

Publicato il 06/10/2023

N. 02223/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00159/2023 REG.RIC.



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 la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 159 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Sara Turuani Porretti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, corso di Porta Vittoria n. 28;

contro

Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristina Pozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento di diniego di accesso agli atti amministrativi comunicato dal Comune di -OMISSIS- in data 29 dicembre 2022;

nonché per la condanna del Comune di -OMISSIS- all'esibizione e alla produzione di copia di tutti i documenti inerenti le procedure di progressione

orizzontale relative agli anni 2019-2022, richiesti nell'istanza di accesso agli atti presentata da parte del sig. -OMISSIS- in data 3 dicembre 2022;
per quanto riguarda i motivi aggiunti
per l'annullamento
del diniego di accesso agli atti amministrativi comunicato dal Comune di -OMISSIS- in data 27 gennaio 2023 con nota prot. n. 2662;
nonché per la condanna del Comune di -OMISSIS- all'esibizione e alla produzione di copia di tutti i documenti inerenti alle procedure di progressione orizzontale relative agli anni 2019-2022, richiesti nell'istanza di accesso agli atti presentata da parte del sig. -OMISSIS- in data 3 dicembre 2022 e dunque anche delle graduatorie complete dei nominativi dei partecipanti e delle schede di valutazione degli utilmente collocati, nonché delle delibere e determine attestanti il riparto di risorse tra categorie e la relativa riallocazione.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2023 la dott.ssa Anna Corrado e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con istanza prot. n. 0028339 del 3 dicembre 2022 il Signor -OMISSIS-, dipendente del Comune di -OMISSIS- dall'8 maggio 2006, con mansioni di impiegato, inquadrato al livello C2 del CCNL Enti Locali, esercitava il diritto di accesso agli atti ex art. 25 L. 241/1990, chiedendo di estrarre copia della seguente documentazione:

- Propria scheda di valutazione sulla performance individuale anno 2021;
- Deliberazioni o Determinazioni sui criteri e sistemi di valutazione delle performance vigenti;

- Prospetto sullo storico delle progressioni dall'anno 2019 al 2022 compreso, con specifica graduatoria annuale degli aventi diritto e punteggio di valutazione;
- Schede di valutazione di TUTTI i dipendenti aventi diritto nell'ultimo triennio di progressioni, nello specifico "Progressioni 2020, 2021 e 2022".

Il ricorrente chiarisce con il ricorso che in qualità di dipendente del Comune di -OMISSIS- ha partecipato alle selezioni per le cosiddette “progressioni orizzontali” per tutte le annualità in questione, rimanendone puntualmente escluso; specifica anche che il motivo sotteso all’istanza è quello di tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale.

In data 29 dicembre 2022 l'amministrazione comunale faceva pervenire la risposta all’istanza limitandosi a fornire le valutazioni individuali del signor -OMISSIS- per l’anno 2021 ed il contratto integrativo decentrato vigente, negando invece l’accesso a tutta la restante parte della documentazione, respingendo per il resto la richiesta di accesso agli atti.

Avverso il detto diniego è proposto ricorso a sostegno del quale il ricorrente deduce la violazione degli articoli 22 e ss della 241/1990 facendo valere il proprio diritto a conoscere tutta la documentazione richiesta.

Con atto di motivi aggiunti depositati in data 23 febbraio 2023 parte ricorrente impugna la nota del 27 gennaio 2023 ritenendo che il Comune nemmeno con tale tardiva “integrazione” abbia assolto all’obbligo di ostensione sullo stesso incumbente, posto che – al di là dei documenti attinenti alla contrattazione collettiva – l’Amministrazione ha scelto di allegare le determine del settore finanziario relative alla conclusione delle progressioni orizzontali dal 2019 al 2022, oscurando tutti i nominativi degli utilmente collocati nelle relative graduatorie. Nessuna delibera o determina è stata fornita in relazione alla modalità di ripartizione delle risorse tra le categorie.

Si è costituito in giudizio il Comune affermando la illegittimità dell’accesso proposto trattandosi di istanza generica e di sovrabbondante richiesta di messa a disposizione di documentazione. Si tratterebbe di non meglio

precisate esigenze probatorie unite ad una generale richiesta di documentazione inerente tutte le schede di valutazione dei dipendenti per un triennio, a cui si aggiungano anche prospetti storici dal 2018 al 2022, compresa specifica graduatoria annuale degli aventi diritto e punteggio di valutazione che non integrano i requisiti di un interesse giuridico diretto, concreto ed attuale a conoscere tali documenti.

Con ordinanza collegiale n. 943/2023 è stata disposta l'integrazione del contraddittorio che è stata eseguita.

Alla camera di consiglio del 26 settembre 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è fondato e va pertanto accolto dato che non è contestabile l'interesse del ricorrente alla conoscenza della documentazione richiesta.

Il Collegio rileva che il riconoscimento del diritto di accesso e la legittimazione alla correlata pretesa ostensiva postulano, in quanto riferiti a «soggetti privati», la sussistenza di un “interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso” (v. art. 22, comma 1, lett. b), legge n. 241/1990).

La giurisprudenza ha avuto modo di evidenziare (v., tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2019 n. 6603, Tar Milano, sez. III, 30 giugno 2022, n. 1533) che si deve pertanto trattare di un interesse:

a) diretto, cioè correlato alla sfera individuale e personale del soggetto richiedente, dovendosi con ciò escludere una legittimazione generale, indifferenziata e non qualificata, che darebbe la stura ad una sorta di azione popolare;

b) concreto, e quindi specificamente finalizzato, in prospettiva conoscitiva, alla acquisizione di dati ed informazioni rilevanti ed anche solo potenzialmente utili nella vita di relazione;

c) attuale, cioè non meramente prospettico od eventuale, avuto riguardo alla attitudine della auspicata acquisizione informativa o conoscitiva ad incidere, anche in termini di concreta potenzialità, sulle personali scelte esistenziali o

relazionali e sulla acquisizione, conservazione o gestione di rilevanti beni della vita;

d) strumentale, avuto riguardo sia, sul piano soggettivo, alla necessaria correlazione con situazioni soggettive meritevoli di protezione alla luce dei vigenti valori ordinamentali, sia, sul piano oggettivo, alla specifica connessione con il documento materialmente idoneo a veicolare le informazioni.

L'accesso ai documenti va considerato non solo ed esclusivamente come un istituto capace di permettere la conoscenza dei documenti amministrativi in via strumentale alla partecipazione procedimentale o alla difesa in giudizio, ma anche come idoneo ad ottenere la conoscenza di atti del procedimento amministrativo ogniqualvolta venga allegata la sussistenza di un interesse alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, la cui nozione è più ampia ed estesa rispetto a quella dell'interesse all'impugnazione, potendo avere ad oggetto atti idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti nei confronti dell'istante indipendentemente dalla sussistenza o meno di una loro lesività.

Nella fattispecie all'attenzione del Collegio, in particolare, la pretesa azionata va inquadrata nella figura del c.d. "accesso difensivo", contraddistinto dalla sussistenza di un nesso di necessaria strumentalità tra l'ostensione di dati atti o documenti e la cura o la difesa degli interessi giuridici del richiedente – in ragione di un interesse legittimante che deve essere immediato, concreto e attuale e deve corrispondere ad una situazione giuridicamente tutelata –, con la conseguenza che le finalità dell'accesso occorre siano dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza onde permettere all'Amministrazione detentrica del documento il vaglio dell'indicato "nesso di strumentalità necessaria"(v. Cons. Stato, Ad. plen., 25 settembre 2020 n. 19).

Con riguardo all'istanza inoltrata dal ricorrente il Collegio ritiene che la stessa sia fondata e che lo stesso, in ragione degli interessi evidenziati, abbia diritto a riceverne copia.

Per quanto riguarda le argomentazioni del Comune va chiarito che secondo il Collegio non si tratta di istanza generica, né sovrabbondante, né appare rivolta a un controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione. Il ricorrente ha chiarito il suo interesse a conoscere la documentazione richiesta in quanto dipendente del Comune che ha partecipato per diverse annualità alle procedure di "progressioni orizzontali" per tutte le annualità in questione, rimanendone puntualmente escluso. Il Comune fa inoltre genericamente riferimento a profili di riservatezza senza indicare in modo preciso quali potrebbero essere i dati riservati e che, in caso, potrebbero essere oscurati, non potendosi ritenere tali le "valutazioni delle prestazioni professionali, giudizi ed informazioni sull'attività lavorativa prestata, apprezzamenti sulle capacità, competenze ed attitudini dimostrate" che sono proprio le informazioni in grado di far comprendere all'interessato la bontà della scelta operata dall'amministrazione; inoltre va anche considerato che in merito alle contestate procedure di progressione i controinteressati, puntualmente evocati in giudizio, non hanno rappresentato esigenze particolari di riservatezza.

In conclusione il ricorso va accolto, dovendosi ordinare al Comune di - OMISSIS- di provvedere entro e non oltre trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza all'esibizione della residua documentazione di cui all'istanza di accesso per come emerge dagli atti processuali e in particolare:

- 1) Prospetto sullo storico delle progressioni dall'anno 2019 al 2022 compreso, con specifica graduatoria annuale degli aventi diritto e punteggio di valutazione;
- 2) Schede di valutazione di TUTTI i dipendenti aventi diritto nell'ultimo triennio di progressioni, nello specifico "Progressioni 2020, 2021 e 2022".

Si ravvisano i presupposti per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti proposti, come in epigrafe proposto, li accoglie e per l'effetto ordina al Comune di -

OMISSIS- di provvedere all'esibizione della documentazione per come esplicitata in motivazione, entro e non oltre trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza.

Compensa le spese di lite.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti del giudizio.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Fabrizio Fornataro, Consigliere

Anna Corrado, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Anna Corrado

IL PRESIDENTE
Marco Bignami

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.