

TAR Lazio – Sezione III-quater – sentenza n. 15642 del 23 novembre 2022

È LEGITTIMO IL DIRITTO DI ACCESSO, PER L’EFFICACE ESERCIZIO DELLA DIFESA IN GIUDIZIO, ANCHE SE NON ANCORA ATTIVATO

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale, consente ai cittadini di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici, con la conseguenza che esso può essere esercitato in connessione a un interesse giuridicamente rilevante, anche quando non è ancora stato attivato un giudizio nel corso del quale potranno essere utilizzati gli atti così acquisiti, ovvero proprio al fine di valutare l’opportunità di una sua instaurazione.

La tutela giurisdizionale del diritto di accesso, dunque, assicura all’interessato trasparenza ed imparzialità, indipendentemente dalla lesione, in concreto, da parte della pubblica amministrazione, di una determinata posizione di diritto o interesse legittimo, facente capo alla sua sfera giuridica.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - (Sezione Terza Quater) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8387 del 2022, proposto da
..., rappresentata e difesa dall’avvocato Ivano Giacomelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Asl Roma 2, non costituito in giudizio;

per l’annullamento

del silenzio/rifiuto da parte della ASL ROMA 2 all’accesso agli atti presentato in data 19.05.2022 “di prendere visione ed estrarre copia di tutti gli atti del Procedimento di cui alla comunicazione di interruzione dei termini prescrizionali ex art. 2946 c.c. spedita dalla ASL ROMA 2 a mezzo Raccomandata A/R n. LZOSE21R000447428089, nonché di ogni ulteriore atto connesso, antecedente e/o consequenziale”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2022 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Questi i fatti per cui è causa.

In data 19.05.2022, la sig.ra ha presentato istanza di accesso agli atti amministrativi alla ASL ROMA 2, chiedendo “di prendere visione ed estrarre copia di tutti gli atti del Procedimento di cui alla comunicazione di interruzione dei termini prescrizionali ex art. 2946 c.c. spedita dalla ASL ROMA 2 a mezzo Raccomandata A/R n. LZOSE21R000447428089, nonché di ogni ulteriore atto connesso, antecedente e/o consequenziale”.

Con la predetta comunicazione, l’Azienda sanitaria ha affermato che la sig.ra ...risultava aver fruito in assenza dei presupposti di legge, negli anni 2012–2018, del beneficio dall’esenzione del pagamento del ticket per alcune prestazioni sanitarie, per complessivi euro 808,96 e che intendeva procedere al recupero della somma illegittimamente percepita.

Nell’istanza di accesso, formulata ai sensi della legge n. 241/1990, l’odierna esponente ha precisato che l’ostensione dei documenti richiesti era necessaria “per l’efficace esercizio della difesa in giudizio”.

Stante l’inerzia dell’Amministrazione, con ricorso notificato in data 13 luglio 2022, ha chiesto al Tribunale adito di ordinare alla ASL Roma 2 di consentire l’accesso a tutti gli atti relativi al procedimento di cui alla raccomandata n. LZOSE21R000447428089.

A sostegno della propria domanda, ha dedotto la violazione dell’art. 22 della legge 241/1990, evidenziando che i documenti richiesti sarebbero tutti in possesso dell’Azienda sanitaria.

L’Amministrazione non si è costituita nonostante la regolarità della notifica.

All’udienza del 18 novembre 2022 la causa è stata introitata per la decisione.

2. Il ricorso è meritevole di accoglimento, stante la ravvisabilità di un interesse concreto ad attuale all’ostensione dei documenti richiesti, in capo alla parte ricorrente.

3. È d’obbligo una premessa ricostruttiva.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale, consente ai cittadini di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici, con la conseguenza che esso può essere esercitato in connessione a un interesse giuridicamente rilevante, anche quando non è ancora stato attivato un giudizio nel corso del quale potranno essere utilizzati gli atti così acquisiti, ovvero proprio al fine di valutare l’opportunità di una sua instaurazione.

La tutela giurisdizionale del diritto di accesso, dunque, assicura all’interessato trasparenza ed imparzialità, indipendentemente dalla lesione, in concreto, da parte della pubblica amministrazione, di una determinata posizione di diritto o interesse legittimo, facente capo alla sua sfera giuridica.

L’interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi assurge a bene della vita autonomo, meritevole di tutela, separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l’attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo, in contrapposizione al sistema, in vigore sino all’emanazione della l. n. 241 del 1990, fondato sulla regola generale della segretezza dei documenti amministrativi (Consiglio di Stato sez. V, 5.08.2020, n. 4930).

Sempre in linea di principio, il giudizio in materia di accesso, anche se si atteggia come impugnatorio nella fase della proposizione del ricorso in quanto rivolto avverso il provvedimento di diniego o avverso il silenzio - rigetto formatosi sulla relativa istanza, mira sostanzialmente ad accertare la sussistenza o meno del titolo all’accesso nella particolare situazione dedotta in giu-

dizio alla luce dei parametri normativi, indipendentemente dalla correttezza o meno delle ragioni addotte dall'Amministrazione per giustificare il diniego.

Il giudizio proposto, ai sensi dell'art. 116 c.p.a., avverso il diniego ha per oggetto la verifica della spettanza o meno del diritto medesimo, piuttosto che la verifica della sussistenza o meno di vizi di legittimità del diniego impugnato. Il giudice può, quindi, ordinare l'esibizione dei documenti richiesti, così sostituendosi all'Amministrazione e ordinandole un facere, solo se ne sussistono i presupposti, il che, pertanto, implica che, anche al di là degli specifici vizi e della specifica motivazione adottata nell'atto amministrativo di diniego dell'accesso, il giudice deve verificare se sussistono o meno i requisiti prescritti dalla legge per l'accesso, potendolo anche negare per motivi diversi da quelli indicati dal provvedimento amministrativo (TAR Napoli, sez. VI, 3.03.2016, n. 1165).

Invero la L. 241/990, negli artt. 22 e seg., è rigorosa nello scandire i presupposti ineliminabili che devono imprescindibilmente ricorrere: la legittimazione a richiedere l'accesso agli atti amministrativi, presuppone la dimostrazione che gli atti oggetto dell'istanza siano in grado di spiegare effetti diretti o indiretti nella sfera giuridica dell'istante; la posizione da tutelare deve risultare comunque collegata ai documenti oggetto della richiesta di accesso; il rapporto di strumentalità appena descritto deve, poi, apparire dalla motivazione enunciata nella richiesta di accesso. La richiesta non può, dunque, ridursi al richiamo a mere e generiche esigenze difensive ma che deve fornire la prova dell'esistenza di un puntuale interesse alla conoscenza della documentazione stessa e della correlazione logico - funzionale intercorrente tra la cognizione degli atti e la tutela della posizione giuridica del soggetto che esercita il diritto, permettendo di capire la coerenza di tale interesse con gli scopi alla cui realizzazione il diritto di accesso è preordinato (TAR Roma, sez. III, 1.08.2018, n. 8584).

Questo implica, inevitabilmente, che la domanda di accesso debba avere un oggetto determinato o quanto meno determinabile, non potendo essere generica e dovendo, per contro, riferirsi a specifici documenti senza necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta (TAR Parma, sez. I, 3.11.2020, n. 189).

4. Orbene, calando le coordinate ermeneutiche nella fattispecie sottoposta all'attenzione del Collegio, si ravvisano i presupposti legalmente richiesti, stante l'evidenza della situazione giuridica fatta valere dalla parte ricorrente nei termini di un concreto ed attuale interesse sostanziale, strumentale, peraltro, al diritto di difesa costituzionalmente rilevante: l'ostensione dei documenti richiesti è, infatti, necessaria alla parte al fine di poter coltivare la tutela giurisdizionale dei suoi diritti, atteso il tenore letterale della raccomandata inviata dalla ASL.

Invero con detta nota l'Amministrazione, perseguendo in via diretta ed immediata lo scopo di interrompere i termini prescrizionali per il recupero della somma che ritiene illegittimamente percepita dall'istante, dà per presupposto che la sig.ra ... avrebbe commesso un illecito riconducibile all'evasione relativa alla compartecipazione dei cittadini alla spesa per prestazioni sanitarie, fruendo dell'esenzione dal pagamento per motivi di reddito senza averne diritto.

Ritiene pertanto il Collegio che sussista nella fattispecie in esame l'interesse concreto attuale e specifico della sig.ra alla conoscenza dei documenti sulla base dei quali è stato formulato l'atto de quo.

La domanda di accesso di cui si discute indica in modo circostanziato i presupposti di fatto idonei a rendere percettibile l'interesse specifico, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata alla documentazione in questione, conformemente a quanto disposto dall'art. 22, c. 1, lett. b), della L. n. 241/1990.

5. In conclusione il ricorso è fondato e deve essere accolto.

La documentazione richiesta dovrà essere esibita nel termine perentorio di trenta giorni decorrenti dalla comunicazione/notificazione della presente decisione.

6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, ordina alla intimata amministrazione l'esibizione della documentazione indicata nella stessa parte motiva e nel termine ivi perentoriamente prescritto.

Condanna la ASL RM 2 alla refusione delle spese di lite in favore della ricorrente che si quantificano in euro 1.500,00 (millecinquecento/00) oltre ad oneri ed accessori come per legge, nonché alla restituzione del contributo unificato ove versato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti,	Presidente
Claudia Lattanzi,	Consigliere
Francesca Ferrazzoli,	Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Francesca Ferrazzoli

IL PRESIDENTE

Maria Cristina Quiligotti