

Pubblicato il 26/05/2022

N. 00349/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00729/2021 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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 729 del 2021, proposto dal signor Marco Gregoretti, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Guarino e Cecilia Martelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Galleria nazionale dell'Umbria e la Direzione regionale Musei dell'Umbria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Perugia, nella cui sede in Perugia, via degli Uffici n. 14, sono *ex lege* domiciliate, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

di Sistema Museo soc. coop., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. 2106 del 20.10.2021, in pari data comunicato via posta elettronica, con cui la Galleria nazionale dell'Umbria ha negato al ricorrente l'accesso ai documenti inerenti all'affidamento dei "servizi

aggiuntivi” presso la stessa Galleria nazionale, oggetto dell’istanza acquisita al protocollo dell’Amministrazione n. 1930 del 24.09.2021;
e per l’accertamento del diritto del dott. Gregoretti di accedere ai documenti che formano oggetto dell’istanza di accesso, con conseguente condanna, ai sensi dell’art. 116, c. 4, cod. proc. amm., all’ostensione dei documenti richiesti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Galleria nazionale dell’Umbria e della Direzione regionale Musei dell’Umbria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 aprile 2022 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – In data 21.09.2021, il sig. Marco Gregoretti presentava alla Direzione regionale Musei Umbria un’istanza di accesso ai sensi dell’art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013 ai seguenti documenti:

- documenti di gara del bando indetto nel 2006 per l’affidamento dei servizi aggiuntivi (biglietteria, *bookshop*, guardaroba e assistenza didattica) presso la Galleria nazionale dell’Umbria;

- provvedimento di aggiudicazione della suddetta gara all’ATI Sistema Museo – Civita (2006);

- provvedimento relativo all’esito della gara indetta nel 2010 per l’affidamento degli stessi servizi;

- provvedimenti di proroga dell’aggiudicazione tra il 2010 e il 2021.

2. – In data 24.09.2021, la Direzione regionale Musei Umbria comunicava che competente a dare risposta all’istanza del dott. Gregoretti era la Galleria nazionale dell’Umbria, alla quale trasmetteva in copia la risposta.

3. – Quindi, con nota del 20.10.2021, la Galleria nazionale dell’Umbria comunicava l’inaccogliabilità dell’istanza di accesso «*in quanto rivolta ad un ufficio*

che non dispone direttamente e immediatamente dei documenti richiesti non avendone formato il contenuto». Con la stessa nota, la Galleria nazionale dell'Umbria comunicava che i documenti di gara inerenti ai bandi del 2006 e del 2010 per l'affidamento dei servizi aggiuntivi e i relativi provvedimenti erano stati «formulati dall'ex Soprintendenza per i Beni Architettonici, per il Paesaggio, per il Patrimonio Storico, Artistico, Etnoantropologico dell'Umbria» e che l'acquisizione di tali documenti presso gli uffici che li detenevano sarebbe risultata eccessivamente onerosa per l'Amministrazione, trattandosi di atti risalenti nel tempo la cui ricerca era tale da comportare un carico irragionevole di lavoro, con conseguente paralisi per l'ordinaria attività amministrativa.

4. – Con ricorso notificato il 19.11.2021 e depositato il 30.11.2021, il sig. Gregoretti si è rivolto a questo Tribunale amministrativo regionale per l'annullamento del suddetto provvedimento di diniego e per l'accertamento del proprio diritto all'accesso ai documenti richiesti e condanna della Galleria nazionale dell'Umbria alla loro ostensione.

A sostegno del ricorso, il dott. Gregoretti ha posto i seguenti motivi:

I. violazione degli artt. 33, c. 3, 42, c. 2, e 43, c. 4, del D.P.C.M. n. 169/2019, nonché dell'allegato 2 al D.M. 28.01.2020 e travisamento ed errore nei presupposti;

II. violazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 ed eccesso di potere per violazione dei principi di buona amministrazione, imparzialità e trasparenza;

III. motivazione contraddittoria e pretestuosa;

IV. violazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 ed eccesso di potere per motivazione perplessa.

5. – La Galleria nazionale dell'Umbria e la Direzione regionale Musei dell'Umbria si sono costituite in giudizio per resistere al ricorso e ne hanno chiesto il rigetto, rilevando che con il D.P.C.M. n. 171/2014 sono stati istituiti, nell'ambito della riorganizzazione del Ministero della Cultura, la Galleria nazionale dell'Umbria e il Polo museale dell'Umbria, quest'ultimo poi trasformato nella Direzione regionale Musei dell'Umbria e che, fino al

D.P.C.M. n. 169/2019, le competenze relative alla gestione dei procedimenti quali quelli oggetto dell'istanza di accesso del dott. Gregoretti spettavano alle Soprintendenze, organi del Ministero della Cultura, ma distinti dalle direzioni regionali.

Pertanto, secondo la Difesa erariale, documenti quali quelli oggetto dell'istanza di accesso sarebbero stati formati e sarebbero detenuti dalla competente Soprintendenza, con conseguente difetto di legittimazione passiva, secondo il criterio della formazione dell'atto, degli organi ai quali è stata rivolta l'istanza di accesso.

Sulla base delle stesse premesse, secondo la Difesa erariale sarebbe corretto il motivo del diniego di accesso basato sull'onere irragionevole di cui gli stessi organi avrebbero dovuto farsi carico per la ricerca dei documenti richiesti.

6. – In vista della discussione della causa il ricorrente ha depositato memoria.

7. – Alla camera di consiglio del 26 aprile 2022, viste le conclusioni delle parti come da verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. – Sulla legittimazione passiva degli organi ai quali la richiesta di accesso è stata rivolta devono farsi le seguenti considerazioni.

8.1. – L'Amministrazione resistente eccepisce il difetto di legittimazione della Galleria nazionale dell'Umbria e della Direzione regionale Musei dell'Umbria, rilevando che l'istanza di accesso del dott. Gregoretti era indirizzata ad atti relativi a procedimenti gestiti dalla Soprintendenza alla quale spettava, fino all'entrata in vigore del D.P.C.M. n. 169/2019 (recante il "*Regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance*"), la competenza in materia di procedure di gara. Di conseguenza, secondo gli organi resistenti, dovendosi assegnare prevalenza al criterio della formazione dell'atto (ma le conclusioni non muterebbero se si applicasse il criterio della detenzione dello stesso), gli stessi non sarebbero legittimati ad evadere l'istanza di accesso, tale dovendo ritenersi la Soprintendenza, pur sempre

organo del Ministero della Cultura, ma distinto da quelli ai quali l'istanza è stata rivolta.

8.2. – La disciplina sull'accesso civico di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 stabilisce che l'istanza di accesso deve essere alternativamente presentata:

- a) *all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;*
- b) *all'Ufficio relazioni con il pubblico;*
- c) *ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;*
- d) *al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto».*

Pur non riproducendolo espressamente, deve ritenersi che la citata disposizione dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, riferendosi ad "uffici", ovvero ad articolazioni di un'organizzazione più complessa, presupponga quanto stabilito dall'art. 25, c. 2, secondo periodo, della legge n. 241/1990, che vuole che la richiesta di accesso sia «*rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente*».

Dunque, legittimata passiva rispetto all'istanza di accesso è l'"amministrazione" della quale gli uffici di cui all'art. 55, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013 costituiscono articolazioni, eventualmente dotate del potere di esternare la volontà dell'amministrazione di cui fanno parte (c.d. "uffici-organismi").

8.3. – Fatte queste premesse, la tesi difensiva degli Organi resistenti non può trovare accoglimento.

Il dott. Gregoretti ha presentato la propria istanza di accesso civico alla Direzione regionale Musei dell'Umbria, organo del Ministero della Cultura così come la Galleria nazionale dell'Umbria (qualificata dall'art. 33, c. 3, del D.P.C.M. n. 169/2019 come ufficio di livello dirigenziale non generale dotato di autonomia speciale) e la Soprintendenza Archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria (risultante dall'accorpamento della Soprintendenza per i Beni

architettonici e per il paesaggio e per il patrimonio storico artistico ed etnoantropologico dell'Umbria e della Soprintendenza per i beni archeologici dell'Umbria).

Anche a voler ritenere corretto il presupposto in fatto della difesa della parte resistente, e cioè che gli atti di cui si chiede l'ostensione sono stati formati e sono attualmente detenuti dalla Soprintendenza (Archeologia belle arti e paesaggio dell'Umbria), non può non rilevare la circostanza che il ricorrente ha presentato la propria istanza ad un ufficio-organo facente parte della stessa Amministrazione al quale appartiene l'ufficio-organo che ha formato e che detiene il documento.

Costituisce espressione di un principio generale la regola secondo cui, qualora la richiesta sia presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso, essa è dalla stessa amministrazione immediatamente trasmessa a quella competente e di tale trasmissione è data comunicazione all'interessato (cfr. art. 6, c. 2, D.P.R. n. 184/2006, già art. l'art. 4, c. 3, D.P.R. n. 352/1992), regola che vale, a più forte ragione, quando l'istanza sia stata presentata ad ufficio incompetente nell'ambito della stessa pubblica amministrazione (Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2001, n. 207).

Tale principio deve ritenersi in linea con i precetti costituzionali, con i principi generali dell'ordinamento e con le specifiche previsioni tesi a garantire pubblicità e trasparenza, snellezza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa e nei rapporti fra amministratori ed amministrati (art. 97 Cost. ed art. 1 l. n. 241/1990), sicché, tenuto anche conto del fatto che il cittadino non è tenuto a conoscere perfettamente le regole di riparto interno di competenze tra uffici della stessa amministrazione, *«la produzione dell'istanza ad un diverso ufficio può solo giustificare un (breve) ritardo temporale nel provvedere da parte dell'amministrazione in ragione dei tempi di trasmissione dell'istanza all'ufficio competente al rilascio, ma non mai un aggravamento del procedimento imponendosi un onere di riproposizione dell'istanza»* (TAR Lazio, Roma, sez. III-bis, 18 aprile 2016, n. 4498).

D'altra parte, con la nota del 24.09.2021, la Direzione regionale Musei Umbria aveva correttamente applicato la regola sopra richiamata, salvo errare, alla luce della ricostruzione storica della distribuzione delle competenze fornita dalla stessa parte resistente, nella individuazione dell'ufficio competente a rispondere all'istanza di accesso del dott. Gregoretti.

9. – Quanto alla giustificazione del diniego fondata sull'eccessiva onerosità della ricerca dei documenti richiesti deve rilevarsi quanto segue.

9.1. – Le considerazioni sopra svolte porterebbero già di per sé a ritenere ingiustificato il diniego di ostensione motivato dall'eccessiva onerosità dell'attività di ricerca dei documenti, che sarebbe stata però valutata da un organo (la Galleria nazionale dell'Umbria) diverso da quello che ha formato e che detiene la stessa documentazione e che aveva, dunque, gli elementi necessari per apprezzare l'effettiva difficoltà di reperimento degli atti richiesti.

9.2. – Deve ad ogni modo evidenziarsi che con l'istanza del 21.09.2021, il dott. Gregoretti aveva chiesto l'accesso a:

- documenti di gara del bando indetto nel 2006 per l'affidamento dei servizi aggiuntivi (biglietteria, *bookshop*, guardaroba e assistenza didattica) presso la Galleria nazionale dell'Umbria;
- provvedimento di aggiudicazione della suddetta gara all'ATI Sistema Museo – Civita (2006);
- provvedimento relativo all'esito della gara indetta nel 2010 per l'affidamento degli stessi servizi;
- provvedimenti di proroga dell'aggiudicazione tra il 2010 e il 2021.

Trattasi, dunque, di documenti sufficientemente individuati in quanto relativi a due procedure di affidamento di specifici servizi e ad eventuali proroghe degli stessi, dovendosi pertanto escludere che la relativa istanza di accesso possa ritenersi manifestamente onerosa o sproporzionata, tale, cioè, da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione, come sarebbe se, ad esempio, fosse stato richiesto all'amministrazione di svolgere un'articolata

rielaborazione di dati o di dare notizia della presentazione dell'istanza ad una vasta platea di controinteressati.

Peraltro, eventuali ostacoli come quelli appena indicati avrebbero dovuto essere adeguatamente ponderati con l'interesse all'accesso civico, tenuto conto del rilievo ad esso assegnato dall'ordinamento anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (art. 5, c. 2, del d.lgs. n. 33/2013).

10. – In conclusione, il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento del provvedimento di diniego dell'accesso agli atti di cui all'istanza del 21.09.2021, alla quale dovrà essere dato seguito applicando le disposizioni sopra richiamate.

11. – Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo nei confronti delle parti costituite; non vi è luogo a provvedere con riguardo alla parte non costituita.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'Amministrazione resistente al pagamento in favore del ricorrente delle spese di lite, che liquida nella misura di € 1.500,00 (euro millecinquecento/00) oltre oneri ed accessori di legge; nulla per la parte non costituita.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 26 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Daide De Grazia

IL PRESIDENTE
Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO