



[Torna alla pagina precedente](#)

**N. 01113/2015REG.PROV.COLL.
N. 10517/2014 REG.RIC.**



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale
10517 del 2014, proposto da:

Istituto Nazionale di Astrofisica-Inaf, in
persona del Presidente *pro tempore*,
rappresentato e difeso per legge
dall'Avvocatura generale dello Stato,
domiciliato presso gli uffici di
quest'ultima in Roma, Via dei Portoghesi,
12;

contro

Marina Messineo, rappresentata e difesa
dall'avv. Giovanni Ingrascì, con domicilio
eletto presso lo studio di quest'ultimo in

Roma, Via Santa Maria dell'Anima, 39;

per la riforma

della sentenza 21 ottobre 2014, n. 10552,
del Tribunale amministrativo regionale per
il Lazio, Roma, Sezione III.

Visti il ricorso in appello e i relativi
allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio di
Marina Messineo;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del
giorno 10 febbraio 2015 il Cons.
Vincenzo Lopilato e uditi per le parti
l'avvocato dello Stato Pizzi e l'avvocato
Ghera per delega dell'avvocato Ingrascì.

FATTO

1.– La Sig.ra Marina Messineo, dipendente
dell'Istituto nazionale di astrofisica-INAF
(d'ora innanzi anche solo INAF), con
profilo di Tecnologo, già responsabile
amministrativo dell'Osservatorio
astrofisico di Catania dal 2005 al 2012, ha
presentato ricorso al Tribunale di Catania,
Sezione Lavoro, relativo alla procedura di
conferimento del predetto incarico per
l'anno 2013.

La parte, in data 15 novembre 2013, a tutela della propria immagine professionale, inoltrava all'amministrazione istanza di accesso, avente ad oggetto le richieste di intervento dei ricercatori per difficoltà di gestione amministrativa delle missioni, a cui veniva fatto riferimento nel verbale del consiglio di amministrazione del 20/21 marzo 2012, le segnalazioni al Direttore Generale sulla conflittualità tra i dipendenti dell'Osservatorio e l'istante, con particolare riferimento al contenzioso instaurato, le segnalazioni e richieste relative all'Osservatorio, sottoposte all'attenzione del consiglio di amministrazione nelle adunanze di cui al suddetto verbale.

Alla suindicata richiesta l'INAF forniva una risposta con nota del 13 dicembre 2013, rilevando come quelle indicate erano problematiche afferenti alla gestione amministrativa delle missioni, facendo, tra l'altro, richiamo alla «missiva di cui all'allegato 5», che conteneva parte del testo di una *e-mail* indirizzata da un soggetto non indicato al Presidente dell'Istituto.

L'interessata, non soddisfatta della predetta risposta, presentava, a tutela della propria immagine professionale, una nuova domanda di accesso, in data 16 dicembre 2013, volta al conseguimento: a) della versione integrale del menzionato allegato 5, col nominativo dell'estensore del relativo foglio, b) degli allegati a loro volta abbinati al suddetto allegato 5; c) delle eventuali note di trasmissione dell'allegato 5 ad altri soggetti; d) degli atti oggetto di discussione nelle adunanze del consiglio di amministrazione di cui al verbale del 20/21 marzo 2012; e, g) delle eventuali richieste di intervento da parte di ricercatori sulle difficoltà di gestione delle missioni; ;f, g) di altri atti e segnalazioni riferiti all'istante; h) di notizie volte a sapere se nel consiglio di amministrazione erano state mai discusse le accennate problematiche relative all'Osservatorio di Catania.

Con foglio del 15 gennaio 2014 l'INAF segnalava che, oltre gli atti già trasmessi, non esistevano altri documenti relativi a segnalazioni, richieste di intervento e problematiche riferite all'Osservatorio di Catania, che le discussioni e le decisioni

del consiglio di amministrazione erano riportate nei verbali accessibili sul sito istituzionale dell'Istituto, che il nominativo dell'estensore della nota di cui al suddetto allegato 5 non veniva rilevato per esigenze di riservatezza.

2.- L'interessata ha impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio tale diniego, deducendo la violazione degli articoli 1, 2, 3, 22, comma 1d, 24, comma 7, della legge n.241 del 1990, dell'art.9, comma 1, del D.P.R. 12 aprile 2006, n.184, degli artt. 3, 24, 97, 113 Cost., nonché deducendo eccesso di potere sotto il profilo della manifesta contraddittorietà ed illogicità, del difetto di motivazione. La ricorrente, in particolare, ha fatto presente che l'acquisizione dei suddetti atti era strumentalmente volta alla tutela della propria immagine professionale in tutte le sedi oltre che in fase di conferimento delle funzioni di responsabile amministrativo dell'Osservatorio di Catania, con la conseguenza che le esigenze di riservatezza opposte in riferimento alla richiesta *sub* a) erano da considerarsi recessive e che non erano ben evidenziate

le ragioni del diniego.

3.– Il Tribunale amministrativo, con sentenza 21 ottobre 2014, n. 10552, ha dichiarato la sopravvenuta carenza di interesse in ordine alla richiesta degli atti di cui alle lettere b-h) e ha accolto il ricorso in ordine al diniego opposto all'accesso integrale, comprensivo del nominativo del mittente, del documento di cui all'allegato 5.

4.– L'Istituto ha proposto appello per le ragioni indicate nella parte in diritto.

5.– Si è costituita in giudizio la ricorrente in primo grado chiedendo il rigetto dell'appello.

6. – La causa è stata decisa all'esito della camera di consiglio del 10 febbraio 2015.

DIRITTO

1.– La questione posta all'esame della Sezione attiene alla legittimità del rifiuto di accesso opposto dall'Istituto Nazionale di Astrofisica in relazione al contenuto di una *e-mail* che un soggetto ha indirizzato al Presidente dell'Istituto al fine di segnalare alcuni episodi relativi all'attività lavorativa svolta dalla parte appellata.

2.– Con un primo motivo l'appellante deduce l'inammissibilità del ricorso di

primo grado per tardività, in quanto la ricorrente non avrebbe impugnato la nota del 13 dicembre 2014, con la quale l'amministrazione aveva rigettato l'istanza di accesso. In particolare, l'appellante rileva che il successivo diniego di accesso del 15 gennaio 2014 sarebbe un atto meramente confermativo del precedente e in quanto tale inidoneo a consentire la riapertura dei termini.

Il motivo non è fondato.

L'art. 116 cod. proc. amm. dispone che «Contro le determinazioni e contro il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi, nonché per la tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza il ricorso è proposto entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio, mediante notificazione all'amministrazione e ad almeno un controinteressato».

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare che «il termine previsto dalla normativa per la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale avverso le determinazioni

dell'amministrazione sull'istanza di accesso, stabilito dall'art. 116 c. proc. amm., come già prima dall'art. 25, l. n. 241 del 1990, in trenta giorni dalla conoscenza del diniego o dalla formazione del silenzio significativo, è a pena di decadenza: di conseguenza, la mancata impugnazione del diniego nel termine non consente la reiterabilità dell'istanza e la conseguente impugnazione del successivo diniego laddove a questo possa riconoscersi carattere meramente confermativo del primo; viceversa, quando il cittadino reiteri l'istanza di accesso in presenza di fatti nuovi non rappresentati nell'istanza originaria o prospetti in modo diverso la posizione legittimante all'accesso ovvero l'amministrazione proceda autonomamente ad una nuova valutazione della situazione, è certamente ammissibile l'impugnazione del successivo diniego, perché a questo non può attribuirsi carattere meramente confermativo del primo» (Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4912; si veda anche Cons. Stato, sez. VI, 7 giugno 2006, n. 3431).

Nel caso di specie, l'amministrazione, con

la nota del 13 dicembre 2014, ha fatto riferimento, per la prima volta, alla missiva di cui all'allegato 5 di cui non ha però consentito l'integrale visione comprensiva del nominativo del mittente. A fronte di tale nota la parte ha pertanto formulato una nuova richiesta di accesso in data 16 dicembre 2013 alla quale l'Istituto ha risposto con l'atto impugnato.

E' evidente, pertanto, che si è in presenza dei presupposti – novità degli elementi prospettati cui si unisce anche una risposta espressa da parte dell'amministrazione – che la giurisprudenza amministrativa, sopra riportata, ha individuato al fine di ritenere ammissibile la proposizione del ricorso giurisdizionale avverso il nuovo atto di rigetto della richiesta di accesso.

3.– Con il secondo motivo si deduce l'erroneità della sentenza per avere consentito l'accesso al contenuto di una corrispondenza privata come risulterebbe dalle circostanze che l'*e-mail*: *i*) sarebbe stata inviata all'indirizzo personale del Presidente e all'indirizzo istituzionale ad accesso esclusivo del Presidente stesso; *ii*) non sarebbe stata protocollata; *iii*) avrebbe

un “tono confidenziale”.

Con il terzo motivo, connesso a quello appena esposto, si rileva come non si tratterebbero di un documento amministrativo suscettibile di accesso, non trattandosi di atti concernenti attività di interesse pubblico.

I motivi non sono fondati.

L'art. 22, lettera *d*), della legge n. 241 del 1990 prevede che per «documento amministrativo» si intende «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale».

L'art. 24, comma 7, della stessa legge dispone che «deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici». La norma aggiunge che nel caso di

documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e, in presenza di situazioni giuridiche di pari rango, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Nel caso di specie entrambe le norme, contrariamente a questo sostenuto dalla difesa dell'amministrazione appellante, sono state violate.

In relazione alla natura di documento, il contenuto dell'*e-mail* non può ritenersi corrispondenza privata in quanto il Presidente ha provveduto a rendere edotti gli uffici dell'amministrazione dell'esistenza di tale informativa. Così facendo ha reso egli stesso di rilevanza pubblica il documento. Non è un caso che la parte privata è venuta a conoscenza dell'esistenza dell'*e-mail* perché il responsabile del procedimento, nell'atto di diniego dell'accesso, ha fatto ad essa riferimento mediante il rinvio all'«allegato 5». Si trattava dunque di un documento ormai detenuto dall'amministrazione. La tesi dell'appellante sarebbe stata corretta se il Presidente avesse mantenuto in “forma privata” la corrispondenza

ricevuta, assegnandole valenza non rilevante ai fini dell'attività istituzionale dell'ente.

In definitiva, deve ritenersi che, per le ragioni esposte, la particolarità della fattispecie concreta assegna valenza di documento all'*e-mail* inviata al Presidente dell'Istituto.

In relazione alla esigenza di tutela della riservatezza dell'autore dell'*e-mail*, la parte appellata ha dimostrato che la conoscenza del suo contenuto e del nome del mittente è necessaria ai fini sia della difesa nell'ambito del giudizio relativo al conferimento dell'incarico sia, soprattutto, per potere agire in giudizio ai fini della tutela del proprio onore e della propria reputazione professionale.

4.– La particolare natura della controversia e la sua specificità, in assenza di precedenti giurisprudenziali rilevanti, giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese anche del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

a) rigetta l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe;

b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccarini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere,

Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/03/2015

IL SEGRETARIO

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

