

Publicato il 22/02/2024

N. 00038/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 00341/2023 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 la Emilia Romagna**

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

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

*ai sensi dell'art. 117 cod.proc.amm.*

sul ricorso numero di registro generale 341 del 2023, proposto da Rosolino Cirri, in proprio e quale Presidente del Comitato Difesa Martorano, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Tosi e dall'avv. Alberto De Dominicis, con domicilio eletto presso l'avv. De Dominicis in Parma, Strada Garibaldi n. 1, e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

U.T.G. - Prefettura di Parma, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege*;

*per l'accertamento*

dell'illegittimità del mancato riscontro all'istanza di "accesso civico" presentata alla Prefettura di Parma in data 13 ottobre 2023 relativamente alla documentazione inerente l'insediamento del «Centro di permanenza per i rimpatri di Martorano»;

.....*per la condanna*.....

della Prefettura di Parma all'ostensione della documentazione oggetto dell'istanza di "accesso civico" del 13 ottobre 2023.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'U.T.G. - Prefettura di Parma;

Relatore nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024 il dott. Italo Caso e, uditi per il ricorrente, i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che in data 13 ottobre 2023, per conto del Comitato Difesa Martorano, gli avv.ti Alberto De Dominicis e Stefano Tosi presentavano istanza di "accesso civico" alla Prefettura di Parma, chiedendo l'esibizione di *"... tutta la documentazione che attesti la legittimità e il rispetto delle norme e prescrizioni edili, urbanistiche, di destinazione d'uso, igiene e sicurezza relativa alla realizzazione del centro di permanenza per i rimpatri sito nella frazione di Martorano, Comune di Parma, con specifico riferimento alle aree ed immobili destinati a tale funzione ..."* e, in particolare, di *"... tutti gli atti, documenti, relazioni, perizie, autorizzazioni, pareri e ogni altra tipologia di documento ufficiale correlato all'edificio ed alle aree e alle relative procedure di autorizzazione e controllo ..."*;

che, decorso invano il termine di legge di trenta giorni, il sig. Rosolino Cirri, in proprio e quale Presidente del Comitato Difesa Martorano, ha adito il giudice amministrativo ai sensi dell'art. 116 cod.proc.amm.;

che, richiamata la circostanza dell'intervenuto insediamento, in via Barghetto n. 9/A - località Martorano (Parma), di un Centro di permanenza per i rimpatri di migranti nell'area industriale "ex Columbus" e delle asserite precarie condizioni dell'insediamento sotto il profilo igienico-sanitario e della carente predisposizione di misure per la salvaguardia della quiete e della sicurezza pubblica, egli riconduce la pretesa azionata all'accesso civico generalizzato ex art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 e assume tenuta la Prefettura di Parma all'ostensione della documentazione richiesta;

che, quanto all'ambito soggettivo di applicazione della norma, indica la Prefettura rientrare tra le pubbliche Amministrazioni gravate dall'onere di soddisfare il diritto di accesso da parte del pubblico, così come indurrebbe a favorevoli conclusioni il principio codificato per cui l'esercizio del diritto di "accesso civico" non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente;

che, poi, quanto all'ambito oggettivo di applicazione della norma, adduce estranea la documentazione a quella esclusa per legge dall'accesso o soggetta ad accesso limitato e qualificato;

che, infine, considera la richiesta di accesso civico ampiamente giustificata dal desiderio di verificare il rispetto della normativa e delle prescrizioni inerenti l'insediamento di Centri come quello in questione;

che si è costituito in giudizio l'U.T.G. - Prefettura di Parma, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato;

che con relazione del Prefetto di Parma, depositata in giudizio dall'Avvocatura dello Stato in data 22 dicembre 2023, si sono forniti elementi chiarificatori della vicenda, precisandosi – in particolare – che si tratta di un centro di accoglienza straordinario provvisorio, costituito ai sensi dell'art. 11, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, e che lo stesso è stato realizzato nel rispetto delle prescrizioni impartite dal Servizio Igiene e Sanità Pubblica dell'A.U.S.L. di Parma (come da allegata nota dell'ente) e dal Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco;

che alla camera di consiglio del 21 febbraio 2024 la causa è passata in decisione;

Ritenuto che, secondo precedenti giurisprudenziali condivisi dal Collegio, l'azione nella circostanza promossa ai sensi dell'art. 116 cod.proc.amm. presenta caratteri tali da imporne una riqualificazione – come consentito dall'art. 32, comma 2, cod.proc.amm. – quale domanda avverso il silenzio ex art. 117 cod.proc.amm. (v., ad es., TAR Lombardia, Milano, Sez. V, 22 novembre 2023 n. 2763);

che, in effetti, il silenzio sull'istanza di accesso civico generalizzato non ha valore provvedimento, in quanto l'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 non contempla in caso di inerzia un'ipotesi di c.d. "silenzio diniego" e cioè la formazione di un provvedimento tacito di rigetto – secondo quanto invece previsto dall'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990 per l'accesso documentale –, con la conseguenza che il vano decorso del termine di trenta giorni di cui al comma 6 integra una fattispecie di c.d. "silenzio inadempimento", rispetto al quale il rito esperibile è quello dell'art. 117 cod.proc.amm. (v., tra le altre, TAR Sardegna, Sez. I, 20 dicembre 2023 n. 991);

che, pertanto, si presenta ammissibile la conversione del rito, in presenza dei presupposti processuali per adire il giudice amministrativo ai sensi dell'art. 117 cod.proc.amm.;

che, poi, circa l'obbligo di provvedere, questo trova fondamento nell'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013, per quanto previsto in particolare dal comma 2 (*“Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”*) e dal comma 3 (*“L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione ...”*), prescindendo l'accesso civico «generalizzato» dal collegamento fra il documento richiesto e la posizione soggettiva di chi ne chiede l'ostensione, così come è escluso un onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza;

che, come la giurisprudenza ha avuto modo di rilevare, con l'accesso civico «generalizzato» il legislatore ha inteso superare il divieto di controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni – su cui è incentrata

la disciplina dell'accesso di cui agli artt. 23 e ss. della legge n. 241 del 1990 –, così che l'interesse individuale alla conoscenza è protetto in sé, ferme restando le eventuali contrarie ragioni di interesse pubblico o privato di cui alle eccezioni espressamente stabilite dalla legge a presidio di determinati interessi ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico (v., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2022 n. 1522);

che, seppure la regola della generale accessibilità sia temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni, le eccezioni “assolute” al diritto di accesso generalizzato – ovvero quelle che precludono in modo automatico e inderogabile l'ostensione di documenti, informazioni o dati – sono solo le ipotesi individuate all'art. 5-*bis*, comma 3, mentre nel caso delle eccezioni “relative” il legislatore non introduce un generale e preventivo divieto ma rinvia ad una attività valutativa che deve essere effettuata dalle Amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla *disclosure* generalizzata e la tutela di altrettanti validi interessi presi in considerazione dall'ordinamento (v. art. 5-*bis*, commi 1 e 2);

che, pertanto, essendo nella fattispecie rimasta priva di riscontro l'istanza di accesso civico ed essendo decorsi i trenta giorni di legge, va accolta nei termini suindicati la domanda proposta, per non avere l'Amministrazione concluso il procedimento mediante l'adozione di una determinazione esplicita, a fronte di istanza non riconducibile all'ambito delle eccezioni “assolute” al diritto di accesso generalizzato;

che, in ragione di ciò, va assegnato alla Prefettura di Parma il termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza affinché la stessa provveda sulla richiesta del ricorrente, con la precisazione che, in ragione del margine valutativo sui limiti dell'accesso civico ex artt. 5, comma 2, e 5-*bis* del d.lgs. n. 33 del 2013, il presente *dictum* giudiziale è necessariamente circoscritto alla statuizione della sussistenza dell'obbligo di provvedere e non può estendersi all'accertamento della fondatezza della

pretesa ostensiva (v. art. 31, comma 3, cod.proc.amm.), restando quindi impregiudicato il merito delle valutazioni di spettanza dell'Amministrazione; che, invece, circa la nomina del Commissario *ad acta*, si differisce l'incombente all'eventuale perdurante inerzia della Prefettura di Parma, su rituale richiesta del ricorrente; che le spese di lite seguono la soccombenza della Prefettura di Parma, e vengono liquidate come da dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:

- a) dispone la conversione del rito processuale in giudizio ex art. 117 cod.proc.amm.;
- b) accoglie il ricorso nei sensi e nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, ordina alla Prefettura di Parma di concludere formalmente e in modo espresso, entro trenta giorni dalla comunicazione o notificazione della presente decisione, il procedimento introdotto con l'istanza presentata dal ricorrente in data 13 ottobre 2023, provvedendo all'ostensione delle informazioni e dei dati richiesti oppure, in caso di diniego, dando motivata comunicazione al ricorrente delle ragioni ritenute ostative ai sensi degli artt. 5, comma 2, e 5-*bis* del d.lgs. n. 33 del 2013;
- c) condanna la Prefettura di Parma alla rifusione delle spese del giudizio in favore del ricorrente, liquidandole complessivamente in € 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

Manda alla Segreteria per i successivi adempimenti, nonché per la trasmissione della presente pronuncia – una volta passata in giudicato – alla Corte dei conti, Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 2, comma 8, della legge n. 241 del 1990.

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente, Estensore

Caterina Luperto, Referendario

Paola Pozzani, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Italo Caso**

IL SEGRETARIO