

Publicato il 06/05/2025

N. 03828/2025REG.PROV.COLL.
N. 09653/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 9653 del 2024, proposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

l'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza della Professione Infermieristica (ENPAPI), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Romano e Filippo Arturo Satta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione quinta, n. 21257 del 26 novembre 2024, resa tra le parti, concernente un'istanza di accesso.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza della Professione Infermieristica (ENPAPI);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2025 il consigliere Nicola D'Angelo e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Eva Ferretti e l'avvocato Anna Romano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Dopo l'indizione delle elezioni per il rinnovo degli organi statutari per il quadriennio 2024/2028 dell'Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza della Professione Infermieristica (di seguito indicato come ENPAPI), il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, anche a seguito della ricezione di alcuni esposti, nell'esercizio del potere di vigilanza attribuitogli dalla legge, ha ritenuto di richiedere allo stesso chiarimenti in ordine al rispetto delle norme statutarie e regolamentari al fine di valutare il computo del numero degli iscritti aventi diritto all'elettorato attivo.

1.1. Alla richiesta di chiarimenti l'Ente ha dato riscontro ampliando la platea degli aventi diritto al voto, ma il Ministero ha evidenziato ulteriori criticità anche a seguito di alcune segnalazioni relative a presunte esclusioni elettorali conseguenti ad irregolarità contributiva dei candidati.

1.2. Successivamente allo svolgimento delle elezioni, ENPAPI con nota del 19 aprile 2024 ha chiesto l'accesso ai documenti amministrativi relativi alle connesse attività del Ministero, compresi gli esposti e le istanze pervenute allo stesso al fine di poter tutelare l'immagine e l'onorabilità dell'ente. L'istanza è stata riscontrata dall'Amministrazione con nota del 15 maggio 2024, che consentito l'accesso ad alcuni prototipi di esposti, resi anonimi, secondo la stessa rappresentativi nel loro complesso delle tematiche trattate.

1.3. Con il successivo avvio, da parte del Ministero, delle verifiche amministrativa da svolgersi presso la sede dell'ente (primo accesso il 12 giugno 2024), ENPAPI ha ritenuto necessario, con istanza di accesso dell'11 giugno 2024, valutare l'attendibilità degli esposti pervenuti al fine di esercitare

le iniziative a tutela dell'ente stesso, richiedendo “ *l'integrale dossier di tutti - nessuno escluso - gli esposti pervenuti a codesto Ministero vigilante aventi ad oggetto il procedimento elettorale avviato da ENPAPI con l'atto di indizione del 14.02.2024 (Prov. n. 1/2024 Pres-E)*;

conseguentemente, ogni documento privo di anonimizzazione al fine di verificarne l'effettiva paternità sia in ragione dell'analisi sulla legittimazione/interesse ad agire del reclamante, sia per operare l'opportuno abbinamento degli atti che si configureranno come verosimilmente illeciti, o antiggiuridici, con i loro autori; ogni altro atto e documento relativo alla verifica amministrativa avviata da codesta Amministrazione scaturente dall'azione di protesta realizzata nel corso della fase elettorale di questo Ente”.

1.4. L'ENPAPI ha quindi impugnato dinanzi al Tar per il Lazio la nota del Ministero del Lavoro n. 8388 del 10 luglio 2024 con cui la competente Direzione Generale per le Politiche Previdenziali e Assicurative ha respinto l'istanza di accesso agli atti.

1.5. In particolare, l'Amministrazione ha respinto la richiesta di ostensione sostenendo:

- la carenza, in capo al soggetto istante, “*di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale l'accesso viene richiesto*”;
- l'esigenza di “*tutelare la riservatezza degli autori delle segnalazioni*”;
- la contrarietà della stessa richiesta “*ai principi di buon andamento, economicità, efficacia ed efficienza amministrativa, ex art. 1, comma 1, della L. n. 241/1990 e art. 97 Cost.*”;
- la preordinazione dell'istanza all'attuazione di “*un controllo generalizzato dell'operato di questo Ministero, in violazione dell'art. 24, comma 3, della L. n. 241/1990*”.

2. Il Tar, con la sentenza indicata in epigrafe (n. 21257 del 2024), ha accolto il ricorso aderendo all'indirizzo giurisprudenziale secondo cui “*il nostro ordinamento, ispirato a principi di trasparenza e responsabilità, non può ammettere la preclusione all'accesso anche sugli esposti. Colui il quale subisce un procedimento di controllo*

o ispettivo ha dunque un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio del potere di vigilanza, a partire dagli atti di iniziativa e di pre-iniziativa quali, appunto, denunce, segnalazioni o esposti (Cons. Stato, sez. IV, 1.3, 2022, n. 1450 e precedenti ivi citati)”, specificando che, in casi analoghi a quello in causa “*al di fuori di particolari ipotesi in cui il soggetto denunciante potrebbe essere esposto, in ragione dei rapporti con il soggetto denunciato, ad azioni discriminatorie o indebite pressioni [eventualità qui non specificamente dedotta né tampoco circostanziata], la tutela della riservatezza non può assumere un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato dei soggetti che abbiano assunto iniziative comunque incidenti nella sfera giuridica di terzi. Il principio di trasparenza che informa l'ordinamento giuridico ed i rapporti tra consociati e pubblica amministrazione si frappone, infatti, ad una soluzione che impedisca all'interessato di conoscere i contenuti degli esposti e i loro autori, anche nel caso in cui i conseguenti accertamenti abbiano dato esito negativo”.*

2.1. Con riguardo, poi, alle finalità dell'istanza di accesso, lo stesso Tribunale ha ritenuto, contrariamente a quanto dedotto dal Ministero nel provvedimento di diniego, che essa rispondesse all'esigenza dell'ente, non già di attuare un “*controllo generalizzato dell'operato*” dell'Amministrazione, bensì di “*conoscere tutti gli atti che hanno condotto all'attivazione e all'esercizio del potere di vigilanza nei suoi confronti*”.

3. Contro la suddetta decisione ha proposto appello il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sulla base dei motivi di gravame di seguito sinteticamente indicati:

i) il Tar non avrebbe tenuto conto del fatto che l'istante aveva già ottenuto, con un primo accesso agli atti, tutte le denunce e gli esposti presentati e necessari a comprendere le doglianze sottese all'iniziativa amministrativa di verifica con nota del 15 maggio 2024, che aveva riscontrato positivamente l'istanza di accesso con il rilascio documentale di alcuni prototipi di esposti, resi anonimi, e comunque rappresentativi nel loro complesso delle tematiche trattate. L'ostensione non avrebbe riguardato quindi documenti amministrativi, ma i nominativi di più privati che avevano presentato atti

diretti a sollecitare l'Amministrazione all'esercizio dei poteri di controllo del Ministero. In sostanza, l'ENPAPI avrebbe perseguito uno scopo meramente ritorsivo e comunque vi sarebbe stata una sproporzione tra i documenti richiesti rispetto all'interesse che si intendeva tutelare;

ii) il Tar avrebbe erroneamente ritenuto che la tutela della riservatezza non potesse assumere un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato dei soggetti che avevano assunto iniziative comunque incidenti nella sfera giuridica di terzi;

iii) sarebbe mancata una specificità nella richiesta di ostensione, cosicché l'istanza avrebbe avuto un intento esplorativo e non difensivo che configurerebbe la mancanza di un interesse diretto, concreto ed attuale dell'ente richiedente e l'assenza di un nesso strumentale con il diritto di difesa;

iv) l'attività di verifica ministeriale avrebbe tratto impulso, non già dalla ricezione degli esposti, ma dall'analisi dei verbali pervenuti dal Collegio dei Sindaci dell'ente, nonché dall'attività istituzionale di verifica circa la rispondenza degli atti adottati nell'ambito dell'iter elettorale rispetto alla normativa statutaria e regolamentare di riferimento;

v) il Tar non avrebbe considerato che l'istanza di accesso avrebbe comportato un controllo generalizzato dell'operato dell'Amministrazione;

vi) la sentenza impugnata non avrebbe tenuto conto dell'art. 3 della d.P.R. n. 184 del 2006, ai sensi del quale l'Amministrazione è tenuta a notificare ai controinteressati l'istanza di accesso al fine di consentire la loro eventuale opposizione, ordinando invece l'ostensione diretta.

4. L'ENPAPI si è costituito in giudizio il 30 dicembre 2024, chiedendo il rigetto dell'appello, ed ha depositato ulteriori documenti e memorie, per ultimo il 25 marzo 2025, cui ha replicato il Ministero appellante il 28 marzo 2025.

5. Con ordinanza cautelare n. 113 del 13 gennaio 2025 questa Sezione ha accolto l'istanza di sospensione degli effetti della sentenza impugnata, presentata contestualmente al ricorso, con la seguente motivazione:

“impregiudicata ogni valutazione in rito e nel merito del ricorso, le questioni di diritto sollevate dal Ministero appellante appaiono meritevoli di approfondimento alla pubblica udienza; nelle more della definizione del giudizio nella opportuna sede di merito, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, appare opportuno mantenere la res adhuc integra sino alla conclusione della lite”.

6. La causa è stata trattenuta in decisione nella camera di consiglio del 10 aprile 2025.

7. I motivi di appello, che possono essere trattati congiuntamente, sono infondati.

8. Come sopra evidenziato, ENPAPI ha presentato due istanze di accesso, la prima il 19 aprile 2024 (riscontrata), la seconda l'11 giugno 2024. Oggetto del presente giudizio è quest'ultima istanza che l'Amministrazione ha inteso respingere: per una ritenuta carenza, in capo al soggetto istante, di un interesse concreto; per tutelare la riservatezza degli autori delle segnalazioni; perché avrebbe comportato un controllo generalizzato del suo operato.

8.1. Parte appellante ripete, poi, in questo grado di giudizio l'eccezione di carenza di interesse anche all'impugnazione del diniego di accesso, tenuto conto che all'ente appellato sarebbero stati sufficienti gli atti resi accessibili con la sua prima istanza.

8.2. Quest'ultima eccezione non può essere condivisa. La seconda richiesta di ostensione è stata ampliata, rispetto ad una prima fase (in cui sono stati forniti soltanto 5 prototipi di denunce), in quanto vi è stato uno sviluppo delle attività ministeriali di verifica del procedimento elettorale, verifica fondata anche sulle segnalazioni e sugli esposti pervenuti al Ministero.

8.3. Pertanto, deve ritenersi che sussiste non solo un interesse diretto ed attuale, ma anche un rapporto di stretta strumentalità tra la documentazione richiesta e i successivi atti del procedimento ministeriale, connessione peraltro esplicitamente indicata nella istanza di accesso che è stata giustificata, quanto alle sue finalità, dalla necessità di tutelare e difendere l'immagine e l'affidabilità di ENPAPI. La medesima attività ministeriale, tra l'altro, ha comportato, come

evidenziato dall'ente appellato, un'ingerenza nella sua sfera privata, obbligandolo all'assolvimento di complessi oneri istruttori che comunque non hanno evitato, all'atto chiusura del procedimento, valutazioni e giudizi negativi.

8.4. Più in generale, non sussiste quindi, come invece affermato dall'Amministrazione appellante, una carenza di interesse dell'ente richiedente allo stesso accesso agli atti. In primo luogo, va infatti considerato che l'art. 22 della legge n. 241 del 1990 definisce interessati all'accesso tutti i soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso medesimo.

8.5. L'interesse che giustifica l'accesso ai documenti amministrativi può dunque consistere in una qualunque posizione soggettiva che si configura, come nel caso in esame, in un rapporto di strumentalità con la documentazione di cui si chiede l'ostensione (tale rapporto di strumentalità può ben rilevarsi dalla motivazione enunciata nella richiesta di accesso, motivazione che consente di apprezzare la coerenza di tale interesse con gli scopi alla cui realizzazione il diritto di accesso è preordinato).

9. Non possono poi ritenersi fondati i profili dedotti dall'Amministrazione appellante in ordine alla presunta genericità della richiesta di ostensione e alla finalità essenzialmente di controllo dell'operato della stessa.

9.1. La richiesta di ENPAPI, come è possibile desumere dalla stessa istanza dell'11 giugno 2024, è stata sufficientemente dettagliata, tenuto conto dell'ampiezza delle attività di verifica posta in essere, e comunque si è in particolare concentrata sull'integrale acquisizione del *dossier* relativo agli esposti pervenuti al Ministero vigilante.

9.2. Così come è stata articolata la medesima richiesta, non può rilevarsi un'ipotesi di controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione, tale da integrare il divieto di accesso esplorativo, di cui all'art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990. È sufficiente, infatti, evidenziare che gli atti di cui si è

chiesta l'ostensione fossero comunque individuabili senza necessità di una istruttoria o elaborazione da parte dell'Amministrazione.

10. L'Amministrazione appellante contesta anche che la sentenza gravata avrebbe erroneamente ordinato l'ostensione diretta dei documenti, in violazione dell'art. 3 del d.P.R. n. 184 del 2006, senza notificare l'istanza di accesso ai controinteressati.

10.1. In materia di accesso, la veste di controinteressato è però una proiezione del valore della riservatezza e non già della sola riferibilità di un dato alla sfera di un certo soggetto, che invece deve essere titolare di un diritto alla riservatezza dei dati racchiusi nello stesso documento.

11. Passando poi al punto centrale della controversia, relativo all'ostensione degli esposti pervenuti al Ministero, va sottolineato che il soggetto che subisce un procedimento di controllo o ispettivo ha comunque un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti utilizzati dall'Amministrazione nell'esercizio del potere di vigilanza, compresi quindi gli esposti e le denunce che hanno determinato l'attivazione di tale potere, non ostandovi neppure il diritto alla riservatezza, che non può essere invocato quando la richiesta di accesso ha ad oggetto il nome di coloro che hanno reso denunce o rapporti informativi nell'ambito di un procedimento ispettivo, giacché al predetto diritto alla riservatezza non può riconoscersi un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi, tanto più che l'ordinamento non attribuisce valore giuridico positivo all'anonimato.

11.1. L'esposto, una volta pervenuto nella sfera di conoscenza dell'Amministrazione, costituisce un documento che assume rilievo procedimentale e il denunciante perde il controllo sulla propria segnalazione che diventa un elemento nella disponibilità della stessa Amministrazione.

11.2. Non esiste pertanto alcun diritto all'anonimato di colui che rende una dichiarazione che coinvolge altri soggetti, salva la dimostrazione che in questo caso difetta del tutto, circa la sussistenza di una particolare esigenza di tutelare

la riservatezza dell'autore della segnalazione. Il principio di trasparenza rifiuta infatti soluzioni, quale quella auspicata dall'appellante, che impediscano in via generale a un soggetto interessato di conoscere i contenuti di un esposto (cfr. *ex multis* Cons. Stato, V, 09/05/2024, n.4150).

12. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

13. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Ministero appellante al pagamento delle spese di giudizio in favore dell'ente appellato nella misura complessiva di euro 3.000,00(tremila/00), oltre agli altri oneri previsti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

L'ESTENSORE
Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO

