 2020. Tenuto conto della c.d. sospensione feriale dei termini (cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 settembre 2004, n. 6326), il ricorso risulta notificato e depositato nel rispetto della disciplina dettata dall'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss. (richiamato dall'art. 32 della legge reg. Sic. 21 maggio 2019, n. 7) e delle disposizioni del codice di rito amministrativo;

- in merito alla mancata notifica ai controinteressati il Collegio intende dare continuità al consolidato indirizzo giurisprudenziale in base al quale ove, nel procedimento avviato dall'istanza di accesso ai documenti, l'Amministrazione non abbia in sede procedimentale individuato alcun controinteressato, l'istante non sarà tenuto a notificare il ricorso ad alcun controinteressato (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. III quater, 21 settembre 2020, n. 9633), fermo che il giudice adito dovrà valutare anche d'ufficio l'esistenza di posizione di controinteresse e imporre la notifica del ricorso di primo grado (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4 ottobre 2019, n. 6719), come avvenuto nel caso in esame;

- quanto alla contestazione circa la genericità e la natura esplorativa dell'istanza di accesso, il Collegio osserva che l'onere di specificazione dei documenti per i quali si esercita il diritto di accesso non implica la formale indicazione di tutti gli estremi identificativi (organo emanante, numero di protocollo, data di adozione dell'atto), ma può ritenersi assolto anche solo con l'indicazione dell'oggetto e dello scopo proprio dell'atto in questione ove, nei singoli casi di specie, risulti formulata in modo tale da mettere l'Amministrazione in condizione di comprendere la portata ed il contenuto della domanda (arg. ex Cons. Stato, sez. VI, 25 agosto 2017, n. 4074; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 30 maggio 2020, n. 789);

- in ordine all'interesse qualificato della società ricorrente giova evidenziare (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, n. 21) che l'accesso documentale è connotato da due funzioni, essendo strumento non solo di partecipazione, imparzialità e trasparenza, ma anche di difesa di una situazione giuridica finale qualificata e differenziata, come tale protetta dall'ordinamento; l'utilizzo dell'avverbio "comunque" nel comma 7 dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241 denota la volontà del legislatore di non "appiattare" l'istituto dell'accesso amministrativo sulla sola prospettiva della partecipazione, dell'imparzialità e della trasparenza, e corrobora la tesi che esistano, all'interno della fattispecie giuridica generale dell'accesso, due anime che vi convivono, dando luogo a due fattispecie particolari, di cui una (quella relativa all'accesso c.d. difensivo) può addirittura operare quale eccezione al catalogo di esclusioni previste per l'altra (e cioè, l'accesso partecipativo), salvi gli opportuni temperamenti in sede di bilanciamento in concreto dei contrapposti interessi. Nel caso in esame, la società ricorrente ha evidenziato che i documenti richiesti sono assolutamente necessari, ai fini dell'esercizio del diritto di difesa, in quanto tesi a dimostrare l'accettazione dell'opera da parte del Comune di Vittoria, l'esecuzione di appalti di lavori da parte di imprese terze siccome la fruizione dell'opera da parte di terzi soggetti e la fine della detenzione della struttura eseguita dall'odierna ricorrente, elementi pertinenti rispetto alla possibilità di dimostrare l'insussistenza di ogni e qualsivoglia ipotesi di responsabilità nel giudizio civile pendente dinanzi al Tribunale di Ragusa (cfr. pag. 7 del ricorso), dovendosi evidenziare che l'accesso difensivo va valutato *ex ante* e in astratto e non già con riferimento alla pertinenza nel merito dei documenti individuati dall'interessato (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 27 novembre 2020, n. 1806);

- quanto alla affermata sussistenza di limitazioni riguardanti l'accesso a atti in possesso dell'Amministrazione funzionali a comprovare il diritto del ricorrente in sede civile per di più contro la stessa Amministrazione, la giurisprudenza ha escluso che la previsione, negli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ., di strumenti di esibizione istruttoria aventi ad oggetto documenti detenuti

dalla Pubblica Amministrazione, possa precludere l'esercizio dell'accesso documentale difensivo secondo la disciplina di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, né prima né in pendenza del processo civile (cfr. cit. Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2020, n. 21).

3. La parte ricorrente, con memoria depositata in data 18 gennaio 2021, ha rappresentato che con nota prot. n. 51137 del 1 dicembre 2020, comunicata con nota prot. n. 359/U.R.P. del 3 dicembre 2020 (entrambe versate in giudizio), la direzione CUC Provveditorato ha esitato la richiesta di accesso agli atti, mettendo a disposizione la documentazione necessaria per essere visionabile dagli interessati; dunque la parte ricorrente ha insistito nella domanda di condanna alle spese del giudizio a carico del Comune di Vittoria (anche nelle note di udienza depositate dalla medesima parte ricorrente in data 23 febbraio 2021, “[...] avendo l’ente risposto positivamente all’istanza di accesso soltanto successivamente alla notifica ed alla iscrizione a ruolo del ricorso”).

La parte resistente ha confermato - con memoria depositata in data 16 febbraio 2021 - che con nota prot. n. 51137 del 1 dicembre 2020 della Direzione CUC Provveditorato, comunicata con nota prot. n. 359/U.R.P. del 3 dicembre 2020, l’Ente ha esitato la richiesta di accesso agli atti, mettendo a disposizione la documentazione necessaria per essere visionabile dagli interessati.

4. Alla luce di quanto sopra evidenziato va dichiarata la cessazione della materia del contendere in ragione della documentata piena ed integrale soddisfazione delle pretese azionate dalla società ricorrente, realizzata per effetto della successiva determinazione assunta dal Comune resistente e, quindi, per aver l’esponente ottenuto in via amministrativa il bene della vita atteso, sì da rendere inutile la prosecuzione del processo stante l’oggettivo venir meno della lite (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 ottobre 2020, n. 6485).

5. Essendo stato il ricorso - che, alla luce di una sommaria delibazione al limitato fine della pronuncia sulle spese, appare fondato - notificato in data 17 settembre 2020 è da ritenere che esso abbia avuto efficacia causale sull’accoglimento dell’istanza di accesso.

Può pertanto dichiararsi la soccombenza virtuale dell’Amministrazione comunale resistente con conseguente condanna della stessa al pagamento delle spese di lite in favore della società ricorrente, nella misura indicata in dispositivo.

Non si ravvisano, invece, i presupposti per la condanna al pagamento della sanzione di cui all’art. 26, comma 2, cod. proc. amm., richiesta dalla società ricorrente, posto che la condotta dell’Amministrazione comunale non ha i caratteri della temerarietà, trattandosi di controversia nella quale le posizioni difensive dalla stessa assunte potevano essere ragionevolmente sostenute (arg. ex T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 3 giugno 2015, n. 7777).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara la cessazione della materia del contendere.

Condanna il Comune di Vittoria al pagamento delle spese di lite in favore della società ricorrente, che liquida in Euro 700,00 (€. settecento/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2021, avvalendosi di collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Giuseppe La Greca, Consigliere

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Giovanni Giuseppe Antonio Dato

IL PRESIDENTE

Pancrazio Maria Savasta

IL SEGRETARIO