

Publicato il 28/07/2017

N. 09076/2017 REG.PROV.COLL.
N. 04571/2017 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 Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4571 del 2017, proposto da:

Carmela Pace, nella qualità di Amministratore e membro del gruppo Facebook “Trasparenza siti web pubblica amministrazione”, Laura Strano, Salvatore Giuseppe La Mensa, Nazzareno Prinziavalli, Edoardo Castiglia, Andrea Lisi e Giuseppe Dini, nella qualità di membri del medesimo gruppo, tutti rappresentati e difesi dall’Avv. Fabio Saitta, con domicilio eletto presso lo studio Ristuccia & Tufarelli in Roma, Via E.Q. Visconti, 20;

contro

Ministero della Giustizia e Ministero dell’Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi rappresentanti legali p.t., rappresentati e difesi per legge dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Massimo Zucchi, non costituito in giudizio;

per l’accertamento

dell'illegittimità del silenzio serbato dal Ministero intimato sull'istanza presentata via p.e.c. dalla Dr.ssa Pace l'11 marzo 2017 e del conseguente obbligo del Ministero medesimo di provvedere, ai sensi degli artt. 5, comma 6, e 15-ter, D.Lgs. n. 33/2013, alla «pubblicazione in formato aperto, secondo modalità che ne consentano la indicizzazione e la rintracciabilità tramite motori di ricerca web ed il loro riutilizzo, delle tabelle relative alla sezione “ordinaria” ed alla sezione “esperti in gestione aziendale” dell'albo degli amministratori giudiziari, di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 14 del 2010, complete di tutti i dati e le informazioni previste dall'art. 15-ter del citato decreto legislativo n. 33/2013 e con l'indicazione della data dell'ultimo aggiornamento»;

e per la condanna

del Ministero intimato a provvedere all'anzidetta pubblicazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Vista la memoria difensiva del Ministero della Giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2017 la dott.ssa Rosa Perna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, i ricorrenti Carmela Pace, nella qualità di Amministratrice e membro del gruppo Facebook “*Trasparenza siti web pubblica amministrazione*”, nonché i sigg.ri Laura Strano, Salvatore Giuseppe La Mensa, Nazzareno Prinziavalli, Edoardo Castiglia, Andrea Lisi e Giuseppe Dini, nella qualità di membri del medesimo gruppo, si gravano nei confronti dell'Amministrazione intimata per il silenzio serbato sull'istanza di accesso c.d. civico dell'11 marzo 2017, inviata da Carmela Pace, ai sensi dell'art. 5,

comma 2, del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e volta ad ottenere la “*pubblicazione in formato aperto, secondo modalità che ne consentano la indicizzazione e la rintracciabilità tramite motori di ricerca web ed il loro riutilizzo, delle tabelle relative alla sezione “ordinaria” ed alla sezione “esperti in gestione aziendale” dell’albo degli amministratori giudiziari, di cui all’art. 10 del decreto legislativo n. 14 del 2010, complete di tutti i dati e le informazioni previste dall’art. 15-ter del citato decreto legislativo n. 33/2013 e con l’indicazione della data dell’ultimo aggiornamento*”.

1.1 Premesso che l’art. 15-ter del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, ha introdotto uno specifico obbligo di pubblicazione, in capo al Ministero della Giustizia, dell’Albo degli amministratori giudiziari di cui all’art. 1 del d. lgs. 4 febbraio 2010, n. 14, da inserirsi in un’area pubblica dedicata del sito istituzionale del Ministero medesimo, gli odierni deducenti rappresentano che il Ministero intimato non ha provveduto alla pubblicazione del predetto Albo, nemmeno a seguito della presentazione dell’istanza di accesso, rimasta senza riscontro in violazione dell’art. 5, comma 6, del ripetuto d.lgs. 33/2013.

1.2 Con il ricorso all’odierno esame parte ricorrente, deducendo violazione e mancata applicazione degli artt. 5, commi 1 e 6, e 15-ter del d.lgs. n. 33/2013, ha chiesto, quindi, la declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dall’Amministrazione intimata nonché la condanna del Ministero a provvedere all’anzidetta pubblicazione.

2. Nel presente giudizio si è costituita la difesa erariale per il Ministero della Giustizia, per resistere al ricorso in epigrafe; con memoria del 1° luglio 2017 ne ha chiesto il rigetto e, in via pregiudiziale, ne ha eccepito l’inammissibilità sotto diversi profili.

3. Alla Camera di Consiglio del 5 luglio 2017 il ricorso è stato trattenuto in decisione; durante la discussione, la parte ricorrente ha chiesto lo stralcio della memoria dell’Amministrazione resistente, depositata agli atti in data 1° luglio 2017, perché tardiva.

DIRITTO

1. Il Collegio deve previamente disporre lo stralcio, dagli atti del presente giudizio, della memoria depositata dalla difesa erariale in data 1° luglio 2017, poiché tardiva, ai sensi del combinato disposto degli artt. 73, comma 1, e 87, comma 3, c.p.a.

2. In via preliminare va, altresì, dichiarata l'inammissibilità del ricorso con riguardo ai sigg.ri Laura Strano, Salvatore Giuseppe La Mensa, Nazzareno Prinzivalli, Edoardo Castiglia, Andrea Lisi e Giuseppe Dini, per difetto di legittimazione attiva dei medesimi, in quanto privi della titolarità della posizione soggettiva sostanziale idonea a sostenere la corrispondente legittimazione processuale e l'interesse a ricorrere, trattandosi, nella specie, di un contenzioso sorto all'esito del silenzio serbato dall'Amministrazione su un'istanza di accesso c.d. civico, rispetto alla quale, tuttavia, tali soggetti non figuravano come richiedenti.

2.1 Al riguardo giova distinguere la legittimazione a proporre istanza di accesso c.d. civico, come tale definito dall'art. 2 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, e la legittimazione ad agire in giudizio avverso la determinazione o la mancata determinazione assunta dall'Amministrazione in merito all'istanza di accesso presentata. Nel primo caso, il legislatore ha caratterizzato l'istituto dell'accesso c.d. civico per la più ampia facoltà di esercizio del diritto stabilendo, all'art. 5, comma 1, che "L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione", e aggiungendo, poi, al comma 3 del medesimo articolo, che "L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. [...] e non richiede motivazione". Tuttavia, la medesima logica ampliativa non è trasponibile nelle regole che governano la legittimazione ad agire in giudizio, la quale richiede, sempre, una posizione legittimante differenziata che, nel caso di specie, può riconoscersi solo in capo al soggetto

che ha proposto l'istanza rimasta senza riscontro, ovvero la sig.ra Carmela Pace.

2.2 E, invero, poiché la tutela giurisdizionale del diritto di accesso c.d. civico non configura un'azione popolare, in quanto la legittimazione a ricorrere non spetta al *quisque de populo*, ma solo a colui che abbia avanzato la richiesta di accesso, rimasta priva di riscontro, e considerato che, nel caso di specie, l'istanza di accesso c.d. civico era stata presentata dalla sola sig.ra Carmela Pace, sia pure nella qualità di Amministratore del Gruppo Facebook "*Trasparenza siti web pubblica amministrazione*", si ha che soltanto quest'ultima è legittimata ad agire nel presente giudizio.

3. Tanto premesso in punto di legittimazione a ricorrere, viene ora all'attenzione del Collegio la questione relativa al rito invocato nell'atto introduttivo del giudizio, nominalmente, il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi disciplinato dall'art. 116 c.p.a.

3.1 Al riguardo, occorre considerare che l'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, nella materia dell'accesso c.d. civico, riconosce l'esperibilità del rito in materia di accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 116 c.p.a., "Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza", mentre non disciplina l'ipotesi in cui alla istanza di accesso c.d. civico consegua il mero silenzio dell'Amministrazione; ciò, che induce a qualificare tale inerzia come un silenzio inadempimento, con conseguente applicabilità del solo e diverso rito sul silenzio, disciplinato dall'art. 117 c.p.a., ed inammissibilità del ricorso in epigrafe, in quanto proposto ai sensi dell'art. 116 c.p.a.

3.2 Rileva, tuttavia, il Collegio che una siffatta conclusione sembra sconfessata da una lettura sostanzialistica volta a valorizzare il *petitum* e la *causa petendi* della domanda di parte ricorrente, nella sua concreta articolazione, la quale indurrebbe a ritenere che l'oggetto delle doglianze e, dunque, dell'impugnazione della sig.ra Pace, sia piuttosto individuabile nel silenzio

serbato dal Ministero intimato di fronte all'istanza di accesso presentata, e nella conseguente volontà di ottenere l'accertamento giudiziale dell'inadempimento dell'Amministrazione e la condanna della medesima a provvedere; e a ritenere, nella specie, esercitata, la generale, e ammissibile, azione avverso il silenzio della p.a., di cui all'art. 117 c.p.a.

3.3 In proposito, non può dubitarsi della facoltà del Giudice di rendere la richiesta pronuncia sulla base di un'autonoma qualificazione giuridica dei fatti allegati, di argomentazioni giuridiche diverse e di una diversa valutazione delle prove, essendo il Giudice libero di individuare l'esatta natura dell'azione, di porre a base della pronuncia considerazioni di diritto differenti, di rilevare la mancanza degli elementi che caratterizzano l'efficacia costitutiva o estintiva di una pretesa della parte, attenendo ciò all'esatta applicazione della legge (Cons. Stato, Sez. V, 11 aprile 2016, n. 1419; Cass. Civ., 15 marzo 2012, n. 4143), al contrario spettando proprio all'organo giudicante, in applicazione del noto principio "*jura novit curia*", la corretta individuazione del dato positivo di riferimento (Cons. Stato Sez. V, 21 settembre 2011, n. 5323).

E, pertanto, ritiene il Collegio che il rito azionato nel presente giudizio sia proprio quello avverso il silenzio, di cui all'art. 117 c.p.a., e che il ricorso proposto dalla sig.ra Carmela Pace possa ritenersi ammissibile.

4. Il ricorso, nei termini che seguono, è poi fondato e merita accoglimento.

4.1 In relazione all'applicabilità del rito di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a., deve verificarsi la correttezza del procedimento di introduzione della causa.

Posto che, ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.p.a., il ricorso va proposto, decorsi i termini previsti per la decisione amministrativa, nel lasso temporale che va dal momento dell'inadempimento fino ad un anno dalla scadenza dei termini, e comunque senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente, tale condizione può ritenersi accertata nel caso di specie, atteso che l'istanza di accesso c.d. civico è stata presentata il giorno 11 marzo 2017 ed il ricorso in epigrafe notificato in data 10 maggio 2017.

4.2 In ultimo, quanto al comportamento tenuto dal Ministero della Giustizia, premesso che lo specifico obbligo di pubblicazione oggetto dell'istanza presentata dalla ricorrente Carmela Pace è previsto dall'art. 15-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso c.d. civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, non risulta agli atti che sia stata intrapresa azione alcuna, neppure dopo la presentazione dell'istanza di accesso all'odierno esame, al fine di rimediare all'omessa pubblicazione.

L'amministrazione intimata ha dunque violato l'obbligo di provvedere in merito all'istanza in esame.

5. Il ricorso va, dunque, accolto nei confronti della sig.ra Carmela Pace, con conseguente declaratoria del diritto della ricorrente ad ottenere un provvedimento espresso sulla istanza trasmessa al Ministero della Giustizia in data 11 marzo 2017, ordinandosi all'intimato Ministero di pronunciarsi sulla predetta istanza nel termine di giorni 30 (trenta) dalla comunicazione in via amministrativa o, se anteriore, dalla notifica della presente sentenza.

6. Sussistono, per la novità della fattispecie, giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- lo dichiara inammissibile in quanto proposto dai sigg.ri Laura Strano, Salvatore Giuseppe La Mensa, Nazzareno Prinzivalli, Edoardo Castiglia, Andrea Lisi e Giuseppe Dini;
- lo accoglie in quanto proposto dalla sig.ra Carmela Pace, nei termini di cui in motivazione;
- compensa integralmente tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2017 con
l'intervento dei magistrati:

Carminé Volpe, Presidente

Rosa Perna, Consigliere, Estensore

Roberta Cicchese, Consigliere

L'ESTENSORE

Rosa Perna

IL PRESIDENTE

Carminé Volpe

IL SEGRETARIO