

Pubblicato il 07/01/2025

N. 00041/2025REG.PROV.COLL.
N. 05222/2024 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 numero di registro generale 5222 del 2024, proposto dall'Azienda Sanitaria Territoriale di Ascoli Piceno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico De Angelis, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Paolo Panariti in Roma, via Celimontana, 98,

contro

- i signori Daniela Accorsi, Annarita Amato, Maria Antonini, Barbara Aureli, Laura Bianchini, Laure Bronzi, Paola Camelli, Gina Cardinelli, Monica Cecchini, Adalgisa Celani, Daniela Coccia, Roberta Concetti, Cinzia Conti, Patrizia Corradetti, Anna Cravero, Filippo Terzo D'Angeli, Maria Grazia D'Angelo, Cristina De Carolis, Stefania De Carolis, Giuliana De Santis, Maria Teresa De Santis, Serenella De Santis, Rosanna Di Orazio, Federica Di Ovidio, Marketa Dietrichova, Maria Rosaria Di Tullio, Tommaso Esposito, Linda Faini,

Eveline Loredana Felicioni, Giorgia Filiaggi, Silvia Fioravanti, Paolo Fuiano, Serena Gaspari, Piero Giacomantonio, Claudia Giangrossi, Anna Maria Guerrieri, Olivia Guidotti, Luca Iaconi, Massimo Ingiacomo, Paola Laghi, Lidia Lando, Daniela Losi, Anna Rita Luzi, Alessandro Mancini, Sonia Mancini, Patrizia Mari, Isabella Masserotto, Rita Matricardi, Simone Mecozzi, Daniela Mezzabotta, Salvatore Napolitano, Silvio Norcini, Armando Ottavi, Francesco Palestini, Francesco Pallotta, Viviana Papetti, Concetta Parissi, Romina Piccioni, Antonietta Piemontese, Maria Paola Pilota, Gloria Scarpini, Antonella Sgrignoli, Gabriella Stincone, Catia Torzolini, Antonella Travoglini, Simona Vagnoni, Marco Vallorani, Annalisa Viscioni, Luana Zucchetti, Sabrina Accorsi, Meri Allevi, Catia Bianconi, Raffaella Biondi, Cristina Bormolini, Daniela Brancadori, Stefania Camilli, Stefania Cantalamessa, Rosalba Catalucci, Monica Di Domenico, Barbara Maria Labecka, Maria Pina Marino, Tiziana Marinucci, Katia Monti, Monica Oresti e Giuseppina Straccia, rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico De Angelis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- il signor Luigi Coccia, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico De Angelis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- i signori Patrizia Amabili, Domenica Attaceca, Devis Camilli, Gianfranca Cappelli, Piera Carfagna, Alessandra Catasta, Gabriella Ciarrocchi, Maria Felicia De Angelis, Francesco De Sisto, Catia Giuliani, Monia Marini, Maura Maroni, Claudia Mori, Fiorella Nicolai, Franka Francesca Pasquali, Maria Letizia Poli, Roberta Ricci, Michelina Satulli e Maria Lucia Virgili, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Seconda) n. 501/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellati in epigrafe indicati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2024, il Cons.

Enzo Bernardini e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

FATTO

1. Gli odierni appellati, dipendenti dell'attuale AST di Ascoli Piceno (già ASUR), hanno prodotto ricorso al Tar, relativamente all'avviso di selezione interna, per titoli, cui avevano partecipato, finalizzata alla progressione economica orizzontale del personale del Comparto Sanità, mediante attribuzione – a decorrere dal 1 gennaio 2021 - della fascia retributiva immediatamente superiore a quella in godimento, secondo quanto stabilito dagli artt. 30, 35 e 39 del C.C.N.L. del 7 aprile 1999 e sulla base delle risorse destinate dal fondo *ex art.* 81 del C.C.N.L. del 21 maggio 2018.

2. Più precisamente, gli interessati, inseriti nella graduatoria del ruolo sanitario cat. Ds sostengono il loro interesse ad avere contezza dei punteggi loro attribuiti in relazione ai singoli titoli e requisiti posseduti al momento della partecipazione, così da verificare la corretta posizione ad ognuno di loro attribuita nelle rispettive graduatorie, atteso che l'assegnazione della fascia superiore deve intendersi contenuta nel limite delle risorse da destinarsi alla progressione orizzontale, e dunque ad un numero limitato di candidati.

3. Nelle more della procedura, interveniva la legge regionale delle Marche n. 19 dell'8 agosto 2022, finalizzata al riordino del sistema sanitario regionale.

4. Alla luce della conseguente soppressione dell'ASUR Marche i ricorrenti chiedevano alla neoistituita AST di Ascoli Piceno, *“nota della specifica attribuzione del punteggio per i singoli titoli e requisiti posseduti a fine della partecipazione al bando”*, *“per l'eventuale proposizione di ricorso innanzi all'autorità giudiziaria”*, ricevendo

un'unica risposta che richiamava i criteri generali di valutazione di cui alla delibera.

Avverso tale riscontro, ritenuto non soddisfacente, essi hanno proposto ricorso dinanzi al TAR delle Marche, reiterando in tale sede la domanda di ostensione degli atti e delle informazioni richiesti.

5. Il giudice di prime cure, con la sentenza qui impugnata, ha accolto il ricorso *“nei limiti dell'accesso alla documentazione inerente la “specifica attribuzione del punteggio per i singoli titoli e requisiti posseduti a fine della partecipazione al bando”. L'accesso è ovviamente collegato all'esistenza della documentazione. Infatti, come sostenuto in giurisprudenza, se la documentazione esiste, essa va esibita. Nell'eventualità che la documentazione non sia esistente o richieda specifica elaborazione dati, l'amministrazione, assumendosi formalmente la responsabilità di quanto dichiarato, dovrà attestarlo in un apposito atto, non essendo sufficiente la dichiarazione (peraltro non inequivocabile) resa dalla difesa dell'AST in giudizio sul punto (si veda, da ultimo, Tar Sicilia Catania 15 aprile 2024 n. 1411). Nel caso in esame è quindi mancata una valida risposta, fosse pure negativa, alle istanze dei ricorrenti, per cui il ricorso deve essere accolto, sia pure condizionatamente all'esistenza della documentazione richiesta...Per quanto sopra il ricorso deve essere accolto per le ragioni e nei limiti di cui sopra e per l'effetto si ordina all'AST di Ascoli Piceno di consentire, per ciascuno dei ricorrenti, l'accesso alla documentazione, ove esistente, inerente la “specifica attribuzione del punteggio per i singoli titoli e requisiti posseduti a fine della partecipazione al bando”, con i dovuti accorgimenti che vengono rimessi alla stessa amministrazione per la tutela degli interessi coinvolti”*.

6. Avverso tale sentenza insorge L'Azienda appellante, con l'appello qui in scrutinio, in cui:

a) premette che *“i ricorrenti avevano chiesto che venisse fornita loro una nota di specifica attribuzione del punteggio per i singoli titoli e requisiti posseduti ai fini della partecipazione al bando. Quel che chiedevano, dunque, non era l'esibizione e/o la consegna di specifici*

documenti ma il compimento di una vera e propria attività di elaborazione dei dati forniti dai ricorrenti per partecipare al bando. L'Azienda Sanitaria, infatti, avrebbe dovuto compilare una singola nota per ognuno dei ricorrenti con la indicazione dei titoli e dei requisiti da essi posseduti. La sentenza impugnata ha ricordato il principio secondo cui con la richiesta di accesso all'Amministrazione non può essere chiesto di procedere alla elaborazione di dati ma da tale affermazione il T.A.R. non ha tratto le dovute conclusioni, vale a dire non ha dichiarato che i ricorrenti chiedevano proprio la elaborazione dei dati forniti per la partecipazione al bando e che, pertanto, il ricorso fosse da respingere”;

b) eccepisce:

- con il primo motivo di ricorso, “erroneità della sentenza per aver respinto l’eccezione di inammissibilità del ricorso poiché i ricorrenti non avevano avanzato la necessaria preventiva istanza di accesso agli atti. violazione e falsa applicazione dell’art. 25 della legge n. 241 del 1990”, in quanto, “l’Azienda Sanitaria non aveva eccepito tanto la genericità della domanda di accesso quanto la sua vera e propria mancanza, non potendo essere qualificata tale la domanda dei ricorrenti. Si ribadisce, infatti, che i ricorrenti avevano chiesto che venisse fornita loro una nota di specifica attribuzione del punteggio per i singoli titoli e requisiti posseduti ai fini della partecipazione al bando. Quel che chiedevano, dunque, non era l’esibizione e/o la consegna di specifici documenti ma il compimento di una vera e propria attività di elaborazione dei dati forniti dai ricorrenti per partecipare al bando. L’Azienda Sanitaria, infatti, avrebbe dovuto compilare una singola nota per ognuno dei ricorrenti con la indicazione dei titoli e dei requisiti da essi posseduti”;

- con il secondo motivo di ricorso, “erroneità della sentenza per aver respinto la eccezione di infondatezza del ricorso e aver dichiarato la mera possibilità della esistenza di ulteriore documentazione relativa ai singoli ricorrenti. Violazione e falsa applicazione della legge n. 241 del 1990. Tale ulteriore documentazione, comunque, non esiste”;

c) soggiunge che “L’utilizzo dell’unico prospetto informatico di elaborazione della graduatoria finale era lo strumento più rapido ed efficace per poter definire in maniera

trasparente una procedura valutativa complessa, in considerazione dell'elevato numero di partecipanti (circa 1800). Il prospetto informatico in formato Excel era stato peraltro già proficuamente utilizzato per l'attribuzione delle PEO negli anni precedenti, senza alcuna contestazione da parte di dipendenti o delle loro rappresentanze sindacali. Si evince dunque la correttezza e trasparenza dell'operato dell'Azienda Sanitaria resistente e, soprattutto, emerge la circostanza della conoscenza da parte dei ricorrenti di tutti i dettagli, anche documentali, della procedura di selezione, avendo essi avuto, e avendo ancora a disposizione, tutti i documenti redatti dall'Azienda. Al riguardo si ricorda che ben 195 interessati hanno presentato osservazioni alla graduatoria a cui l'Azienda ha fornito adeguata risposta, segno evidente che tutti avevano avuto modo di valutare la condotta dell'Azienda stessa. In sintesi, nel costituirsi in giudizio, con la memoria integrativa l'Azienda Sanitaria aveva esposto che i partecipanti al bando avevano inviato i loro dati e requisiti; l'Azienda li aveva inseriti in un software (Excel) che li aveva elaborati fornendo la graduatoria con un elaborato finale che consentiva ad ognuno dei partecipanti di verificare la correttezza dell'operato dell'Azienda. Circa un decimo dei partecipanti (190 su 1800) aveva presentato le proprie osservazioni, tutte esaminate e decise dall'Azienda. Altro non esiste: in particolare non esistono schede di valutazione individuale dei singoli partecipanti. La mancanza di schede cartacee, o note che dir si voglia, si spiega con l'alto numero dei partecipanti, 1800 come detto: l'elaborazione manuale dei dati e dei requisiti avrebbe richiesto un'enormità di tempo, con possibile ampio margine di errore, e il problema è stato superato con il ricorso alla moderna tecnologia digitale. Tale fondamentale circostanza era stata evidenziata nella memoria integrativa di costituzione e correttamente ripresa dalla sentenza impugnata che però non l'ha ritenuta sufficiente per accogliere le istanze dell'Amministrazione. Il T.A.R., infatti, pur prendendo atto della affermata inesistenza di schede di valutazione individuale, ha ipotizzato la "possibile presenza di documentazione più dettagliata che potrebbe essere di interesse per gli istanti (contenente ad esempio, i dati inseriti e le formule di calcolo utilizzate)" ... Nel caso in esame l'Amministrazione non ha

affermato l'inesistenza di documenti relativi alla valutazione dei titoli, ma solo la mancata redazione di schede individuali di valutazione. E ha altresì specificato che i documenti allegati alle graduatorie finali costituiscono una "rappresentazione sintetica" del prospetto utilizzato ... l'Amministrazione non ha dimostrato o affermato inequivocabilmente l'inesistenza della documentazione contenente la valutazione dei titoli dei ricorrenti (non potendo corrispondere a tale negazione l'affermata assenza delle schede individuali di valutazione). Non può ovviamente integrare una valida risposta alle istanze di accesso il mero riferimento ai criteri previsti dal bando, dato il diritto dei ricorrenti ad accedere ai documenti ove sia possibile verificare la correttezza della valutazione dei titoli dichiarati. Si potrà rilevare che il T.A.R. ipotizza la possibile esistenza di ulteriore documentazione "più dettagliata" rispetto a quella già fornita ai ricorrenti, contenente ad esempio "i dati inseriti e le formule di calcolo utilizzate". Il T.A.R. tuttavia, proprio perché si riferisce a una mera ipotesi, afferma che tale ulteriore documentazione possa anche non esistere: "L'accesso è ovviamente collegato all'esistenza della documentazione. Infatti, come sostenuto in giurisprudenza, se la documentazione esiste, essa va esibita". Non possiamo far altro che ribadire quanto affermato. A fronte della richiesta di "nota della specifica attribuzione del punteggio ..." l'Azienda Sanitaria Territoriale ha affermato che non esistono schede di valutazione individuale dei singoli partecipanti al bando. Ognuno degli originari ricorrenti, tuttavia, ha avuto a disposizione tutto quanto necessario per valutare la correttezza dell'operato dell'Azienda Sanitaria: i dati e i requisiti sono stati forniti da loro e quindi sono nella loro piena conoscenza; i criteri di calcolo sono stati previsti nel bando e i risultati sono presenti nell'elaborato finale. La completezza di tali dati e risultati è dimostrata dai 190 partecipanti che hanno elaborato le proprie osservazioni avendo a disposizione tutto quanto era necessario per contestare l'operato dell'Azienda. Di fronte alla precisa richiesta della "nota" l'Amministrazione non poteva pensare che i ricorrenti potessero mirare all'accesso ad una generica documentazione, ulteriore rispetto alla "nota" richiesta. In ogni caso, ora, rispondendo alla precisa sollecitazione del T.A.R. per le Marche, l'Azienda

Sanitaria appellante osserva che non esiste neppure tale ulteriore documentazione e la domanda di accesso non può quindi essere accolta neppure nel senso prospettato dalla sentenza impugnata. Al riguardo si deposita la dichiarazione di inesistenza di ulteriore documentazione rilasciata in data 21.6.2024 dal Direttore Generale dell'AST di Ascoli Piceno'.

7. Gli appellati, con articolata memoria, nel chiedere il respingimento dell'appello, evidenziano che l'Azienda sanitaria non ha reso intellegibili i punteggi attribuiti ai titoli ed ai requisiti da ciascun interessato posseduti e ritenuti utili ai fini del punteggio finale loro attribuito, né tantomeno ha messo gli interessati nelle condizioni di poter verificare che quanto indicato nella domanda di partecipazione fosse stato effettivamente valutato.

8. Alla camera di consiglio del 14 novembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è infondato e va, quindi, respinto.

2.1. Infondato – innanzitutto – è il primo motivo di impugnazione con il quale è reiterata l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, in quanto le originarie istanze degli odierni appellati non sarebbero qualificabili come istanze di accesso ai documenti amministrativi, avendo gli stessi chiesto di ottenere delle “note” relative alla determinazione dei punteggi assegnati a ciascuno di essi, e quindi un'attività di elaborazione piuttosto che l'ostensione di documenti già esistenti.

2.2. In merito, richiamando costante e condivisibile giurisprudenza di primo grado per cui l'istanza di accesso ai sensi dell'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, non richiede particolari forme, essendo sufficiente che emerga con chiarezza la motivazione posta a base dell'interesse che sorregge l'istanza medesima, va osservato che nella specie le istanze *de quibus* rendevano

abbastanza chiaro, anche attraverso l'espresso richiamo alla legge n. 241/1990, che i richiedenti erano interessati ad acquisire gli eventuali atti, utilizzati ai fini della formazione del foglio Excel recante la graduatoria finale del concorso con i relativi punteggi, che valessero a illustrare il percorso che aveva portato l'Amministrazione ad attribuire a ciascuno di essi il punteggio finale conseguito.

3.1. Da quanto detto deriva, quale logica conseguenza, l'infondatezza del secondo motivo d'appello, con cui l'Amministrazione ripropone le sue difese in primo grado: in effetti, un conto è sostenere che l'interesse ostensivo azionato dai ricorrenti doveva ritenersi soddisfatto dalla mera comunicazione dei punteggi finali riportati da ciascuno di essi (di cui al già citato documento Excel) unitamente ai criteri e parametri stabiliti dal bando di concorso, altra questione affermare positivamente l'inesistenza di ulteriori atti o documenti oltre a quelli suindicati.

3.2. Ciò in quanto la conoscenza del mero punteggio finale potrebbe non essere sufficiente per far comprendere agli istanti come si sia pervenuti alla sua determinazione, donde appare del tutto legittima (e perfino ragionevole) una richiesta intesa ad acquisire gli eventuali atti endoprocedimentali (non necessariamente schede individuali, ma anche appunti, brogliacci etc.) utili a fornire indicazioni al riguardo.

3.3. Nel senso, si condividono le valutazioni del T.A.R., in linea con la giurisprudenza di settore, nel ritenere che l'inesistenza dei documenti richiesti avrebbe dovuto essere non semplicemente affermata in giudizio, ma dichiarata formalmente dall'Amministrazione; cosa che peraltro l'odierna appellante ha fatto, ma tardivamente rispetto al giudizio di primo grado.

4. Per quanto detto, il Collegio ritiene di dover respingere l'appello.

5. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate equitativamente in

dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'Amministrazione appellante alla rifusione in favore degli appellanti delle spese del grado, che liquida in complessivi € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori per legge, da distrarsi in favore del legale degli stessi, dichiaratosi antistatario.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Enzo Bernardini

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO