

N. 00007/2016 REG.PROV.COLL.

N. 07350/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 7350 del 2015, proposto da:
Società Coop. + altre, ciascuna in persona del proprio legale rappresentante pro tempore, tutte rappresentate e difese dagli avv. Luigi Paccione, Valentina Stamerra, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, Via Cosseria, 2;

contro

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;
Regione Puglia, in persona del proprio Presidente pro tempore;
Ciheam - Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari, in persona del proprio rappresentante legale pro tempore;

per l'accertamento

e la declaratoria di illegittimità del silenzio rigetto opposto:

dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali sull'istanza di accesso alla documentazione amministrativa, pervenuta alla detta autorità statale in data 14.04.2015;

e per l'annullamento:

della nota della Regione Puglia – Area Politiche per lo Sviluppo Rurale – Servizio Agricoltura – Ufficio Fitosanitario prot. n. A00 _030/18/05/150u38535 del 18/5/2015, limitatamente alla parte in cui si oppone diniego al rilascio della documentazione amministrativa (richiesta dalle ricorrenti con la su indicata istanza) sottoposta a sequestro penale;

della nota legale a firma del Direttore p.t. dell'Istituto Agronomico Mediterraneo del 24.04.2015, recante sostanziale diniego al rilascio della chiesta documentazione amministrativa;

e per l'ordine

a tutti gli Enti di depositare in giudizio la documentazione richiesta delle parti ricorrenti con l'istanza di accesso sopra specificata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2015 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le aziende agricole ricorrenti sono tutte insediate nel territorio del Salentino (provincia di Lecce) e praticano da anni metodi di coltivazione naturale senza utilizzo di prodotti fitofarmacologici non ammessi dalla legislazione comunitaria ed interna in materia di agricoltura biologica.

Lamentano di essere direttamente investite dalle misure provvedimentali adottate dalle Autorità Statali e dalla Regione Puglia per il contrasto del fenomeno del disseccamento rapido dell'olivo nella provincia di Lecce, atti e provvedimenti impugnati con ricorso di fronte a questo TAR (RGNR 4640/2015, attualmente pendente).

Al fine di meglio svolgere tutte le difese necessarie alla protezione del loro diritto alla sopravvivenza aziendale e dell'interesse legittimo al ripristino della legalità violata, le odierne ricorrenti proponevano agli enti convenuti la richiesta di accesso alla documentazione amministrativa datata 7 aprile 2015 ed avente il seguente oggetto:

A) quanto alla Regione Puglia “1) della(e) segnalazione(i) pervenuta(e) ..sui diversi casi di disseccamento di oliveti nella zona a sud di Gallipoli....” l'esistenza delle quali si evince dal testo della Deliberazione della GR n. 2023 del 29.10.2013 ed altri atti meglio elencati in ricorso;

B) quanto al Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, la richiesta di autorizzazione pervenuta da parte dell'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari per l'introduzione in Italia del batterio patogeno da quarantena Xylella Fastidiosa per il workshop di studio nell'azione COST 873 tenutosi presso il detto istituto a Valenzano nell'ottobre del 2010 e relativi atti ministeriali di autorizzazione, approvazione dell'attività di ricerca, di tutti gli atti sottoscritti dal Comitato Tecnico Scientifico costituito sul tema Xylella Fastidiosa con DM 19.09.2014 e del parere del Comitato Fitosanitario Nazionale espresso nella seduta del 25.09.2014, richiamato nel DM n. 2777 del 26.09.2014;

C) quanto all'Istituto Agronomico Mediterraneo di Bari, la richiesta di autorizzazione trasmessa al Ministero per la detenzione e manipolazione dell'organismo *Xylella Fastidiosa*, in funzione del workshop di studio di cui sopra, dei relativi atti di autorizzazione, del verbale di acquisizione dell'organismo patogeno da quarantena, dei verbali delle conseguenti operazioni in laboratorio relativi all'apertura dei pacchi contenenti il materiale infetto all'arrivo in laboratorio, preparazione del materiale per il corso, distruzione del materiale a fine corso; degli atti di validazione delle tecniche ELISA e PCR per le analisi di monitoraggio a *Xylella Fastidiosa* e dei documenti attestati la sub specie del batterio ed i dati di esatta identificazione della coltura.

Le parti espongono che l'istanza non ha avuto seguito alcuno da parte del Ministero; la Regione Puglia ha consentito un accesso solo parziale; l'IAM, dopo aver richiamato tra le righe la propria immunità giurisdizionale, ha rinviato a non meglio identificati documenti a suo dire liberamente consultabili sul proprio sito WEB istituzionale.

Ciò premesso, le parti chiedono l'accertamento dell'illegittimità del diniego e dell'inerzia serbata, nei limiti descritti, dalle Autorità intimate, affermando (1) l'esistenza del proprio diritto di accesso ai dati ed ai documenti indicati, (2) l'illegittimità del silenzio opposto dal Ministero, (3) l'illegittimità del diniego parziale opposto dalla Regione Puglia, (4) nonché l'illegittimità del diniego opposto dallo IAM, previa proposizione di questione di legittimità costituzionale in ordine alla disciplina dei privilegi e delle immunità specificate nell'accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Centro Internazionale di Alti Studi Agronomici Mediterranei, accordo ratificato con la legge 26.05.2000, nr. 159, art. 3.

Si è costituito il Ministero intimato che resiste al ricorso di cui chiede il rigetto.

Parte ricorrente ha depositato il 20 ottobre 2015 propria memoria nella quale insiste nella domanda e nella competenza territoriale del TAR adito, con

riferimento alla correlazione necessaria tra i documenti di cui si richiede l'accesso e la controversia pendente in ordine al ricorso nr. 4640/2014 (fissato alla pubblica udienza del 16.12.2015), laddove sono impugnati atti a valenza ed efficacia nazionale (tra cui la Delibera del Consiglio dei Ministri nr. 80234 del 10.02.2015, l'OPCM – Protezione Civile dell'11.02.2015, n. 225 e così via).

Nelle more del giudizio, la Regione Puglia provvedeva a riscontrare la richiesta d'accesso, versando la documentazione residuale.

Alla camera di consiglio del 5 novembre 2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, parte ricorrente si duole dell'illegittimità del mancato accesso alle documentazioni inerenti l'infestazione del patogeno indicato in parte motiva, che assume necessarie alla propria difesa in giudizio in altro procedimento pendente di fronte a questo Tribunale.

La competenza territoriale va ritenuta, trattandosi dell'accesso ad atti e provvedimenti funzionali ad un altro contenzioso nel quale vengono in rilievo provvedimenti aventi efficacia su tutto il territorio nazionale, come dedotto dalla difesa delle ricorrenti nella memoria del 20 ottobre 2015.

Si deve dare atto che, quanto alla questione relativa all'istanza di accesso proposta alla Regione Puglia, è cessata la materia del contendere, come concordemente rilevato dai difensori delle parti durante la camera di consiglio in cui la causa è stata chiamata in decisione.

Quanto alle altre parti, il ricorso può essere deciso solo relativamente alla documentazione richiesta al Ministero, mentre per ciò che riguarda l'azione proposta contro lo IAM la definizione del giudizio dipende da una questione di legittimità costituzionale in ordine alle norme che accordano l'immunità

giurisdizionale all'Istituto, che collegiale non può essere sollevata, allo stato, per le ragioni che saranno meglio chiarite nel prosieguo.

I) In esito alla richiesta di accesso presentata al Ministero, quest'ultimo ne ha negato l'accoglimento allegando di esservi impedito dall'avvenuto assoggettamento dei documenti richiesti ad avvenuto sequestro probatorio dei documenti richiesti, in originale e senza che siano rimaste delle copie nella disponibilità dell'Amministrazione, da parte dell'Autorità Giudiziaria; tesi che viene ribadita in giudizio da parte della difesa dell'Avvocatura ad eccezione degli atti relativi ai pareri del Comitato Tecnico Scientifico e del Comitato Fitosanitario Nazionale, per i quali l'Avvocatura deduce che i ricorrenti non avrebbero interesse alla loro ostensione in quanto detti provvedimenti hanno costituito il presupposto istruttorio per l'emanazione del DM n. 2777 del 26 settembre 2014, il quale ha tuttavia cessato di esplicare effetti, essendo stato abrogato dal successivo DM 19 giugno 2015, art. 25 ("misure di emergenza per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di *Xylella fastidiosa* (Well e Raju) nel territorio della Repubblica Italiana").

Quanto alla prima delle eccezioni difensive, si osserva che, in linea di principio, la giurisprudenza è orientata nel ritenere che il regime di segretezza di cui all'art. 329 c.p.p. non costituisce un motivo legittimo di diniego all'accesso dei documenti, fintantoché gli stessi siano nella disponibilità dell'Amministrazione e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con uno specifico provvedimento di sequestro (così TAR Palermo, sez. II, 03/11/2014, n. 2656; v. anche Consiglio Stato, sez. IV, 28 ottobre 1996, n. 1170; T.A.R. Aosta, sez. I, 06 aprile 2011 n. 26, richiamati nella decisione da cui è tratta la massima riportata; in forza di tale principio, è stato, ad esempio, ritenuto illegittimo il diniego di accesso in caso di documenti già sottoposti a sequestro, ma solo in copia e con restituzione all'Amministrazione dell'originale da parte dell'Autorità Giudiziaria, v. T.A.R.

Catania, sez. III 24 novembre 2011 n. 2783; in ordine all'efficacia preclusiva dell'accesso agli atti scaturente dal sequestro probatorio, si veda anche T.A.R. Roma, sez. II 01 aprile 2015 n. 4910).

Nel caso di specie, risulta dal verbale di sequestro probatorio (che è stato operato il 14 maggio 2015 dal Comando Provinciale di Lecce del Corpo Forestale dello Stato, su delega del PM ex art. 253 cpp), che la documentazione d'interesse è stata acquisita (peraltro in conseguenza della circostanza che i medesimi documenti non hanno potuto essere appresi presso lo IAM che ha opposto la propria immunità giurisdizionale) in originale e senza che siano state lasciate copie nella disponibilità dell'Amministrazione; si indica che i medesimi documenti "saranno custoditi a cura" del Comando procedente "a disposizione dell'A.G. mandante".

In base a ciò, risulta comprovato che l'Amministrazione intimata non è nella detenzione materiale dei documenti di cui è richiesto l'accesso.

Tuttavia, deva osservarsi che, ai sensi dell'art. 258 c.p.p. l'Autorità Giudiziaria può fare estrarre copia degli atti e dei documenti sequestrati, restituendo gli originali, e, quando il sequestro di questi è mantenuto, può autorizzare la cancelleria o la segreteria a rilasciare gratuitamente copia autentica a coloro che li detenevano legittimamente: l'estrazione di cui al menzionato art. 258 c.p.p. è consentita, ovviamente, in relazione alle specifiche esigenze di segretezza degli atti di indagine che solo l'Autorità Giudiziaria procedente può valutare in concreto, soppesando i diversi interessi coinvolti e la relativa richiesta è proponibile, a sua volta, solo da parte di coloro che "detenevano legittimamente" gli atti sequestrati, ovvero, nel caso di specie, l'Amministrazione destinataria della richiesta di accesso ex lege 241/90.

Pertanto, ad attento esame del rapporto tra il diritto di accesso agli atti amministrativi disciplinato dagli artt. 22 e ss. della l. 241/90 e l'obbligo di segretezza sugli atti di indagine ex art. 329 c.p.p., va ritenuto che l'effetto

impeditivo al rilascio dei documenti richiesti scaturente dal provvedimento giudiziario di sequestro ex art. 253 e ss. c.p.p. si verifica solo allorchè l'Amministrazione, avendone fatto richiesta, non abbia ottenuto dall'A.G. procedente l'estrazione di copie consentita dall'art. 258 c.p.p.

Infatti, mentre di per sé il richiedere l'estrazione di copie dei documenti sequestrati ex art. 258 c.p.p. è una facoltà di chi li deteneva legittimamente, quanto l'Amministrazione sequestrataria riceve una istanza di accesso agli atti (sequestrati) da parte di un privato avente titolo a richiederlo, allora l'evasione dell'istanza comporta l'obbligo, esigibile in buona fede e secondo diligenza, di esercitare tale facoltà allo scopo di porre in essere quel diligente sforzo possibile secondo le circostanze concrete per soddisfare l'interesse legittimo della parte interessata ad ottenere la conoscenza dei dati e delle informazioni cui ha titolo (e ciò naturalmente a condizione che sia stato verificato, in capo al richiedente, il possesso delle condizioni soggettive legittimanti ad effettuare l'accesso agli atti e questo risulti impedito solamente dalla circostanza della sussistenza del sequestro, tutte condizioni che, nel caso di specie, non sono poste in dubbio).

Alla stregua delle predette considerazioni il ricorso in parte qua risulta fondato nei limiti di cui sopra.

Parimenti, quanto agli atti relativi ai pareri che, secondo l'Avvocatura, non sarebbero più attuali, il ricorso è fondato e meritevole di accoglimento.

Secondo la giurisprudenza, "il diritto alla trasparenza dell'azione amministrativa costituisce situazione attiva meritevole di autonoma protezione indipendentemente dalla pendenza e dall'oggetto di una controversia giurisdizionale o di una potenziale controversia tra i privati (come prospettato dall'AGEA nella nota di diniego dell'istanza di cui all'odierno ricorso) e non è condizionata al necessario giudizio di ammissibilità e rilevanza cui è subordinata la positiva delibazione di istanze a finalità probatorie, tanto che è rimesso al libero apprezzamento

dell'interessato di avvalersi della tutela giurisdizionale prevista dall'art. 25 della legge n. 241 del 1990 ovvero di conseguire la conoscenza dell'atto nel diverso giudizio pendente tra le parti mediante la richiesta di esibizione istruttoria (ex plurimis, Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 2000 n. 2190). In tale ottica è stato altresì rilevato che il diritto di accesso non costituisce una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio della situazione sottostante, essendo in realtà diretto al conseguimento di un autonomo bene della vita così che la domanda giudiziale tesa ad ottenere l'accesso ai documenti è indipendente non solo dalla sorte del processo principale nel quale venga fatta valere l'anzidetta situazione (Cons. Stato, sez. VI del 12 aprile 2005 n. 1680) ma anche dall'eventuale infondatezza od inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti, potrebbe proporre (Cons. Stato, Sez. VI, 21 settembre 2006 n. 5569)...Invero, l'accesso ai documenti va consentito anche quando la relativa istanza è preordinata alla loro utilizzazione in un giudizio, senza che sia possibile operare alcun apprezzamento in ordine alla ammissibilità ovvero alla fondatezza della domanda o della censura che sia stata proposta o che si intenda proporre, la cui valutazione spetta soltanto al giudice chiamato a decidere” (Consiglio di Stato, 7183/2010; si vedano anche le pronunce di questa Sezione del TAR Lazio, nr. 9034/2015 del 7 luglio 2015 e 1958/2015 del 3 febbraio 2015).

Nel caso di specie, la pretesa della parte ricorrente è strumentale, così come dedotto, non solamente ad una esigenza di difesa in giudizio, ma ad una più generale conoscenza delle circostanze di fatto che hanno determinato l'insorgenza dell'infezione del batterio di cui si discute al fine dell'apprezzamento delle modalità con cui contrastarne la diffusione, essendone direttamente incise secondo quanto ampiamente esposto in atti.

Entro i descritti limiti, il ricorso, in parte qua, è fondato ed è meritevole di accoglimento, con la condanna del Ministero resistente a consentire l'accesso agli

atti ed ai documenti richiesti di cui dovrà essere assicurata la necessaria esibizione ed eventuale estrazione di copia a richiesta delle parti interessate, previa richiesta all'Autorità Giudiziaria procedente di rilascio delle relative copie ai sensi dell'art. 258 c.p.p. ed a condizione del relativo esito, per quanto riguarda i documenti sottoposti a sequestro.

La richiesta ex art. 258 c.p.p. dovrà essere proposta all'A.G. procedente entro il termine di giorni trenta dalla comunicazione della presente sentenza o sua notifica a cura di parte; in caso di avvenuto rilascio delle copie o degli originali da parte dell'A.G. dei documenti d'interesse, il relativo accesso in favore delle parti odierne ricorrenti dovrà essere assicurato entro il termine dei trenta giorni successivi, previa la corresponsione dei relativi costi di riproduzione.

Gli altri documenti dovranno essere resi accessibili, in visione e con estrazione di relativa copia se richiesta, entro il termine di giorni trenta dalla comunicazione della presente sentenza o sua notifica a cura di parte.

II) Quanto alla domanda inerente l'istanza di accesso rivolta allo IAM, la cui deliberazione presuppone una previa questione di legittimità costituzionale delle norme che accordano all'Istituto immunità giurisdizionale in forza dell'attuazione e del recepimento in Italia del relativo accordo internazionale di costituzione, si osserva quanto segue.

Gli atti ed i documenti cui parte ricorrente ha richiesto di accedere sono sostanzialmente equivalenti a quelli richiesti al Ministero, e attualmente oggetto del sequestro probatorio cui si è fatto riferimento in precedenza.

Ne deriva che la proposizione di una eventuale questione di legittimità costituzionale scontrerebbe, allo stato, l'incertezza della condizione di "rilevanza" nel giudizio a quo, dal momento che solo all'esito dell'esecuzione dell'accesso nei termini indicati dapprima presso il Ministero potrà essere certo l'interesse della parte ricorrente a coltivare un analogo rimedio nei confronti dell'Istituto.

Pertanto, la relativa domanda è allo stato improcedibile per carenza d'interesse, salva in ogni caso la sua riproponibilità all'esito del procedimento presso il Ministero.

Le spese di giudizio possono essere compensate interamente tra le parti, attesa la particolarità della fattispecie esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- 1) dichiara la cessazione della materia del contendere quanto all'istanza di accesso ai documenti detenuti dalla Regione Puglia;
- 2) lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, condanna il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali a consentire l'accesso delle parti ricorrenti ai documenti meglio indicati in motivazione, nei termini e con le modalità pure ivi prescritti;
- 3) quanto all'istanza di accesso rivolta all'Istituto Agronomico Mediterraneo, dichiara il ricorso improcedibile, allo stato, per carenza d'interesse.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2015 e del 30 dicembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Renzo Conti, Presidente

Maria Laura Maddalena, Consigliere

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/01/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)