Pubblicato il 03/06/2023

N. 09389/2023 REG.PROV.COLL.
N. 16341/2022 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 il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 16341 del 2022, proposto da Franco Picchi, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Mandoli, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

contro

Fondazione Enpam Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Piazza, Anna Leone e Francesca De Napoli, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Angelo Piazza in Roma, piazza San Bernardo 101;

per l'annullamento

della nota del Direttore Generale ENPAM del 1° dicembre 2022 che ha negato la sussistenza degli obblighi di pubblicazione richiesti con istanza del 26 settembre 2022;

e per l'accertamento

del diritto del ricorrente a veder pubblicato ai sensi dell'art.5, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013 sul sito www.enpam.it, sezione "Fondazione trasparente" delle sezioni e dei documenti, informazioni e dati indicati come obbligatori dai seguenti articoli del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, secondo le modalità indicate dall'Autorità anticorruzione:

- art. 4-bis Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche;
- art. 12 Obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale;
-art. 14 Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali;
-art. 15 Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza;
-art. 29 Obblighi di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi;
-art. 30 Obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio;
-art. 31 Obblighi di pubblicazione concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Fondazione Enpam Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Rosaria Palma nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2023 e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.Con il ricorso all'esame il ricorrente, nella qualità di medico odontoiatra iscritto obbligatoriamente alla Fondazione ENPAM, agisce per l'annullamento della nota del 1° dicembre 2022 con la quale il del Direttore Generale dell'ENPAM ha ritenuto insussistenti gli obblighi di pubblicazione di cui all'istanza di parte ricorrente del 26 settembre 2022.

2. Parte ricorrente ha contestualmente istato per l'accertamento del proprio diritto a veder pubblicato ai sensi dell'art.5, comma 1 del d.lgs. n. 33/2013 sul sito www.enpam.it, sezione "*Fondazione trasparente*" delle sezioni e dei documenti, informazioni e dati indicati come obbligatori dalle seguenti disposizioni contenute nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, secondo le modalità indicate dall'Autorità anticorruzione: art. 4-bis (Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche); art. 12 (Obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale);art. 14 (Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali); art. 15 (Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza);art. 29 (Obblighi di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi);art. 30 (Obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio); art. 31 (Obblighi di pubblicazione concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione).

3. L'avversato atto di diniego è stato motivato sul rilievo che i documenti richiesti, secondo quanto prevede espressamente l'allegato 1 della delibera ANAC n. 1134/2017 sono a carico dei soggetti giuridici di cui all'art. 2 bis comma 1 e comma 2 del d.lgs. n. 33/2013, nel cui novero non sarebbe ricompresa la Fondazione Enpam e che, in ogni caso, nell'area istituzionale della sezione di "*Fondazione Trasparente*", tra le voci ricomprese nell'oggetto dell'istanza, sono altresì presenti, in via di autodeterminazione ed in aggiunta a quelle di carattere obbligatorio, ulteriori evidenze a disposizione della platea dei contribuenti con dati e informazioni rappresentati sia in Area pubblica che nell'Area riservata agli iscritti.

4. La domanda attorea è affidata ad un unico ed articolato motivo di ricorso così di seguito rubricato: "*Violazione ed errata applicazione dell'art. 5 commi 1 d. lgs. n. 33/2013; art.4-bis, art. 12, art.14, art. 15, art. 29, art. 30 e art. 31 d.lgs. 33/2013 e s.m.i. e dell'allegato 1 della Delibera ANAC N. 1134/2017: eccesso di potere; difetto di istruttoria; travisamento dei fatti*".

5. In particolare, l'odierno istante, premessi gli obblighi di pubblicazione dell'ENPAM, trattandosi di soggetto inquadrabile nell'ambito soggettivo delimitato dal comma 3 dell'art. 2 bis del d.lgs. n. 33/2013, deduce che:

- la pubblicazione dei dati e dei documenti indicati nell'istanza ostensiva risultano essere riconducibili all'ambito dell'attività di pubblico interesse svolta per assicurare ai medici e agli odontoiatri la tutela previdenziale prevista dall'art.38 della Costituzione, richiamando le stesse linee guida ANAC di cui alla delibera n. 1134/2017, riguardanti le Casse di Previdenza;
- il principio di trasparenza, come declinato dalla modifica del d.lgs. 33/2013 operata dal d.lgs. 97/2016, è finalizzato a tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, richiamando la nozione "flessibile o dinamica" di pubblica amministrazione;
- la natura giuridica "formale" dell'ENPAM, determinata dalla trasformazione operata in attuazione del d.lgs. 509/94, operando una privatizzazione solo formale dell'Ente, avrebbe lasciato inalterata la pubblicità della sua attività istituzionale, continuando la stessa ad esercitare la precedente attività di interesse pubblico di rango costituzionale;
- diversamente dalle società solo partecipate o da altri enti di diritto privato, le casse previdenziali privatizzate non svolgono nessuna attività in pieno regime di concorrenza, direttamente esposta alle regole del mercato;
- in conclusione, tutta l'attività dell'ENPAM, secondo la prospettazione ricorsuale, deve considerarsi di pubblico interesse, in quanto è finalisticamente sottesa a realizzare l'interesse pubblico delegatogli dalla legge 509/94, in diretta conseguenza dell'art.38 della Costituzione, attraverso la gestione del patrimonio costituito dai versamenti contributivi degli iscritti e che il requisito teleologico del perseguimento di interessi della collettività permea tutta l'attività dell'ENPAM, che deve essere anche coerente con l'art. 97 della Costituzione.

6. Si è costituita in resistenza l'ENPAM.

7. All'udienza camerale dell'8 marzo 2023, la causa, sentiti i difensori delle parti presenti, è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso non è fondato e va respinto.

9. Al di là della qualificazione formale dell'ENPAM e, quindi, della sussistenza degli obblighi di pubblicazione nei sensi prospettati da parte ricorrente, il Collegio osserva che la domanda giudiziale formulata ai sensi dell'art. 116 c.p.a e dell'art.5 del d.lgs. n. 33/2013 è finalizzata non già all'ostensione di documenti o dati specifici quale rimedio all'omessa pubblicazione obbligatoria degli stessi, come previsto dal comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, quanto piuttosto, - e genericamente- è diretta ad imporre all'Ente resistente l'osservanza degli obblighi di pubblicazione secondo le specifiche modalità declinate, ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 33/2013 (Norme sull'attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza), dall'ANAC, che, nel rinviare all'allegato A, individua modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente.

10. Nella materia in esame, tuttavia, le Linee Guida dell'ANAC costituiscono, non già atto regolamentare, ma mero atto di indirizzo e supporto per i destinatari degli obblighi di pubblicazione (in termini, T.A.R., Lazio, Roma, Sez. I, 14 febbraio 2018, n.1735).

11. Sotto altro aspetto, il comma 11 dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 nel prescrivere, quale disposizione di chiusura, che "*Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli*

interessati previste dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241", lascia comunque distinte la disciplina dell'accesso civico dalla disciplina specifica concernente le modalità di attuazione degli obblighi di pubblicazione.

12. E ciò anche nella considerazione che se è vero che l'istituto dell'accesso civico si presta - anche- a consentire a chiunque di vigilare, tramite il sito web istituzionale, sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, è altrettanto indubitabile, nel bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti, la inaccoglibilità dell'istanza massiva di accesso universale, come quella indubitabilmente formulata da parte ricorrente, "*tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione*", come, peraltro, confermato dalla stessa ANAC nella delibera n. 1309/2016 (in termini, Cons. Stato, Sez. III, 31 gennaio 2023, n.1104).

13. In conclusione, il ricorso non è fondato e va respinto;

14. Nondimeno sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Rosaria Palma, Primo Referendario, Estensore

Ida Tascone, Referendario

L'ESTENSORE
Rosaria Palma

IL PRESIDENTE
Leonardo Spagnoletti

IL SEGRETARIO