Pubblicato il 01/12/2020

**N. 03228/2020 REG.PROV.COLL.**

**N. 01044/2020 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1044 del 2020, proposto da
Salvatore Nucifora, titolare dell’omonima ditta individuale, rappresentato e difeso dall'avvocato Carmelo Assennato, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Catania, via Gabriele D'Annunzio n. 158;

***contro***

Comune di Sant’Alfio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

***avverso il diniego di accesso***

esercitato con istanze trasmesse dal difensore già incaricatone al protocollo generale dell’Ente in data 18.03.2020, nel numero di sette, in relazione a ciascuna prestazione insoluta, tramite distinte P.E.C., ove, dedotto il mancato pagamento di plurime attività affidategli in regime di somma urgenza, ha chiesto di accedere agli atti procedimentali ex art. 25 e ss. L.S. n. 241/1990, recepita in Sicilia giusta con L.R. n. 10/1991, quindi con L.R. n. 7/2019, e pertanto di conoscere, anche ex art. 32 s.l., lo stato delle relative pratiche amministrative, gli atti istruttori e i provvedimenti successivamente adottati sia con riguardo all’impegno e all’erogazione della spesa sia con riguardo all’acquisizione, gestione ed eventuale perenzione dei fondi regionali di protezione civile erogati per lo stato di calamità naturale; sia ai fini dell’eventuale riconoscimento del debito fuori bilancio ex artt. 191 e 194 D. Lgs. n. 267/2000; sia al fine di ricevere nominativo, indicazione delle mansioni, dei dati anagrafici e di residenza, dei soggetti responsabili del procedimento susseguitisi negli anni.

Tale richiesta è stata ivi estesa anche ai nominativi, all’indicazione delle competenze e all’indicazione dei dati anagrafici degli amministratori, consiglieri di giunta municipale e componenti dell’organo consiliare succedutisi negli anni compresi tra l’adozione di ciascun provvedimento e la data di presentazione delle istanze, ai cui dati non è stato possibile accedere attraverso la consultazione del sito istituzionale dell’Ente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’art. 116 cod. proc. amm.;

Visto l’art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137;

Visto l’art. 4 del decreto legge 30 aprile 2020, n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2020 il dott. Giovanni Giuseppe Antonio Dato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il ricorrente ha premesso di essere titolare dell’omonima impresa individuale attiva da decenni nel settore dell’edilizia e del movimento terra, e di aver maturato notevoli crediti nei confronti del Comune di Sant’Alfio in dipendenza di attività svolte in coincidenza con eventi calamitosi.

Più precisamente, l’esponente ha rappresentato:

- di aver effettuato le attività di pulizia delle strade comunali dalla sabbia e dai lapilli vulcanici caduti in seguito all’attività eruttiva dell’Etna del 4-5 febbraio 2007, come da affidamento in regime di somma urgenza con provvedimento prot. n. 6641 del 5 settembre 2007 (per le anzidette prestazioni ha emesso la fattura n. 21/2012, cui ha fatto seguito una nota di storno parziale, rimasta inesitata nonostante i ripetuti solleciti di pagamento);

- di aver effettuato le attività di pulizia delle strade comunali dagli accumuli di sabbia e lapilli nonché dai sacchetti contenenti sabbia e lapilli vulcanici accumulati ai margini delle strade comunali in seguito all’attività eruttiva dell’Etna del 4-5 febbraio 2007, come da affidamento in regime di somma urgenza con provvedimento prot. n. 7030 del 14 settembre 2007 (per le anzidette prestazioni ha emesso la fattura n. 22/2012, rimasta inesitata nonostante i ripetuti solleciti di pagamento);

- di aver effettuato per le attività di pulizia di via Nucifori, via Costantini, via Burgia, via Bosco, via Resini, via Prof. Russo e del piazzale antistante le scuole elementari dalla sabbia e dai lapilli caduti in seguito all’attività eruttiva dell’Etna del 30 luglio 2011, come da affidamento in regime di somma urgenza con provvedimento prot. n. 6425 del 18 agosto 2011 (per le anzidette prestazioni ha emesso la fattura n. 24/2012, rimasta inesitata nonostante i ripetuti solleciti di pagamento);

- di aver effettuato l’attività di riparazione della condotta dell’acqua potabile comunale nella piazzetta della frazione Nucifori, come da affidamento in regime di somma urgenza con determina dirigenziale n. 418 del 31 dicembre 2012 (per le anzidette prestazioni ha emesso la fattura n. 20/2013, rimasta inesitata nonostante i ripetuti solleciti di pagamento);

- di aver effettuato le attività di pulizia di piazza Nucifori, del piazzale antistante il Castagno dei Cento Cavalli, delle vie Calvario, Vico I di via Calvario, Vico II di via Calvario, A. Diaz, Vico I di via Diaz, Vico II di via Diaz, Etna, Nicolosi, Geremia, Vecchia Perriera, Marca, Mons. Pelluzza, Raciti, Nucifori, Vico di via Nucifori e via Costantini dalla sabbia e dai lapilli caduti in seguito all’attività eruttiva dell’Etna del 19-28 febbraio 2013 e del 20 aprile 2013, come da affidamento in regime di somma urgenza con provvedimento prot. n. 2967 del 24 aprile 2013 e determina dirigenziale n. 96 del 26 aprile 2013 (per le anzidette prestazioni ha emesso le fatture nn. 34/2013 e n. 35/2013 e ha accluso le fatture emesse dal gestore della discarica nn. 115/2013 e 158/2013 con i relativi formulari, rimaste inesitate nonostante i ripetuti solleciti di pagamento);

- di aver effettuato le attività di pulizia dell’area di parcheggio a servizio del campo sportivo comunale dalla sabbia e dai lapilli caduti in seguito all’attività eruttiva dell’Etna del 17 novembre 2013, come da affidamento in regime di somma urgenza con determina dirigenziale n. 141 del 30 aprile 2014 (per le anzidette prestazioni ha emesso la fattura n. 11/2014, rimasta inesitata nonostante i ripetuti solleciti di pagamento).

Parte ricorrente, premesso di dover verificare la sussistenza dei presupposti per agire in sede monitoria o avviare procedimenti ordinari (tanto in via negoziale quanto in via surrogatoria) e considerato che è a tal fine necessario conoscere lo stato del procedimento di liquidazione e pagamento degli importi dovuti nonché l’intatta disponibilità dei relativi fondi a destinazione vincolata, ha chiesto di accedere agli atti procedimentali *ex* art. 25 e ss. della legge n. 241/1990 (oltre diffidare formalmente l’Ente a corrispondere il dovuto).

In particolare, l’esponente ha chiesto, in sintesi: di conoscere lo stato delle pratiche amministrative in questione, gli atti istruttori e i provvedimenti adottati dall’Ente successivamente all’affidamento in regime di somma urgenza, sia ai fini del riconoscimento del debito fuori bilancio, sia con riguardo alla erogazione e percezione delle provvidenze statali e regionali per lo stato di calamità naturale, sia al fine di ricevere nominativo, indicazione delle mansioni, dei dati anagrafici e di residenza dei soggetti responsabili del procedimento susseguitisi negli anni, sia con riguardo all’impegno e all’erogazione della spesa sia con riguardo all’acquisizione, gestione ed eventuale perenzione dei fondi regionali e statali di protezione civile; ha infine specificato il deducente che le richieste sono estese anche ai nominativi, all’indicazione delle competenze e all’indicazione dei dati anagrafici degli amministratori, consiglieri di giunta municipale e componenti dell’organo consiliare succedutisi negli anni 2013-2019, ai cui dati non è stato possibile accedere attraverso il sito istituzionale dell’Ente.

A fronte del silenzio serbato dell’Amministrazione comunale sulle domande di accesso datate 10 marzo 2020 e trasmesse in data 18 marzo 2020, con ricorso notificato in data 13 luglio 2020 e depositato in data 22 luglio 2020 – dovendosi tenere conto delle previsioni *ex* art. 103, comma 1, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2010, n. 27, e art. 37 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40 - l’esponente ha proposto le domande in epigrafe.

1.1. L’intimato Comune di Sant’Alfio non si è costituito in giudizio.

1.2. Con istanze depositate in data 30 ottobre 2020 e 6 novembre 2020 il ricorrente ha chiesto il passaggio in decisione della causa.

Alla camera di consiglio del giorno 12 novembre 2020, tenutasi da remoto ai sensi dell’art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è ammissibile e va accolto ai sensi e nei limiti in appresso specificati.

Nel caso in esame, le istanze ostensive sono state avanzate in correlazione alla necessità, per la parte ricorrente, di acquisire la documentazione utile ai fini della tutela del rivendicato diritto di credito nei confronti del Comune intimato nonché ai fini della verifica di eventuali inadempimenti e connessi profili di responsabilità.

Sul punto merita di essere evidenziato che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale, consente agli amministrati e, più in generale, ai cittadini di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici, con la conseguenza esso può essere esercitato in connessione a un interesse giuridicamente rilevante, anche se non sia ancora attuale un giudizio nel corso del quale siano da utilizzare gli atti così acquisiti (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5 agosto 2020, n. 4930).

Fermo quanto appena detto, merita di essere esaminata la questione della “latitudine” delle domande di accesso formulate dalla parte ricorrente, in considerazione della formula generalizzata riguardante la documentazione richiesta.

Ed invero, secondo la giurisprudenza, la valorizzazione del principio della massima ostensione non può essere estesa fino al punto da legittimare un controllo generalizzato, generico e indistinto del singolo sull’operato dell’Amministrazione; l’interesse all’accesso, infatti, deve pur sempre configurarsi come diretto, concreto, attuale e corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso, dovendosi così rendersi necessaria una relazione di strumentalità, sia pure attenuata, tra detto interesse e il documento collegato rispetto al quale è chiesto l’accesso medesimo (arg. *ex* Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 2020, n. 3212).

Fermo quanto sopra precisato, il Collegio ritiene che ben possa farsi applicazione del consolidato principio giurisprudenziale in base al quale la domanda di accesso deve essere riferita alla conoscenza e acquisizione di atti e deve avere un contenuto determinato o, quantomeno, determinabile (arg. *ex*T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 7 maggio 2020, n. 147).

Ritiene il Collegio, in particolare, che l’accesso possa essere ammesso in relazione agli atti istruttori nonché ai provvedimenti adottati dall’Ente successivamente agli affidamenti in regime di somma urgenza in questione, sia ai fini dell’eventuale riconoscimento del debito fuori bilancio, sia con riguardo all’erogazione delle provvidenze statali e regionali per lo stato di calamità naturale, sia con riguardo all’impegno e all’erogazione della spesa, sia infine con riguardo all’acquisizione, gestione ed eventuale perenzione dei fondi regionali e statali di protezione civile.

Tali atti sono ostensibili, con oscuramento di dati personali di terzi (ove sussistenti), in quanto non solo sugli stessi non vi è specifica richiesta della parte ricorrente ma anche perché, sebbene la stessa parte ricorrente abbia evidenziato l’assenza di dati sensibili e la prevalenza del diritto di accesso c.d. difensivo, l’accertamento dell’eventuale mancato rispetto da parte dell’Amministrazione comunale del principio del c.d. ordine cronologico nei pagamenti potrà comunque avvenire anche oscurando l’identità dei soggetti in ipotesi avvantaggiati dalla violazione del detto principio.

2. Quanto alla richiesta di ricevere il nominativo, l’indicazione delle mansioni, dei dati anagrafici e di residenza, dei soggetti responsabili del procedimento susseguitisi negli anni, nonché i nominativi, l’indicazione delle competenze e dei dati anagrafici degli amministratori, consiglieri di giunta municipale e componenti dell’organo consiliare succedutisi negli anni 2013-2019, ai cui dati non è possibile accedere attraverso la consultazione del sito istituzionale dell’Ente, trattasi non di richiesta avente ad oggetto documenti amministrativi, ma di richieste di informazioni che esulano dal diritto di accesso c.d. tradizionale.

Va invero evidenziato che oggetto dell’accesso c.d. tradizionale, di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 – istituto che viene in rilievo nel caso di specie – è il “*documento amministrativo*”, ovvero una “*rappresentazione* […] *del contenuto di atti*” (art. 22, comma 1, lett. d)), mentre non sono accessibili i dati e le informazioni “*che non abbiano forma di documento amministrativo*” (comma 4 del medesimo art. 22); l’art. 2, comma 2, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184 prevede che “*La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso*” (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 20 luglio 2020, n. 8369).

Inoltre, come chiarito dalla recente sentenza Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10, l’Amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l’istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell’accesso civico generalizzato, a meno che l’interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell’accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l’istanza solo con specifico riferimento ai profili della legge 7 agosto 1990, n. 241, senza che il giudice amministrativo, adìto ai sensi dell’art. 116 cod. proc. amm., possa mutare il titolo dell’accesso, definito dall’originaria istanza e dal conseguente diniego adottato all’esito del procedimento.

Nel caso in esame, facendo le sopra richiamate istanze di accesso specifico riferimento alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e non potendo formare le informazioni richieste oggetto del diritto di accesso c.d. tradizionale, la relativa domanda va rigettata.

3. Il Collegio, pertanto, condanna l’intimato Comune di Sant’Alfio ad esibire alla parte ricorrente i documenti di cui alle sopra richiamate domande di accesso, datate 10 marzo 2020 e trasmesse in data 18 marzo 2020, nei limiti di cui al precedente punto 1. in Diritto, nonché a consentire alla stessa parte ricorrente l’estrazione di copia dei detti documenti entro trenta (30) giorni dalla comunicazione in via amministrativa, ovvero dalla notificazione se anteriore, della presente sentenza.

4. Le spese di lite - compensate per metà, ponendo la restante metà a carico del Comune intimato, in ragione dell’accoglimento solo parziale del ricorso - vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa le spese per metà e condanna l’intimato Comune di Sant’Alfio al pagamento alla restante metà, in favore di parte ricorrente, che liquida complessivamente in Euro 500,00 (€. cinquecento/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 12 novembre 2020, avvalendosi di collegamento da remoto ai sensi dell’art. 25, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Giuseppe La Greca, Consigliere

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Referendario, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Giovanni Giuseppe Antonio Dato** |  | **Pancrazio Maria Savasta** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO