

Pubblicato il 07/05/2021

N. 05346/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01555/2021 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1555 del 2021, proposto da

Galeazzo Bignami, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvia Marzot, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege a Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del provvedimento prot. GAB 0001654 – P – 01/02/2021 l.2 b. a/2020/2021, con cui il Ministero della Salute ha rigettato l'istanza di accesso del ricorrente del 22.12.2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2021 il dott. Dauno Trebastoni e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

In data 20 gennaio 2020 il Ministero della Salute ha pubblicato sul proprio sito web un comunicato stampa, nel quale si affermava che quella mattina "al Ministero della Salute si è riunita, presso l'Ufficio di Gabinetto, la task-force con compito di coordinare ogni iniziativa relativa al fenomeno coronavirus 2019-nCoV. La task-force a cui ha partecipato il ministro della Salute, Roberto Speranza, sarà attiva 24 ore su 24. Essa è composta dalla Direzione generale per la prevenzione, dalle altre direzioni competenti, dai Carabinieri dei NAS, dall'Istituto Superiore di Sanità, dall'Istituto Nazionale per le Malattie Infettive "Lazzaro Spallanzani" di Roma, dall'Usmaf (Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera), dall'Agenzia italiana del Farmaco, dall'Agenas e dal Consigliere diplomatico. Nella prima riunione è stato verificato che le strutture sanitarie competenti sono adeguatamente allertate a fronteggiare la situazione in strettissimo contatto con l'Organizzazione Mondiale della Sanità e il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie. È già attivo uno specifico canale sanitario per tutti i viaggiatori provenienti dalla città cinese di Wuhan. Si è convenuto, inoltre, di diramare ad istituzioni, enti e organizzazioni professionali interessati, una circolare predisposta dalla Direzione generale della prevenzione contenente indicazioni operative. A conclusione dei lavori il ministro Speranza ha dichiarato: "Il Servizio Sanitario Nazionale è dotato di professionalità, competenze ed esperienze adeguate ad affrontare ogni evenienza. Stiamo seguendo con la massima attenzione, in stretto raccordo con le istituzioni internazionali, l'evolversi della situazione".

In data 22 dicembre 2020 il ricorrente formulava istanza di accesso civico, ex d.lgs. 33/2013, avente a oggetto i "documenti nella disponibilità del Ministero della Salute e a qualsiasi titolo da essi redatti e detenuti inerenti lo svolgimento delle riunioni della task force di cui al comunicato stampa del 22 gennaio 2020 e nei quali si dia conto del contenuto di queste riunioni".

A tale istanza seguiva un sollecito del 26 gennaio 2021.

Con nota prot. GAB 0001654 – P – 01/02/2021 l.2 b. a/2020/2021, il Ministero della Salute negava l'accesso agli atti, sostenendo che "l'attività informativa e consultiva svolta quotidianamente dalla task force non rientra in una attività procedimentalizzata e, come risulta, peraltro, dalla lettura dei resoconti riepilogativi dell'attività svolta nel suddetto tavolo, è stata svolta nell'ambito di un'attività di supporto istruttorio informale".

Poiché il Ministero non ha neppure risposto a una ulteriore nota del 2 febbraio 2021, il ricorrente ha ritualmente adito questo Tribunale.

All'udienza camerale del 09.04.2021 la causa è stata posta in decisione.

Il ricorso è fondato, e va pertanto accolto.

Il D.Lgs. 14/03/2013 n. 33, di "riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", nel disciplinare, all'art. 5, "accesso civico a dati e documenti", prevede quanto segue:

"1. L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis".

Al contrario di quanto previsto dall'art. 22 della L. 241/90, il comma 3 del citato art. 5 del D.Lgs. 14/03/2013 n. 33 prevede che "l'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. (...)".

Come previsto per il diritto di accesso "classico", disciplinato dalla L. 241/90, il comma 6 dell'art. 5 chiarisce che "il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza...", e che "il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis".

E secondo il comma 11, "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".

Disposizione, questa, che conduce la giurisprudenza consolidata e uniforme del Consiglio di Stato alla conclusione di ammettere il concorso degli accessi, perché "nulla infatti, nell'ordinamento, preclude il cumulo anche contestuale di differenti istanze di accesso" (cfr., ex multis, Cons. St., sez. V, 2 agosto 2019 n. 5503).

E il comma 7 del citato art. 5 prevede che "avverso la decisione dell'amministrazione competente...il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104".

E infatti, il citato art. 116, ai commi 1 e 4, disciplina il ricorso non solo "contro le determinazioni e contro il silenzio" mantenuto sulle (vere e proprie) "istanze di accesso ai documenti amministrativi", ma anche "per la tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza", prevedendo che (per entrambe le fattispecie) "il giudice decide con sentenza in forma semplificata; sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni, dettando, ove occorra, le relative modalità".

Quindi, dal punto di vista della tutela ottenibile, che si tratti di diritto di accesso c.d. "civico", disciplinato dal D.Lgs. n. 33/2013, o invece del classico diritto di accesso, disciplinato dalla L. n. 241/90, non cambia nulla, ponendosi solo il problema, nel caso in cui si tratti di questo secondo tipo di diritto di accesso, della legittimazione a richiedere, e della motivazione della relativa richiesta.

Nella memoria depositata il 18.03.2021 il Ministero ha eccepito innanzi tutto che "non esistono i "verbali e/o documenti inerenti le riunioni della task force" indicati dal ricorrente (intendendosi per verbali relazioni lette, confermate e sottoscritte circa riunioni svoltesi), bensì solo resoconti informali, con allegato l'elenco dei presenti acquisito nel corso della riunione, e che il contenuto dei resoconti delle riunioni della task force ministeriale dimostra già di per sé che l'attività della task force Coronavirus si è caratterizzata nel consistere in un tavolo di consultazione informale del Ministro".

In sostanza, secondo il Ministero, "la task force ha fornito al Ministro aggiornamenti e considerazioni al fine delle determinazioni da assumere, non ponendo comunque in essere atti/documenti/provvedimenti comunque denominati a fronte dell'attività di consulenza svolta. Per quanto concerne gli unici scritti esistenti, cioè i resoconti, va osservato che la natura informale di tali resoconti è, in particolare, provata dal fatto che i documenti conservati agli atti come "verbali" sono in effetti dei resoconti redatti da un funzionario, di volta in volta presente alla specifica riunione, che annota sinteticamente i diversi interventi, ma non trascrive testualmente gli interventi stessi".

Per escludere che il ricorrente abbia diritto ad accedere ai documenti chiesti, il Ministero ha poi invocato l'art. 1 del d.P.C.M. 27 giugno 2011, n. 143 recante "L'individuazione dei casi di esclusione dal diritto d'accesso ai documenti amministrativi di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241", che sottrae all'accesso, ai sensi dell'art. 24, comma 1 lett. c) della L. 241/1990, tra gli altri, alla lett. a) "i documenti e gli atti amministrativi, diversi da

quelli ufficialmente pubblicati, che afferiscono alla formazione di atti normativi, di atti amministrativi generali e di atti di pianificazione e di programmazione, tra i quali le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri”.

Ma tale argomento è infondato, se non altro perché, come affermato dallo stesso Ministero, “l’attività della task force Coronavirus si è caratterizzata nel consistere in un tavolo di consultazione informale del Ministro della Salute”, e non del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Quanto agli altri argomenti fatti valere dal Ministero nella citata memoria, il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato, e vada pertanto accolto.

Infatti, la circostanza che la task force si sia limitata a fornire al Ministro “aggiornamenti e considerazioni al fine delle determinazioni da assumere, non ponendo comunque in essere atti/documenti/provvedimenti comunque denominati”, è del tutto irrilevante, perché l’art. 22, comma 1, lett. d) della L. 241/90 prevede che per “documento amministrativo” si intende “ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”.

Come è pacificamente riconosciuto in giurisprudenza, “il Legislatore ha utilizzato una formula così ampia per esaltare il principio della massima trasparenza della p.a., a cui tutta la l. n. 241 è uniformata. Il diritto di accesso prescinde, pertanto, sia dalla «natura» dei documenti richiesti, sia soprattutto dalla loro pertinenza ad un determinato procedimento. I presupposti legittimanti sono costituiti, da un lato, dalla detenzione di un atto da parte della p.a. e, dall’altro, dalla sussistenza di un interesse qualificato alla visione di esso, in funzione, evidentemente, della tutela (non necessariamente giudiziaria) della posizione soggettiva del richiedente” (cfr., ex multis, T.A.R. Lazio - Roma, sez. I, 05/11/2008 n. 9637; Cons. St., sez. VI, 24/01/2012 n. 311, ribadisce che “i documenti ai quali è possibile chiedere accesso possono anche non riguardare uno specifico procedimento”).

E d’altra parte, il citato art. 5, comma 2, del D.Lgs. 14/03/2013 n. 33, nel prevedere il diritto di “chiunque” “di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni”, fa espresso riferimento allo “scopo di favorire controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”.

Forme diffuse di controllo quanto mai necessarie in una situazione di così grave preoccupazione per la salute pubblica e individuale, nel perseguimento della cui tutela si inserisce certamente un notevole “utilizzo delle risorse pubbliche”, in cui si colloca l’istanza di accesso in esame.

In quest’ottica, la circostanza che si tratti di “resoconti informali”, come pure che in questi resoconti il funzionario che li crea “annota sinteticamente i diversi interventi, ma non trascrive testualmente gli interventi stessi”, è del tutto irrilevante, proprio perché, come si è precisato, perché il diritto di accesso

possa essere ritenuto sussistente non è necessario che si ci trovi di fronte a veri e propri provvedimenti, essendo sufficiente che si tratti di semplici "atti" di qualsiasi tipo, cioè "anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento", come appunto previsto espressamente dall'art. 22, comma 1, lett. d) della L. 241/90.

E ancora, l'art. 22 della L. 241/90, al comma 3, dispone che "tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6".

L'art. 24, che disciplina i casi di "esclusione dal diritto di accesso", al comma 1 prevede che "il diritto di accesso è escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato..., e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni...;

b) nei procedimenti tributari...;

c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi".

E gli atti richiesti dal ricorrente non rientrano in alcun modo in nessuna di queste categorie. Per cui il descritto argomento, utilizzato dal Ministero per rigettare l'istanza di accesso del ricorrente, viola le citate disposizioni.

Per tutte le esposte considerazioni, assorbite censure non esaminate, il ricorso va quindi accolto, con l'obbligo per il Ministero di trasmettere al ricorrente, entro 30 giorni dalla comunicazione della presente sentenza, copia degli atti richiesti.

In considerazione della mancanza di certezze sulla tipologia di atti ostensibili, le spese possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio – Sezione Terza Quater, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie, nei termini di cui in motivazione, e per l'effetto ordina al Ministero intimato di consegnare al ricorrente, entro 30 giorni dalla comunicazione della presente sentenza, i documenti da esso chiesti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dauno Trebastoni

Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO