



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 Terza Bis)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 11717 del 2013, proposto da: Cittadinanzattiva Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Maria Cento e Angioletto Calandrini, con domicilio eletto presso il loro studio, sito in Roma, via Amiterno, n. 2;

***contro***

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti di***

Regione Lazio, n.c.g.;

***per l'annullamento del provvedimento prot. n. aoodgper 10782 del 15 ottobre 2013, conosciuto in data 21 ottobre 2013, emesso dal ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – dipartimento per l'istruzione – direzione generale per il personale scolastico – ufficio x, recante il rigetto***

*dell'istanza di accesso civico ex art. 5 del d. lgs. 14 marzo 2013 n. 33, presentata dall'ente ricorrente in data 16 settembre 2013, e di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, nonché per l'accertamento e la declaratoria del diritto dell'istante all'accesso civico ai sensi dell'art. 5, commi 1, 2, 3 e 6 del d. lgs. 14 marzo 2013 n. 33 relativo alle informazioni contenute nell'anagrafe dell'edilizia scolastica, prevista dall'art. 7 della legge 23 del 1997, e di quelle raccolte attraverso la mappatura degli elementi non strutturali prevista dall'intesa della conferenza unificata del 28 gennaio 2009 "linee guida per il rilevamento della vulnerabilità degli elementi non strutturali nelle scuole" nonché le informazioni analitiche relative a: presenza delle certificazioni di agibilità statica, di adeguamento sismico, igienico-sanitarie, di prevenzione incendi relative a tutte le 41.483 sedi scolastiche, in maniera disaggregata, divise per regioni; mappatura delle barriere architettoniche, non solo all'accesso dell'edificio, ma anche nelle aule e nei diversi servizi didattici con indicazione di presenza di bagni per le persone con disabilità motorie o, almeno, da essi effettivamente utilizzabili; elenco degli interventi effettuati e da realizzare, relativi alla rimozione di amianto all'interno degli edifici scolastici; presenza o meno del documento di valutazione dei rischi e del piano di evacuazione.*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2014 il dott. Giuseppe Chiné 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 introduttivo dell'odierno giudizio, l'ente ricorrente, organizzazione di partecipazione civica per la promozione e la tutela dei diritti dei cittadini e dei consumatori, ha chiesto accertarsi l'illegittimità del diniego, opposto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – Dipartimento per l'Istruzione – Direzione Generale per il personale scolastico – Ufficio X, sull'istanza di accesso, in data 16 settembre 2013, alle informazioni contenute nell'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica prevista dall'art. 7 della legge 23 del 1997, e di quelle raccolte attraverso la mappatura degli elementi non strutturali prevista dall'Intesa della Conferenza unificata del 28 gennaio 2009 recante “Linee guida per il rilevamento della vulnerabilità degli elementi non strutturali nelle scuole” nonché le informazioni analitiche relative a: presenza delle certificazioni di agibilità statica, di adeguamento sismico, igienico-sanitarie, prevenzione incendi relative a tutte le 41.483 sedi scolastiche, in maniera disaggregata, divise per regioni; mappatura delle barriere architettoniche non solo all'accesso dell'edificio ma anche nelle aule e nei diversi servizi didattici con indicazione di presenza di bagni per le persone con disabilità motorie o, almeno, da essi effettivamente utilizzabili; elenco degli interventi effettuati e da realizzare, relativi alla rimozione di amianto all'interno degli edifici scolastici; presenza o meno del Documento di valutazione dei rischi e del Piano di evacuazione.

Ha dedotto che, nella citata istanza del 16 settembre 2013, esso ricorrente ha precisato di non ritenere esaustive le informazioni contenute nel documento generale, dal titolo “Anagrafe Edilizia Scolastica”, in merito all'età, alla proprietà degli edifici scolastici, al possesso della certificazione di agibilità sismica e dell'adeguamento antisismico, della certificazione di prevenzione incendi e del

possesso del documento di valutazione dei rischi, in quanto tale Anagrafe contiene ad oggi informazioni solo parziali, relative a circa 33.000 edifici scolastici, peraltro aggregati per regioni.

Con il provvedimento oggetto di gravame, l'Amministrazione intimata ha rigettato l'istanza di accesso, evidenziando che *“non appare, comunque, che i dati e le informazioni di cui è richiesto l'accesso rientrino nelle categorie documentali per le quali le norme vigenti, e segnatamente il D.lgs. 33/2013, impongono automaticamente la pubblicazione”*, e ciò in quanto *“Non si rinviene, infatti, nella normativa di riferimento una precisa disposizione dalla quale paia scaturire un obbligo generalizzato di pubblicazione, da parte delle Amministrazioni pubbliche, delle banche dati in loro possesso”*. A ciò l'Amministrazione ha aggiunto che, come si desumerebbe dall'art. 52 del D.lgs. n. 82/2005, *“l'accessibilità pubbliche alle stesse deve essere oggetto di preventiva regolamentazione da parte delle Amministrazioni medesime, tramite appositi provvedimenti finalizzati a disciplinarne l'esercizio e le relative facoltà di accesso telematico e di riutilizzo delle informazioni eventualmente presenti nelle rispettive banche dati”*.

2. Avverso il provvedimento di rigetto dell'accesso, la ricorrente ha formulato le censure di violazione e falsa applicazione degli artt. 1 – 7 della legge n. 23 del 1996 e del D.lgs. n. 33 del 2013, di violazione degli artt. 1, 2 e 11 del D.lgs. n. 33 del 2013, degli artt. 2, 24, 97 e 113 della Costituzione, della circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 19 luglio 2013 nonché di violazione e falsa applicazione dell'art. 52 del D.lgs. n. 82 del 2005 ed eccesso di potere sotto molteplici profili.

Ha quindi chiesto all'adito Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio di annullare il provvedimento impugnato e di ordinare al Ministero intimato di permettere l'accesso agli atti ed alle informazioni indicati nell'istanza del 16 settembre 2013.

3. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, instando per la reiezione del gravame.

4. Alla camera di consiglio del 23 gennaio 2014, sentiti i difensori delle parti come da relativo verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è fondato, nei termini e limiti appresso precisati.

2. L'ente ricorrente censura il diniego sulla propria istanza di accesso civico opposto dal Ministero resistente, con la nota in data 15 ottobre 2013, sulla base dei seguenti motivi: a) i dati e le informazioni di cui è richiesto l'accesso non sembrano rientrare "nelle categorie documentali per le quali le norme vigenti, e segnatamente il D. lgs. 33/2013, impongano automaticamente l'accesso", e ciò in quanto non si rinverrebbe "nella normativa di riferimento una precisa disposizione dalla quale paia scaturire un obbligo generalizzato di pubblicazione, da parte delle Amministrazioni pubbliche, delle banche dati in loro possesso"; b) per quanto si desume dall'art. 52 del D. lgs. 82/2005, così come modificato dal D.L. n. 179 del 2012, l'accessibilità alle banche dati "deve essere oggetto di preventiva regolamentazione da parte delle Amministrazioni medesime, tramite appositi provvedimenti finalizzati a disciplinarne l'esercizio e le relative facoltà di accesso telematico e di riutilizzo delle informazioni eventualmente presenti nelle rispettive banche dati".

3.1 Entrambi i motivi di diniego non sono condivisibili dal Collegio e incorrono nelle censure denunciate dall'ente ricorrente.

3.2 Risulta *per tabulas* che nella specie il ricorrente ha azionato il c.d. accesso civico, disciplinato dall'art. 5 del d. lgs. n. 33 del 2013, secondo cui "*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*" (comma 1).

Trattasi di una nuova forma di accesso, ontologicamente diversa da quella disciplinata agli artt. 22 e segg. della legge n. 241 del 1990, la cui funzione è di permettere a "chiunque", pertanto a prescindere da specifici requisiti soggettivi di

legittimazione attiva, la conoscenza di documenti, informazioni o dati, qualora l'amministrazione abbia violato obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

In sintesi, con l'accesso civico si è introdotto il potere di cittadini ed enti di controllare democraticamente se una amministrazione pubblica abbia adempiuto agli obblighi di trasparenza previsti dalla legge, segnatamente se abbia provveduto alla pubblicazione di documenti, informazioni o dati. Ove tale adempimento non vi sia stato, il predetto potere si estrinseca nella facoltà di esercizio dell'accesso civico, ovvero di richiedere all'amministrazione inadempiente i medesimi documenti, informazioni o dati, con l'ulteriore possibilità di accedere alla speciale tutela giudiziale di cui all'art. 116 del c.p.a.

Tale facoltà, come chiaramente enunciato dall'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013, *“non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata ai responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione di cui al comma 1, che si pronuncia sulla stessa”*.

A fronte di una istanza di accesso civico, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 33 del 2013, l'amministrazione destinataria dell'istanza, entro trenta giorni, deve pubblicare il documento, informazione o dato richiesto sul sito istituzionale, trasmettendolo contestualmente all'istante ovvero comunicando a quest'ultimo il collegamento ipertestuale per l'accesso. In tale ultimo modo l'amministrazione deve procedere allorché il documento, informazione o dato risulti già pubblicato nel rispetto della normativa vigente.

3.3 Traslando i superiori principi all'odierno gravame, rileva anzitutto il Collegio che un'amministrazione può respingere una istanza di accesso civico esclusivamente contestando la ricorrenza del presupposto normativo, ovvero che l'istanza di accesso nella specie concerne documenti, informazioni o dati per i quali *“la normativa vigente”* non prevede un obbligo di pubblicazione in capo

all'amministrazione stessa. Ed invero, se l'obbligo sussiste, ma l'amministrazione vi avesse già adempiuto, non può solo per questo opporsi un diniego di accesso all'istante, giacché l'amministrazione è comunque tenuta ad indicare a quest'ultimo il collegamento ipertestuale necessario per la compiuta conoscenza del documento, informazione o dato.

Con il provvedimento di diniego oggetto di gravame, l'Amministrazione ha argomentato l'assenza dei presupposti per l'esercizio dell'accesso civico affermando, da un lato, che l'Anagrafe dell'edilizia sanitaria non costituirebbe una banca dati di cui la normativa vigente imporrebbe la pubblicazione, dall'altro che la richiesta ostensione non potrebbe comunque avere corso a causa della mancata adozione di uno specifico regolamento esecutivo ai sensi dell'art. 52, comma 1, del d. lgs. n. 82 del 2005.

Prendendo le mosse proprio dai suesposti motivi di diniego, la loro infondatezza discende dalla univoca lettera degli artt. 7, comma 1 della legge 11 gennaio 1996, n. 23 e 52, comma 1 del d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

L'art. 7, comma 1 stabilisce che il Ministero resistente *“realizza e cura l'aggiornamento, nell'ambito del proprio sistema informativo e con la collaborazione degli enti locali interessati, di un'anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica diretta ad accertare la consistenza, la situazione e la funzionalità del patrimonio edilizio scolastico”, aggiungendo che “detta anagrafe è articolata per regioni e costituisce lo strumento conoscitivo fondamentale ai fini dei diversi livelli di programmazione degli interventi nel settore”.*

La previsione normativa appare univocamente attribuire al Ministero resistente la responsabilità della costituzione e dell'aggiornamento periodico della banca dati, sebbene ciò debba avvenire con la collaborazione degli enti locali interessati. Nessun dubbio può pertanto esserci in ordine alla esclusiva legittimazione passiva in capo al Ministero resistente a fronte di una istanza di accesso civico a dati ed informazioni della citata Anagrafe, come peraltro si evince dalla disposizione dell'art. 7, comma 3, della legge n. 23 del 1996, secondo cui le regioni e gli enti

locali, ove intendano avvalersi dei dati dell'Anagrafe, possono chiedere al Ministero la disponibilità dei dati e delle informazioni sotto forma di supporti magnetici.

L'obbligo di pubblicazione dei dati e delle informazioni contenute nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica è chiaramente enunciato dall'art. 52, comma 1, del d. lgs. n. 82 del 2005, nel testo riformulato dall'art. 9, del D.L. m. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 221 del 2012. Tale norma dispone: *“Le pubbliche amministrazioni pubblicano nel proprio sito web, all'interno della sezione “Trasparenza, valutazione e merito”, il catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso ed i regolamenti che ne disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria”*.

La disposizione legislativa impone un obbligo generalizzato di pubblicazione esteso a tutte le banche dati, con la sola eccezione dell'Anagrafe tributaria detenuta dall'Amministrazione finanziaria.

Né sembra cogliere nel segno il Ministero resistente allorché sostiene che l'accesso civico alle banche dati, e segnatamente all'Anagrafe dell'edilizia scolastica, è subordinato all'adozione di uno specifico regolamento, giacché l'art. 52, comma 1 si limita ad imporre la pubblicazione dei regolamenti (ove esistenti) che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo dei dati. Affermare che, in assenza di simili regolamenti, rimarrebbe paralizzato l'obbligo di pubblicazione e, conseguentemente, il diritto-potere di accesso civico di cittadini ed enti, significherebbe aderire ad una interpretazione sostanzialmente abrogatrice dell'art. 5 del d. lgs. n. 33 del 2013, giacché verrebbe riconosciuto, in assenza di una espressa norma in tal senso, alle singole amministrazioni la possibilità di differire nel tempo l'efficacia di una disposizione fondamentale per l'attuazione del principio di trasparenza nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

3.4 In conclusione, il ricorso si palesa fondato ed il diniego opposto dal Ministero resistente illegittimo.



Conseguentemente, deve essere ordinato al Ministero dell'istruzione, della ricerca e dell'università – Direzione generale per il personale scolastico – Ufficio X, di permettere l'accesso civico, richiesto con istanza del 16 settembre 2013 dall'Ente ricorrente, ai documenti, dati e informazioni indicati nella predetta istanza e contenuti nell'Anagrafe dell'edilizia scolastica di cui all'art. 7 della legge n. 23 del 1996, nei termini previsti dall'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 33 del 2013, entro 60 giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione a cura di parte della presente decisione.

4. La novità delle questioni scrutinate configura giusto motivo di compensazione di spese, diritti ed onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini e limiti meglio precisati in motivazione.

Compensa spese, diritti ed onorari di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Massimo Luciano Calveri, Presidente

Paolo Restaino, Consigliere

Giuseppe Chine', Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/03/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)