

Publicato il 05/04/2022

N. 00221/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00009/2022 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 le Marche**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9 del 2022, proposto da Paolo Stizza, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Cavallaro e Antonio Scalcione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Università degli Studi di Macerata, in persona del Rettore *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giorgio Pasqualetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Università degli Studi di Macerata - Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, non costituito in giudizio;

*nei confronti*

Giuseppe Rivetti, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio De Santis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

dei provvedimenti dell'Università degli Studi di Macerata prot. 1315/2021 del 9 dicembre 2021 (recante diniego parziale alla richiesta di accesso civico del 9

ottobre 2021) e prot. 0121897 del 2 dicembre 2021 (recante accoglimento parziale del riesame proposto dal controinteressato),  
e per la condanna  
dell'Università all'esibizione del parere reso dal Consiglio Universitario Nazionale nel procedimento relativo al passaggio ad altro settore scientifico-disciplinare del controinteressato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Macerata e di Giuseppe Rivetti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2022 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Nell'ambito di un contenzioso già pendente *inter partes* (si veda il ricorso n. 615/2021 R.G., integrato da motivi aggiunti depositati in data 11 gennaio 2022), il dott. Stizza ha chiesto all'Università di Macerata, ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990 e, in via subordinata, dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013, l'ostensione dei seguenti documenti:

*“a) Richiesta del prof. Giuseppe Rivetti relativa al passaggio dal settore concorsuale 12/C2 e settore scientifico disciplinare IUS/11 – Diritto ecclesiastico e canonico, al settore concorsuale 12/D2 e settore scientifico disciplinare IUS/12 Diritto tributario;*

*b) Delibera del Consiglio del Dipartimento di Giurisprudenza del 1.7.2015 e di altre eventuali delibere del Dipartimento precedenti o successive che abbiano ad oggetto la procedura di passaggio di settore disciplinare del prof. Rivetti;*

*c) Verbale n. 8/2015 del Senato Accademico del 22 settembre 2015 e di altri che abbiano ad oggetto la procedura di passaggio disciplinare del prof. Rivetti;*

*d) Nota di trasmissione dell'Università al Consiglio Universitario Nazionale (d'ora in avanti, C.U.N.) per il rilascio del parere;*

- e) *Parere del C.U.N. ed eventuale corrispondenza intercorsa fra il C.U.N. e codesta Università;*
- f) *Decreto rettorale relativo al passaggio di settore disciplinare;*
- g) *ogni altro documento protocollato dall'Università di Macerata, in entrata o in uscita, avente ad oggetto il passaggio di settore disciplinare del prof. Rivetti*".

2. Inizialmente l'Ateneo aveva accolto integralmente l'istanza, ma, a seguito di richiesta di riesame proposta dall'odierno controinteressato prof. Rivetti, il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza dell'Università (di seguito anche il "Responsabile") ha ritenuto che l'accesso non dovesse riguardare il parere reso dal C.U.N. in data 13 novembre 2015, e ciò in quanto *"Si ritiene ...di condividere la necessità di tutelare la riservatezza della S.V., ai sensi dell'art. 5 bis, comma 2, lett. a) del D.Lgs. 33/2013, con riferimento alle informazioni contenute all'interno del parere reso dal Consiglio Universitario Nazionale del 13.11.2015 (prot. MIUR n. 20422).*

*Come chiarito anche dal Garante per la protezione dei dati personali con parere del 29.7.2020, n. 147, occorre tenere in considerazione che tramite l'istituto dell'accesso civico i dati e i documenti divengono pubblici e, dunque, chiunque ha il diritto di conoscerli, fruirne gratuitamente e di utilizzarli e riutilizzarli. Pertanto, tenuto conto del contenuto riservato del parere CUN, avente ad oggetto la valutazione personale del Prof. Rivetti, nonché, della potenziale diffusione di tale documento, si ritiene necessario tutelare la riservatezza del controinteressato, evitando così potenziali ripercussioni negative sul piano professionale, personale, sociale e relazionale che potrebbero derivare dall'ostensione..."*

3. Il dott. Stizza, ritenendo *in parte qua* illegittimo l'operato dell'Università, ha proposto il presente ricorso, deducendo in sintesi quanto segue:

- il diniego di ostensione è stato motivato con riferimento al limite contemplato dall'art. 5-bis, comma 2, let. a), del D.Lgs. n. 33/2013, il quale, tuttavia, consente all'amministrazione di negare l'accesso civico solo se ciò *"...è necessario per evitare un pregiudizio concreto..."* ad uno degli interessi privati ivi menzionati, fra cui nella specie rileva quello sub let. a), ossia *"...la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia"*. Il

Responsabile per la prevenzione della corruzione dell'Ateneo ha poi aggiunto che il parere del C.U.N. è un atto riservato che ha ad oggetto la valutazione personale di un docente universitario, per cui la sua diffusione “potrebbe” avere “...*ripercussioni negative sul piano professionale, personale, sociale e relazionale...*”;

- tali motivazioni sono però errate, per vari motivi. In primo luogo perché, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, l'applicazione del limite di cui al citato art. 5-*bis*, comma 2, let. a), opera solo se il pregiudizio che discende dall'ostensione di atti amministrativi è concreto e altamente probabile e non meramente teorico e solo possibile. Nella specie è lo stesso Ateneo a parlare di “...*potenziali ripercussioni negative...*” nella sfera personale, professionale e sociale del controinteressato, il che vuol dire che i rischi paventati sono solo teorici;

- in secondo luogo, perché tali rischi, quand'anche comprovati, non discendono nemmeno dalla richiesta *disclosure*. Va infatti considerato che il decreto rettorale n. 458 del 2015, con il quale si è disposto il passaggio del prof. Rivetti a diverso settore scientifico-disciplinare, esplicita, al fine di disattenderlo, il contenuto del parere del C.U.N., ed in particolare i due profili rispetto ai quali il Consiglio aveva ritenuto che l'istanza del prof. Rivetti non fosse accoglibile. Da ciò consegue che, per un verso non sussiste alcun rischio di pregiudizio a seguito dell'ostensione del parere del C.U.N. (visto che i suoi contenuti sono, seppure a grandi linee, indicati nel decreto rettorale già esibito al richiedente), per altro verso, invece, le valutazioni contenute nel parere non possono assolutamente annoverarsi tra quelle per le quali è opponibile un diniego all'accesso civico generalizzato, trattandosi di questioni oggettivamente verificabili anche in relazione al *curriculum vitae* del docente (anch'esso già oggetto di esibizione al ricorrente). Nel bilanciamento fra i contrapposti interessi è dunque evidente che l'interesse alla riservatezza delle valutazioni del C.U.N. è assolutamente recessivo;

- questo è tanto vero che l'Ateneo, in prima battuta, aveva integralmente accolto la richiesta di accesso civico generalizzato rilevando che “...*la documentazione oggetto di accesso, detenuta dall'Università, contiene solamente alcuni dati personali tali per cui, oscurando gli stessi, non è necessario arrivare al diniego dell'accesso, come indicato dalla normativa vigente e come ben precisato nella Delibera ANAC n. 1309 del 28.12.2016*”;

- il diniego impugnato, infine, è illegittimo anche per violazione dell'art. 5, comma 9, del D.Lgs. n. 33/2013, nella parte in cui la norma prevede che “*Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame ai sensi del comma 7 e presentare ricorso al difensore civico ai sensi del comma 8*”.

Ebbene, il citato comma 7 prevede che, se il Responsabile deputato alla decisione del riesame conosce di questioni relative al diniego o al differimento dell'accesso a tutela degli interessi di cui all'art. 5-bis, comma 2, let. a), la decisione va assunta “...*sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta*”. Nella specie, al contrario, il Responsabile di Ateneo ha esaminato l'istanza di riesame presentata dal prof. Rivetti senza interpellare il Garante per la protezione dei dati personali, nonostante nella specie venisse in rilievo proprio il c.d. diritto alla *privacy* del controinteressato. Né l'operato del Responsabile può essere ritenuto legittimo per il fatto che nella decisione sono richiamati altri provvedimenti del Garante ritenuti applicabili analogicamente al caso in esame, visto che quelle vicende riguardavano l'accesso civico a schede valutative di dirigenti pubblici (ossia documenti afferenti a valutazioni personali rispetto ad un'attività non verificabile dagli istanti nel suo complesso, ovvero l'intera prestazione lavorativa annuale dei dirigenti in favore di un Comune), mentre nella specie la valutazione del C.U.N. è strettamente legata alla documentazione trasmessa dall'Università ai fini del parere, ossia ad atti che sono stati già esibiti al prof. Stizza.

4. Si sono costituite in giudizio le controparti intime, chiedendo il rigetto del ricorso.

La causa è passata in decisione alla camera di consiglio del 23 marzo 2022, dopo la discussione orale.

5. Il Collegio ritiene che il ricorso non sia meritevole di accoglimento, e ciò alla luce delle seguenti considerazioni.

5.1. Partendo dall'ultima censura, la quale, se accolta, avrebbe valore assorbente (in quanto implicherebbe l'obbligo del Responsabile dell'Ateneo di ripetere il procedimento consultando il Garante), il Collegio osserva che:

- come è noto, ancorché nei giudizi ad esso riferiti operi un termine decadenziale e non prescrizione e ancorché tali giudizi abbiano (in parte) natura formalmente impugnatoria, il c.d. diritto di accesso, sia esso “generale” che “civico”, ha natura di vero e proprio diritto soggettivo (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 6 del 2006);
- ne consegue che il giudice è chiamato a pronunciarsi sulla c.d. spettanza del diritto, per cui non hanno rilievo alcuni dei tradizionali vizi del provvedimento amministrativo, ed in particolare il difetto di motivazione e/o la violazione di norme procedurali;
- dal combinato disposto fra i commi 7 e 9 dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 non emerge la regola per cui ogni e qualsiasi decisione in materia di accesso civico debba essere preceduta dalla consultazione del Garante della privacy, trattandosi di soluzione che, ove accolta, implicherebbe un insostenibile ingolfamento delle attività istituzionali dello stesso Garante, stante la prevedibile mole di istanze di accesso giornalmente proposte a tutte le amministrazioni pubbliche e soggetti assimilati. È pertanto del tutto normale che le amministrazioni pubbliche e/o i Responsabili per la prevenzione della corruzione basino le proprie decisioni sulla “giurisprudenza” del Garante, salvo interpellarlo di fronte a casi dubbi o a fattispecie inedite. Fra l'altro la norma prevede che il Responsabile possa decidere sulla richiesta di riesame anche in assenza del parere del Garante, se questo non interviene nei dieci giorni, il che vuol dire che vi possono essere numerosi casi in cui la richiesta

viene riesaminata in assenza di parere del Garante (il che comprova la non indispensabilità del parere medesimo);

- in ogni caso, le norme invocate dal ricorrente si riferiscono letteralmente alle istanze di riesame presentate dal soggetto che richiede l'accesso e non anche a quelle proposte dal controinteressato, per cui non si può sanzionare con l'annullamento una condotta che non viola frontalmente le norme *de quibus*.

5.2. Passando invece a trattare del merito della questione, il Collegio osserva quanto segue.

5.2.1. In primo luogo, è da rilevare che con i motivi aggiunti al ricorso n. 615/2021 R.G. il dott. Stizza ha già impugnato gli atti relativi al passaggio del prof. Rivetti a diverso settore scientifico-disciplinare, di talché la conoscenza del parere del C.U.N. non è necessaria ai fini della tutela giurisdizionale. Questo, come correttamente evidenzia lo stesso ricorrente, dipende anche dal fatto che nel decreto rettorale che autorizzò il passaggio del prof. Rivetti sono già riportate le ragioni sulle quali il C.U.N. aveva fondato il proprio parere negativo, di talché la mancata visione del parere non ha pregiudicato in alcun modo il diritto di difesa del dott. Stizza.

5.2.2. In secondo luogo, proprio dalle pronunce del T.A.R. Lazio (n. 2174/2020) e del T.A.R. Campania, Napoli (n. 5837/2019) richiamate in ricorso si desumono argomenti di segno contrario alle tesi del ricorrente.

E infatti:

- nel caso deciso dal Tribunale romano, la controversia riguardava un diniego di accesso a documenti riferiti ad un progetto di ricerca scientifica nel campo veterinario, e il diniego era finalizzato alla tutela degli “...*interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali?*”. Il T.A.R. ha accolto il ricorso evidenziando: da un lato che l'istanza di accesso riguardava il segmento relativo alla valutazione degli esiti della sperimentazione da parte dell'Istituto Superiore di Sanità, dunque una valutazione che non riguardava persone fisiche ma la “sopportabilità” dei dolori e delle mutilazioni che erano inferte alle cavie in

confronto ai potenziali benefici per la cura di gravi malattie umane e animali; dall'altro lato che l'amministrazione non aveva comunque adeguatamente spiegato in che modo la *disclosure* avrebbe compromesso gli interessi economici e commerciali, il diritto d'autore, etc.;

- nella vicenda definita dal T.A.R. Napoli, invece, il diniego di accesso era relativo agli atti di una gara ad evidenza pubblica, ossia ad una materia in cui operano disposizioni specifiche (art. 53 del D.Lgs. n. 50/2016) e nella quale il controinteressato, partecipando alla gara e formulando un'offerta tecnica, accetta di svelare in parte alcune notizie riguardanti il processo produttivo aziendale. In ogni caso, nella vicenda definita dal Tribunale campano l'accesso riguardava solo l'offerta economica ed esso era finalizzato unicamente a verificare se l'aggiudicatario avesse ricompreso in tale offerta alcuni oneri (di talché, ha concluso in maniera condivisibile il T.A.R., non era assolutamente possibile che la conoscenza dell'offerta ledesse gli interessi economici e commerciali dell'aggiudicatario, non potendosi da essa ricavare alcun dato sull'organizzazione aziendale e/o sui processi produttivi). Pertanto, le considerazioni del T.A.R. trascritte in ricorso (*“Il test del pregiudizio concreto, da applicare per delimitare la conoscenza generalizzata di cui all'art. 5 bis, comma 2, del decreto trasparenza, impone che il pregiudizio non deve essere solo affermato ma anche dimostrato. Il test del pregiudizio concreto impone, quindi, che il nesso di causalità che lega questo alla divulgazione deve superare la soglia del «meramente ipotetico» per emergere quale «probabile», sebbene futuro. Così l'Amministrazione, nel rigettare una richiesta di ostensione, deve dimostrare che la stessa pregiudicherebbe l'interesse da tutelare ovvero che ciò sarebbe molto probabile. L'ANAC ha chiarito sul punto che l'Amministrazione deve valutare che il pregiudizio conseguente alla disclosure sia un evento altamente probabile e non solo possibile”*) vanno pur sempre legate alla vicenda concreta esaminata dal giudice.

Come si può vedere, dunque, entrambe le vicende richiamate dal ricorrente riguardavano l'asserito pregiudizio a interessi di natura soprattutto patrimoniale, rispetto ai quali è molto più agevole misurare *ex ante*, in base ad



un giudizio prognostico, le ricadute di una *disclosure*, mentre lo stesso non può dirsi rispetto alla tutela della *privacy*, la quale può essere pregiudicata in modi diversi e a volte sfuggenti.

5.2.3. Trasportando tutte le predette considerazioni al caso di specie emerge la netta differenza, rispetto a tali precedenti, della vicenda che vede odiernamente contrapposti il dott. Stizza e l'Università (la quale è invece del tutto assimilabile, *mutatis mutandis*, a quella di cui il Garante della *privacy* si è occupato nel parere 29 luglio 2020 n. 147).

E in effetti:

- in generale, i pregiudizi per uno o più degli interessi contrapposti menzionati dall'art. 5-*bis*, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013 non possono che essere, nel momento in cui l'amministrazione si pronuncia sull'istanza di accesso civico, solo "potenziali", non potendosi onerare l'amministrazione e il controinteressato che si oppone all'accesso di provare che tali pregiudizi si verificheranno con assoluta certezza;
- per cui il riferimento al fatto che il pregiudizio deve essere "concreto" va inteso alla necessità che l'amministrazione non si limiti a motivare il diniego parafrasando le fattispecie menzionate dalle lett. a), b) e c), dovendo invece riferire le ipotesi astratte previste dalla norma al caso di specie;
- nel provvedimento impugnato il Responsabile di Ateneo ha chiaramente evidenziato che il pregiudizio per il controinteressato discende dal fatto che il parere del C.U.N., in sé riservato, contiene una valutazione del percorso accademico e scientifico del prof. Rivetti, ossia una valutazione personale del tutto assimilabile a quelle oggetto del citato parere del Garante n. 147/2020, la cui conoscenza diffusa è in grado di arrecare all'interessato pregiudizi sul piano professionale, personale, sociale e relazionale. Si tratta dunque di motivazione che esplicita in concreto il rischio derivante dalla *disclosure*, per cui si tratta, al limite, di verificare se le considerazioni del Responsabile sono o meno fondate, non potendosi invece ravvisare un difetto (sub specie di

assenza) di motivazione riferito al precetto di cui all'art. 5-*bis*, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013.

5.2.4. Il Collegio, come anticipato, ritiene corretta la valutazione del Responsabile, in quanto:

- nella specie sono assenti le finalità di ordine generale che legittimano l'accesso civico generalizzato (ossia “...*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico...*”), visto che il passaggio di un docente universitario ad altro SSD non implica alcun esborso di denaro pubblico, è evidentemente funzionale all'interesse dell'Università di appartenenza del docente e non interessa certo l'opinione pubblica;
- per contro, dalla *disclosure* possono discendere solo effetti negativi per l'interessato, visto che i giudizi sulle attitudini personali di un funzionario pubblico soggetto a valutazione sono di per sé dati sensibili, il che nella specie è a dirsi soprattutto del giudizio relativo all'attività di insegnamento svolta dal prof. Rivetti, il quale potrebbe essere strumentalizzato da chiunque anche in occasione di future procedure selettive a cui lo stesso prof. Rivetti intendesse partecipare o, comunque, in relazione all'attività professionale del controinteressato;
- a questo riguardo va operata un'indispensabile precisazione, sollecitata al Tribunale dall'indiscutibile circostanza che la sintesi del parere del C.U.N. è contenuta nel decreto rettorale già impugnato dal dott. Stizza con i motivi aggiunti al ricorso n. 615/2021 R.G. Questo non è però un profilo dirimente, in quanto nel decreto rettorale sono indicate sia le ragioni giuridiche per le quali il C.U.N. ha ritenuto non accoglibile l'istanza di passaggio ad altro S.S.D. sia le ragioni per le quali l'Ateneo, alla luce del *curriculum* del prof. Rivetti, ha ritenuto invece di poter accogliere la domanda (ragioni tutte che questo Tribunale sarà chiamato a valutare nel giudizio di cui al citato ricorso n. 615), mentre nel parere del C.U.N. tali ragioni giuridiche sono necessariamente

collegate a valutazioni sullo spessore accademico del controinteressato, ossia contengono giudizi personali;

- da ultimo va precisato che l'inciso contenuto nell'atto con cui l'Ateneo aveva inizialmente accolto l'istanza del dott. Stizza (nella parte in cui si evidenzia che *“La documentazione oggetto di accesso, detenuta dall'Università, contiene solamente alcuni dati personali tali per cui, oscurando gli stessi, non è necessario arrivare al diniego dell'accesso, come indicato dalla normativa vigente e come ben precisato nella Delibera ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016”*), non è condivisibile se riferito al parere del C.U.N., in quanto, come si è cercato di spiegare *supra*, nella specie il problema non sono i dati personali del prof. Rivetti (i quali sarebbero sicuramente oscurabili, ma non appaiono utili al dott. Stizza), quanto i giudizi sulla sua attività accademica e scientifica.

6. Per quanto precede il ricorso va respinto.

La peculiarità della vicenda e la parziale novità di alcune questioni trattate giustificano la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Tommaso Capitanio, Consigliere, Estensore

Giovanni Ruiu, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Tommaso Capitanio**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Daniele**

## IL SEGRETARIO