

Publicato il 04/06/2020

N. 05955/2020 REG.PROV.COLL.
N. 14218/2019 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 Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14218 del 2019, proposto da -OMISSIS-S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Manzi e Giorgia Andreis, elettivamente domiciliata in Roma, via Federico Confalonieri n. 5, presso lo studio dell'avv. Andrea Manzi;

contro

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e del turismo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

del rigetto, comunicato in data 10 ottobre 2019, dell'istanza di accesso agli atti, formulata dalla ricorrente in data 11 settembre 2019 e per l'accertamento

dell'obbligo dell'amministrazione intimata di rilasciare alla ricorrente copia dei documenti richiesti ai sensi dell'art. 116 comma 4 c.p.a.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle politiche agricole, alimentari forestali e del turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2020 la dott.ssa Roberta Cicchese 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 21 agosto 2019 due funzionari del dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo effettuavano una verifica presso lo stabilimento della ricorrente.

All'esito della verifica veniva contestato alla ricorrente, unitamente alla qualità di responsabile della qualità e della etichettatura dei prodotti alimentari dell'azienda, la violazione del Capo V del REG UE 1169/2011, violazione in relazione alla quale veniva comminata una sanzione pecuniaria.

La ricorrente impugnava il provvedimento sanzionatorio e proponeva, in data 22 agosto 2019 un'istanza di accesso a "tutti i documenti e atti su cui si fonda la contestazione di illecito amministrativo".

Ottenuta una parte di documenti, in data 11 settembre 2019, la ricorrente formulava una nuova istanza di accesso, con la quale

chiedeva copia della segnalazione dalla quale aveva preso avvio il procedimento, precisando di voler “conoscerne precisamente il contenuto, di fondamentale importanza per comprendere quali elementi fattuali e/o normativi giustificerebbero la non conformità, nonché di individuare l'autore materiale della stessa, indispensabile per conoscere la fonte che ha dato impulso agli accertamenti svolti e il soggetto nei confronti del quale -OMISSIS-S.p.A potrà eventualmente intraprendere le azioni più idonee alla tutela dei propri diritti ed interessi e della propria immagine”.

L'amministrazione, con il provvedimento oggi impugnato, respingeva l'istanza ritenendo l'atto in questione rientrante nelle categorie dei documenti inaccessibili di cui all'art. 2, lettere f) e m), del D.M. 5 settembre 1997 n. 392, il quale “per la salvaguardia dell'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità” consentirebbe di secretare i documenti richiesti.

La ricorrente proponeva quindi il ricorso in esame, con il quale lamentava violazione degli artt. 22 e ss della legge n. 241/1990 e successive modifiche, falsa applicazione dell'art. 2, lettere f) e m), del d.m. 5 settembre 1997 n. 392, violazione del diritto di accesso spettante al cittadino sui documenti amministrativi detenuti dall'amministrazione. Violazione dell'articolo 24 della Costituzione. Eccesso di potere per difetto dei presupposti.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo, costituito in resistenza, rappresentava come rappresenta come il diniego di ostensione fosse basato sul d.m. 5 settembre 1997, n. 392, adottato ai sensi dell' art. 24 della legge 241/90, che, nell'individuare gli atti sottratti all'accesso, menziona gli “atti riguardanti l'identità delle fonti di informazione e atti e documenti

attinenti ad informazioni fornite da fonti confidenziali di privati, di organizzazioni di categorie o sindacati”.

Tali sarebbero, a giudizio del Ministero, tutti gli atti che concernono l'attività ispettiva dell'Ispettorato svolta nell'ambito del settore alimentare, atteso che essi tendono a salvaguardare l'indipendenza e l'efficacia dell'attività di indagine nonché la riservatezza delle fonti di informazione.

Il Ministero ha, infine, richiamato l'orientamento giurisprudenziale che esclude l'ostensibilità di un esposto da cui non sarebbe evincibile alcun elemento utile di conoscenza, salvo il nome del denunciante.

La ricorrente ha depositato memoria di replica per contestare la tesi esposta dalla difesa erariale.

Alla camera di consiglio del 26 maggio 2020, che si è svolta ai sensi dell'art.84 comma 5, del D.L.n.18 del 17 marzo 2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma “Microsoft Teams” come previsto dalla circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto.

La questione inerente alla sussistenza di un diritto di accesso agli esposti e agli atti di impulso che abbiano dato origine a verifiche, ispezioni o altri procedimenti di accertamento di illeciti a carico di privati è stata affrontata in giurisprudenza con approdi non univoci.

Secondo un primo orientamento, invocato dal Ministero, il diniego di accesso a tali atti è legittimo in quanto non incide sul diritto di difesa del soggetto che, a fronte dell'intervenuta notifica del verbale conclusivo dell'attività ispettiva, non avrebbe alcun interesse a

conoscere il nome dell'autore dell'esposto (cfr., fra le ultime, T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, 17 ottobre 2018, n. 772).

Appare tuttavia maggioritario l'orientamento secondo il quale, al di fuori di particolari ipotesi, in cui il soggetto denunciante potrebbe essere esposto, in ragione dei rapporti con il soggetto denunciato, ad azioni discriminatorie o indebite pressioni, la tutela della riservatezza non può assumere un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato dei soggetti che abbiano assunto iniziative comunque incidenti nella sfera giuridica di terzi: il principio di trasparenza che informa l'ordinamento giuridico ed i rapporti tra consociati e pubblica amministrazione si frappone, infatti, ad una soluzione che impedisca all'interessato di conoscere i contenuti degli esposti e i loro autori, anche nel caso in cui i conseguenti accertamenti abbiano dato esito negativo (Tar Liguria, sez. I, 7 luglio 2019, n.510)

Occorre anche considerare che, una volta pervenuto nella sfera di conoscenza della pubblica amministrazione, l'esposto costituisce un presupposto dell'attività ispettiva, sicché il suo autore perde il controllo di un atto uscito dalla sua sfera volitiva per entrare nella disponibilità dell'amministrazione.

Per tali ragioni, la presentazione di un esposto non può considerarsi un fatto circoscritto al suo autore e all'Amministrazione competente all'avvio di un eventuale procedimento, ma riguarda direttamente anche i soggetti comunque incisi in qualità di "denunciati" (Consiglio di Stato, sez. VI, 25 giugno 2007, n. 3601).

Merita di essere condiviso, quindi, il prevalente orientamento giurisprudenziale, secondo cui il nostro ordinamento, ispirato a principi democratici di trasparenza e responsabilità, non ammette la possibilità di "denunce segrete": colui il quale subisce un

procedimento di controllo o ispettivo ha un interesse qualificato a conoscere integralmente tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio del potere di vigilanza, a partire dagli atti di iniziativa e di preiniziativa quali, appunto, denunce, segnalazioni o esposti (T.A.R. Firenze, sez. I, 3 luglio 2017, n. 898; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 12 luglio 2016, n. 980; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 1 giugno 2011, n. 4989; Cons. Stato, sez. V, 19 maggio 2009, n. 3081).

Né potevano essere utilmente invocate in senso contrario le disposizioni regolamentari contenute nel d.m.392/1997, alla disapplicazione delle quali (attesa l'attinenza del procedimento de quo a una mera sanzione amministrativa e non alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità) il giudice amministrativo può procedere pure in assenza di una specifica domanda di parte.

E infatti, nel caso concreto, viene in esame un giudizio in materia di accesso, il quale, anche se si atteggia come impugnatorio nella fase della proposizione del ricorso - in quanto rivolto contro l'atto di diniego o avverso il silenzio-diniego formatosi sulla relativa istanza ed il ricorso è da esperire nel termine perentorio di trenta giorni - è sostanzialmente rivolto all'accertamento la sussistenza o meno del titolo all'accesso nella specifica situazione alla luce dei parametri normativi, indipendentemente dalla maggiore o minore correttezza delle ragioni addotte dall'amministrazione per giustificarne il diniego. Sulla base delle suseposte argomentazioni, stante la fondatezza nel merito del ricorso, deve disporsi l'annullamento del gravato provvedimento di rigetto dell'istanza di accesso documentale, con contestuale ordine al Ministero intimato di esibire alla ricorrente, mediante estrazione di copia, la segnalazione dalla quale aveva preso

avvio il procedimento, entro il termine di giorni trenta dalla comunicazione o, se antecedente, dalla notificazione della presente sentenza.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione delle accennate oscillazioni giurisprudenziali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento di diniego impugnato e ordina al Ministero intimato di consentire al ricorrente, nei termini e con le modalità di cui in motivazione, il richiesto accesso documentale.

Spese compensate.

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 9, paragrafo 1, 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 ad identificare la ricorrente e le altre persone menzionate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2020 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza secondo quanto disposto dall'art. 84 d.l. 17 marzo 2020, n. 18 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Francesca Mariani, Referendario

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO

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