

La trasparenza delle informazioni lungo la filiera agroalimentare: il caso del settore lattiero-caseario nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1546/2019

Cons. Stato, Sez. III 6 marzo 2019, n. 1546 - Veltri, pres.; Sestini, est. - Confederazione Nazionale Coldiretti (avv.ti Mattarella, Petitto) c. Ministero della salute (Avv. gen. Stato) ed a.

La Coldiretti può chiedere l'accesso civico a documenti e a informazioni riguardanti un mercato (nel caso specifico, quello caseario) in cui essa rappresenta la maggioranza degli operatori economici, perseguendone, per finalità statutaria, la tutela e lo sviluppo. Questo poiché la completa informazione dei consumatori (oltre a costituire un loro diritto sancito dal Codice del consumo) può favorire un corretto e regolato confronto concorrenziale, un aumento dei consumi interni e un ulteriore sviluppo di quel mercato, anche laddove dovesse tradursi in un danno per alcuni dei singoli operatori associati. Dunque è illegittimo il diniego di accesso civico ai dati volti a verificare la corrispondenza e la non contraddittorietà fra le importazioni di latte e di prodotti a base di latte da parte dei singoli operatori nazionali, da un lato, e le indicazioni fornite al consumatore in etichetta a termini di legge sull'origine delle materie prime utilizzate dall'altro.

(Omissis)

FATTO

1 - La Coldiretti, confederazione nazionale che associa gran parte dei coltivatori diretti italiani, appella la sentenza n. 2994/2018 del T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III *quater*, che ha respinto il ricorso ed i motivi aggiunti contro il diniego opposto dal Ministero della salute alla sua richiesta di accesso civico, avanzata ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013, e volta a conoscere, anche mediante un collegamento permanente alla banca dati esistente, le specifiche quantità di importazioni di latte e prodotti lattiero caseari da Paesi UE ed extra UE da parte di operatori economici italiani, nonché contro il diniego (impugnato con motivi aggiunti) opposto a una seconda domanda più limitata quanto ai prodotti interessati e senza la richiesta di collegamento telematico. L'Amministrazione si è costituita in giudizio e le parti hanno scambiato plurime memorie.

2 - In particolare, nel 2017 la Coldiretti presentava alla Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari ed alla Direzione generale per la prevenzione sanitaria del Ministero della salute due diverse istanze di accesso civico, aventi il medesimo oggetto, con la finalità di ottenere i dati ed i documenti relativi alle importazioni di latte e dei prodotti lattiero caseari provenienti da Paesi comunitari ed extra comunitari. La Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari, vista l'ampiezza dell'istanza e la mancata individuazione dei controinteressati, rispondeva richiedendo alla Coldiretti di «*circostanziare l'istanza, individuando specificamente i dati e/o i documenti di interesse*» riferendo che, secondo l'art. 5 *bis*, comma 2 del d.lgs. n. 33 del 2013 e secondo le Linee guida dell'ANAC, l'Amministrazione doveva poter interpellare gli eventuali controinteressati onde venire a conoscenza degli eventuali motivi di pregiudizio recati dall'istanza. La Direzione generale concludeva facendo riserva comunque «*di fornire tali dati e/o documenti attraverso un report contenente le informazioni aggregate per Paese estero di spedizione e per provincia di destinazione in Italia, senza i riferimenti delle ditte individuali e dei soggetti giuridici nazionali ed esteri*». D'altra parte, invece, la Direzione Generale per la Prevenzione sanitaria eccepeva la propria incompetenza in materia di latte e dei prodotti lattiero caseari.

2.1. - La Coldiretti proponeva poi ricorso al responsabile della trasparenza del Ministero della salute ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013, chiedendo di accedere alla documentazione già richiesta con l'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo n. 33/2013, presentata il 27 aprile 2017, con conseguente richiesta di condanna dell'Amministrazione resistente ad esibire la documentazione, ma otteneva un nuovo diniego.

3 - La Coldiretti presentava, quindi, ricorso al Tribunale amministrativo per il Lazio chiedendo l'annullamento:

-della nota della Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari del Ministero della salute riguardante la richiesta di accesso ai dati dei flussi commerciali del latte e dei prodotti lattiero caseari oggetto di scambio intracomunitario e provenienti dall'estero;

-della nota della Direzione generale della prevenzione sanitaria avente il medesimo oggetto;

-della nota del Responsabile della trasparenza del Ministero della salute;

-della risposta del responsabile della trasparenza del Ministero della salute avverso il ricorso che contestava la legittimità delle due risposte all'istanza di accesso civico fornite dalle due Direzioni generali del Ministero della salute.

3.1. - Con motivi aggiunti depositati il 5 dicembre 2017, la ricorrente impugnava anche la risposta alla nuova richiesta di accesso civico presentata dal Presidente della Coldiretti in data 11 ottobre 2017 per conoscere i dati relativi alla importazione di latte e di prodotti lattiero caseari provenienti da Paesi non aderenti all'UE ovvero oggetto di scambio intracomunitario, che aveva ottenuto una nuova risposta negativa.

3.2. - Avverso gli atti summenzionati, la ricorrente, premessa la propria legittimazione a proporre la domanda di accesso civico, deduceva sia la violazione degli artt. 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33 del 2013, sia il difetto di motivazione e la violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

4 - Si costituiva in giudizio il Ministero intimato per contestare la legittimazione e l'interesse della Coldiretti e per difendere la legittimità del proprio operato. Seguiva un ampio scambio di memorie, con le quali, in particolare, la Coldiretti ribadiva il proprio interesse all'accesso civico pur in presenza di un obbligo di legge di etichettatura in ordine all'origine degli ingredienti di alcuni alimenti in quanto, da un lato, un tale obbligo non sussisteva per i formaggi affettati e venduti a peso dal commerciante e, d'altro lato, molti prodotti caseari erano prodotti e confezionati in Italia sulla base di altri prodotti caseari (come i cagliati) con conseguente impossibilità per il consumatore di ottenere una piena informazione sugli ingredienti; infine, in quanto la disciplina dell'etichettatura e della tracciabilità consentiva di vendere, come prodotti Italiani, alimenti che avevano subito in Italia alcune fasi della produzione ma le cui materie prime erano importate, conseguendone che *«le informazioni prescritte nelle etichette sono ben minori di quelle a cui si chiede di accedere e soprattutto non consentono di tracciare i prodotti lattiero caseari dei quali il latte importato sia ingrediente»*. In conclusione, la Coldiretti confermava la richiesta di conoscere la quantità di latte importata da ciascuna impresa operante sul territorio italiano, ribadendo che non erano, viceversa, oggetto della domanda di accesso civico il prezzo e le condizioni contrattuali praticate dalle imprese importatrici, né l'identità dell'esportatore straniero, né l'uso fatto dei prodotti importati.

5 - Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio considerava non meritevole di tutela la domanda di accesso della Confederazione Nazionale Coldiretti e rigettava il ricorso. Riteneva infatti che il consumatore fosse in grado di conoscere la provenienza del latte lavorato o il tipo di latte usato attraverso l'articolo 2 del d.m. 9 dicembre 2016, che espressamente si riferisce alla *«Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattieri caseari, in attuazione del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»* e secondo il quale l'etichetta deve fornire *«l'indicazione di origine del latte o del latte usato come ingrediente nei prodotti lattiero-caseari di cui all'allegato»*.

Il T.A.R. rilevava, poi, che le risposte offerte dall'Amministrazione in data 26 maggio 2017 ed in data 9 novembre 2017 non si ponevano come un diniego, in quanto entrambe offrivano, in alternativa, un report di dati aggregati per Paese estero di spedizione e per provincia di destinazione in Italia. Statuiva, inoltre, che *«è legittimo il diniego di accesso motivato in base alla necessità di impedire che all'Ente venga imposto un facere straordinario quale produrre - in formato analogico o digitale - una mole irragionevole di dati o documenti»* (citando T.A.R. Lombardia - Milano Sez. III 11 ottobre 2017, n. 1951).

6 - La Coldiretti proponeva appello, argomentando che la pubblica amministrazione aveva opposto un sostanziale ed illegittimo diniego alla domanda di accesso civico e che ciò aveva comportato, al contrario di quanto ritenuto dal T.A.R., l'impossibilità per il consumatore di poter conoscere la provenienza dei prodotti mediante il raffronto fra le importazioni di latte e prodotti lattiero caseari da parte di una determinata azienda, e le etichette dalla stessa apposte sui propri prodotti, ledendo, così, sia il diritto del consumatore ad essere informato, sia il buon andamento e lo sviluppo di un mercato largamente rappresentato dalla medesima Confederazione Nazionale Coldiretti, quale più grande associazione delle imprese agricole italiane con oltre 1.300.000 associati, di cui oltre 600.000 titolari attivi di impresa.

DIRITTO

7 - Ai fini della decisione, considera preliminarmente il Collegio che con l'appello la Coldiretti deduce in primo luogo la violazione della nuova disciplina dell'accesso civico, come oggi normata dagli articoli 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33 del 2013 e successive modifiche ed integrazioni. Si tratta, osserva ancora il Collegio, di un innovativo istituto di recente introduzione, di non facile coordinamento con i preesistenti istituti sulla trasparenza amministrativa e di non semplice inserimento nel nostro ordinamento giuridico. Pertanto, ai fini della sua corretta interpretazione e della conseguente decisione sul ricorso si impone, in primo luogo, una attenta ricostruzione storica e sistematica del nuovo istituto dell'accesso civico nell'ambito del nostro sistema Costituzionale.

7.1. - In particolare, il citato art. 5 prevede che *«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.

3. 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. L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ed è presentata alternativamente ad uno dei seguenti uffici:

a) all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;

b) all'Ufficio relazioni con il pubblico;

c) ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale;

d) al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia a oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto.

4. Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

5. Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5 bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6 è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

6. Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale. In caso di accoglimento della richiesta di accesso civico nonostante l'opposizione del controinteressato, salvi i casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione ne dà comunicazione al controinteressato e provvede a trasmettere al richiedente i dati o i documenti richiesti non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte del controinteressato. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5 bis. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze.

7. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5 bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, 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.

8. Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore. Il ricorso va altresì notificato all'amministrazione interessata. Il difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione del ricorso. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'amministrazione competente. Se questa non conferma il diniego o il differimento entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico, il termine di cui all'articolo 116 del Codice del processo amministrativo decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5 bis, comma 2, lettera a), il difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per la pronuncia del difensore è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.

9. Nei casi di accoglimento della richiesta di accesso, il controinteressato può presentare richiesta di riesame ai sensi del comma 7 e presentare ricorso al difensore civico ai sensi del comma 8.

10. Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui all'articolo 43, comma 5.

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».

7.2. Dal complessivo testo dell'articolo si evince il diritto di chiunque di richiedere dati, informazioni e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, non solo quando l'Amministrazione non ottemperi all'obbligo di legge di pubblicarli (comma 1), bensì anche (comma 2) «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali», nel rispetto della procedura di tutela degli eventuali controinteressati disciplinata dai commi seguenti e nei (soli) limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5 bis del medesimo decreto legislativo n. 33/2013 (che, nel caso di specie, la Coldiretti ritiene egualmente violato), secondo cui:

«1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive. 2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b)

la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

4. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Se i limiti di cui ai commi 1 e 2 riguardano soltanto alcuni dati o alcune parti del documento richiesto, deve essere consentito l'accesso agli altri dati o alle altre parti".

5. I limiti di cui ai commi 1 e 2 si applicano unicamente per il periodo nel quale la protezione è giustificata in relazione alla natura del dato. L'accesso civico non può essere negato ove, per la tutela degli interessi di cui ai commi 1 e 2, sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

6. Ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui al presente articolo, l'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida recanti indicazioni operative»

7.3. - L'art. 5 *bis* citato consente, quindi, di individuare casi eccezionali in cui il soggetto non può ottenere l'accesso civico, mediante l'individuazione tassativa delle fattispecie in cui, nel bilanciamento di interessi contrapposti, l'accesso è suscettibile di pregiudicare un interesse generale di natura pubblica ovvero un affidamento tutelato di natura privata.

8 - Non è controverso che il diritto di accesso di cittadini ed imprese ai documenti ed alle informazioni detenuti dall'Amministrazione costituisca il necessario corollario dei principi di trasparenza e di partecipazione che devono caratterizzare l'attività amministrativa alla stregua dei principi fondamentali di legalità, di tutela dei diritti della persona e di uguaglianza e non discriminazione sanciti dai primi tre articoli della Costituzione che, al contempo, esso attua l'art. 97 e i principi di imparzialità e di buon andamento dell'Amministrazione.

9 - Già con la legge n. 241 del 1990, il legislatore nazionale ha previsto il «diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi» [art. 22, comma 1, lett. a), legge n. 241/1990] configurando tale previsione come «principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza» e includendo, giuste le previsioni di cui all'art 29, comma 2 bis, della medesima legge, i contenuti di tale "diritto" tra i livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

In tale primigenia configurazione della posizione giuridica soggettiva, l'accesso viene garantito «agli interessati»: non basta, come precisato dalla giurisprudenza, la semplice curiosità, essendo necessario invece un interesse di base differenziato e meritevole di tutela, secondo la titolarità e nei limiti dell'utilità di una posizione giuridicamente rilevante.

9.1. - La legge n. 241/1990 ha costruito il "diritto di accesso" in termini di protezione diretta di un bene della vita, secondo lo schema del diritto soggettivo. Sotto il profilo processuale la tutela di tale diritto è stata ricompresa nell'ambito delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Ciò nonostante è comunque prevalsa la tesi che non si tratti di un diritto soggettivo in senso proprio e che l'accesso vada inquadrato, al di là del *nomen* utilizzato dalla legge, nella categoria dell'interesse legittimo, conseguendone la necessità che il diniego di accesso, quale provvedimento in senso proprio, sia impugnato nel termine di decadenza di sessanta giorni, piuttosto che nel termine più lungo di prescrizione applicabile in via ordinaria ai diritti soggettivi (Consiglio di Stato, Ad. Plen. 18 aprile 2006, n. 6 e 20 aprile 2006, n. 7).

10 - Accanto a questa prima forma di accesso sono state introdotte, di recente, nell'ordinamento, altre fattispecie di accesso qualificabili in termini di diritto soggettivo in senso proprio, tra le quali la recente disposizione sul cosiddetto accesso civico, noto anche come *Freedom of Information Act (FOIA)* sulla scorta dell'esempio statunitense - introdotta nell'ambito della normativa anticorruzione con il sopra riportato art. 5 del decreto legislativo del 14 marzo 2013 n.33, come modificato dal decreto legislativo n. 97 del 2016, che prevede due fattispecie:

a) In primo luogo, chiunque può richiedere l'accesso alle informazioni e ai dati che le amministrazioni avrebbero comunque l'obbligo di pubblicare sui propri siti o con altre modalità tutte le volte in cui esse hanno omesso questo adempimento.

b) In secondo luogo, con previsione ancor più generale volta a «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico», si dispone che chiunque abbia diritto di accedere ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche a quelli per i quali non sussiste un obbligo di pubblicazione, anche se l'art. 5 *bis* prevede una serie di esclusioni in relazione alla necessità di tutelare interessi pubblici e privati come ad esempio la sicurezza nazionale, la difesa, le relazioni internazionali, la protezione dei dati personali, la libertà e la segretezza della corrispondenza e più in generale tutti i casi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, della legge n. 241/1990.

11 - Dunque, osserva il Collegio, sia l'accesso documentale *ex art. 22* della legge n. 241/1990, sia l'accesso civico *ex art. 5* del d.lgs. n. 33/2013, hanno lo scopo di assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorire la partecipazione dei privati, ed entrambi gli istituti scontano talune limitazioni risultanti dalla ponderazione con altri interessi costituzionalmente rilevanti. Tuttavia nel primo caso il diritto di accesso è riconosciuto solamente al soggetto titolare di un interesse qualificato in relazione ad un procedimento amministrativo. Nel caso dell'accesso civico, viceversa, tale diritto è esteso a qualunque soggetto, singolo o associato, e non vi è la necessità di dimostrare un particolare interesse qualificato a richiedere gli atti o le informazioni, secondo il modello del *Freedom of Information Act (FOIA)*, che trae ispirazione dalle esperienze storiche d'oltralpe e d'oltreoceano.

12 - Al fine di interpretare ed applicare correttamente il nuovo istituto, occorre considerare che il modello FOIA è da tempo presente nella storia delle moderne democrazie: già nel 1766 si parlava in Svezia di libertà d'informazione, ed oggi è divenuto uno standard informativo il modello entrato in vigore negli Stati Uniti nel 1966, mediante il quale le agenzie dell'Executive Branch del Governo Federale hanno l'obbligo di rendere noti e di pubblicare, in modo celere, nel «Federal Register», un'ampia varietà di documenti a vantaggio dei cittadini.

Il FOIA statunitense inoltre stabilisce che ogni ente governativo deve rendere disponibili a chiunque i documenti non inerenti agli obblighi di pubblicazione. Si tratta dunque di un'accessibilità pressoché totale (i cui limiti sono specificamente delineati in nove eccezioni) che ne fa, secondo i commentatori più attenti, uno degli indicatori più significativi del tasso di democraticità del sistema di governo americano.

In particolare, nel *Freedom of Information Act* il «right to know», diritto di essere informati, persegue tre diversi obiettivi, il primo, «accountability», vuole consentire un controllo diffuso sull'operato degli enti pubblici allo scopo di evitare fenomeni di corruzione. La seconda finalità, «participation», vuole garantire ai cittadini una partecipazione consapevole alle decisioni pubbliche. Infine, con la «legitimacy» si vogliono rafforzare le stesse pubbliche amministrazioni, che devono agire in completa trasparenza nei confronti dei cittadini.

Ad oggi esiste una versione del *Freedom of Information Act* in oltre cento Paesi del mondo, e l'accesso alle informazioni raccolte dallo Stato costituisce un punto di riferimento per gli Stati democratici, tanto da essere riconosciuto a livello internazionale come diritto umano collegato alla libertà di espressione dell'individuo in generale; a sostegno del FOIA si schiera la Convenzione Onu contro la Corruzione, che include l'obbligo per gli Stati di fornire accesso alle informazioni per promuovere la partecipazione della società civile nella prevenzione e nella lotta alla corruzione, mentre l'Unesco riconosce «il 28 settembre come la Giornata mondiale del diritto di accesso.»

13 - Il percorso per la trasparenza nel nostro Paese è iniziato solo in tempi più recenti: la prima norma contenente il diritto di accesso è entrata in vigore solo nel 1990 con la già citata legge n.241 sul procedimento amministrativo. Successivamente, il sopra citato decreto legislativo n.33/2013 ha disciplinato la pubblicazione on line di informazioni rilevanti sui siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni. Peraltro l'obbligo di pubblicazione, riguardante grandi quantità di dati talvolta di scarso interesse per le imprese e per i cittadini, è stato nuovamente disciplinato dal decreto legislativo n. 97/2016, che ha modificato il decreto n. 33/2013 precisando le informazioni da pubblicare nelle pagine web istituzionali. La medesima fonte ha infine introdotto, comè già ricordato, un nuovo sistema di accesso civico, tendenzialmente generalizzato, che si ispira al sopracitato FOIA statunitense secondo la regola primaria della *general disclosure* di qualsiasi atto, salvo tassative eccezioni, anche se non sottoposto a pubblicazione.

14 - L'introduzione del nuovo istituto di matrice anglosassone è stata accompagnata da talune perplessità ed incertezze applicative, riferite sia ai problemi di coordinamento derivanti dal mantenimento dei precedenti istituti di trasparenza amministrativa, sia alla radicale ridefinizione del rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione ed alle possibili difficoltà organizzative derivanti per quest'ultima dalla possibilità generalizzata e diffusa di presentare richieste di accesso alle informazioni o agli atti pubblici senza dover fornire alcuna motivazione.

Osserva tuttavia il Collegio che il nuovo accesso civico risponde pienamente ai sopraindicati principi del nostro ordinamento nazionale di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa e di partecipazione diffusa dei cittadini alla gestione della «Cosa pubblica» ai sensi degli articoli 1 e 2 della Costituzione, nonché, ovviamente, dell'art. 97 Cost., secondo il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione.

15 - In particolare l'art. 118 Cost., nella sua vigente formulazione, al primo comma prevede che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» sancendo il principio di sussidiarietà c.d. «verticale», volto ad avvicinare le competenze dei pubblici uffici ai cittadini e alle imprese e alle loro associazioni e, quindi, ai bisogni del territorio, secondo il modello di «Stato delle Autonomie» già delineato dall'art. 5 Cost.. Esso, al quarto ed ultimo comma, introduce, ed è la vera novità, anche il principio di sussidiarietà in senso c.d. «orizzontale», sancendo che «Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà».

Il «nuovo» principio di sussidiarietà è, quindi, volto a favorire «l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati», ovvero a favorire la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali (imprenditoriali ed associative) nelle quali si svolge la loro personalità, ai sensi dell'art. 2 Cost., alla cura e al buon andamento della «Cosa pubblica» mediante «lo svolgimento di attività d'interesse generale». In tal modo, viene riconosciuto in primis il valore del volontariato, che insieme alla cooperazione costituisce un patrimonio storico della nostra nazione (attualmente il «Terzo settore» annovera in Italia circa sette milioni di volontari impegnati a vario titolo, insieme a più di tremila associazioni e organizzazioni «no profit», nell'assistenza ai più bisognosi e nella tutela della persona, dell'ambiente e della cultura, dando uno spontaneo adempimento ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» previsti dall'art. 2 Cost.). Al tradizionale modello solidaristico va progressivamente affiancandosi un nuovo modello di «cittadinanza attiva», già patrimonio della lunga storia della democrazia in Europa e nei Paesi anglosassoni ma non estraneo alla storia italiana, dai Comuni alle Repubbliche marinare, dalle Società di mutuo soccorso alle Cooperative di lavoro, dalle Signorie alle attuali «Misericordie» che affiancano i servizi sociali comunali. Tale nuovo modello è caratterizzato, alla stregua delle previsioni degli artt. 1, 2 e 118 della Costituzione, dalla spontanea cooperazione dei cittadini con le Istituzioni pubbliche

mediante la partecipazione alle decisioni e alle azioni che riguardano la cura dei beni comuni, anziché dei pur rispettabili interessi privati, e che quindi cospirano alla realizzazione dell'interesse generale della società assumendo a propria volta una valenza pubblicistica, nella consapevolezza che la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce.

16 - La sopradescritta disciplina nazionale del nuovo accesso civico, inquadrandosi in questo secondo modello, si pone in diretta attuazione delle previsioni costituzionali risultanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, quale istituto strumentale volto ad assicurare le condizioni - ovvero la conoscibilità generalizzata degli atti e delle informazioni in possesso dell'Amministrazione - necessarie «*al fine 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*» (art. 5, citato, sull'accesso civico) e quindi volte a favorire la «*autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*» (art. 118 Cost., citato, che introduce il principio di sussidiarietà).

17 - La ricostruzione del predetto quadro normativo consente al Collegio di evidenziare che il nuovo accesso civico, che attiene alla cura dei beni comuni a fini d'interesse generale, si affianca senza sovrapposizioni alle forme di pubblicazione on line del 2013 ed all'accesso agli atti amministrativi del 1990, consentendo, del tutto coerentemente con la *ratio* che lo ha ispirata e che lo differenzia dall'accesso qualificato previsto dalla citata legge generale sul procedimento, l'accesso alla generalità degli atti e delle informazioni, senza onere di motivazione, a tutti i cittadini singoli ed associati, in guisa da far assurgere la trasparenza a condizione indispensabile per favorire il coinvolgimento dei cittadini nella cura della «Cosa pubblica», oltreché mezzo per contrastare ogni ipotesi di corruzione e per garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'Amministrazione.

18 - Ciò accade, a giudizio del Collegio, anche nella specifica fattispecie in esame. La Coldiretti infatti, dopo una prima domanda di accesso generalizzato che comprendeva la richiesta di un collegamento alle banche dati dell'Amministrazione - ritenuta eccessivamente generica dall'Amministrazione e pertanto respinta con l'atto gravato con il ricorso principale di primo grado - ha liberamente proposto una nuova domanda, analoga ma molto più circostanziata e quindi sostitutiva della precedente, sostanzialmente volta a verificare la corrispondenza e la non contraddittorietà fra le importazioni di latte e di prodotti a base di latte da parte dei singoli operatori nazionali, da un lato, e le indicazioni fornite al consumatore in etichetta a termini di legge circa l'origine delle materie prime utilizzate dall'altro. Tali finalità corrispondono proprio a quelle forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e di partecipazione degli amministratori al dibattito pubblico, previste dalla nuova normativa del 2016 sull'accesso civico.

18.1. - Dalle pregresse considerazioni emerge, innanzitutto sul piano processuale: *a*) la sopravvenuta carenza d'interesse alla definizione dell'originario ricorso di primo grado contro il diniego opposto alla prima domanda, spontaneamente sostituita dall'Associazione appellante; *b*) la necessità di esaminare nel merito i motivi aggiunti, di ordine sostanziale, proposti contro il secondo diniego, che sono ugualmente incentrati sulla violazione della nuova disciplina dell'accesso civico.

19 - Ai fini della decisione della specifica questione di cui al punto *b*) del par. 18, il Collegio deve preliminarmente dare risposta ai seguenti quesiti:

-se la Coldiretti abbia la legittimazione a proporre la domanda di accesso, e se vi possa essere un conflitto d'interessi con i suoi iscritti che potrebbero essere pregiudicati dalla richiesta informativa; -se la possibilità di Coldiretti di acquisire i dati dai propri iscritti, oppure l'offerta report periodico con dati aggregati, oppure il vigente obbligo di riportare in etichetta le indicazioni di legge, siano idonei a far venire meno l'interesse di Coldiretti all'accesso;

-se la domanda di accesso sia inammissibile poiché emulativa o comunque sproporzionata rispetto alle finalità dichiarate di tutela dei consumatori e del mercato, o se ciò comporti comunque oneri insostenibili per l'Amministrazione;

-se l'accesso ai dati richiesti possa compromettere i diritti dei contro interessati, ed in particolare degli operatori economici che importano latte o suoi derivati.

19.1. - Procedendo con ordine, considerato che il diritto di accesso civico spetta a «chiunque» non appare dubbia la legittimazione della Coldiretti a proporre una domanda di accesso a documenti e ad informazioni, a maggior ragione se riguardanti un mercato in cui essa rappresenta la maggioranza degli operatori economici perseguendone, per finalità statutaria, la tutela e lo sviluppo, posto che la completa informazione dei consumatori (oltre a costituire un diritto di questi ultimi, sancito dal Codice del consumo) può favorire un corretto e regolato confronto concorrenziale, nonché un aumento dei consumi interni ed un ulteriore sviluppo di quel mercato. Ciò è vero e dirimente anche laddove dovesse tradursi in un danno per alcuni dei singoli operatori associati, posto che l'eventuale pregiudizio dei singoli non può andare a detrimento delle finalità associative statutariamente condivise.

In altre parole, e indipendentemente da ogni considerazione circa le dinamiche economiche sottese alla produzione nazionale ovvero alla importazione del latte e dei suoi derivati in una economia ormai globalizzata, non è *ictu oculi* priva di fondamento la tesi che la trasparenza e la credibilità di fronte ai consumatori circa la provenienza delle materie prime possa favorire lo sviluppo del mercato interno di riferimento, e che, conseguentemente, l'interesse di alcuni associati alla Coldiretti, potenzialmente pregiudicati dalle informazioni pubblicate, debba essere considerato recessivo in quanto non in linea con lo scopo comune della Coldiretti.

19.2. - D'altro canto i dati e le informazioni richieste per conseguire la predetta finalità, ossia per ricostruire la filiera delle importazioni di ogni singolo produttore nazionale al fine di suscitare un controllo diffuso ed un dibattito circa la rispondenza

fra etichette dei singoli prodotti offerti sul mercato e reali importazioni dei singoli produttori, non potrebbero essere raccolti dall'Associazione solo presso i propri iscritti (che costituiscono solo una parte degli operatori) né potrebbero essere sostituite dal proposto report periodico con dati aggregati.

19.3. - Neppure gli obblighi d'informazione in etichetta già presenti per legge, sono, del resto, idonei a far venire meno l'interesse di Coldiretti all'accesso, atteso che, a superamento di quanto argomentato dal T.A.R., l'Associazione persegue proprio la verifica della credibilità di quelle dichiarazioni riportate in etichetta. In particolare, erra il T.A.R. quando considera che la Coldiretti non avrebbe interesse a proporre l'istanza di accesso generalizzato poiché allo stesso fine è prevista statutariamente la disciplina sulle etichette (decreto ministeriale del 9 dicembre 2016 sulla etichettatura dei prodotti alimentari). Anche a voler seguire questa prospettiva, in ogni caso rimane l'interesse della Coldiretti ad «*accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione*» (art. 5, comma 2, cit.). Infatti, il richiesto accesso ai dati a disposizione dell'Amministrazione in relazione ai procedimenti amministrativi concernenti l'importazione di materie prime e semilavorati da parte dei singoli operatori, oltre a consentire una verifica circa la complessiva affidabilità del controllo pubblico in ordine al rispetto dell'obbligo degli stessi operatori di indicare in etichetta l'origine degli ingredienti di alcuni alimenti, consentirebbe di integrare la predetta forma di pubblicità quanto alla complessiva provenienza delle materie prime utilizzate per produrre in Italia gli ingredienti ed i semilavorati a propria volta utilizzati nei prodotti commercializzati dal medesimo operatore, ma non indicati, a termini di legge, in etichetta.

Pertanto, a giudizio del Collegio le informazioni richieste dalla Coldiretti al Ministero della salute, da un lato, integrano quelle oggetto di pubblicità obbligatoria ma non coincidono con esse e, dall'altro, non consentono di individuare alcun «abuso del diritto» d'informazione, in quanto rispondono alle dichiarate esigenze legate alla tutela dei consumatori e alla stessa ratio della rintracciabilità della filiera che motiva gli obblighi di etichettatura, operando quel «controllo diffuso sull'attività amministrativa» perseguito dalla nuova norma.

19.4. - Venendo agli ulteriori quesiti, è pur vero che sebbene il summenzionato art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 non richieda all'istante di fornire una specifica qualificazione o motivazione, la giurisprudenza ha talvolta attribuito rilievo al carattere emulativo o non proporzionato della domanda rispetto alle finalità perseguite.

Tuttavia le pregresse considerazioni consentono di escludere che ricorra una tale circostanza nella fattispecie in esame, considerata la corrispondenza fra la domanda e la dichiarata finalità di tutela della trasparenza del mercato e, quindi, del diritto dei consumatori di essere informati. In particolare, la richiesta di Coldiretti risulta conforme alle finalità di tutela dei consumatori del Codice del consumo che, all'art. 2, garantisce una serie di diritti del consumatore, alcuni dei quali appaiono connessi alla domanda di accesso civico in esame. L'art. 2 del Codice del consumo afferma, infatti, che «*1. Sono riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, ne è promossa la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa, sono favorite le iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni.*

2. Ai consumatori ed agli utenti sono riconosciuti come fondamentali i diritti:

- a) *alla tutela della salute;*
- b) *alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi;*
- c) *ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità;*
- c bis) *all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà;*
- d) *all'educazione al consumo;*
- e) *alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali;*
- f) *alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti;*
- g) *all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza».*

Tale articolo si mostra, quindi, in linea con le richieste della Coldiretti, che vuole indagare sul latte e sui prodotti caseari al fine di informare e rendere consapevoli i consumatori, coerentemente con la *ratio* dell'accesso civico generalizzato, così come disciplinato dal decreto del 2013 e modificato da quello del 2016.

19.5. - Assume inoltre rilievo la circostanza che la seconda istanza proposta da Coldiretti è stata depurata di tutti quegli elementi che conferivano un carattere di genericità alla prima istanza, in conformità alle Linee guida emanate dall'ANAC in materia.

19.6. - Neppure può ritenersi che la domanda comporti oneri eccessivi o sproporzionati per l'Amministrazione. La stessa mira infatti ad ottenere dati disaggregati senza alcuna previa rielaborazione, la cui messa a disposizione (al contrario del report offerto dall'Amministrazione) non implica particolari oneri organizzativi o gestionali dell'Amministrazione (l'Associazione, nella prima domanda aveva anche proposto un diretto collegamento telematico alla banca dati, ma la questione, in disparte il rischio di interferenza della fattispecie con la diversa disciplina della pubblicazione *on line erga omnes*, non costituisce più, come sopra indicato, oggetto del presente giudizio).

19.7. Infine, quanto all'obiezione che l'accesso potrebbe compromettere i diritti degli operatori economici importatori, evidenzia il Collegio che l'art. 5 soprariportato disciplina dettagliatamente il procedimento in contraddittorio che l'Amministrazione deve obbligatoriamente avviare al ricevimento della domanda al fine di tutelare i possibili controinteressati, non potendo certamente l'Amministrazione limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, e dovendo invece motivare, in modo puntuale, la effettiva sussistenza di un reale e concreto pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 del soprariportato art. 5 *bis*.

Sulla questione l'ANAC ha emanato nel 2016 le Linee guida recanti «*indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2 del d.lgs. 33/2013*», ed in tale documento viene affermato che «*Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati ai commi 1 e 2 deve essere concreto, quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'Amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:*

- a) *indicare chiaramente quale - tra gli interessi elencati all'art. 5 bis, commi 1 e 2 - viene pregiudicato;*
- b) *valutare se il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla disclosure dell'informazione richiesta;*
- c) *valutare se il pregiudizio conseguente alla disclosure è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.*

Risulta, quindi, confermata l'erroneità del diniego di accesso alle informazioni richieste dalla Coldiretti, in quanto il pregiudizio paventato ai controinteressati era solo ipotetico e comunque agevolmente rimosibile mediante la richiesta iniziale di segnalare specifiche ed ipotetiche circostanze ostative, purché riferite a profili diversi rispetto alle informazioni già obbligatoriamente riportate in etichetta, alla stregua del comma 5 del citato art. 5, che disciplina la comunicazione ai soggetti controinteressati «*fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria*».

Alla luce della predetta precisazione normativa, in particolare, neppure può assumere rilievo la considerazione, svolta dalla Difesa dell'Amministrazione, circa il diverso impatto derivante dai diversi modi di divulgazione dei dati ai consumatori, i quali non possono essere pregiudizialmente ritenuti disattenti nella lettura delle informazioni già obbligatoriamente riportate in etichetta e nel conseguente giudizio sui prodotti.

20 - Conclusivamente, la risposta ai quesiti, nei termini di cui al par. 19), conduce al riconoscimento del diritto d'accesso civico in capo all'associazione ricorrente. Alla stregua delle pregresse considerazioni l'appello deve essere accolto, e per l'effetto deve essere annullato, in riforma dell'appellata sentenza, il diniego impugnato in primo grado con i motivi aggiunti, dovendo invece essere dichiarata la sopravvenuta carenza d'interesse in ordine al ricorso principale di primo grado.

21 - Ne consegue l'obbligo dell'Amministrazione intimata di dare corso, senza alcun indugio, alla seconda domanda di «accesso civico» dell'Associazione appellante, previa attivazione e conclusione, nei termini di legge, della procedura di confronto con i potenziali controinteressati, i quali, in relazione alla specificità del caso, potranno essere interpellati preliminarmente in via generale secondo modalità telematiche. L'Amministrazione potrà, se del caso, tenere conto (mediante il parziale oscuramento dei dati) solo di eventuali specifiche ragioni di riservatezza dei controinteressati, puntualmente motivate e circostanziate, eventualmente ritenute meritevoli di protezione, ma con riferimento a profili diversi ed ulteriori rispetto a quelli già implicitamente superate dai vigenti obblighi di informazione dei consumatori.

22 - Quanto, infine, alle spese del presente giudizio, la novità e complessità delle questioni ne giustificano l'integrale compensazione fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione III), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza dichiara improcedibile il ricorso principale ed accoglie i motivi aggiunti, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa fra le Parti le spese del presente grado di giudizio.

(*Omissis*)

La trasparenza delle informazioni lungo la filiera agroalimentare: il caso del settore lattiero-caseario nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1546/2019

1. - *Introduzione.* È del 6 marzo 2019 l'attesa pronuncia del Consiglio di Stato in merito all'accesso ai dati dei flussi commerciali del latte e dei prodotti lattiero-caseari, oggetto di scambio intracomunitario e provenienti dall'estero, che ha sancito uno storico risultato per la Confederazione nazionale dei coltivatori diretti, la quale ha visto riconoscersi il diritto di accesso ad informazioni detenute dal Ministero della salute e, fino ad oggi, non reperibili.

Infatti, dopo che il T.A.R. del Lazio aveva respinto il ricorso presentato dalla Coldiretti contro l'opposizione del Ministero della salute italiano alla richiesta di accesso civico dei dati riguardanti l'importazione di latte e dei prodotti lattiero-caseari tra Paesi UE ed extra UE, il Consiglio di Stato si è pronunciato ritenendo la Confederazione un soggetto legittimato a proporre la domanda di accesso e ad acquisire le informazioni per promuovere un controllo diffuso sull'operato degli enti pubblici, per assicurare ai cittadini una partecipazione consapevole alle decisioni pubbliche e, infine, per garantire una completa trasparenza.

Anche in ragione della novità dell'istituto giuridico applicato, tale pronunciamento rappresenta un traguardo senza precedenti per questa organizzazione sindacale di rappresentanza delle persone e delle imprese che operano in agricoltura, nel settore ittico, nelle attività connesse e nell'agroalimentare. Alla Confederazione agricola, infatti, è stata riconosciuta la legittimazione ad accedere a dati fondamentali per l'espletamento delle proprie funzioni di tutela degli iscritti e monitoraggio del mercato che, per ragioni non esplicitamente note, non risultano pubblici o facilmente consultabili.

Per comprendere appieno la portata innovativa della sentenza in esame e i possibili scenari futuri che si possono prospettare, qualora tale nuovo orientamento del Consiglio di Stato sia confermato in altre pronunce, occorre, tuttavia, sintetizzare brevemente la vicenda giurisprudenziale e soffermarsi sull'istituto dell'accesso civico da qualche anno introdotto nel nostro ordinamento giuridico.

2. - *Il caso.* Nel 2017 la Confederazione nazionale, che associa al suo interno gran parte dei coltivatori diretti italiani, aveva fatto richiesta di accesso civico agli atti al Ministero della salute, ai sensi del dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013¹, presentando due diverse istanze aventi il medesimo oggetto sia alla Direzione generale per la prevenzione sanitaria² che alla Direzione generale della sanità animale e dei farmaci veterinari, allo scopo di ottenere dati e documenti relativi alle importazioni di latte e dei prodotti lattiero-caseari provenienti dai Paesi europei ed extra europei.

Nonostante l'impegno della Direzione generale della sanità animale a fornire i documenti e le informazioni, qualora la Coldiretti avesse circostanziato la domanda, indicando in modo specifico i dati di interesse, l'Associazione otteneva un ulteriore diniego. A nulla era valsa la circostanza secondo la quale la Confederazione avesse presentato una nuova istanza corrispondente a quanto richiesto e avesse, altresì, proposto un ricorso al responsabile della trasparenza del Ministero della salute concernente la condanna dell'Amministrazione resistente ad esibire la documentazione.

Per tali motivi la Coldiretti adiva al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio premettendo la propria legittimazione a proporre la domanda di accesso civico agli atti per diverse ragioni che, in questa sede,

¹ D.lgs. n. 33 del 2013, *relativo al riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni* (in G.U. 5 aprile 2013, n. 80).

² La quale ha eccepito la propria incompetenza in materia di latte e prodotti da esso derivanti.

possono essere sintetizzate nelle finalità che emergono anche dallo statuto confederativo³, ovvero: nella maggiore tutela del consumatore; nel rispetto della disciplina della concorrenza; nel raggiungimento dell'obiettivo di un aumento dei consumi e conseguentemente di un ulteriore sviluppo del mercato.

In primo luogo, la Coldiretti riteneva essenziale l'accesso ai dati richiesti in quanto la sola disciplina europea e nazionale sull'etichettatura dei prodotti alimentari non consentiva, e non consente attualmente, ai consumatori di ottenere delle informazioni adeguate relativamente all'origine degli ingredienti dei prodotti lattiero-caseari venduti affettati e a peso o a quelli a base di cagliati prodotti in Italia con ingredienti provenienti dall'estero, poiché l'obbligo di legge, che prescrive di indicare in etichetta l'origine degli ingredienti, non sussiste per tali tipologie di prodotti caseari e le prescrizioni ritenute obbligatorie non consentono un'esauritiva tracciabilità dei prodotti dei quali il latte importato costituisce solo un ingrediente⁴.

In secondo luogo, la Confederazione considerava necessario conoscere le sole quantità di latte importate da ciascuna impresa operante sul territorio nazionale per tutelare il mercato del comparto alimentare in esame e non anche accedere alle informazioni «sensibili» inerenti al prezzo, alle condizioni contrattuali poste in essere dalle imprese importatrici, all'identità degli esportatori e all'utilizzo dei prodotti importati, tutte informazioni che possono essere ragionevolmente segretate per motivi concernenti la *privacy*, la libera concorrenza tra le imprese o il patrimonio costituente il *know-how* delle stesse.

Il T.A.R. Lazio, non ritenendo meritevole di tutela la domanda proposta, rigettava il ricorso e motivava la propria decisione affermando che la tutela del consumatore fosse raggiunta pienamente attraverso la disposizione contenuta nell'art. 2 del d.m. 9 dicembre 2016⁵, secondo la quale in etichetta deve essere obbligatoriamente indicata l'origine del latte usato anche come ingrediente nei prodotti lattiero-caseari. Inoltre, il giudice amministrativo di primo grado riteneva legittimo il diniego dell'Amministrazione resistente in quanto la mole dei dati richiesti dalla Coldiretti necessitava di un «*facere* straordinario» consistente nel produrre analogicamente o digitalmente un numero considerevole e reputato irragionevole di documenti⁶.

In altri termini, il T.A.R. Lazio si è espresso nel senso di ritenere legittimo il provvedimento col quale il Ministero della salute ha negato l'accesso alle informazioni e ai documenti sull'importazione di latte e dei prodotti lattiero-caseari da Paesi extra UE, perché la richiesta imponeva un'attività amministrativa straordinaria in ragione della numerosità dei controinteressati da consultare e della notevole mole di materiale da raccogliere⁷, che avrebbe rallentato il lavoro dell'amministrazione.

Tale decisione è stata completamente ribaltata dal Consiglio di Stato, che si è pronunciato favorevolmente in merito al caso di specie sul ricorso presentato dalla Confederazione nazionale fornendo, altresì, un'interpretazione dell'art. 5 del d.lgs. del 2013 alquanto conforme al dato letterale e, verosimilmente, il quanto più vicina alla matrice di *common law* dalla quale l'istituto dell'accesso civico agli atti proviene.

³ Statuto Confederazione nazionale Coldiretti approvato dall'Assemblea della Confederazione il 20 dicembre 2013. Reperibile anche online al seguente *link*: https://www.coldiretti.it/wp-content/uploads/2017/09/StatutoConfederazioneApprovato_20_12_2013.pdf.

⁴ Il reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori* (in *G.U.U.E.* L 304/18 del 22 novembre 2011), si applica ai prodotti agroalimentari preimballati così come elencati dall'allegato I al T.F.U.E. Di conseguenza, anche il decreto ministeriale emanato a livello nazionale in attuazione della disciplina europea in materia di latte e prodotti lattiero-caseari si applica ai soli prodotti preimballati appartenenti a tale settore (art. 1 del d.m. 9 dicembre 2016). In altri termini, sia le disposizioni europee che quelle nazionali riguardanti gli obblighi di etichettatura non sono applicabili ai prodotti lattiero-caseari non preimballati.

⁵ D.m. 9 dicembre 2016, *riguardante l'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero-caseari in attuazione del regolamento europeo n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*. Tale decreto ha reso obbligatorio per il latte e i prodotti lattiero-caseari le indicazioni in etichetta del Paese di mungitura e quello di trasformazione o produzione imponendo la menzione esplicita sia dell'origine che della provenienza dell'alimento.

⁶ Motivazione comune ad altre pronunce. Ne costituisce un esempio la sentenza del T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 11 ottobre 2017, n. 1951, in *Foro amm.*, 2017, 10, 2078.

⁷ T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *quater* 16 marzo 2018, n. 2994, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

3. - La recente disciplina dell'accesso civico generalizzato. Prima di esaminare il contenuto della sentenza emessa dal Consiglio di Stato occorre, tuttavia, soffermarsi brevemente sulla recente disciplina dell'accesso civico poiché è proprio sull'interpretazione che il giudice amministrativo compie di questo istituto che si fondano le motivazioni che il Consiglio di Stato ha esposto in favore della Coldiretti.

Conseguentemente all'introduzione, con il d.lgs. n. 97/2016⁸, dell'accesso civico generalizzato⁹, la tutela della trasparenza dell'azione amministrativa risulta oggi arricchita in virtù di una disciplina che si affianca a quella che prevede gli obblighi di pubblicazione¹⁰ e alla più risalente disciplina relativa all'accesso ai documenti¹¹.

La partecipazione attiva e consapevole dei cittadini ai processi decisionali pubblici può essere considerata un corollario del principio di imparzialità sancito all'art. 97 Cost., sul quale, a sua volta, si fonda la regola della trasparenza nei confronti dei pubblici poteri¹². Ecco perché, grazie al forte legame che si è venuto a creare tra il principio di trasparenza e quello di partecipazione procedimentale, storicamente nel nostro ordinamento il primo è stato tutelato con il riconoscimento del diritto d'accesso agli atti amministrativi proprio nella legge generale sul procedimento amministrativo del 1990¹³.

Negli ultimi decenni sono stati intrapresi diversi iter legislativi volti ad ampliare il concetto di trasparenza. Quest'ultima non risulta, infatti, più circoscritta al semplice accesso documentale ma è intesa come la totale accessibilità ai documenti e ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, al duplice fine di tutelare i diritti dei cittadini e promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa, favorendo così forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche¹⁴.

In altri termini, sono stati introdotti due strumenti destinati alla tutela dell'interesse generale che si sono andati ad affiancare all'istituto dell'accesso c.d. «tradizionale» pensato per tutelare, invece, gli interessi individuali dell'istante. Da un lato l'accesso civico c.d. «semplice», al quale è legittimato ogni cittadino, fondato sugli obblighi di pubblicazione che gravano sulla pubblica amministrazione. Dall'altro il c.d. accesso civico generalizzato azionabile da «chiunque», senza previa dimostrazione circa la sussistenza di un interesse concreto e attuale in connessione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza alcun onere di motivazione della richiesta¹⁵, allo scopo di consentire una pubblicità diffusa e integrale, ad eccezione di quelle ipotesi, indicate espressamente dalla legge¹⁶, in cui possono essere compromessi altri interessi rilevanti, siano essi pubblici o privati.

⁸ Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge n. 190 del 6 novembre 2012 e del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 124 del 7 agosto 2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (in G.U. n. 132 dell'8 giugno 2016).

⁹ Art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁰ Artt. 12 e ss. del d.lgs. n. 33 del 2013.

¹¹ Artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990, *nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (in G.U. 18 agosto 1990, n. 192).

¹² A. MOLITERNI, *Italia. L'accesso dei cittadini*, in Rapporto IRPA, 2018, 1, 25; M. D'ALBERTI, *La «visione» e la «voce»: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2000, 1 ss.; U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, 241; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973, 120 ss.; B.G. MATTARELLA - M. SAVINO (a cura di), *L'accesso dei cittadini esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, 2018; F. FRANCIOSI, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in *Federalismi.it, Riv. dir. pubbl. it. comp. eu.*, 2019, 10, 2-27.

¹³ Artt. 22 ss., legge n. 241 del 7 agosto 1990.

¹⁴ Ciò è quanto si afferma all'art. 1, comma 1, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

¹⁵ Per quanto la legge non richieda l'esplicitazione della motivazione della richiesta di accesso, il T.A.R. Lazio ha affermato che deve intendersi implicita la rispondenza della richiesta al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica e non resti confinato ad un bisogno conoscitivo esclusivamente privato, individuale, egoistico o emulativo (T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 2 luglio 2018, n. 7326, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>).

¹⁶ In tali termini gli artt. 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33 del 2013.

A differenza del diritto di accesso procedimentale o documentale (regolato, come è noto, dalla legge n. 241/1990), l'accesso civico generalizzato garantisce al cittadino la possibilità di richiedere dati e documenti alle pubbliche amministrazioni, senza dover dimostrare di possedere un interesse qualificato, come si è detto.

Altresì, mentre il diritto di accesso civico «semplice» consente di accedere esclusivamente alle informazioni che rientrano negli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge¹⁷, l'accesso civico generalizzato si estende a tutti i dati e i documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni, all'unica condizione che siano tutelati gli interessi espressamente indicati dalla norma.

Come sostenuto da autorevole dottrina, l'accesso civico c.d. «semplice», al momento della sua introduzione nel nostro ordinamento nel 2013, è stato concepito come una sorta di strumento sanzionatorio di tipo diffuso che avrebbe dovuto contribuire a rendere effettivi e cogenti gli obblighi di pubblicità previsti per le amministrazioni¹⁸. Così come era stato pensato, tale istituto non si mostrava, però, idoneo né a ridimensionare la regola del segreto né a promuovere una reale trasparenza. Imponeva, inoltre, un'enorme quantità di obblighi in capo alla pubblica amministrazione¹⁹.

In tale quadro normativo il legislatore italiano ha avvertito quindi la necessità di riconoscere espressamente a tutti i cittadini un vero e proprio diritto di accesso civico generalizzato, prendendo ad esempio gli ordinamenti anglosassoni. Ciò è avvenuto appunto con il d.lgs. n. 97/2016 che ha espressamente introdotto il diritto di «chiunque» di accedere non solo ai dati e ai documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria, ma anche a quelli ulteriori comunque detenuti dalle amministrazioni²⁰.

Ci si trova, invero, di fronte a un istituto innovativo e, come afferma anche il Collegio giudicante relativamente alla sentenza in esame, di non semplice coordinamento con i preesistenti istituti sulla trasparenza amministrativa e di non altrettanto facile inserimento nel nostro ordinamento giuridico²¹. La *ratio* di tali difficoltà è da riscontrarsi principalmente nella matrice di *common law* di questo strumento, conosciuto anche come *Freedom of Information Act (FOIA)*²².

La disciplina del *FOIA* è parte integrante del processo di riforma della pubblica amministrazione, definito dalla legge n. 124 del 7 agosto 2015²³, con la quale è stata riconosciuta, come diritto fondamentale, la libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni. La normativa *de qua* è volta sia a tutelare l'interesse conoscitivo di tutti i soggetti della società civile, sia a favorire una maggiore trasparenza nel rapporto tra le istituzioni e la società civile stessa, incoraggiando un dibattito pubblico informato su temi di interesse collettivo²⁴.

¹⁷ In particolare, dal d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁸ A. MOLITERNI, *La trasparenza amministrativa: recenti tendenze e prospettive future*, in *Riv. it. sc. giur.* (numero speciale su *I principi nell'esperienza giuridica* - Atti del Convegno della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza, Roma, 14-15 Novembre 2014), 2014, 493 s.

¹⁹ Secondo l'Autorità nazionale anticorruzione gli obblighi erano circa 270. ANAC, *Rapporto sul primo anno di attuazione della legge n. 190/2012*, Roma, 2013, 8.

²⁰ Art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016.

²¹ Non sorprende l'odierna difficoltà delle amministrazioni ad adattarsi alle caratteristiche che contraddistinguono il nuovo istituto. Non di rado si tende a confondere tra di loro le diverse tipologie di accesso e capita che la P.A. rigetti l'istanza di accesso civico generalizzato motivando il diniego per la mancanza di requisiti che, invece, sono richiesti solo per l'accesso *ex* legge n. 241/1990. Spetta ai Tribunali amministrativi competenti, dinanzi ai quali vengono impugnati tali provvedimenti, rimediare agli errori fornendo nelle sentenze le spiegazioni riguardanti le differenze tra gli istituti. Ne costituisce un esempio recente la sentenza del T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VI 6 marzo 2019, n. 2486, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

²² L'accesso civico generalizzato introdotto in Italia proprio con l'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013 così come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 è nato negli Stati Uniti nel 1966 e si è esteso, nel corso degli anni, all'Australia, al Regno Unito, alla Scozia, al Pakistan, all'Albania e, per ultima in ordine cronologico, proprio all'Italia.

²³ Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (in *G.U.* 13 agosto 2015, n. 187).

²⁴ Per ulteriori approfondimenti: M. DI RIENZO - A. FERRARINI, *Manuale operativo sull'accesso civico generalizzato*, Rimini, 2018; sito internet ufficiale del Ministero per la pubblica amministrazione: <http://www.funzionepubblica.gov.it/foia-7>. Inoltre, per quanto riguarda un'altra categoria di interessi collettivi presa in considerazione dalla dottrina, si rinvia alla ricostruzione teorica operata sui beni ambientali da L. FRANCARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, in particolare 102 e ss.

Nonostante i condivisibili obiettivi che il legislatore nazionale ha previsto di raggiungere con l'emanazione di questa nuova disciplina, non sono stati pochi i problemi e i dubbi emersi in proposito in relazione ad una corretta interpretazione dell'istituto che possa calarlo nella dimensione di *civil law* senza snaturarne la finalità per la quale è stato ideato.

Le perplessità concernono il nuovo paradigma attraverso il quale con tale istituto si va a ridefinire il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini consentendo a «chiunque» la facoltà di presentare richieste di accesso alle informazioni o agli atti pubblici senza l'obbligo di fornire alcuna motivazione. A tal proposito la dottrina risulta, ad oggi, divisa fra chi opera un'interpretazione dell'accesso civico generalizzato che non si discosta dalla definizione e dalle funzioni ad esso riconosciute nel diritto angloamericano e chi, invece, ritiene che questo non sia idoneo a perseguire gli scopi per i quali è stato introdotto a causa delle sostanziali differenze tra l'ordinamento amministrativo italiano e quelli di *common law*.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, nella sentenza in esame, sembra dare una risposta inequivocabile che, qualora questo orientamento fosse confermato successivamente, si presterebbe ad aprire nuovi scenari in merito ai poteri di accesso agli atti della pubblica amministrazione da parte di enti che rappresentano gli interessi di determinate categorie di soggetti.

4. - La decisione del Consiglio di Stato. Ribaltando la sentenza di primo grado, come si è anticipato, il Consiglio di Stato si è pronunciato a favore della ricorrente Coldiretti, riconoscendo a questa il diritto di accesso alle informazioni richieste riguardanti l'importazione di latte e dei prodotti lattiero-caseari tra Paesi UE ed extra UE in quanto soggetto legittimato a utilizzare lo strumento dell'accesso civico generalizzato *ex art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013*. Il giudice, dopo aver effettuato un *excursus* sulla disciplina del diritto di accesso ai documenti e alle informazioni detenuti dalla pubblica amministrazione, ha posto l'accento sulle differenze intercorrenti tra il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia dei documenti amministrativi contenuto nell'art. 22 della legge n. 241/1990 e il diritto di accesso civico generalizzato introdotto nel 2016.

Riscontrando nell'assicurare l'imparzialità e la trasparenza dell'attività amministrativa lo scopo in comune sia all'accesso documentale che all'accesso civico, il Collegio afferma senza equivoci di sorta che, se nel primo caso il diritto di accesso è riconosciuto solo al soggetto titolare di un interesse qualificato in relazione ad un procedimento amministrativo, viceversa, nel secondo caso, il diritto si estende a qualsiasi soggetto, singolo o associato, senza la necessità di dover dimostrare un interesse qualificato ad accedere agli atti o alle informazioni di cui si fa richiesta.

Per spiegare esaurientemente le ragioni dell'orientamento esposto con tale pronuncia, il giudice amministrativo è entrato nel dettaglio della disciplina del modello del *FOIA* statunitense esponendo gli elementi che lo caratterizzano e l'*iter* che ha portato alla sua adozione anche nel nostro Paese. L'interpretazione che viene operata ritiene il nuovo strumento dell'accesso civico pienamente rispondente ai principi del nostro ordinamento nazionale concernenti la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa e la partecipazione diffusa dei cittadini alla gestione della «cosa pubblica», conformemente al dettato costituzionale dei primi due articoli della nostra Carta fondamentale nonché al già citato art. 97, in base al principio di sussidiarietà contenuto nell'art. 118.

Soffermandosi proprio sulle peculiarità del principio di sussidiarietà, il Collegio ha riconosciuto il valore dell'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati e l'importanza del *favor* verso la partecipazione degli stessi anche in forma associativa alla cura della *res publica*.

Richiamando, inoltre, quanto affermato dagli avvocati della ricorrente Coldiretti, il Collegio ha, altresì, riconosciuto l'importanza di quelle realtà associative che perseguono interessi generali. Tuttavia, da una più attenta lettura della pronuncia in esame, si comprende che la Coldiretti è legittimata ad accedere agli atti richiesti non perché sia considerata una Confederazione che persegue un interesse generale (e quindi

non in virtù di ciò che dispone l'art. 118 Cost.), ma in quanto il giudice amministrativo ritiene semplicemente che la Coldiretti sia legittimata a utilizzare lo strumento dell'accesso civico generalizzato poiché, a differenza dell'accesso documentale, è un diritto che spetta a «chiunque».

L'interpretazione che, in conseguenza a quanto appena illustrato, il Consiglio di Stato compie in proposito, relativamente all'utilizzo e al significato del termine «chiunque», rappresenta senz'altro un punto fondamentale della pronuncia in esame che merita qui un approfondimento.

L'inserimento della disciplina del *FOIA* nel sistema giuridico italiano, come si è visto, è stato accompagnato da un vivace dibattito interpretativo, prevalentemente relativo all'arduo compito di coordinare tra loro le tre tipologie «di accesso» attualmente previste nel nostro ordinamento. Un esempio calzante di tale questione è costituito dai dubbi emersi in merito all'ambito soggettivo di applicazione relativo all'accesso civico generalizzato.

Quando si parla di «ambito soggettivo di applicazione» dell'istituto del diritto di accesso generalizzato si è soliti riferirsi a quei soggetti ai quali i documenti e i dati possono essere richiesti, ossia alle pubbliche amministrazioni e a quei soggetti privati comunque collegati al settore pubblico (enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati, società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati) ai quali già con il d.lgs. n. 33/2013 era stata automaticamente estesa la disciplina²⁵. Per quanto concerne, invece, il profilo soggettivo di chi può presentare la domanda di accesso civico generalizzato, il legislatore si limita a utilizzare la formula «chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni». Ci si interroga su quali soggetti possano rientrare in questa definizione: solo i cittadini italiani, solo le persone fisiche o anche quelle giuridiche?

L'utilizzo della terminologia «chiunque» tradizionalmente, nel diritto amministrativo, è stata spesso utilizzata come equivalente dell'espressione «qualunque cittadino». Nelle linee guida dell'ANAC viene fornita, tuttavia, una risposta parziale ai dubbi appena esposti.

Si legge, infatti, che l'accesso civico generalizzato non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, per cui chiunque può esercitarlo anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato²⁶. Nulla viene detto, invece, a proposito della natura di persona fisica o giuridica del soggetto richiedente.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, nella sentenza in oggetto, riconoscendo alla Confederazione nazionale la legittimazione ad accedere agli atti attraverso l'istituto dell'accesso civico generalizzato, sembra quindi allargare l'ambito di definizione del «chiunque» anche alle persone giuridiche.

In altri termini il Collegio, lungi dal ritenere la Coldiretti una portatrice di un interesse generale, la ritiene legittimata ad accedere alle informazioni richieste come qualunque soggetto che ne faccia domanda indipendentemente dalla sua natura, proprio in virtù dello scopo di favorire la partecipazione alla *res publica* dei cittadini, sia come singoli che in forma associata.

La domanda della Coldiretti finalizzata a verificare la corrispondenza e la non contraddittorietà fra i dati delle importazioni di latte e dei prodotti lattiero-caseari da parte dei singoli operatori nazionali e le indi-

²⁵ Occorre precisare che il d.lgs. n. 97/2016 sembra aver ristretto l'ambito soggettivo di applicazione delle norme sulla trasparenza ai soggetti privati, introducendo una clausola di compatibilità. Le linee guida emanate dall'Autorità nazionale anticorruzione hanno però chiarito che sussisterebbe, allo stesso tempo, una sorta di presunzione di compatibilità rispetto a tutti i soggetti privati comunque menzionati nell'art. 2 *bis* del decreto legislativo stesso. ANAC (2016), *Schema linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2 del d.lgs. 33/2013*, link: <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attività/ConsultazioniOnline/20161111/CO.accesso.civico.11.11.16.pdf>. In argomento: A. MOLITERNI, *Italia - L'accesso dei cittadini*, in Rapporto IRPA, cit., 30-31.

²⁶ Ciò è quanto stabilito nell'Allegato allo *Schema linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2 del d.lgs. 33/2013*, cit.

cazioni fornite al consumatore in etichetta circa le materie prime utilizzate, è ritenuta dal Collegio amministrativo accettabile proprio perché rispondente alle forme di controllo e di partecipazione dei soggetti amministrati previste dalla normativa sull'accesso civico del 2016.

Conseguentemente, affermano i giudici, la Coldiretti risulta legittimata a richiedere l'accesso alle informazioni predette perché trattasi di dati riguardanti un mercato di settore in cui essa rappresenta la maggioranza degli operatori economici e in quanto ne persegue la loro tutela.

Oltremodo si ritiene che l'assicurare una completa informazione ai consumatori possa agevolare un corretto confronto concorrenziale, uno sviluppo dei consumi e un ampliamento di quello stesso mercato.

Tali obiettivi giustificerebbero un eventuale danno per alcuni operatori associati, ragion per cui non è prospettabile, a parere del Consiglio di Stato, un'ipotesi di conflitto di interessi tra la Confederazione e i suoi iscritti che potrebbero essere pregiudicati dalla richiesta informativa. Essendo i dati in oggetto non reperibili dalla Coldiretti compiutamente in altro modo, se non appunto tramite l'accesso ai documenti posseduti dal Ministero della salute, non ritenendo esaustivi gli obblighi di informazione già presenti in etichetta per i prodotti del settore in esame, il Collegio non ha dubbio di ritenere non solo possibile ma anche necessario soddisfare la richiesta di accesso civico presentata e conseguentemente errato il diniego espresso in primo grado dal T.A.R. Lazio.

5. - Le possibili ripercussioni sui mercati di settore. Il principio di trasparenza ha assunto, e sta assumendo, un rilievo sempre maggiore nel *corpus* dell'ordinamento amministrativo, non solo perché assicura il rafforzamento delle garanzie democratiche nei confronti dei pubblici poteri, ma anche perché persegue ulteriori obiettivi di rilievo pubblico, come, ad esempio, il contrasto alla corruzione, la riduzione della spesa pubblica e la tutela della concorrenza²⁷.

La presente sentenza del Consiglio di Stato arriva, peraltro, in un momento particolarmente delicato per il settore lattiero-caseario segnato, da un lato, dalle vicende riguardanti la crisi che ha colpito il comparto del latte di pecora²⁸, dall'altro, dalle sempre più attuali emergenze all'interno della filiera alimentare concernenti l'esponentiale aumento degli affari illeciti, collegati all'*import* ed *export* dei prodotti alimentari *made in Italy* e, in modo particolare, alle contraffazioni o ai tentativi di emulazione di quelli a indicazione d'origine.

Le problematiche appena enunciate si innestano in un quadro più ampio caratterizzato da un malessere generale a livello europeo riguardante il settore agroalimentare.

Come affermato più volte anche dalla Commissione e dal Parlamento europeo, l'assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola attraverso l'incremento del reddito dei produttori che operano nel settore risulta tra gli obiettivi della Politica agricola comune enunciati all'art. 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Passati sessant'anni dalla stesura originaria dei Trattati di Roma, ancora oggi tale obiettivo stenta ad essere raggiunto²⁹.

²⁷ In argomento: A. MOLITERNI, *Italia - L'accesso dei cittadini*, in Rapporto IRPA, cit., 25; G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 29 ss.; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 52 ss.; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, Bologna, 2017, 61 ss.

²⁸ Si fa naturalmente riferimento alle vicende connesse alla crisi che ha colpito i pastori sardi che negli scorsi mesi hanno attuato numerose proteste al fine di attirare l'attenzione delle istituzioni italiane in merito alla remunerazione del loro lavoro ritenuta insufficiente. Sono iniziati così i versamenti di latte nelle piazze italiane allo scopo di sensibilizzare l'opinione comune circa il prezzo troppo basso (meno di 55 centesimi) pagato dall'industria di trasformazione per il loro prodotto.

²⁹ Di questo parere il *report* presentato a Bruxelles, del 14 novembre 2016, della Agricultural Markets Task Force dal titolo *Enhancing the position of farmers in the supply chain*. I membri del gruppo di lavoro, provenienti da Germania, Olanda, Spagna, Italia, Francia, Polonia, Ungheria, Svezia e Regno Unito e rappresentanti di specifici comparti agroalimentari strategici dei rispettivi Paesi (l'Italia era rappresentata da Gianpiero Calzolari, coordinatore del settore lattiero-caseario di Alleanza Cooperative Italiane, mentre la Francia da Anne Laure Paumier, vice capo di Coop France Grain Department e da Jérôme Bedier, vice capo esecutivo del Carrefour Group), hanno riassunto in un documento le inefficienze ed i pericoli che si manifestano lungo la catena agroalimentare a scapito dei produttori agricoli (https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf). In argomento anche la risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2016 sulle

Negli ultimi decenni, in particolare, si è assistito a una progressiva diminuzione del reddito degli agricoltori, nonché a un esponenziale aumento dei prezzi dei prodotti alimentari per il consumatore finale. La crisi che ha caratterizzato alcuni comparti agroalimentari (appunto il lattierocaseario, ma anche quelli ortofrutticolo e zootecnico), non solo in Italia ma diffusamente all'interno del territorio dell'Unione Europea, non ha fatto altro che evidenziare maggiormente le difficoltà che i produttori agricoli incontrano rapportandosi sul mercato con gli operatori che si trovano a valle della *food chain*, ossia i trasformatori e l'impresa alimentare.

Si avverte sempre più la necessità di garantire, attraverso gli strumenti messi a disposizione dai legislatori europeo e nazionale, una tutela adeguata non solo per i consumatori ma anche per i produttori al fine di evitare loro di soccombere nel gioco della libera concorrenza nel particolare mercato di riferimento che contraddistingue questo strategico comparto economico³⁰.

È ormai più che consolidata tra i giuristi e gli economisti del settore l'idea che sussista un effettivo, innegabile e palese squilibrio a scapito della parte che si trova «a monte» della filiera, ossia la parte agricola, rispetto a quella che si trova «a valle», quella industriale (trasformatori e grande distribuzione organizzata), che fa dei primi dei «*price takers*», ossia coloro che subiscono i prezzi, e dei secondi dei «*price makers*», che, invece, i prezzi li stabiliscono³¹.

In altri termini, ciò sta a significare che gli imprenditori agricoli non dispongono di una capacità di negoziazione sufficiente a controbilanciare adeguatamente il potere contrattuale delle loro parti acquirenti. Per tali motivi è opinione comune, tra gli esperti della materia, ritenere che sia l'associazionismo uno strumento adeguato per garantire ai produttori una maggiore tutela e per porre così rimedio allo squilibrio negoziale endemico che contraddistingue il settore in esame.

Non è questa la sede per entrare ulteriormente negli aspetti controversi concernenti sia le relazioni più ampie tra agricoltura e regole di concorrenza, sia le tematiche connesse all'aggregazione tra le imprese agricole. In questo contesto assumono rilievo, in particolare, i modelli delle organizzazioni di produttori, degli organismi interprofessionali ed anche, più in generale, gli strumenti di pianificazione dell'offerta. Tuttavia occorre osservare che è proprio questo lo scenario in cui interviene la pronuncia in esame. Solo penetrandone la complessità si può comprendere l'importanza che la sentenza del Consiglio di Stato potrebbe rivestire qualora, una volta definite le modalità attraverso cui saranno rese disponibili le informazioni relative alla provenienza dei prodotti lattiero-caseari, tale orientamento venisse confermato in altre pronunce e anche per altri comparti o, addirittura, per altri settori economici.

Si tratterebbe, infatti, di una svolta a dir poco radicale se gli stessi diritti di accesso ai documenti detenuti dalla pubblica amministrazione, relativamente a quei dati che consentono di monitorare il mercato e conseguentemente di agevolarne un corretto sviluppo tutelando gli operatori dalle svariate pratiche di concorrenza sleale³², potessero essere ugualmente ottenuti da altre associazioni rappresentanti gli interessi

pratiche commerciali ingannevoli lungo la catena d'approvvigionamento alimentare [2015/2065(IND)] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0250+0+DOC+PDF+V0//IT>; la comunicazione della Commissione europea *Orientamenti relativi all'applicazione delle norme specifiche di cui agli articoli 169, 170 e 171 del regolamento OCM per i settori dell'olio d'oliva, delle carni bovine e dei seminativi*, pubblicata il 22 dicembre 2015 sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* (2015/C 431/01) <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC1222%2801%29&from=IT>; la comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *I prezzi dei prodotti alimentari in Europa*, del 9 dicembre 2008 [COM(2008) 821 definitivo] <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/IT/1-2008-821-IT-F1-1.Pdf>.

³⁰ In proposito il Rapporto ISMEA sulla competitività dell'agroalimentare italiano, del luglio 2018, nel quale si legge che il ruolo di solido pilastro dell'economia che il settore agroalimentare italiano ha assunto in questi anni si conferma anche nel confronto con l'UE, nel cui ambito l'agricoltura italiana si colloca al primo posto in termini di valore aggiunto prodotto: 31,5 miliardi di euro (<http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10303>).

³¹ In argomento su tutti A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, II ed., Bari, 2018; ID., *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, Bari, 2018.

³² La centralità del tema risulta particolarmente attuale. Ad aprile 2019 è stata pubblicata, infatti, la direttiva (UE) n. 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, *in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera*

di parte degli attori della filiera o dalle organizzazioni di produttori riconosciute. Quest'ultime sono le realtà giuridiche che consentono, nel mercato europeo, di programmare l'offerta dei prodotti agroalimentari, più o meno radicate da tempo nei singoli Paesi membri, per le quali conoscere i quantitativi e la provenienza del prodotto che circola sul territorio risulta fondamentale proprio allo scopo di regolare l'offerta stessa. Allo stesso tempo, tuttavia, bisognerebbe adeguatamente monitorare l'accesso agli atti per evitare che tale strumento diventi un'arma a doppio taglio in grado di falsare, ad esempio, il gioco della concorrenza.

Al termine della presente nota, due sono i profili affrontati dal giudice amministrativo che non possono essere tralasciati e qui brevemente illustrati a fini di completezza: quello concernente gli obblighi di etichettatura del latte e dei prodotti lattiero-caseari e quello riguardante il ruolo svolto dalla Coldiretti attraverso l'accesso civico.

La disciplina delle informazioni ai consumatori assume una grande rilevanza nelle motivazioni che il Consiglio di Stato espone a sostegno della propria decisione. L'etichettatura è lo strumento più efficace per tutelare i consumatori: ciò è ribadito più volte anche nella pronuncia. Tuttavia gli obblighi presenti in etichetta, a volte, non risultano sufficientemente idonei a fornire tutte quelle informazioni di cui il consumatore finale ha bisogno. Il caso peculiare dei prodotti lattiero-caseari venduti non preimballati ha fatto emergere tale criticità.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto errato quanto affermato dal T.A.R. Lazio circa l'inidoneità della Coldiretti a proporre una istanza di accesso generalizzato al fine di tutelare in modo più adeguato i consumatori. Come sostenuto dallo stesso giudice di primo grado, infatti, tale fine è esaustivamente conseguito dalla normativa europea e nazionale generale e specifica per i prodotti in questione, ma dello stesso avviso non è il giudice di appello.

Nonostante il Collegio affermi che la normativa sull'etichettatura, nel caso di specie, non sia completamente idonea a trasferire ai consumatori tutte le informazioni necessarie, non viene menzionato nella sentenza, forse per una distrazione del giudice amministrativo, che il decreto ministeriale citato³³, relativo alle informazioni che in etichetta devono essere obbligatoriamente indicate per il latte ed i suoi derivati (indipendentemente dal fatto che possa essere esteso o meno ai prodotti lattiero-caseari venduti a peso o sfusi), sarà valido solo fino al 2020, anno in cui diventerà vincolante il nuovo regolamento europeo sull'etichettatura³⁴. Tale normativa disapplicherà la disciplina speciale italiana che, per prodotti quali latte, grano, pomodoro e riso, ha sancito l'obbligatorietà di indicare l'origine e la provenienza del prodotto e dei suoi ingredienti principali.

Per quanto concerne il secondo profilo, ossia il ruolo svolto dalla Coldiretti, non dimenticando né sottovalutando l'importanza che, come affermato anche nella pronuncia, la Confederazione riveste a livello nazionale e che indubbiamente è stata fondamentale per giungere a questa storica decisione, non è possibile non riflettere sulle possibili conseguenze e sugli scenari futuri che un precedente giurisprudenziale così forte potrebbe prospettare, come si è anticipato, non solo per i soggetti che manifestino un interesse ad accedere alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione riguardanti la provenienza dei prodotti del settore agroalimentare, ma anche di altri comparti produttivi. Il riferimento è all'apparente ampliamento della definizione del termine «chiunque», di cui prima si è detto. È inevitabile immaginare quali scenari possano scaturire se la giurisprudenza amministrativa continuasse a confermare tale orientamento: la legittimità di richiedere l'accesso civico generalizzato ai dati detenuti dalla pubblica amministrazione potrebbe, infatti, essere riconosciuta anche ad altri soggetti

agricola e alimentare (in G.U.U.E. L 111/59 del 25 aprile 2019). Per la prima volta viene introdotta a livello europeo una disciplina sulle pratiche commerciali considerate sleali pensata specificamente per il settore agroalimentare.

³³ D.m. 9 dicembre 2016 riguardante l'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero-caseari.

³⁴ È il regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione, del 28 maggio 2018, *recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento* (in G.U.U.E. L. 131 del 29 maggio 2018).

che svolgono simili funzioni in altri comparti economici o, a maggior ragione riconosciuto ad altre realtà associative nel comparto agroalimentare che perseguono le stesse finalità della Coldiretti.

Come dimostrano i dati ricavati dal monitoraggio attuato dalla Funzione pubblica a livello centrale, fino ai primi mesi del 2018, sono state presentate circa 1546 domande di accesso generalizzato e ne sono state accolte circa il 62 per cento³⁵. Tra le più diffuse motivazioni del rigetto si rinvengono: la richiesta di informazioni non già elaborate, la protezione di dati personali, la tutela di interessi economici commerciali, la richiesta eccessivamente onerosa e la sicurezza nazionale.

Il giudice amministrativo ha, altresì, sottolineato che l'accesso civico generalizzato non possa essere utilizzato in modo disfunzionale rispetto alla finalità per la quale è stato introdotto nell'ordinamento ed essere trasformato in una causa di intralcio al buon funzionamento dell'Amministrazione³⁶. Si vuole, forse, evitare in questo modo un effetto opposto alla *ratio* per la quale tale istituto è stato introdotto, ovvero un intasamento dovuto alle numerose richieste di accesso proposte e un conseguente rallentamento del lavoro della pubblica amministrazione.

Taluni hanno sostenuto che questo ragionamento possa essere esteso anche a tutte quelle informazioni che andrebbero a ledere, se pubblicate, il diritto di *privacy*. Tuttavia la tutela della *privacy*, anche in sede di riesame delle istanze di accesso, impone sia la dimostrazione della concretezza del pregiudizio, sia un bilanciamento effettivo tra tale pregiudizio e quello che, in caso di diniego, verrebbe arrecato all'interesse pubblico alla conoscenza del documento o dell'informazione³⁷.

In conclusione, l'attivazione dell'istituto dell'accesso civico generalizzato da parte della Coldiretti e l'importante risultato che ne è conseguito, arricchisce il panorama dei mezzi di tutela amministrativa declinati a garantire una maggiore trasparenza dell'attività della P.A. e, nel contempo, potrebbe rivelarsi uno strumento in grado di coadiuvare i meccanismi di stabilizzazione e programmazione dell'offerta dei prodotti agroalimentari che ancora risultano non compiutamente dettagliati dalla più recente normativa europea di settore³⁸.

Marianita Gioia

³⁵ Monitoraggio al primo trimestre 2018, consultabile al seguente *link*: <http://www.foia.gov.it/monitoraggio-foia>. È presumibile che il dato sia variato, ma non sono stati resi noti dati ufficiali più recenti.

³⁶ T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 11 ottobre 2017, n. 1951, cit.

³⁷ A. MOLITERNI, *op. cit.*, 25; G. ARENA, *op. cit.*, 51.

³⁸ Il riferimento è principalmente al reg. (UE) n. 2017/2393 del Parlamento e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, *che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.*