

Publicato il 06/07/2023

N. 00995/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00306/2023 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 il Veneto**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 306 del 2023, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Sanino, Fabrizio Viola, Lorenzo Coraggio e Mariagrazia Romeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Venezia Mestre, viale Ancona 17;

*contro*

Ministero dell'Interno e Dipartimento di Pubblica Sicurezza della Polizia di Stato, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

*per l'annullamento*

del diniego di accesso agli atti opposto dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, -OMISSIS-, e per l'ordine di esibizione degli atti richiesti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2023 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Il ricorrente espone di aver svolto le funzioni di -OMISSIS-, e che nelle date dal 2 al 5 novembre 2021, e dal 5 al 7 aprile 2022, la Questura di Treviso è stata sottoposta a due ispezioni a cura dell'ufficio centrale ispettivo del Ministero dell'Interno.

Al ricorrente sono stati resi noti solamente i risultati della prima ispezione.

Con riguardo alla prima ispezione, il ricorrente deduce che la relazione finale a proprio giudizio conteneva delle inesattezze che avrebbero potuto -OMISSIS- che sono state rese note dal ricorrente agli uffici centrali del Ministero con nota -OMISSIS-

Ad esempio, nella relazione si afferma che nel triennio precedente non s-OMISSIS- quando invece su 14 proposte, ne sono state accolte 6 e 2 all'epoca dei fatti risultavano oggetto di valutazione.

Il ricorrente deduce anche che nella stampa locale la notizia della seconda ispezione è stata presentata alludendo alla possibile esistenza di irregolarità nella gestione della Questura. L'informazione è risultata amplificata dalla coincidenza della sua pubblicazione con la data della celebrazione del 170° anniversario della fondazione della Polizia di Stato avvenuta nel centro cittadino. Tali articoli di stampa sono stati resi noti dal ricorrente agli uffici centrali del Ministero in -OMISSIS-.

Il ricorrente, che dalla data -OMISSIS- è stato preposto alla Questura di Campobasso, in data 6 febbraio 2023 ha presentato un'istanza di accesso volta ad ottenere copia di tutti gli atti relativi ad entrambe le ispezioni, compresi gli

atti prodromici, per la *“tutela di interessi corrispondenti a situazioni giuridicamente protette, -OMISSIS-”*.

L'Amministrazione, con nota prot. n. 823 del 16 febbraio 2023, ha respinto l'istanza di accesso, motivando con riferimento alla mancata prospettazione nella domanda *“di elementi che rendano necessaria e indispensabile la conoscenza delle relazioni ispettive ai fini della tutela degli interessi giuridici sottesi all'istanza, atteso che, come noto, l'attività ispettiva rientra nelle categorie di documenti non accessibili per motivi di riservatezza del personale o di terzi, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera e), del Decreto del Ministro dell'Interno del 16 marzo 2022, laddove viene espressamente previsto che sono sottratti all'accesso i documenti attinenti a richieste ispettive sommarie o formali, nonché le verifiche ispettive ordinarie e straordinarie”*.

Con il ricorso in epigrafe il ricorrente impugna il diniego e chiede di ordinare l'esibizione degli atti richiesti affidando le proprie difese a tre motivi.

Con il primo motivo lamenta la violazione della direttiva sull'attività di ispezione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 2 luglio 2002, l'illogicità, la contraddittorietà, nonché la violazione del principio di trasparenza, perché l'Amministrazione non ha tenuto in considerazione che la predetta direttiva prevede che i risultati di un'ispezione debbano essere comunicati al soggetto o alla struttura ispezionata, in quanto questa condizione è necessaria per garantire interventi di correzione e di tutela da parte dei soggetti titolari degli organi coinvolti nell'ispezione.

Il ricorrente sostiene pertanto che l'Amministrazione ha illegittimamente omesso di comunicargli i risultati della seconda ispezione, nonostante nei tre mesi successivi rivestisse ancora il ruolo di responsabile della struttura ispezionata, e a maggior ragione ha illegittimamente opposto un diniego anche all'accessibilità di questo atto.

Con il secondo motivo, il ricorrente lamenta la violazione degli articoli 24, comma 7, e 25, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dell'art. 6, comma 1, lett. e), del decreto del Ministero dell'Interno del 16 marzo 2022, nonché la contraddittorietà, il difetto di motivazione e la carenza di

presupposti, perché l'Amministrazione non ha considerato che la normativa vigente e la giurisprudenza affermano la prevalenza dell'accesso esercitato a fini difensivi, e la recessività di eventuali esigenze di riservatezza di terzi. Nel caso in esame l'istanza di accesso è stata espressamente motivata con riferimento alla necessità di tutelare *“l'onorabilità e la reputazione professionale”*.

Inoltre, prosegue il ricorrente, contrariamente a quanto affermato nel diniego, non è necessaria, per l'esercizio dell'accesso difensivo, anche la prova rigorosa della stretta indispensabilità dei documenti richiesti al fine di difendersi in giudizio, perché tale requisito è normativamente richiesto solamente per conoscere i -OMISSIS-

Con il terzo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, l'illogicità e la violazione dell'art. 6 del DM 16 marzo 2022, perché nel diniego viene genericamente evocata l'esigenza di tutelare profili di riservatezza di terzi, senza indicare alcun elemento idoneo ad identificare in cosa consisterebbero le esigenze di riservatezza e senza considerare che, qualora sussistenti, tali esigenze avrebbero comunque carattere recessivo rispetto alla necessità di esercitare l'accesso difensivo.

L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio replicando alle censure proposte e chiedendo la reiezione del ricorso.

In sintesi il Ministero dell'Interno nelle proprie difese sostiene che gli atti ispettivi sono da ricondurre alla categoria degli atti espressamente dichiarati come sottratti all'accesso, che il risultato della seconda visita ispettiva non è stato portato a conoscenza del ricorrente perché il medesimo è stato assegnato ad altra sede, che il ricorrente non avrebbe delineato con sufficiente chiarezza quali siano le esigenze difensive poste a fondamento della domanda di accesso, e che comunque deve essere garantita la segretezza delle eventuali dichiarazioni rese dai lavoratori durante le ispezioni, analogamente a quanto affermato dalla giurisprudenza con riguardo ai dati raccolti dagli Ispettori del Lavoro in occasione delle ispezioni presso aziende private.

L'Amministrazione infine deduce che dal contesto complessivo non emergono profili lesivi dell'onorabilità e della reputazione professionale sufficientemente gravi da poter fondare un'eventuale azione giudiziaria.

Alla Camera di consiglio del 24 maggio 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente, come eccepito dal difensore della parte ricorrente, deve essere dichiarata l'inammissibilità della memoria di replica depositata in giudizio dall'Amministrazione in assenza di una memoria conclusionale depositata in giudizio dalla parte ricorrente.

Infatti per costante giurisprudenza, ai sensi del dell'art. 73, comma 1., cod. proc. amm., le repliche dell'Amministrazione resistente sono ammissibili solamente ove conseguenti ad atti della parte ricorrente ulteriori rispetto al ricorso introduttivo (*ex pluribus*, cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 1 marzo 2022, n. 1387; Cons. giust. amm. Sicilia, 30 dicembre 2021, n. 1103; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 2 febbraio 2021, n. 1336).

Nel merito il ricorso deve essere accolto per tutte le censure proposte, che in quanto connesse possono essere considerate congiuntamente.

In primo luogo va osservato che effettivamente l'art. 6, comma 1, lett. e), del DM del Ministero dell'Interno 16 marzo 2022, recante la *“disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 16 della legge 11 febbraio 2005, n. 15”*, prevede che *“i documenti attinenti a richieste ispettive sommarie e formali, nonché a verifiche ispettive ordinarie e straordinarie”*, rientrino entro la categoria di documenti non accessibili per motivi di riservatezza del personale o di terzi.

Tuttavia, come è stato osservato in giurisprudenza rispetto all'analoga disciplina contenuta nel previgente art. 4, comma 1, lett. i), del DM del Ministero dell'Interno 10 maggio 1994, n. 415 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 20 settembre 2022, n. 8106), è necessario considerare che il primo alinea della norma, afferma che deve sempre essere garantita a *“terzi, persone, gruppi ed*

*imprese [...] la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici?*

Pertanto tale norma non comporta una preclusione assoluta all'accesso, ma lo subordina all'indicazione nella domanda delle ragioni difensive che lo giustificano.

La stessa Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, in termini generali con le sentenze 25 settembre 2020 nn. 19, 20 e 21 e 16 marzo 2021 n. 4, ha ribadito che il diritto di accesso difensivo, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, deve essere “*comunque*” garantito al richiedente “*per difendere i propri interessi giuridici*”.

Nella propria domanda il ricorrente ha illustrato con sufficiente chiarezza le ragioni difensive che motivano l'accesso, specificando che ritiene necessario acquisire degli elementi conoscitivi per tutelare la propria onorabilità e reputazione professionale, in un contesto procedimentale in cui aveva già trasmesso agli uffici centrali del Ministero una rassegna stampa degli articoli che a proprio giudizio riferivano della seconda ispezione alludendo a possibili irregolarità. Aveva trasmesso inoltre una nota in cui segnalava delle imprecisioni contenute nella relazione finale della prima ispezione, idonee a porre in cattiva luce il proprio operato in base a dati insussistenti.

Può pertanto affermarsi che la richiesta di accesso nel caso in esame sia stata motivata da esigenze di natura difensiva connesse alla tutela di interessi giuridici meritevoli di tutela, e quindi in relazione ad un interesse giuridicamente differenziato e rilevante, in quanto senza la conoscenza della relazione finale e degli atti prodromici ed istruttori, al ricorrente sarebbe preclusa la possibilità di un'eventuale azione a tutela della propria onorabilità e reputazione professionale.

Va anche osservato che le considerazioni svolte in giudizio dall'Amministrazione circa l'impossibilità, per il ricorrente, di agire fondatamente in giudizio a tutela della propria posizione giuridica nonostante la mancanza di lesioni sufficientemente gravi, eccedono il tipo di valutazioni

che possono essere compiute dall'Amministrazione nel delibare le domande di accesso difensivo.

Infatti, come chiarito dalla giurisprudenza, in questi casi l'Amministrazione deve limitarsi a valutare la ricorrenza, in astratto, dell'esigenza difensiva prospettata dall'istante e della pertinenza del documento rispetto a tale esigenza, prescindendo da ogni apprezzamento circa la legittimazione alla pretesa sostanziale sottostante, e circa la fondatezza o l'ammissibilità della domanda giudiziale che l'interessato potrebbe, in ipotesi, proporre sulla base dei documenti acquisiti mediante l'accesso.

Come è stato osservato *“la pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990”* (cfr. Consiglio di Stato., Ad, Plen. 18 marzo 2021, n. 4).

Pertanto la convinzione dell'Amministrazione circa l'infondatezza dell'iniziativa giudiziale che il ricorrente si propone di avviare, non può giustificare un diniego.

Anche la tesi prospettata dall'Amministrazione secondo cui le esigenze difensive dovrebbero essere giudicate come recessive rispetto alle esigenze di riservatezza degli autori di dichiarazioni rese nel corso delle ispezioni, o degli autori di segnalazioni od esposti, non è condivisibile.

La giurisprudenza ha affrontato anche questo profilo, osservando che *“il nostro ordinamento, ispirato a principi di trasparenza e responsabilità, non può ammettere la preclusione all'accesso anche sugli esposti. Colui il quale subisce un procedimento di*

*controllo o ispettivo ha dunque un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio del potere di vigilanza, a partire dagli atti di iniziativa e di pre-iniziativa quali, appunto, denunce, segnalazioni o esposti (cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 maggio 2009 n. 3081)” e che “Al di fuori di particolari ipotesi, in cui il soggetto denunciante potrebbe essere esposto, in ragione dei rapporti con il soggetto denunciato, ad azioni discriminatorie o indebite pressioni, la tutela della riservatezza non può assumere un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato dei soggetti che abbiano assunto iniziative comunque incidenti nella sfera giuridica di terzi. Il principio di trasparenza che informa l'ordinamento giuridico ed i rapporti tra consociati e pubblica amministrazione si frappone, infatti, ad una soluzione che impedisca all'interessato di conoscere i contenuti degli esposti e i loro autori, anche nel caso in cui i conseguenti accertamenti abbiano dato esito negativo” (in questi termini, Consiglio di Stato, Sez. IV, 1° marzo 2022, n. 1450).*

Non risulta pertanto pertinente il richiamo, operato nelle difese dell'Amministrazione, agli orientamenti giurisprudenziali che si sono espressi nel senso della non ostensibilità delle dichiarazioni rese dai lavoratori privati nel corso delle visite degli Ispettori del Lavoro, giustificate con l'esigenza di sottrarre i lavoratori da potenziali azioni discriminatorie, pressioni indebite o ritorsioni da parte del datore, evenienze che non sono configurabili in questi stessi termini nei rapporti di pubblico impiego, e nel caso specifico non sono prospettabili neppure astrattamente, in quanto il ricorrente è stato assegnato ad altra sede.

In definitiva il ricorso deve essere accolto e conseguentemente va annullato il diniego, con onere dell'Amministrazione di rilasciare copia degli atti richiesti dal ricorrente nel termine di trenta giorni decorrente dalla notificazione della presente sentenza, ovvero dalla sua comunicazione, se anteriore.

Nonostante l'esito del giudizio, le peculiarità della controversia e la natura delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dispone che il Ministero dell'Interno consenta l'accesso ai documenti richiesti, nei modi e termini precisati in motivazione.

Spese compensate.

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 degli articoli 5 e 6 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 e di ogni altro elemento idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Nicola Bardino, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Mielli**

**IL PRESIDENTE**  
**Maddalena Filippi**

**IL SEGRETARIO**

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