

Publicato il 17/06/2021

N. 07265/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 03324/2021 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 Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3324 del 2021, proposto da Codacons, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano e Carlo Rienzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del Codacons in Roma, viale Giuseppe Mazzini n. 73;

*contro*

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Anac - Autorita' Nazionale Anticorruzione, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Protezione Civile, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Only Logistics Italia S.C.A.R.L. non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

- della decisione n. 9 del 12.02.2021 della Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi c/o la Presidenza del Consiglio dei Ministri, prot. DICA n. 0004243 P-4.8.1.8.3 del 16.02.2021, notificata via PEC alla ricorrente in data 17.02.2021, con la quale veniva dichiarato inammissibile il ricorso avverso il diniego dell'ANAC all'accesso alla seguente documentazione:

“atti e/o documenti relativi all'istruttoria (dell'ANAC) che ha portato alla richiesta di archiviazione;

atti e/o documenti che risultano essere depositati dal Dipartimento della Protezione Civile nelle proprie controdeduzioni;

atti e/o documenti relativi all'istruttoria che ha portato all'individuazione e scelta della Only Logistics Italia S.c.a.r.l. per la fornitura di mascherine ed indicazione dei criteri in relazione ai quali tale scelta è stata fatta”;

- nonché di ogni atto presupposto, precedente o conseguente, e comunque connesso;

nonché

per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere alla documentazione richiesta e per il conseguente ordine di esibizione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Commissione per l'accesso Ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Anac - Autorita' Nazionale Anticorruzione e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Protezione Civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del giorno 9 giugno 2021 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso ex art. 116 c.p.a., il Codacons ha impugnato la decisione n 9 del 12 febbraio 2021, con cui la Commissione per l'accesso ex art. 25 legge 241/1990 ha dichiarato inammissibile il ricorso dal medesimo Codacons proposto avverso il diniego, opposto dall'Anac, all'istanza di accesso agli atti dell'istruttoria avente ad oggetto l'affidamento, da parte del Dipartimento per la Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della fornitura di mascherine filtranti di tipo "FFP2" alla Only Logistic Italia scarl.

Al primo motivo il Codacons, dopo avere premesso che il ricorso è stato dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione ad accedere alla documentazione, deduce l'illegittimità della decisione, richiamando a tal fine lo Statuto dell'ente e la giurisprudenza formatasi in tema di legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori.

Al secondo motivo, parte ricorrente contesta l'affermazione presente nella decisione impugnata, secondo cui l'istanza del Codacons sarebbe volta a operare un controllo sull'operato dell'amministrazione caratterizzato da fini ispettivi e sostiene che la documentazione richiesta sarebbe utile per fornire adeguata tutela alla salute dei consumatori/utenti nonché in relazione alla verifica di eventuali sprechi di denaro pubblico, in quanto i fondi avrebbero potuto essere usati diversamente, a garanzia della salute dei cittadini.

Al terzo motivo sostiene che l'interesse all'ostensione dei documenti sarebbe diretto, concreto ed attuale anche ai sensi dell'art. 2 del Codice del consumo, secondo cui la tutela del diritto alla salute è contemplata tra i diritti fondamentali riconosciuti a tutti i consumatori/utenti, pubblici dipendenti compresi.

Con un quarto e ultimo motivo il Codacons ha rammentato che l'associazione aveva presentato all'Anac un esposto in relazione al contratto in questione e rivendica il suo diritto ad accedere alla documentazione al fine di conoscere le attività interinali svolte che hanno condotto al provvedimento di archiviazione, nonché le ragioni di opposizione da parte del controinteressato.

Le amministrazioni interessate si sono costituite in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso siccome infondato.

Alla camera di consiglio del 9 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso merita accoglimento, nei limiti di seguito specificati.

Preliminarmente, si osserva che l'istanza presentata dal Condacons all'Anac e il successivo ricorso innanzi alla Commissione per l'accesso avverso il diniego all'accesso erano chiaramente e inequivocabilmente ricondotti dalla richiedente nell'ambito delle prerogative riconosciute dagli articoli 22 e seguenti della legge n. 241/1990, sicché a questo giudice non è consentito di mutare il titolo dell'accesso, scrutinando il gravame anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato (in tal senso, cfr. il punto 38 dell'Ad. Pl. 2 aprile 2020, n. 10).

L'istanza di accesso riguardava tre tipologie di documenti: quelli relativi all'istruttoria (dell'Anac) che ha portato alla richiesta di archiviazione sull'esposto presentato dal Codacons; quelli depositati dal Dipartimento della Protezione Civile nelle proprie controdeduzioni; quelli dell'istruttoria che ha portato all'individuazione e scelta della Only Logistics Italia S.c.a.r.l. per la fornitura di mascherine. L'interesse all'accesso, come chiarito dal Codacons nella nota integrativa presentata il 5 novembre 2020 su impulso della stessa Anac, riguardava la conoscenza dell'effettivo utilizzo dei fondi pubblici (e di eventuali sprechi di risorse) nonché la tutela della salute come "diritto fondamentale e interesse della collettività".

L'Anac respingeva l'accesso osservando che i dispositivi di protezione individuali acquistati non erano destinati alla commercializzazione ai consumatori bensì alla distribuzione agli uffici della Protezione civile regionali e non si riverberavano, in termini di costi e previsione di tariffe, sugli oneri sostenuti dai consumatori finali. Conseguentemente, aggiungeva l'Autorità, non era possibile individuare alcuna ipotetica lesione degli utenti, che non

pagavano un corrispettivo, sulla base di paventate distorsioni nell'affidamento *de quo*.

La Commissione per l'accesso dichiarava inammissibile il ricorso presentato dal Codacons avverso la decisione dell'Anac, sostenendo che rispetto alla documentazione richiesta l'associazione si poneva in una posizione di estraneità e terzietà, trattandosi di una istanza volta a un non consentito controllo sull'operato dell'amministrazione caratterizzato da fini ispettivi.

Le argomentazioni proposte dall'amministrazione a sostegno del diniego all'accesso possono trovare condivisione nella parte in cui fanno riferimento alla terzietà del Codacons rispetto ai documenti relativi all'istruttoria posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha portato all'individuazione e scelta della Only Logistics Italia S.c.a.r.l. per la fornitura di mascherine ma non anche agli ulteriori documenti richiesti, vale a dire quelli che hanno condotto alla richiesta di archiviazione sull'esposto presentato dal Codacons e quelli depositati dal Dipartimento della Protezione Civile nelle proprie controdeduzioni.

Deve, in proposito, rammentarsi che non è sufficiente, al fine di legittimare all'accesso ai sensi della legge n. 241/1990 di una associazione di consumatori, la rappresentazione dell'interesse ad evitare l'inutile dispendio di risorse pubbliche in quanto *“non è possibile nel vigente ordinamento - che non consente di configurare una forma indifferenziata e generalizzata di riscontro sulla spesa pubblica affidato ad Associazioni (private) - riconoscere in capo ad essa un generale potere di controllo sull'attività amministrativa indirettamente - in quanto suscettibile di determinare oneri per la finanza pubblica - atta a determinare un pregiudizio per la classe generale dei contribuenti”* (così Tar Lazio, 28 agosto 2013, n. 7991).

La richiesta di accesso del Codacons, tuttavia, era riferita anche alla documentazione inerente al procedimento avviato dall'Anac (e conclusosi con una archiviazione) e alla circostanza che le mascherine consegnate alla Protezione civile sarebbero state considerate da un organismo di certificazione di DPI non qualificabili come “FFP2”; da ciò il Codacons

inferiva l'utilità della documentazione di cui si chiedeva l'accesso anche per la tutela della salute di utenti e consumatori.

Osserva il Collegio che l'interesse alla tutela della salute prospettato dal Codacons non assume significatività ai fini dell'accesso agli atti della procedura di affidamento posta in essere dal Dipartimento della Protezione civile e conclusasi con l'individuazione della Only Logistics Italia S.c.a.r.l, rilevando esclusivamente nella successiva fase di verifica del corretto adempimento contrattuale degli obblighi imposti all'affidatario, avuto riguardo alla consegna di mascherine idonee ad essere utilizzate come dispositivi di protezione individuale.

Tale interesse è, invece, sufficiente a radicare in capo al Codacons il diritto all'ostensione agli ulteriori atti richiesti, vale a dire a quelli acquisiti dall'Anac nel corso del procedimento istruttorio e alle controdeduzioni presentate in tale ambito dal Dipartimento della Protezione civile, tenuto conto che l'istruttoria ha riguardato anche la correttezza delle verifiche di conformità delle mascherine poste in essere all'atto della consegna dei prodotti (cfr. il punto 6 del provvedimento di archiviazione dell'Anac del 9 settembre 2020).

Rispetto a tale documentazione la richiesta del Codacons, essendo ricollegata all'interesse alla tutela della salute, non può essere respinta in ragione della carenza di legittimazione dell'associazione per l'inammissibilità di un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione. Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto dell'ente, infatti, l'associazione tutela *“i consumatori gli utenti contribuenti ed i risparmiatori da ogni forma di frode e di reati che offendono, oltre agli interessi che persegue, anche (...) la salute”*. Poiché l'istruttoria dell'Autorità ha riguardato anche le verifiche di conformità relative all'efficacia protettiva delle mascherine distribuite, la documentazione acquisita in via istruttoria dall'Anac relativamente a tale punto deve essere messa a disposizione del Codacons, che ha dimostrato all'amministrazione di avere un interesse diretto, concreto e attuale, collegato ai documenti richiesti e relativo alla tutela della salute dell'utenza. Né rileva il fatto che i dispositivi di protezione individuali non

fossero destinati alla commercializzazione, bensì alla distribuzione al personale degli uffici della Protezione civile, in quanto l'interesse non è da riferire alla sussistenza di un eventuale danno patrimoniale al consumatore ma alla potenziale lesione del bene "salute" nei confronti dell'utenza, che ben può essere costituita anche dai dipendenti pubblici chiamati a utilizzare i DPI in questione.

Dunque, limitatamente alla acquisizione dei documenti acquisiti da Anac in via istruttoria e afferenti alle verifiche di conformità sulle mascherine oggetto di fornitura, la richiesta di parte ricorrente merita accoglimento e deve dichiararsi il conseguente obbligo dell'Anac di consentirne l'accesso al Codacons, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza ovvero dalla notificazione se antecedente. Va, invece, confermata la legittimità del diniego di accesso ai documenti relativi all'istruttoria posta in essere dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha portato all'individuazione e scelta della Only Logistics Italia S.c.a.r.l. per la fornitura di mascherine nonché agli ulteriori atti istruttori dell'Anac non riguardanti l'idoneità protettiva dei DPI, non essendo in tal caso sorretta la richiesta del Codacons da alcun interesse diretto, concreto e attuale.

Le spese del giudizio, atteso l'accoglimento solo parziale del ricorso, possono compensarsi tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e per l'effetto dichiara l'obbligo per l'Anac di consentire alla parte ricorrente alla documentazione specificata in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del giorno 9 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Lucia Maria Brancatelli**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Savo Amodio**

**IL SEGRETARIO**