

Osservatorio sui sistemi sanitari

Osservatorio sui sistemi sanitari

Ordinamento sanitario e diritto di accesso: analisi della giurisprudenza amministrativa*

Giulio Marotta**

SOMMARIO: 1. Dall'accesso documentale all'accesso civico. – 2. L'accesso documentale in campo sanitario. – 3. Accesso generalizzato e tutela della salute dei consumatori. – 4. L'emergenza Coronavirus. – 4.1. I verbali del Comitato tecnico scientifico. – 5. Gli aspetti gestionali del sistema sanitario. – 6. Le richieste di accesso civico in campo ambientale. – 7. Alcune considerazioni finali.

ABSTRACT:

Il diritto di accesso, documentale e civico, rappresenta un importante strumento, anche in ambito sanitario, per assicurare la tutela dei diritti individuali e collettivi e la massima trasparenza delle pubbliche amministrazioni. La giurisprudenza amministrativa ha fornito un importante contributo alla puntuale definizione dei diversi istituti dell'accesso, evidenziandone le potenzialità ai fini della partecipazione, da parte dei cittadini e delle loro associazioni rappresentative, alle scelte amministrative e del controllo democratico sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Documentary and civic right of access is an important tool to ensure protection of individual and collective rights and maximum transparency of public administrations, also in the health sector. Administrative jurisprudence has been providing an important contribution to the precisely define the access institutes, highlighting their potential for participation by citizens and their representative associations in administrative choices and democratic control over the use of public resources.

1. Dall'accesso documentale all'accesso civico

L'istituto dell'accesso documentale, disciplinato dagli articoli 22 ss. della legge sul procedimento amministrativo, ha rappresentato per lungo tempo lo strumento principale a dispo-

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

** Consigliere parlamentare, gmarotta55@gmail.com.

sizione di tutti i soggetti privati (compresi quelli portatori di interessi collettivi o diffusi) per conoscere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e acquisire così elementi rilevanti su una determinata controversia, al fine di porre in essere ogni azione a tutela di una situazione giuridicamente rilevante del soggetto direttamente interessato. Nella nostra legislazione il libero accesso agli atti costituisce un principio generale dell'attività amministrativa (sia pure con alcune eccezioni espressamente contemplate dalla legge) al fine di tutelare specifiche posizioni giuridiche soggettive, favorire la partecipazione e assicurare imparzialità, buon andamento e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e una concreta conoscibilità della funzione pubblica. Rimangono escluse le richieste meramente esplorative, volte a una imprecisata verifica di eventuali forme di lesione della sfera dei diritti del privato da parte dell'Amministrazione ovvero a conoscere le intenzioni e valutazioni dell'Amministrazione su un caso specifico o a chiedere chiarimenti.

Con la disciplina in materia di accesso civico, semplice e generalizzato, di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013, il principio di trasparenza in ordine all'organizzazione e all'attività delle pubbliche amministrazioni è stato ulteriormente rafforzato¹, in quanto strumento a disposizione non solo delle parti del procedimento amministrativo o di determinati soggetti che possano vantare un interesse differenziato², ma di 'chiunque' voglia esercitarlo – senza cioè la necessità di motivare l'esistenza di un particolare interesse qualificato a richiedere gli atti o le informazioni - quale forma di controllo democratico delle decisioni amministrative e dell'utilizzo delle risorse pubbliche³.

Siamo in presenza di un'accessibilità pressoché totale, in quanto la norma prevede solo alcune eccezioni, tassativamente indicate⁴, al fine di tutelare determinati interessi pubblici e privati (sicurezza nazionale, difesa, relazioni internazionali, dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, oltre i casi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, della legge n.241 del 1990)⁵.

¹ Sull'evoluzione del principio di trasparenza nel nostro ordinamento vedi in particolare A. AMODIO, *Dall'accesso documentale all'accesso civico generalizzato: i nuovi paradigmi della trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Amministrativ@mente.com*, 2018 e A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2018.

² Come evidenziato anche dalle Linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione "La finalità dell'accesso documentale ex l. 241/90 è quella di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà - partecipative e/o oppostive e difensive - che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari." (Determinazione n. 1309 del 28/12/2016).

³ Consiglio di stato, sez. IV, 20 ottobre 2016, n. 4372 e, più diffusamente, Consiglio di stato, Adunanza plenaria, 2 aprile 2020, n. 10. Le disposizioni sull'accesso alla documentazione amministrativa e la trasparenza attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione (art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e art. 1, comma 3, del D. lgs. 14 marzo 2013, n. 33).

⁴ Sul carattere 'eccezionale' delle limitazioni al diritto di accesso, insuscettibili di interpretazione estensiva e tantomeno di applicazione analogica, cfr. da ultimo Consiglio di stato, sez. IV, 5 maggio 2020, n. 3101.

⁵ Sulla necessità di privilegiare una visione volta all'integrazione dei diversi strumenti di accesso, pur nelle loro differenze, in vista della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo cfr. Consiglio di stato, sez. IV, 20 aprile 2020, n. 2496. Sui limiti previsti dalle norme al diritto di accesso vedi M. LIPARI, *Il diritto di accesso e la sua frammentazione dalla legge n.*

In questo lavoro si effettua una ricognizione sull'utilizzo dell'istituto dell'accesso in ambito sanitario, ordinamento ispirato al principio di partecipazione dei cittadini, delle loro organizzazioni rappresentative e delle associazioni di volontariato impegnate nella tutela del diritto alla salute alle attività di programmazione, controllo e valutazione dei servizi sanitari⁶, alla luce delle pronunce dei giudici amministrativi in sede di ricorso avverso il diniego opposto dalle Amministrazioni interessate, ponendo una particolare attenzione ai primi anni di applicazione della disciplina sull'accesso generalizzato.

2. L'accesso documentale in campo sanitario

Nel contesto sanitario, l'accesso documentale ha trovato pratica attuazione, sia pure superando le resistenze opposte da talune amministrazioni tramite ricorso al giudice amministrativo o alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, con riferimento innanzitutto alle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie pubbliche e private, attraverso l'obbligo di fornire tempestivamente il contenuto della cartella clinica al paziente che ne faccia richiesta⁷; la conoscenza dell'intera documentazione sanitaria disponibile⁸ consente di verificare il corretto agire della struttura sanitaria (e l'eventuale instaurazione di un giudizio risarcitorio) da parte dello stesso paziente ovvero dei suoi eredi, in quanto titolari di interessi propri⁹.

241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive, in *Federalismi.it*, 2019, n. 17 e A. BERTI, *Il dedalo delle limitazioni assolute del diritto di accesso generalizzato*, in *Giustizia amministrativa*, maggio 2021.

⁶ Cfr. in particolare l'art. 14 del D. lgs n. 502 del 30 dicembre 1992. Con riferimento specifico all'accesso civico semplice, le amministrazioni, gli enti e gli organismi del servizio sanitario sono soggetti, in aggiunta agli obblighi di pubblicazione previsti per le altre amministrazioni pubbliche, sono sottoposti ad ulteriori specifici adempimenti in materia di trasparenza: procedure di conferimento incarichi dirigenziali, assegnazione di incarichi di collaborazione e consulenza, accreditamento delle strutture sanitarie private etc. (D. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 41).

⁷ Art. 4 della legge 8 marzo 2017, n. 24. Casi di reclami per riscontri tardivi, incompleti o poco chiari nell'accesso alla documentazione sanitaria sono stati oggetto di rilievi da parte del Garante per la protezione dei dati personali (cfr. ad esempio i provvedimenti n. 98 del 14 aprile 2020 e n. 146 del 29 luglio 2020) Sulla necessità di garantire la massima chiarezza dei risultati degli accertamenti clinici vedi le considerazioni dello stesso Garante per la protezione dei dati personali (doc. web n. 41910 del 26 marzo 2001 e n. 1066144 del 30 settembre 2002).

⁸ Sono state oggetto di valutazione da parte dei giudici amministrativi anche le richieste di ostensione dei verbali dei comitati valutazione sinistri istituiti all'interno delle strutture ospedaliere per accertare se, nel caso concreto, sono state correttamente applicate le regole della scienza medica, che non vanno ricompresi all'interno all'attività generale di raccolta delle informazioni volta a prevenire l'evoluzione del contenzioso e valutarne gli impatti legali ed assicurativi (c.d. *risk management*); Secondo la giurisprudenza prevalente, l'Amministrazione potrà soltanto omettere o oscurare le parti che attengono a valutazioni di carattere difensivo elaborate in funzione del contenzioso instaurato in sede civile: cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 31 gennaio 2020, n. 808 (e successivo giudizio di ottemperanza di cui alla sentenza 22 marzo 2021, n. 2444), 21 maggio 2019, n. 3263, 13 aprile 2021, n. 3032, nonché Tar Umbria, sez. I, 1° marzo 2021, n. 137 e, da ultimo, Tar Lazio, sez. III *quater*, 17 maggio 2021, n. 5768. Sulla specificità degli enti esercenti di pubblico servizio cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 15 febbraio 2021, n. 1336.

⁹ Cfr. Tar Puglia, sede di Lecce, sez. II, 18 luglio 2019 n. 1287. Sul diritto degli eredi di accedere alla cartella clinica di un parente defunto, in corrispondenza a situazioni giuridicamente tutelate e collegate ai documenti richiesti vedi l'art. 2 *terdecies* del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e le sentenze del Tar Lazio, sez. III *quater*, 1° giugno 2018, n. 6149 e 8 maggio

Nel caso di documenti con dati riguardanti la sfera della salute di terze persone, occorre effettuare un delicato bilanciamento, da valutare in concreto, tra il diritto di accesso (funzionale alla difesa degli interessi del soggetto richiedente) e il diritto alla riservatezza di dati sensibilissimi, come quelli riguardanti lo stato di salute, che godono di un particolare regime di protezione: l'accesso è perciò consentito solo in presenza di una situazione giuridicamente rilevante almeno pari rispetto a quella del soggetto di cui si richiedono i dati e la conoscenza della documentazione deve risultare strettamente necessaria alla tutela di tali interessi¹⁰.

L'accesso documentale viene frequentemente utilizzato per verificare razionalità e coerenza delle scelte amministrative compiute dai diversi organismi del servizio sanitario¹¹. Analogamente a quanto accade negli altri comparti, abbiamo numerosi esempi nella gestione del personale¹² e nel settore degli appalti di servizi e forniture¹³; il ricorso all'ac-

2020, n. 4825, Tar Sardegna, sez. I, 4 marzo 2019, n. 193, Tar Campania, sede di Napoli, sez. VI, 27 luglio 2021, n. 5285, nonché la decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, seduta del 23 ottobre 2018. Sulla possibilità di limitare l'accesso a perizie medico-legali non destinate a sfociare in una determinazione amministrativa finale, ma volte a fornire all'ente pubblico interessato gli elementi tecnico-giuridici utili per tutelare i propri interessi, vedi Tar Emilia-Romagna, sez. II, 7 maggio 2016, n. 383 e Tar Lazio, sez. III *quater*, 7 febbraio 2019, n. 1563. Sulla legittimità di richieste di accesso, rivolte all'Inps o all'Inail, alla documentazione sanitaria relativa al riconoscimento di una propria invalidità, inabilità o malattia professionale (o quella di un parente defunto) vedi le decisioni della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, sedute dell'8 marzo 2018 e 9 aprile 2018 e la sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, 10 febbraio 2020, n. 113.

¹⁰ Artt. 60 e 92 (come modificato dal D. Lgs. 10 agosto 2018, n. 101) del Codice della privacy, che recepisce la consolidata giurisprudenza in materia: cfr., tra le altre, Tar Sicilia, sez. IV, 27 novembre 2015, n. 2785, Tar Lazio, sez. III *quater*, 26 ottobre 2016, n. 10590, Consiglio di Stato, sez. III, 21 dicembre 2017, n. 6011 e 11 gennaio 2018, n.139. Tra le pronunce più recenti cfr. Tar Lazio, sez. III *quater*, 7 febbraio 2019, n. 1563 e 21 gennaio 2020, n. 766 nonché Tar Piemonte, sez. I, 4 marzo 2021, n. 239. Vedi anche le considerazioni espresse dal Garante per la protezione dei dati personali (doc. web n. 29832 del 9 luglio 2003; provvedimento n. 158 del 7 aprile 2016). Sulla legittimità della richiesta all'Inail, da parte di una società, della cartella clinica e degli atti relativi al riconoscimento della malattia professionale di un suo ex dipendente, allo scopo di far valere il diritto di difesa, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 vedi Tar Lombardia, sez. I, 7 marzo 2019, n. 487. Sul diritto di accesso, da parte degli istituti assicurativi, ai documenti che consentano la verifica della veridicità dell'evento dannoso che ha coinvolto una persona che chiede il risarcimento del danno vedi Tar Lazio, sez. III *quater*, 11 novembre 2021, n. 11620.

¹¹ Il Tar Campania, sez. II staccata di Salerno, 8 luglio 2021, n. 1675, ha giudicato ad esempio legittima la richiesta di accesso riguardante le misure assunte dalla azienda sanitaria locale per la rimozione di manufatti a sospetto contenuto di amianto.

¹² Il ricorso all'accesso documentale da parte di dipendenti e organizzazioni sindacali è praticabile a fini di verifica delle procedure di selezione del personale sanitario o nei rapporti di lavoro, con esclusione delle richieste meramente esplorative finalizzate ad un controllo generalizzato dell'Amministrazione: vedi Tar Sicilia, sede di Catania, sez. IV, 17 marzo 2017, n. 547, Tar Lombardia, sez. III, 14 febbraio 2018 n. 436, Tar Campania, sede di Napoli, sez. VI, 24 ottobre 2018, n. 6187 e Tar Campania, sede di Salerno, sez. I, 4 febbraio 2021, n. 324, Tar Sicilia, sez. I, 10 giugno 2021, n. 1853.

¹³ Cfr. ad esempio Tar Basilicata, sez. I, 5 febbraio 2021, n. 101 (confermata da Consiglio di stato, sez. III, 2 agosto 2021, n. 5688), Consiglio di stato, sez. III, 16 febbraio 2021, n. 1437, Tar Basilicata, sez. I, 26 febbraio 2021, n. 189: in quest'ultimo caso, il giudice amministrativo sottolinea che debba essere sempre verificato il nesso tra la documentazione richiesta e la situazione giuridica da tutelare, non essendo ammessa un'azione di carattere meramente esplorativo volta a esercitare una sorta di controllo generalizzato sull'Amministrazione. L'accesso agli atti può risultare funzionale anche alla verifica dei criteri seguiti dall'Amministrazione per l'affidamento di servizi ad enti del terzo settore che non siano a titolo gratuito (Tar Sicilia, sede di Palermo, sez. I, 3 febbraio 2021, n. 388).

cesso avviene anche per altri atti che possono condizionare l'attività degli operatori¹⁴: nel caso delle istanze riguardanti la programmazione regionale sul fabbisogno di prestazioni di radiologia medico-diagnostica e le autorizzazioni concesse, tali richieste, quando non siano dirette ad un controllo generalizzato dell'attività svolta dall'Amministrazione, sono giudicate legittime in quanto volte a consentire alle società interessate una valutazione della legittimità della mancata autorizzazione all'installazione di apparecchiature in alcuni ambiti territoriali e far così valere i propri interessi giuridici, anche in via giudiziaria¹⁵. Analogamente, oggetto di legittima richiesta di accesso da parte degli operatori del comparto farmaceutico è stata talora la documentazione istruttoria acquisita dall'Agenzia italiana del farmaco in ordine a specifiche autorizzazioni all'immissione in commercio, sia pure con esclusione di ogni dettagliata informazione del processo produttivo dei farmaci e della sostanza attiva, a tutela del segreto industriale e commerciale¹⁶.

3. Accesso generalizzato e tutela della salute dei consumatori

Un caso molto interessante di accesso civico, anche in relazione al lungo contenzioso a cui ha dato origine il silenzio-rifiuto del Ministero della salute alle richieste della Confederazione nazionale coldiretti, riguarda le informazioni, i dati e documenti, detenuti dallo stesso Ministero, relativi all'importazione di latte e prodotti lattiero caseari da Paesi comunitari ed extra comunitari: accesso finalizzato ad una puntuale valutazione sull'origine di alcune materie prime utilizzate per il confezionamento di prodotti dell'industria alimentare italiana.

In primo grado il Tar Lazio¹⁷ aveva ritenuto legittimo il provvedimento di diniego, motivato in particolare dallo svolgimento di un'attività amministrativa straordinaria, in ragione

¹⁴ Vedi ad esempio Tar Sicilia, sez. I, 20 novembre 2020 e 30 giugno 2021, n. 2068.

¹⁵ Consiglio di stato, sez. III, 29 dicembre 2017, n. 6192, di riforma della sentenza del Tar Campania, sede di Napoli, sez. VI, 12 maggio 2017, n. 2562. In senso analogo, con riferimento agli atti di programmazione sanitaria riguardanti le prestazioni di specialistica ambulatoriale Tar Calabria, sede di Catanzaro, sez. II, 24 settembre 2019, n. 1613. Sulla legittimità delle richieste di accesso ai singoli provvedimenti autorizzatori rilasciati a favore di altri operatori che, essendo stato soddisfatto il fabbisogno previsto, impedirebbero l'accoglimento di una nuova domanda, cfr. da ultimo Consiglio di stato, sez. III, 3 marzo 2021, n. 1802. Risulta in ogni caso necessario individuare correttamente gli estremi della documentazione richiesta e specificare il collegamento tra i documenti richiesti e la situazione giuridica che si intende tutelare cfr. Tar Campania, sede di Napoli, sez. VI, 16 febbraio 2018, n. 964. Sulla legittimità delle richieste di accesso volte a verificare l'esistenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente per operare in regime di accreditamento da parte di un operatore concorrente cfr. Tar Campania, sede di Napoli, sez. VI, 9 marzo 2017, n. 1380, Tar Calabria, sede di Catanzaro, sez. II, 25 settembre 2019, n. 1070.

¹⁶ Consiglio di stato, sez. III, 14 giugno 2018, n. 3688 e 21 maggio 2019, n. 3232. Sui limiti all'accesso agli atti del procedimento di negoziazione del prezzo dei farmaci cfr. Consiglio di stato, sez. III, 17 marzo 2017, n. 1213 e 31 dicembre 2020, n. 8543.

¹⁷ Tar Lazio, sez. III *quater*, 16 marzo 2018, n. 2994.

sia della notevolissima mole di dati e documenti da raccogliere sia dalla necessaria consultazione di un numero elevatissimo di soggetti controinteressati. Il Consiglio di stato, riformando la precedente sentenza, ha invece osservato che proprio dal contraddittorio con l'Amministrazione la Confederazione nazionale coldiretti aveva circoscritto la propria istanza (inizialmente era stato ipotizzato anche un collegamento permanente alla banca dati del Ministero), al fine di ottenere dati disaggregati (senza alcuna rielaborazione dei dati medesimi) che consentissero di verificare la corrispondenza fra le importazioni di latte e derivati dei singoli operatori nazionali e le indicazioni sull'origine delle materie prime riportate sulle etichette, a tutela dei consumatori e a verifica dell'affidabilità del sistema di rintracciabilità della filiera alla base degli obblighi di etichettatura¹⁸.

Il Ministero della salute, dopo aver interpellato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹⁹ ha però messo a disposizione soltanto i dati dei soggetti controinteressati che avevano espresso il loro consenso alla divulgazione dei dati medesimi. Il Consiglio di stato ha quindi ribadito la legittimità della richiesta di accesso, sottolineando che l'Amministrazione non aveva motivato, in modo puntuale e circostanziato, l'esistenza di interessi economici e commerciali dei soggetti privati meritevoli di protezione (parte dei quali non aveva neppure espresso opposizione al riguardo) e che comunque sarebbe stato possibile oscurare alcuni dati sensibili²⁰.

4. L'emergenza Coronavirus

La diffusione del Covid 19 ha determinato una crescita significativa delle richieste di accesso generalizzato concernenti dati e informazioni sulla gestione dell'emergenza sanitaria²¹ rispetto alle quali si registra talora una iniziale difficoltà nella fornitura dei dati, in connessione anche con la predisposizione di un sistema di rilevazione del fenomeno

¹⁸ Consiglio di stato, sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546.

¹⁹ Parere AS1590 del 12 giugno 2019, in Bollettino n. 25 del 24 giugno 2019.

²⁰ Consiglio di stato, sez. III, 9 ottobre 2019, n. 6897.

²¹ Come emerge in particolare dai registri degli accessi istituiti presso il Ministero della salute, l'Istituto superiore della sanità e la Protezione civile; richieste analoghe sono spesso rivolte anche ad altri uffici della Presidenza del consiglio nonché alle amministrazioni regionali e locali. Peraltro, dalla lettura dei registri degli accessi non è sempre possibile individuare se una specifica richiesta è stata successivamente accolta da parte dell'Amministrazione competente alla elaborazione dei dati (su quest'ultimo aspetto vedi anche Tar Lazio, sez. III *quater*, 15 giugno 2021, n. 7144 e 11 novembre 2021, n. 11656). Sulla legittimazione degli enti collettivi impegnati nel campo della tutela della salute a far valere il diritto di accesso documentale alle misure adottate per contrastare la diffusione del virus Covid 19 all'interno di alcune residenze sanitarie assistenziali cfr. Tar Piemonte, sez. I, 29 dicembre 2020, n. 903 e Tar Puglia, sede di Lecce, sez. II, 22 gennaio 2021, n. 109. Vedi anche la sentenza del Tar Molise, sez. I, 14 giugno 2021, n. 217, in merito alla richiesta di accesso ai dati sui posti letto di terapia intensiva nelle strutture sanitarie regionali prima e durante l'emergenza sanitaria da Covid-19.

affidabile²²; talora è stato opposto un diniego totale all'accesso ai dati sui decessi, motivato con riferimento alla disciplina della protezione civile sulla raccolta dei dati in situazioni di emergenza sanitaria²³. Sul tema si è espresso anche il Garante per la protezione dei dati personali che ha giudicato corretta la soluzione adottata dall'Amministrazione della Valle D'Aosta, volta a consentire un accesso parziale alle informazioni richieste, fornendo solo dati aggregati sulle persone fisiche che hanno contratto il virus, in modo da non rivelare, anche indirettamente, l'identità di soggetti interessati e il loro stato di salute²⁴.

Da segnalare anche le richieste di accesso inoltrate dall'associazione Wired al Ministero dell'Istruzione in merito alla diffusione del Covid 19 all'interno del sistema scolastico. I dati forniti sui casi di positività e quarantena registrati sia tra i docenti che tra il personale amministrativo e gli studenti, sia pure incompleti (e in forma aggregata per evitare la possibile identificazione dei soggetti interessati), hanno consentito di divulgare per la prima volta una serie di informazioni molto importanti sull'evoluzione nel tempo del fenomeno delle scuole come possibile veicolo di contagio e di poter meglio valutare le decisioni assunte sulla chiusura o apertura adottate nelle diverse aree del Paese e sul ricorso alla didattica a distanza, oggetto di un serrato confronto in ordine alla utilità di tali misure ai fini del contenimento della diffusione del virus²⁵.

4.1. I verbali del Comitato tecnico scientifico

Con riguardo alla disponibilità di ogni elemento di valutazione degli interventi adottati a livello nazionale e locale, un contenzioso molto significativo ha riguardato il regime di riservatezza attribuito, nella prima fase dell'emergenza epidemiologica, ai verbali delle riunioni del Comitato tecnico scientifico, cui è stato attribuito un ruolo di consulenza e supporto alle attività di coordinamento svolte dalla Protezione civile²⁶. Alle richieste di accesso il Dipartimento della Protezione Civile ha opposto un diniego, motivato con riferimento alle esclusioni dall'accesso, previste sia dalla legge sul procedimento amministrativo, per gli atti della pubblica amministrazione diretti all'emanazione di atti normativi, ammini-

²² Sull'accoglimento, sia pure differito nel tempo, di una richiesta riguardante l'incidenza del Covid-19 e la gestione dell'emergenza epidemiologica nel territorio di Bergamo da parte della locale Agenzia di tutela della salute, cfr. Tar Lombardia, sede di Brescia, sez. I, 25 settembre 2020, n. 662.

²³ Ordinanza del Capo della protezione civile 27 febbraio 2020, n. 640, art. 4.

²⁴ Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento del 3 settembre 2020, n. 155. Il Garante si è espresso anche in fattispecie diverse da quelle del coronavirus: in merito ad un'altra richiesta di accesso civico alla documentazione clinica di un paziente poi deceduto, finalizzata a verificare la correttezza delle cure eseguite, ha sostenuto l'inammissibilità dell'istanza, in assenza del consenso da parte dei parenti del *de cuius* e di altri soggetti coinvolti (provvedimento 10 gennaio 2019, n. 2).

²⁵ Esprimendosi su una richiesta di accesso civico, il Garante per la protezione dei dati personali ha ribadito che la raccolta di dati sulla diffusione del Coronavirus in ambito scolastico non deve in ogni caso consentire l'identificazione dei soggetti coinvolti (parere 23 aprile 2021, n. 9582723).

²⁶ Decreto del Capo Dipartimento della Protezione civile 5 febbraio 2020, n. 371.

strativi generali, di pianificazione e di programmazione²⁷ sia dallo specifico regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, con riferimento ai documenti e atti amministrativi concernenti il lavoro di commissioni, organi collegiali, gruppi di studio e di lavoro, qualora finalizzati all'adozione di atti normativi, atti amministrativi generali e atti di pianificazione e programmazione²⁸.

Il Tar del Lazio, per affermare la legittimità della richiesta di accesso ha contestato innanzitutto la natura di atti amministrativi generali dei decreti emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri per definire le misure necessarie ad evitare la diffusione del virus Covid 19 sull'intero territorio nazionale, sottolineando la loro atipicità, che li rende sostanzialmente assimilabili alle ordinanze contingibili e urgenti (come quelle adottate dal ministro della salute per ragioni di profilassi igienico-sanitaria, dal Sindaco per far fronte ad emergenze sanitarie o di igiene pubblica e dal Capo del Dipartimento della protezione civile). Proprio la rilevanza delle misure contenute nei singoli Dpcm, ed il forte impatto sociale, rendono quanto mai importante il loro assoggettamento alle regole generali di trasparenza e conoscibilità degli atti amministrativi e dei relativi atti prodromici, nel cui ambito rientrano i pareri espressi dal Comitato tecnico scientifico (che ha assicurato un fondamentale supporto scientifico alle decisioni dell'organo politico), in assenza di qualsiasi riferimento a specifiche esigenze di segretezza o di riservatezza di tali documenti²⁹.

Il Governo, che inizialmente aveva presentato ricorso avverso la sentenza del Tar, ha poi verificato che dalla pubblicità degli atti non derivava alcun pregiudizio a interessi pubblici, autorizzando l'ostensione dei verbali del Comitato tecnico scientifico³⁰, che ora sono tempestivamente trasmessi alle Camere, unitamente ai verbali della cabina di regia istituita presso il Ministero della salute, agli atti normativi adottati e ai risultati del monitoraggio dei dati epidemiologici³¹.

L'accesso generalizzato si è rivelato così uno strumento importante per superare alcune resistenze dell'Amministrazione e assicurare la massima condivisione delle informazioni in ordine agli interventi di contrasto del coronavirus. Esso si inserisce nel più ampio dibattito che ha riguardato il sistema delle fonti e i rapporti tra Parlamento, Governo e Istituzioni regionali e locali in una fase di emergenza pandemica, garantendo così un effettivo controllo

²⁷ Articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

²⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 giugno 2011, n. 143.

²⁹ Tar Lazio, sez. I *quater*, 22 luglio 2020, n. 8615. La Presidenza del consiglio ha rinunciato al ricorso inizialmente proposto (Consiglio di stato, sez. III, 11 settembre 2020, n. 5426).

³⁰ Consiglio di stato, sez. III, decreto cautelare 31 luglio 2020, n. 4574 e sentenza 11 settembre 2020, n. 5426. I verbali del Comitato tecnico scientifico sono disponibili anche sul sito del Ministero della salute; risultano omessi in particolare i dati identificativi dei soggetti privati e degli articoli sanitari prodotti dalle società coinvolte, a fini di tutela dei loro specifici interessi.

³¹ Un dibattito specifico sulla pubblicazione dei verbali del comitato tecnico scientifico si è svolto alla Camera a seguito della presentazione della mozione Meloni, Molinari, Gelmini, Lupi ed altri n. 1-00376 (sedute del 28 e 29 settembre 2020). Sul tema vedi A. BERTI, *I vetri appannati di "Casa Italia": il caso dell'accesso civico generalizzato ai verbali del Comitato tecnico scientifico per l'emergenza Covid*, in *Dirittodiaccesso.it*, agosto 2020.

sulla necessità e proporzionalità dei singoli provvedimenti di contrasto della pandemia, e un'informazione corretta dell'opinione pubblica³², condizione indispensabile per ottenere un'adesione consapevole e responsabile alle misure di contenimento adottate, proprio in ragione della significativa limitazione all'esercizio dei diritti di libertà e il loro rilevante impatto su tanti aspetti della nostra vita quotidiana³³.

5. Gli aspetti gestionali del sistema sanitario

Un progressivo, più ampio, ricorso allo strumento dell'accesso civico per una più agevole verifica del corretto agire dell'Amministrazione è prevedibile non solo in materia di appalti, anche alla luce dei principi affermati dal Consiglio di stato sulla piena applicabilità della normativa sul diritto di accesso in questo specifico settore (inclusa la fase dell'esecuzione dei contratti)³⁴ ma, più in generale, sulle scelte compiute nella gestione del sistema sanitario: la trasparenza dei processi decisionali consente a chiunque di controllare la conformità dell'attività dell'amministrazione³⁵.

Significative sono le motivazioni addotte dal Consiglio di stato per affermare la legittimità della richiesta di accesso, avanzata da alcune strutture che operano in regime di accredita-

³² Il Tar Lazio, sez. III *quater*, 14 luglio 2021, n. 8419, ha accolto la richiesta di accesso civico generalizzato, avanzata da un Comitato di cittadini nato per assicurare la tutela del diritto alla cura dei malati di Covid-19, riguardante i verbali (anche informali), i documenti e le informazioni relativi alla riunione tenutasi presso il Ministero della salute con rappresentanti di una società farmaceutica, avente ad oggetto una nuova terapia a base di anticorpi monoclonali, fatto salvo l'oscuramento di eventuali elementi di know-how che potrebbero nuocere agli interessi economici e commerciali della società farmaceutica coinvolta. Secondo il Tar Lazio, sez. III *quater*, 7 maggio 2021, n. 5346 è legittima anche la richiesta di accesso civico riguardante il 'resoconto informale' di una riunione tra il Ministero della Salute e la task force di tecnici a supporto dell'azione ministeriale, anche se da tale consultazione non ha avuto origine uno specifico provvedimento (vedi al riguardo anche Tar Lazio, sez. III *quater*, 21 giugno 2021, n. 7382).

³³ Molto interessanti al riguardo le considerazioni di E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che 'nulla potrà più essere come prima'?*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2020, n. 16. Un'utile sintesi delle diverse posizioni è rinvenibile in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale n. 1 del 2020. I giudici amministrativi, nel ribadire la necessità di garantire la massima trasparenza in ordine alle motivazioni alla base delle misure adottate per fronteggiare la diffusione della pandemia da Covid-19, hanno preso atto delle dichiarazioni rese dal Governo in ordine all'assenza di un vero e proprio 'Piano nazionale emergenza' anti Covid (oggetto di una richiesta di accesso generalizzato da parte di alcuni parlamentari), rendendo invece disponibile lo studio realizzato dalla Fondazione Bruno Kessler di Trento sugli scenari di diffusione del Coronavirus, successivamente esaminato dal Comitato tecnico scientifico (Tar Lazio, sez. III *quater*, 22 gennaio 2021, n. 879 e Consiglio di stato, sez. III, 9 luglio 2021, n. 5213).

³⁴ Superando le diverse linee interpretative fino allora esistenti il Consiglio di stato (Adunanza plenaria, 2 aprile 2020, n. 10) ha affermato il principio l'ampia applicabilità dell'accesso, documentale e generalizzato, con riferimento alla materia degli appalti pubblici. Vedi al riguardo A. CORRADO, *L'accesso civico generalizzato trova applicazione anche per i contratti pubblici*, *Federalismi.it*, 2020, n. 17.

³⁵ Il Tar Campania, sede di Napoli, sez. I, 7 gennaio 2021, n. 88, sottolinea l'importanza, anche ai fini di una maggiore responsabilizzazione del personale amministrativo della pubblicazione integrale di tutte le informazioni, gli atti ed i documenti relativi alla funzione di programmazione regionale, alla determinazione dell'offerta esistente e del fabbisogno territoriale, relativamente al settore delle apparecchiature di risonanza magnetica. Sul regime di pubblicità delle procedure di concorso delle aziende sanitarie vedi anche le considerazioni del Garante per la protezione dei dati personali, parere 10 giugno 2021, n. 238.

mento con il servizio sanitario, riguardante la documentazione inerente la determinazione, da parte della Regione, del fabbisogno prestazionale della macroarea della specialistica ambulatoriale, presupposto delle decisioni sull'accreditamento istituzionale; osserva il massimo organo della giustizia amministrativa, riformando la precedente sentenza del Tar Campania, che la disciplina sull'accesso generalizzato si pone in un'ottica più avanzata rispetto all'accesso documentale, proprio perché finalizzata a forme diffuse di controllo sull'attività delle pubbliche amministrazioni; a seguito dell'inerzia dell'Amministrazione, è stato nominato un commissario ad acta per l'attuazione della sentenza³⁶. Analogo riferimento alla maggior ampiezza del diritto di accesso generalizzato rispetto all'accesso documentale è stato effettuato dal Tar Abruzzo per giustificare una richiesta di accesso, da parte di un operatore sanitario, ai dati relativi al volume delle prestazioni rese dalle strutture private accreditate eroganti prestazioni di specialistica ambulatoriale³⁷.

6. Le richieste di accesso civico in campo ambientale

In molti casi le richieste di accesso generalizzato a informazioni di carattere ambientale³⁸ riguardano specificamente profili attinenti alla tutela della salute.

Nel caso della richiesta di dati del traffico veicolare nell'area urbana di Torino, rilevata dalle apposite apparecchiature di controllo, avanzata da un comitato civico locale ai sensi sia della legge n. 241 del 1990 che del decreto legislativo n. 33 del 2013, il giudice amministrativo ha considerato legittima tale richiesta proprio facendo riferimento alla nozione ampia di informazione ambientale di cui al D.lgs. 195 del 2005 e dell'interesse generale della collettività sotteso alla domanda di accesso civico, disponendo che la società che gestisce il monitoraggio delle apposite colonnine di rilevazione fornisca i dati richiesti, sia pure esonerandola da elaborazioni dei dati medesimi che possano ostacolare lo svolgimento della normale attività³⁹.

³⁶ Consiglio di stato, sezione III, 26 luglio 2019, n. 5293 (di riforma della sentenza Tar Campania, sede di Napoli, sezione prima, 19 novembre 2018, n. 6684) e Consiglio di stato, sez. III, 31 gennaio 2020, n. 805. Rimane ferma l'esigenza di individuare con precisione la documentazione richiesta, senza porre in essere forme di controllo generalizzato nei confronti dell'Amministrazione (Tar Sicilia, sez. I, 5 marzo 2021, n. 775, oggetto di ricorso in appello).

³⁷ Tar Abruzzo, sede di Pescara, sez. I, 25 gennaio 2018, n. 21. Può essere citata anche la decisione favorevole alla richiesta di accesso generalizzato alla documentazione autorizzativa alla costruzione di una residenza sanitaria assistenziale, avanzata da un altro operatore del settore, in assenza dei limiti individuati dal legislatore al fine di garantire la tutela di determinati interessi pubblici e/o privati (Tar Puglia, sez. I, 13 novembre 2020, n. 1432).

³⁸ Con il D. lgs. 19 agosto 2005, n. 195 è stata anticipata, con riferimento ai dati e documenti riguardanti l'ambiente e le misure adottate a protezione dell'equilibrio ambientale, una possibilità di accesso più ampia rispetto a quanto previsto dalla legge n. 241 del 1990. Dal registro degli accessi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale emerge un numero molto elevato di richieste di dati e informazioni ambientali, generalmente accolte dall'Istituto.

³⁹ Tar Piemonte, sez. II, 12 novembre 2020, n. 720, che richiama anche i contenuti della circolare dell'Autorità anticorruzione n. 2 del 2017 sulla necessità di una collaborazione con soggetto il richiedente al fine di precisare ed eventualmente circoscrivere i dati e documenti indicati in prima istanza. Il Tar Lombardia, sez. II, 16 ottobre 2020, n. 1948, nel

Tra i casi significativi di richieste di accesso da parte di singoli cittadini, associazione e comitati civici, giudicate legittime dai giudici amministrativi, si possono ricordare quelle riguardanti il rispetto delle condizioni e prescrizioni per il corretto funzionamento di un impianto di termovalorizzazione⁴⁰, la diffusione dell'amianto nel territorio comunale, previo oscuramento dei dati personali di cittadini eventualmente presenti sulla documentazione⁴¹, i risultati delle analisi della qualità dell'acqua potabile svolte dalle Amministrazioni comunali⁴², la documentazione relativa alla situazione delle reti fognarie e ai risultati dell'attività di depurazione⁴³ e alla realizzazione di un impianto per il l'utilizzo idropotabile di acqua del fiume Tevere per la fornitura delle utenze nella città di Roma⁴⁴.

7. Alcune considerazioni finali

Come emerge da questa analisi, la giurisprudenza ha fornito un importante contributo ad una compiuta configurazione delle diverse tipologie di accesso, inquadrato nel generale processo di coinvolgimento dei cittadini nella cura della "cosa pubblica" e nella caratterizzazione dell'Amministrazione pubblica come "casa di vetro", dove sia possibile una generale riutilizzabilità dei dati, soprattutto a fini conoscitivi di interesse pubblico. Diritto di informarsi e di essere informati rappresentano condizioni indispensabili per facilitare la partecipazione ai processi decisionali e favorire l'imparzialità e il buon andamento dell'Amministrazione, oltre che contrastare i fenomeni di corruzione⁴⁵.

In futuro, è prevedibile un sempre maggiore ricorso a questo istituto in connessione, da un lato, di una maggiore consapevolezza dei cittadini (e delle loro associazioni) in ordine alle potenzialità dell'accesso generalizzato e, dall'altro, di un pieno adeguamento delle diverse Amministrazioni al principio della massima trasparenza dell'azione pubblica.

considerare legittima la richiesta di accesso generalizzato ad informazioni sugli impianti di comunicazione elettronica con frequenza 5G già autorizzati, ulteriori rispetto a quelle oggetto di obbligo di pubblicazione da parte dell'Agenzia regionale di protezione ambientale, sottolinea la necessità di una valutazione espressa da parte dell'Amministrazione comunale in ordine alle esigenze di riservatezza avanzate dalla società proprietaria degli impianti.

⁴⁰ Tar Puglia, sez. III, 29 gennaio 2018, n. 120 e Tar Lazio, sez. II *ter*, 27 febbraio 2018, n. 2141.

⁴¹ Tar Lombardia, sez. III, 27 febbraio 2018, n. 558.

⁴² Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, 9 agosto 2018, n. 499 e 5 novembre 2018, n. 645.

⁴³ Tar Abruzzo, sede di Pescara, sez. I, 19 febbraio 2019, n. 53; Tar Calabria, sez. Catanzaro, sez. I, 27 dicembre 2019, n. 2155.

⁴⁴ Tar Lazio, sez. I *quater*, 4 marzo 2021, n. 2652. Su alcuni casi di utilizzo dell'accesso per acquisire dati sull'inquinamento atmosferico nei territori di Milano e Avellino vedi Tar Lombardia, sez. III, 21 aprile 2021, n. 1022 e Tar Campania, sez. II di Salerno, 24 febbraio 2021, n. 1062, 30 settembre 2021, n. 2052, 18 ottobre 2021, n. 2169 e 25 novembre 2021, n. 2542, nonché Tar Campania, sede di Napoli, sez. VI, 20 settembre 2021, n. 5937.

⁴⁵ Corte costituzionale, 21 febbraio 2019, n. 20, Consiglio di stato, sezione consultiva, 18 febbraio 2016, n. 515, Consiglio di stato, sez. III, 6 marzo 2019 n. 1546, Tar Campania, sede di Napoli, sez. VI, 10 dicembre 2019 n. 5837, Tar Basilicata, sez. I, 17 aprile 2021, n. 319.