N. 02307/2014 REG.PROV.COLL. N. 05570/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5570 del 2013, proposto da:

Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano, in persona del suo presiedente rappresentante legale dott. Roberto Carlo Rossi, ricorrente anche in proprio, rappresentati e difesi dagli avv.ti Enrico Pennasilico e Sergio Smedile, con domicilio eletto presso Sergio Smedile in Roma, via G. Ferrari, 12;

contro

COVIP - Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione, in persona del suo rappresentante legale *pro tempore*, eMinistero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Fondazione ENPAM - Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Medici e Odontoiatri, in persona del suo rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Filippo Brunetti e Vincenzo Squillaci, con domicilio eletto presso Filippo Brunetti in Roma, via XXIV Maggio, 43;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

delle determinazioni in data 9.5.2013 n. prot. 3394 e 16.5.2013 n. prot. 36507, con le quali rispettivamente la COVIP e l'ENPAM hanno respinto istanza di accesso a documenti amministrativi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di COVIP - Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e della Fondazione ENPAM - Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Medici e Odontoiatri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2013 il dott. Antonio Vinciguerra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano aveva fatto pervenire alla COVIP - Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione e all'ENPAM - Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Medici e Odontoiatri la richiesta di accesso alla relazione trasmessa da ENPAM a COVIP e da quest'ultima richiesta con nota circolare n. prot. 756 del 7.2.2013.

Entrambi gli organismi richiesto hanno respinto l'istanza, con le note n.

prot. 3394 del 9.5.2013 e n. prot. 36507 del 16.5.2013.

L'Ordine provinciale richiedente ricorre in proprio avverso le determinazioni negative di accesso, ai sensi dell'art. 25 della L. 7.8.1990 n. 241, rappresentato dal dott. Roberto Carlo Rossi, presidente, il quale ricorre anche in proprio in qualità di iscritto all'ENPAM e componente di diritto del Consiglio Nazionale dello stesso ente.

Il ricorso contesta la motivazione dei provvedimenti impugnati.

Si sono costituiti in giudizio COVIP ed ENPAM, che hanno presentato memorie di controricorso.

La causa è passata in decisione alla camera di consiglio del 5.12.2013.

DIRITTO

Con decreto 5.6.2012 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali è stata definita, in attuazione dell'art. 14, comma 2, del D.L. 6.7.2011 n. 98 (convertito in L. 15.7.2011 n. 111), la disciplina delle modalità con le quali la COVIP riferisce – ai sensi dello stesso art. 14, comma 1 – alle amministrazioni statali competenti sui risultati del controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti di diritto privato di cui ai DD.Lgs. n. 509/1994 e n. 103/1996.

Il regolamento prevede che gli enti previdenziali privati debbano trasmettere alla COVIP, entro il 30 giugno di ogni anno, i dati sugli investimenti e sullo stato patrimoniale alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. Entro il 31 ottobre di ogni anno la COVIP trasmette al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al Ministero dell'Economia e delle Finanze una relazione sui riscontri eseguiti per ciascun ente controllato, corredata dalle schede di rilevazione compilate dagli enti stessi.

Con nota circolare n. prot. del 7.2.2013 la COVIP ha chiesto a tutti gli

enti previdenziali soggetti al controllo di produrre nei termini prestabiliti la relazione di cui sopra per l'anno 2012.

La richiesta di accesso alla relazione dell'ENPAM trasmessa alla COVIP, inoltrata dall'Ordine provinciale di Milano dei medici chirurghi e degli odontoiatri, è formulata sul riferimento all'ENPAM quale ente previdenziale d'iscrizione delle suddette categorie e sulla posizione del presidente dell'Ordine quale membro di diritto del consiglio nazionale dello stesso ente, ai sensi del vigente statuto.

Le posizioni così rappresentate appaiono insufficienti a qualificare quell'interesse specifico che deve necessariamente essere sottostante alla richiesta di accesso a documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dall'art. 25 della L. 7.8.1990 n. 241.

La qualificazione dell'interesse all'accesso documentale è in effetti strettamente legata alla specificità del medesimo, la quale non sussiste allorché non sia oggettivamente possibile comprendere, nemmeno nelle deduzioni del richiedente l'accesso, i vantaggi che potrebbero venire dal soddisfacimento della domanda.

L'art. 2, secondo comma, del D.P.R. 27.6.1992 n. 352, recante norme sul diritto di accesso ai documenti amministrativi, precisa che l'esercizio del predetto diritto deve collegarsi ad un interesse "personale e concreto" del richiedente e deve essere finalizzato alla "tutela di situazioni giuridicamente rilevanti".

Il carattere di concretezza della posizione di interesse di chi formula l'istanza di accesso implica che la stessa debba avere ad oggetto documenti che, per la specificità del loro contenuto, consentano la diretta ed immediata tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

È, infatti, concorde l'indirizzo della giurisprudenza amministrativa – recepito dal testo dell'art. 24 della L. n. 241/1990, come novellato dalla

L. n. 15/2005 - in base al quale il diritto di accesso non configura una sorta di azione popolare diretta a consentire un generalizzato controllo dell'attività della Pubblica Amministrazione, ma deve correlarsi ad un interesse qualificato che giustifichi la cognizione di determinati documenti.

Orbene, se l'esame delle condizioni e dei requisiti che legittimano l'accesso deve essere svolto in concreto, si tratta anche di verificare quali siano le "situazioni giuridicamente rilevanti" che in un dato momento storico legittimano la conoscenza di determinati atti e documenti e se rispetto a tali situazioni emerga la proficuità o l'inutilità degli adempimenti richiesti. In quest'ultimo caso si ricadrebbe in un'ipotesi tipica di difetto dei presupposti ai quali il Legislatore ha subordinato il ricorso al procedimento di cui all'art. 25 della legge 7.8.1990 n. 241.

Deve, quindi, escludersi che la disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi, in quanto volta a tutelare l'interesse alla conoscenza di determinati atti, possa consentire un controllo generico e generalizzato sull'attività dell'Amministrazione, finalizzato ad una verifica in via generale della trasparenza e legittimità dell'azione amministrativa, dal momento che, correlativamente all'esercizio del diritto alla conoscenza degli atti, sussiste la legittima pretesa dell'Amministrazione a non subire intralci alla propria attività istituzionale, possibili in ragione della presentazione di istanze tali da produrre un appesantimento dell'azione amministrativa in contrasto con il canone fondamentale dell'efficienza ed efficacia dell'azione stessa di cui all'art. 97 della Costituzione. Ne consegue che la domanda di accesso deve specificare il puntuale riferimento che lega il documento richiesto alla propria posizione soggettiva.

La disposizione di cui all'art. 22, pur riconoscendo il diritto di accesso a

chiunque vi abbia interesse, non ha introdotto alcun tipo di azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato sull'Amministrazione, essendo l'accesso consentito solo a coloro ai quali gli atti stessi, direttamente o indirettamente, si rivolgono e che se ne possono eventualmente avvalere per la tutela di una posizione soggettiva specifica che, anche se non deve necessariamente assumere la consistenza dell'interesse legittimo o del diritto soggettivo, deve essere però giuridicamente tutelata, non potendo identificarsi con un generico e indistinto interesse al buon andamento della pubblica amministrazione. Coniugando le suesposte considerazioni con gli elementi caratterizzanti la fattispecie in esame, osserva il Collegio che pur essendo i ricorrenti, in astratto, titolari di un interesse qualificato alla conoscenza della documentazione che, per la sua inerenza alla stato economico dell'ente previdenziale di riferimento degli iscritti all'Ordine dei medici e degli odontoiatri, può porsi in stretta correlazione con l'esigenza di tutela della loro posizione giuridica soggettiva, tuttavia gli stessi non hanno evidenziato lo specifico fine e l'attinenza della documentazione richiesta in relazione ad un loro interesse peculiare, che non può essere invenuto nella mera adesione all'ENPAM, ai fini previdenziali, degli iscritti all'Ordine, né nella partecipazione del presidente dell'Ordine al consiglio nazionale dell'ente, essendo queste, più che altro, soltanto le situazioni presupposte di posizioni tutelabili strettamente connesse al documento di cui è chiesta la conoscenza; posizioni che, però, non sono state rappresentate nell'istanza di accesso, né in sede giurisdizionale. La indicazione del rapporto di stretta corrispondenza dell'atto richiesto con una situazione giuridicamente rilevante di cui sono titolari i ricorrenti evidenzia, peraltro, una incidenza meramente eventuale ed ipotetica sui loro interessi della documentazione richiesta.

In disparte dalle premesse considerazioni, è appena il caso di notare che sui dati, le notizie e le informazioni acquisiti dalla COVIP nell'esercizio delle proprie attribuzioni è posto il segreto d'ufficio, introdotto dall'art. 5, comma 1°, del D.Lgs. 6.2.2007 n. 28 al testo dell'art. 15 *quater* del D.Lgs. 5.12.2005 n. 252, sulla disciplina delle forme pensionistiche complementari. Il segreto d'ufficio è tutelato in via generale, per quanto disposto dall'art. 22, commi 1° a) e 2, della L. n. 241/1990.

Il diniego opposto da COVIP ed ENPAM alla richiesta di accesso documentale presentata dell'Ordine provinciale di Milano dei medici e degli odontoiatri risulta dunque adeguatamente motivato nel senso suddetto.

La peculiarità della questione rende congrua l'equa compensazione, tra le parti, delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) rigetta il ricorso in epigrafe.

Compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente Antonio Vinciguerra, Consigliere, Estensore Mariangela Caminiti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/02/2014

IL SEGRETARIO

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