

Publicato il 08/01/2025

N. 00005/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01129/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1129 del 2024, proposto da A. D., rappresentato e difeso dall'avvocato Corrado Riggio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Locale S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del silenzio-rifiuto formatosi in data 29 giugno 2024 sull'istanza di accesso, formulata con nota P.E.C. inviata in data 30.05.2024 e protocollata dall'Azienda resistente in pari data:

a) al provvedimento con cui l'ASL S. avrebbe affidato al dott. (...) la gestione *ad interim* della Unità Operativa Semplice Dipartimentale – Ufficio Relazioni con il pubblico;

b) al provvedimento con il quale l'ASL S. avrebbe provveduto a nominare la dott.ssa (...) quale referente della Unità Operativa Semplice Dipartimentale – Ufficio Relazioni con il pubblico;

c) di ogni altro atto dal quale si possa evincere il soggetto e/o i soggetti preposti alla gestione della suddetta Unità Operativa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale S.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2024 la dott.ssa Simona Saracino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Espone in fatto la ricorrente, dirigente psicologo, attualmente in servizio presso l'Ufficio U.R.P. del Distretto Sanitario n. 68, sede di P., che dal mese di giugno dell'anno 2023, ovvero da quando risulta essere stata posta in quiescenza la responsabile di detta Unità Operativa Semplice Dipartimentale, dott.ssa (...), non le è mai stato reso noto con comunicazione ufficiale il nominativo del nuovo responsabile cui la stessa avrebbe dovuto far riferimento per il corretto svolgimento della propria attività lavorativa proseguita con diligenza nonostante numerose difficoltà di natura operativa.

In via informale apprendeva che l'Unità suddetta sarebbe gestita, *ad interim*, dal capo Dipartimento Governo Clinico, dott. (...), il quale, a sua volta, avrebbe nominato una referente, al fine di affiancarlo nella gestione della UOSD -URP, nella persona della dott.ssa (...).

Per tali motivi, con nota P.E.C. del 30.05.2024, la ricorrente formulava istanza di accesso agli atti, ai sensi e per gli effetti degli artt. 22 e ss. della Legge 241/90, al fine di richiedere di poter visionare ed eventualmente estrarre copia dei provvedimenti ufficiali con cui l'ASL S. avrebbe affidato al dott. (...) la gestione, *ad interim*, della suddetta UOSD -URP e l'eventuale provvedimento di nomina, quale referente di detta struttura, la dott.ssa (...) e qualsiasi altro eventuale documento dal quale si sarebbe potuto individuare in maniera ufficiale il soggetto preposto, sia pure in via temporanea, alla gestione di detta

Unità Operativa, motivando tale istanza con l'esigenza di avere certezza sulla persona cui potersi rivolgere per poter esercitare correttamente il proprio lavoro.

A tale istanza faceva seguito unicamente la nota in data 10.06.2024 del Direttore della UOC Affari Generali, dott.ssa (...), inviata al Direttore della UOC Gestione del Personale, al Direttore del Dipartimento Governo Clinico, dott. (...) e, per conoscenza, al Direttore Sanitario Aziendale, nella quale si chiedeva, previa valutazione tecnico – amministrativa nel merito, di provvedere alla gestione e conclusione del procedimento amministrativo entro il termine normativamente previsto, decorrente dalla data di presentazione dell'istanza formulata dalla ricorrente.

Non avendo avuto tale richiesta alcun seguito, è insorta la ricorrente avverso il silenzio-rifiuto formatosi in data 29.06.2024, affidando il ricorso ai seguenti motivi:

1. VIOLAZIONE DI LEGGE (LEGGE 07.08.1990 RECANTE N. 241) – ECCESSO DI POTERE (ERRONEITA' DEI PRESUPPOSTI IN FATTO ED IN DIRITTO, PERPLESSITA', ARBITRARIETA', SVIAMENTO) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO;

2. II - VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 22 COMMA 1 LETTERA A COMMA 1 LETTERA B COMMA 2 COMMA 6, ARTICOLO 24 COMMA 7 LEGGE 241/1990) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA, DIFETTO E COMUNQUE ERRONEITA' DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO, ARBITRARIETA', IRRAZIONALITA', ILLOGICITA', SVIAMENTO) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO;

3. III – VIOLAZIONE DI LEGGE (ART. 3 LEGGE 241/1990- ARTICOLO 22 – ARTICOLO 25) – ECCESSO DI POTERE (DIFETTO ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA, DIFETTO E COMUNQUE ERRONEITA' DEI PRESUPPOSTI DI FATTO E DI DIRITTO, ARBITRARIETA', IRRAZIONALITA', ILLOGICITA', SVIAMENTO) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO.

2. In data 10.07.2024 si è costituita l'ASL che ha depositato memoria in data 30.10.2024 con cui ha difeso il proprio operato deducendo carenza dei presupposti per l'accoglimento dell'istanza di ostensione atteso che l'interesse dell'istante all'accesso non sarebbe un interesse diretto e difetterebbe altresì degli ulteriori requisiti della attualità e concretezza richiesti dall'art. 22 della legge n. 241/1990.

Peraltro, secondo le controdeduzioni difensive dell'ASL, l'istanza indicherebbe una motivazione solo apparente, fondata sulla generica e pretestuosa necessità

di ricevere copia del provvedimento di nomina di un proprio responsabile, onde essere certi che chi si qualifichi e agisca quale responsabile di una struttura aziendale sia effettivamente tale.

Mancherebbe, infine, la notifica del ricorso ai possibili controinteressati, ovvero i soggetti indicati nei provvedimenti dei quali parte ricorrente ha richiesto ostensione, per cui, sostiene l'ASL, il ricorso sarebbe altresì inammissibile per carenza di contraddittorio.

3. Alla camera di consiglio del 17 dicembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Va prima di tutto respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo per omessa notifica ai controinteressati come indicato dall'ASL.

4.1. Questo Collegio condivide e fa proprio quanto affermato sul punto da Consiglio di Stato, VI Sez., 2 gennaio 2020, n. 30 secondo cui:

“- l'Amministrazione deve valutare l'esistenza di controinteressati ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, per il quale, “fermo quanto previsto dall'articolo 5, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione”;

- se, nel procedimento avviato dall'istanza di accesso ai documenti, l'Amministrazione individua un controinteressato, a quel soggetto dovrà essere notificato l'eventuale ricorso proposto dall'istante avverso il rifiuto all'accesso adottato dall'amministrazione (ovvero avverso il silenzio); per converso, nel caso in cui l'Amministrazione non abbia in sede procedimentale individuato alcun controinteressato, l'istante non sarà onerato a notificare il ricorso, a pena di sua inammissibilità, ad alcun controinteressato;

- qualora l'amministrazione, in sede procedimentale, non ravvisi posizioni di controinteresse rispetto alla domanda di accesso e, dunque, l'istante non sia tenuto a notificare il ricorso ad altri oltre all'Amministrazione, il giudice adito deve valutare comunque, anche d'ufficio, l'esistenza di controinteressati e imporre la notifica del ricorso di primo grado ai fini dell'integrazione del contraddittorio;

- dall'art. 3, comma 1, del d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184 emerge che, in sede giurisdizionale, non può essere dichiarato inammissibile il ricorso per l'accesso,

per mancata notifica al controinteressato, quando l'Amministrazione, in sede procedimentale, non abbia consentito la partecipazione di altri soggetti suscettibili di essere pregiudicati dall'accoglimento dell'istanza di accesso, che acquisterebbero la qualifica di controinteressati nel caso di impugnazione del conseguente diniego: in tali ipotesi -ove ravvisi posizioni di controinteresse – il giudice adito è tenuto a imporre la notifica del ricorso di primo grado alla parte controinteressata, al fine di integrare il relativo contraddittorio processuale” (v. più di recente Consiglio di Stato, III Sez., 15 febbraio 2022, n. 1118).

4.2. Applicando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, va detto che dagli atti di causa non risulta che l'amministrazione abbia coinvolto nel procedimento relativo all'istanza di accesso alcun soggetto dalla stessa ritenuto controinteressato.

4.3. Difatti, la nota del 10.06.2024 con cui il servizio competente si è limitato a fornire notizia della ricezione dell'istanza e a chiedere un riscontro, previa valutazione tecnico amministrativa, per la parte di rispettiva competenza, alle articolazioni coinvolte, non può essere interpretata come richiesta al controinteressato di osservazioni eventualmente contrarie all'ostensione.

Ne deriva che non è configurabile l'inammissibilità del presente ricorso per omessa notifica ad almeno un controinteressato.

5. Sgombrato il campo da tale eccezione, deve comunque verificarsi d'ufficio se siano effettivamente configurabili nel presente giudizio delle posizioni di controinteresse.

5.1. La risposta a tale quesito è parimenti negativa.

Invero, ai fini “della qualifica di controinteressato rispetto al diritto all'accesso ai documenti, pertanto, non basta che un soggetto sia, in qualche modo, nominato nel documento richiesto, essendo necessario, invece, che costui sia anche titolare di un diritto alla riservatezza dei dati racchiusi nello stesso documento” (Consiglio di Stato, III Sez., 15 febbraio 2022, n. 1118).

In altre parole, “deve riconoscersi la qualità di controinteressato non già a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, siano nominati o comunque coinvolti nel documento oggetto dell'istanza ostensiva, ma solo a coloro che, per effetto dell'ostensione, vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza sui dati racchiusi nello stesso documento.”

...

“ai fini della qualifica di un soggetto come controinteressato non basta che taluno venga chiamato in qualche modo in causa dal documento richiesto, ma occorre in capo a tale soggetto un quid pluris, vale a dire la titolarità di un diritto alla riservatezza sui dati racchiusi nello stesso documento, atteso che in materia di accesso la veste di controinteressato è una proiezione del valore della riservatezza, e non già della mera oggettiva riferibilità di un dato alla sfera di un certo soggetto” (Consiglio di Stato, IV Sez., 24 novembre 2017, n. 5483).

Ancora, *“non tutti i dati riferibili ad un soggetto sono per ciò solo rilevanti ai fini in discorso, ma solo quelli rispetto ai quali sussista, per la loro inerenza alla personalità individuale, o per i pregiudizi che potrebbero discendere da una loro diffusione, una precisa e ben qualificata esigenza di rischio”* (Consiglio di Stato, VI Sez., 29 agosto 2016, n. 2863).

5.2. Orbene, nel caso di specie non sono configurabili le prospettate posizioni di controinteresse, in quanto alla luce della natura degli atti di cui si chiede ostensione, non si configura alcuna esigenza contrapposta di riservatezza che, sola, potrebbe giustificare in sede processuale, la necessaria notifica del ricorso.

6. Tanto precisato, il ricorso è fondato e merita accoglimento.

6.1. Giova in primo luogo richiamare gli artt. 19, comma 1-*bis* del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 il quale, in tema di attribuzione di incarichi dirigenziali, prevede che: *“L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta”* e 7 bis comma 2 del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 a norma del quale: *“La pubblicazione nei siti istituzionali, in attuazione del presente decreto, di dati relativi a titolari di organi di indirizzo politico e di uffici o incarichi di diretta collaborazione, nonché a dirigenti titolari degli organi amministrativi è finalizzata alla realizzazione della trasparenza pubblica, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali.”*

6.2. Trattandosi, nel caso in esame, di istanza volta alla conoscenza di atti di nomina di referenti preposti alla gestione *ad interim* di una articolazione aziendale e, dunque, già rientranti tra gli atti oggetto degli obblighi di pubblicazione incombenti sulle PP.AA., volti ad assicurare la trasparenza nei confronti dei cittadini secondo la filosofia ispiratrice del cd. accesso civico,

neppure si sarebbe dovuta porre l'esigenza di istanza di accesso documentale ex art. 22 e ss. della Legge n. 241/90.

6.3. In secondo luogo, non risulta condivisibile la tesi difensiva dell'ASL incentrata su un difetto di interesse idoneo a sostenere l'istanza di accesso suddetta.

6.4. Non si può, infatti, dubitare che nel caso di specie l'atto di nomina ad incarico dirigenziale o comunque a "*responsabile di una struttura aziendale*" sia:

a) documentazione utile sia nella fase fisiologica, per un sereno svolgimento del rapporto tra dipendente e referente apicale – in virtù del corretto esercizio da parte di questi di funzioni gestionali, direttive e/o di coordinamento - sia in una eventuale fase patologica di tale rapporto per l'individuazione di eventuali responsabilità riferite ad interessi e situazioni giuridiche che potrebbero rivelarsi suscettibili di difesa in sede giudiziale, dinanzi al Giudice del Lavoro (si pensi ad esempio a condotte di *mobbing* o di *straining*), ma anche stragiudiziale.

b) rilevante, non essendo richiesto ai fini della delibazione favorevole dell'istanza di accesso il requisito dell'attuale pendenza di un processo in sede giurisdizionale;

c) corrispondente e collegata alla situazione giuridica soggettiva di parte ricorrente.

7. Ne deriva che sull'istanza dell'interessata l'ASL resistente ha serbato un silenzio che si rivela illegittimo in quanto privo di ragioni giustificative comprensibili.

8. In conclusione, il ricorso proposto va accolto e per l'effetto: va ordinata all'ASL resistente l'esibizione della documentazione richiesta entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente decisione o dalla notifica di parte se anteriore.

9. Le spese di lite vanno compensate in ragione della peculiarità della fattispecie trattata, al netto del contributo unificato da porre a carico dell'ASL soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sede staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, ordina all'ASL resistente l'esibizione a parte

ricorrente della documentazione richiesta entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente decisione o dalla notifica di parte, se anteriore.

Dichiara compensate le spese di lite.

Condanna l'Asl resistente al pagamento del contributo unificato.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere

Simona Saracino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Simona Saracino

IL PRESIDENTE

Pierluigi Russo

IL SEGRETARIO