Pubblicato il 15/12/2025

N. 00555/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00224/2025 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 l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 224 del 2025, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Balsorano, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in OMISSIS;

per l'annullamento

del diniego tacito formatosi sull'istanza di accesso documentale presentata al Comune di Balsorano in data -OMISSIS-;

e per la condanna del Comune di Balsorano al rilascio della documentazione ivi richiesta.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Balsorano;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2025 la dott.ssa Rosanna Perilli;
Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Con istanza del -OMISSIS-, indirizzata al Comune di Balsorano e al controinteressato -OMISSIS- s.p.a., il ricorrente ha chiesto l'accesso ai documenti ivi specificati, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, relativi alla gestione del Centro di Raccolta, determinata dalla "necessità di acquisire documentazione utile all'esercizio del diritto di difesa in un'azione legale intentata dalla -OMISSIS- S.p.A. per-OMISSIS-".
Il Comune di Balsorano non ha riscontrato la predetta istanza entro il termine di cui all'articolo 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, sicché il ricorrente, in data -OMISSIS-, ne ha chiesto il riesame al difensore civico regionale. Con determinazione n. -OMISSIS- il difensore civico regionale ha accolto, per gran parte, l'istanza di accesso documentale presentata dal ricorrente.
In data -OMISSIS- il ricorrente ha diffidato il Comune di Balsorano a trasmettergli la documentazione ritenuta ostensibile dal difensore civico regionale ed anche quella ritenuta non ostensibile, senza, tuttavia, ottenere risposta.
Con il presente ricorso il ricorrente ha agito per l'accertamento dell'illegittimità del mancato rilascio della documentazione richiesta con l'istanza di accesso del -OMISSIS- nonché per la condanna del Comune di Balsorano all'ostensione della stessa.
Con memoria difensiva depositata in data 27 novembre 2025, il ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso, deducendo che la mancata costituzione in giudizio del Comune di Balsorano - che nelle more, con deliberazione di Giunta

Comunale n. 46 del 10 luglio 2025, ha nominato un difensore per resistere nel presente giudizio - avrebbe comportato la "decadenza totale dalla difesa, perdita definitiva del contraddittorio, impossibilità di depositare atti tardivi e soccombenza piena ai sensi dell'art. 26 c.p.a."

In data 27 novembre 2025 il Comune di Balsorano si è costituito formalmente in giudizio e, con memoria di replica depositata in data 28 novembre 2025, ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per omessa notificazione alla controinteressata -OMISSIS- s.p.a., chiedendone il rigetto per insussistenza dei presupposti per l'accoglimento dell'istanza di accesso.

Con memoria di replica depositata in data 28 novembre 2025, il ricorrente ha eccepito l'inammissibilità della memoria di replica e dei documenti depositati dal Comune di Balsorano in data 28 novembre 2025, sostenendo che la tardiva costituzione dell'amministrazione resistente "non incide sul quadro difensivo né può sanare l'inerzia dell'Amministrazione rispetto agli obblighi di produzione ex art. 46, comma 2, c.p.a." Il ricorrente ha, altresì, contrastato con plurime argomentazioni l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dal Comune di Balsorano, per omessa notifica al controinteressato ed ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Alla camera di consiglio del 10 dicembre 2025 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

L'eccezione formulata dalla parte ricorrente, di decadenza della parte resistente dall'attività difensiva successiva alla sua costituzione in giudizio, deve essere disattesa.

Il rito speciale in materia di accesso ai documenti amministrativi, di cui all'articolo 116 del codice del processo amministrativo, rientra, ai sensi dell'articolo 87, commi 2, lettera c), e 3, tra i riti camerali ed è caratterizzato dalla dimidiazione di tutti i termini processuali previsti per il rito ordinario, incluso il termine per la proposizione del ricorso, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, ai sensi della

disposizione speciale contenuta nel comma 1 dell'articolo 116. Dal combinato disposto degli articoli 46, comma 1, e 87, comma 3, del codice del processo amministrativo, si evince, perciò, che il termine per la costituzione delle parti intimate è pari a trenta giorni, decorrenti dal perfezionamento, nei loro confronti, della notificazione del ricorso.

Il ricorrente sostiene che la costituzione in giudizio del Comune di Balsorano, avvenuta oltre il predetto termine, sarebbe solo "formalmente ammissibile" sino all'udienza di discussione, ma comporterebbe, nella sostanza, la decadenza della parte "da tutte le facoltà processuali che presuppongono il rispetto dei termini di cui all'art. 73 c.p.a. – memorie, documenti, repliche – potendo svolgere, in limine, le sole difese orali." Nondimeno, siccome il rito camerale di cui all'articolo 87 del codice del processo amministrativo non prevede, di regola, la discussione orale (se non ove i difensori ne facciano richiesta), il ricorrente sostiene che la costituzione oltre il predetto termine dimidiato precluderebbe in assoluto, alla parte ritardataria, l'esercizio del diritto di difesa.

Come evidenziato dalla stessa parte ricorrente, il termine per la costituzione delle parti intimate ha natura ordinatoria, per cui la loro costituzione, fatte salve le decadenze maturate sino a quel momento, può avvenire anche in un momento successivo e fino all'udienza di discussione. Tale regola processuale si applica anche nei riti camerali, caratterizzati da un maggior grado di speditezza e di semplificazione, nei quali l'articolo 87, comma 3, del codice del processo amministrativo prevede la fissazione d'ufficio della camera di consiglio "alla prima udienza utile successiva al trentesimo giorno decorrente dalla scadenza del termine di costituzione delle parti intimate", ove lo svolgimento della discussione orale è previsto solo in via eventuale, su richiesta dei difensori.

Alla camera di consiglio del 10 dicembre 2025 sono stati sentiti i difensori di entrambe le parti, anche in relazione all'eccezione preliminare di inammissibilità del

ricorso per mancata notificazione ad almeno uno dei controinteressati, sulla quale la parte ricorrente aveva già svolto le proprie difese nella memoria di replica depositata in data 28 novembre 2025.

La memoria depositata in data 28 novembre 2025, con la quale il Comune di Balsorano ha replicato alle difese spiegate dal ricorrente nella memoria depositata in data 27 novembre 2025, deve ritenersi tempestivamente proposta entro il termine dimidiato, di cui al combinato disposto degli articoli 73, comma 1, e 87, comma 3, del codice del processo amministrativo (fino a dieci giorni liberi prima dell'udienza).

La costituzione tardiva del Comune di Balsorano non gli ha, dunque, precluso lo svolgimento della successiva attività difensiva (Consiglio di Stato, sezione VI, 18 novembre 2024, n. 9240), sulla quale si è regolarmente instaurato il contraddittorio processuale.

Il Collegio deve, perciò, affermare la tempestività della costituzione in giudizio del Comune di Balsorano nonché l'ammissibilità della memoria di replica, dallo stesso depositata in data 27 novembre 2025, e della discussione orale effettuata nella camera di consiglio del 10 dicembre 2025.

Occorre, a questo punto, procedere alla trattazione dell'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per mancata notificazione alla controinteressata -OMISSIS- s.p.a., ritualmente formulata dal Comune di Balsorano nella memoria di replica del 28 novembre 2025 e dallo stesso reiterata nel corso della discussione orale, sulla quale, come già evidenziato, si è regolarmente instaurato il contraddittorio tra le parti.

L'eccezione è fondata.

Ai sensi dell'articolo 116, comma 1, del codice del processo amministrativo il ricorso in materia di accesso ai documenti amministrativi deve essere notificato all'amministrazione e ad almeno un controinteressato.

L'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge n. 241 del 1990 definisce controinteressati all'accesso "tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza."

L'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, *Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*, impone alla pubblica amministrazione alla quale è indirizzata la richiesta di accesso di individuare eventuali soggetti controinteressati e di comunicare loro una copia della richiesta, consentendone, in tal modo, la partecipazione procedimentale.

Dalla norma regolamentare si evince che l'istante non è tenuto a individuare gli eventuali controinteressati, dal momento che tale obbligo incombe esclusivamente sull'amministrazione procedente, la quale, grazie alla possibilità di accedere direttamente al contenuto dei documenti richiamati nel documento di cui si chiede l'ostensione e dei documenti appartenenti al medesimo procedimento, è posta nella condizione di individuare più agevolmente e con un grado maggiore di appropriatezza, le posizioni soggettive che si pongono a fronte di un'istanza di accesso.

Per tale ragione, ove l'amministrazione destinataria dell'istanza di accesso abbia omesso di estendere il contraddittorio procedimentale ad eventuali controinteressati, l'omessa notificazione del ricorso avverso il diniego di accesso ad almeno un controinteressato non è idonea a determinare l'inammissibilità del ricorso ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del codice del processo amministrativo, ma determina la doverosa integrazione del contraddittorio da parte del Collegio (Consiglio di Stato, sezione III, 2 marzo 2022, n. 1482; 9 gennaio 2019, n. 216; sezione IV, 26 agosto 2014, n. 4308).

Al contrario, ove l'istante abbia espressamente individuato nell'istanza di accesso un determinato controinteressato, egli sarà tenuto a notificargli il ricorso avverso il

diniego di accesso, ancorché l'amministrazione non si sia attivata in sede procedimentale per l'individuazione dei soggetti, la cui riservatezza potrebbe essere pregiudicata dall'accoglimento dell'istanza di accesso.

L'istanza di accesso documentale del -OMISSIS- è stata indirizzata "per conoscenza" anche al controinteressato -OMISSIS- s.p.a., indicato dal ricorrente quale soggetto affidatario del servizio di gestione amministrativa e tecnica del Centro di Raccolta, al quale si riferisce la documentazione richiesta, pertinente al rapporto intercorrente tra questi e il Comune di Balsorano che gli ha affidato la gestione del servizio (rendicontazione delle spese, disciplina ed esecuzione del servizio). In data -OMISSIS- il ricorrente ha notificato alla controinteressata -OMISSIS- s.p.a., all'indirizzo di posta elettronica certificata, anche l'istanza di riesame presentata al difensore civico regionale.

Le argomentazioni utilizzate dalla parte ricorrente per disconoscere la qualificazione di controinteressato all'accesso documentale, dalla stessa espressamente attribuita alla S. s.p.a. nell'istanza di accesso, non possono essere condivise, atteso che:

a) il rapporto interorganico che si instaura tra una società *in house providing* e l'ente pubblico controllante non è idoneo ad incidere né sull'alterità soggettiva della società affidataria del servizio pubblico, né sulla sua autonomia negoziale, ragion per cui il diritto di accesso, ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 241 del 1990, può essere direttamente esercitato anche nei confronti dei gestori di pubblici servizi;

b) l'ostensione dei dati relativi alla gestione di un servizio pubblico, contenuti nei documenti richiesti, deve ritenersi astrattamente idonea ad incidere sul diritto alla riservatezza del gestore, visto che il ricorrente intende utilizzare tali dati per dimostrare "la mancata corrispondenza tra l'offerta economica presentata e i servizi effettivamente resi";

c) l'accesso difensivo invocato dal ricorrente, giustificato dalla necessità di acquisire la documentazione richiesta per difendersi nell'ambito di un procedimento penale,

incide sul bilanciamento degli interessi, ma non esclude *a priori* l'instaurazione del contraddittorio, procedimentale e processuale, con il soggetto individuato come controinteressato;

d) al ricorrente è consentito di omettere la notificazione del ricorso al controinteressato esclusivamente a fronte dell'inerzia dell'amministrazione destinataria della richiesta di accesso, ma non a fronte dell'inerzia del controinteressato al quale la richiesta è stata inviata: se, infatti, non è richiesto all'istante un onere di diligenza e di collaborazione maggiore di quello esigibile dall'amministrazione destinataria della richiesta di accesso, *a fortiori*, tale onere non può essere imposto al controinteressato nominativamente indicato dall'istante ma non invitato dall'amministrazione a partecipare al procedimento.

Deve, perciò, ritenersi che la mancata notificazione del ricorso al controinteressato nominativamente indicato nell'istanza di accesso ed al quale si riferiscono i documenti richiesti renda inammissibile il ricorso proposto avverso il diniego di accesso, espresso o tacito, ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del codice del processo amministrativo, applicabile al rito speciale per l'accesso in virtù della sua struttura impugnatoria, già affermata dall'Adunanza Plenaria n. 16 del 24 giugno 1999 (Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sede di Catania, sezione I, 2 luglio 2021, n. 2170, non appellata; Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, 6 marzo 2017, n. 75, non appellata).

In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per omessa notificazione al controinteressato.

L'infondatezza dell'eccezione formulata dalla parte ricorrente e la fondatezza dell'eccezione sollevata dal Comune di Balsorano determina la piena soccombenza della parte ricorrente, la quale dovrà corrispondere alla parte resistente le spese di lite, nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna la parte ricorrente a rifondere al Comune di Balsorano le spese di lite, che liquida in euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo a identificare la parte ricorrente.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Rosanna Perilli, Primo Referendario, Estensore

Massimo Baraldi, Primo Referendario

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Rosanna Perilli	**Germana Panzironi**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.