

Pubblicato il 11/10/2024

N. 00329/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00005/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5 del 2024, proposto dalla Danieli & C. Officine Meccaniche s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto e Fabrizio Paviotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Friuli Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniela Iuri e Camilla Toresini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

del signor Marino Visintini, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Monai, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

dei signori Paolo De Toni e Furio Honsell, rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Monai, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della nota del Segretario Generale del Consiglio regionale prot. n. 0008059/P del 12 dicembre 2023, con la quale è stata in parte respinta l'istanza della ricorrente del 13 novembre 2023 di accesso ai documenti accompagnatori della *“Petizione n. 2 ‘Petizione contro l'acciaieria’ presentata il 25 luglio 2023 da 21.974 cittadini della Regione”* ed, in particolare, all'elenco dei suoi sottoscrittori; nonché per l'accertamento del diritto della società ricorrente ad avere accesso a detti documenti amministrativi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione e del signor Marino Visintini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2024 il dott. Daniele Busico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato il 29 dicembre 2023 e depositato il successivo 4 gennaio 2024 la società ricorrente, appaltatrice per la realizzazione di un'acciaieria nella Zona Industriale Aussa Corno, ha impugnato la nota in epigrafe con la quale il Segretario Generale del Consiglio regionale ha respinto la sua istanza del 13 novembre 2023 nella parte in cui è volta ad accedere all'elenco dei dati identificativi dei sottoscrittori della *“Petizione n. 2 ‘Petizione contro l'acciaieria’ presentata il 25 luglio 2023 da 21.974 cittadini della Regione”*.

Il diniego è stato espresso sul duplice rilievo:

- a) che la documentazione richiesta afferisce ad un procedimento il cui atto finale (la risoluzione del Consiglio) non è un provvedimento amministrativo;
- b) che sussistono ragioni di tutela della riservatezza ostative all'indicazione dei dati personali dei sottoscrittori (nome, cognome, data di nascita e luogo di residenza).

La ricorrente ha dedotto le seguenti censure: 1) manifesta illogicità, carenza della motivazione, falsa applicazione dell'art. 22, comma 1, lett. d), della l. n. 241/1990; 2) violazione dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241/1990, del

principio di trasparenza, carenza di motivazione, arbitrarietà, irragionevolezza, illogicità, ingiustizia manifesta. Ha indi insistito per l'accertamento del proprio diritto ad accedere ai documenti richiesti.

2. La Regione e il signor Marino Visintini si sono costituiti in giudizio in resistenza al ricorso.

3. I signori Paolo De Toni e Furio Honsell, quali sottoscrittori della petizione, sono intervenuti in giudizio *ad opponendum*.

4. Con ordinanza n. 152 del 29 aprile 2024 questo T.A.R. ha ordinato l'integrazione del contraddittorio, mediante pubblici proclami; adempimento cui ha successivamente ottemperato la società ricorrente.

5. Con atto del 13 giugno 2024 la parte Marino Visintini ha presentato istanza a nome di "*Lorem Ipsum, quale persona che intende costituirsi in anonimato con procura ad litem rilasciata il 15 maggio 2024 all'avv. Carlo Monai*".

La richiesta di autorizzazione alla costituzione previa "anonimizzazione" del relativo atto processuale è stata respinta con decreto presidenziale n. 5 del 14 giugno 2024.

6. Con memoria del 3 settembre 2014 il difensore dei controinteressati costituiti, avv. Carlo Monai, ha rappresentato di aver ricevuto altri quattro mandati da altrettanti controinteressati, i quali intendono opporsi all'accoglimento del ricorso, ma con la specifica richiesta di non palesare la loro identità. Hanno indi riproposto al Collegio la preliminare questione della possibilità di "anonimizzazione" degli atti di costituzione da presentare in giudizio.

7. Alla camera di consiglio del giorno 26 settembre 2024 la causa è passata in decisione.

8. Il ricorso è fondato.

9. Occorre preliminarmente respingere le istanze (del 13 giugno 2024 e del 3 settembre 2024, ribadite all'odierna camera di consiglio) di autorizzazione alla costituzione in giudizio in forma anonima.

9.1. Nelle istanze, peraltro irrualmente veicolate nel processo attraverso atti e memorie formalmente riferiti ad un'altra parte processuale già costituita in giudizio, non s'individua alcun parametro normativo dal quale possa trarsi, anche in via interpretativa, l'esistenza in capo al giudice del potere di autorizzazione all'anonimizzazione, in via preventiva, di un atto di costituzione ancora da depositare in giudizio.

9.2. Invece, l'invocata "anonimizzazione" si pone in frontale e insanabile contrasto con sicuri dati normativi che impongono la precisa indicazione dei dati identificativi del soggetto che sta in giudizio:

- l'art. 40, comma 1, lett. a), cod.proc.amm., secondo cui il ricorso deve contenere distintamente *"gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto"*;
- l'art. 44, comma 1, lett. b), secondo il quale il ricorso è nullo *"se, per l'inosservanza delle altre norme prescritte nell'articolo 40, vi è incertezza assoluta sulle persone [...]"*;
- gli artt. 17 e 18 cod.proc.amm. in relazione agli artt. 51 e 52 cod.proc.civ., che, nel disciplinare i casi di astensione e ricusazione del giudice, presuppongono da parte di quest'ultimo e degli altri soggetti processuali la conoscenza dell'identità personale di tutte le parti del giudizio;
- l'art. 88, comma 2, lett. b), cod.proc.amm. che prescrive che la sentenza debba contenere *"l'indicazione delle parti e dei loro avvocati"*;
- l'art. 81 cod.proc.civ. (*"fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, nessuno può far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui"*), applicabile al processo amministrativo ex art. 39, comma 1, cod.proc.amm., che – perché se ne possa verificare il rispetto – presuppone la necessità della *"spendita del nome"* della parte che sta in giudizio;
- l'art. 167, comma 1, cod.proc.civ. che prescrive che il convenuto debba indicare le generalità nella propria comparsa di risposta;
- l'art. 136, comma 2, cod.proc.amm. che ammette soltanto, in casi eccezionali, *"anche in considerazione della ricorrenza di particolari ragioni di"*

riservatezza”, la dispensa dall'impiego delle modalità di sottoscrizione digitale e di deposito telematico degli atti processuali, non già la loro “anonimizzazione” all'interno del processo;

- l'art. 52 del d.lgs. n. 196/2003 che consente l'oscuramento dei dati identificativi delle parti esclusivamente a garanzia del diritto alla riservatezza della parte interessata nei confronti di soggetti terzi, estranei al giudizio.

9.3. D'altra parte, consentire ad un soggetto di stare in giudizio in forma anonima si pone in palese contrasto - anche e più in generale - con il diritto di difesa e con le garanzie del giusto processo. Ciò perché non consentire ad una parte (nel caso di specie, la ricorrente) di conoscere l'identità del proprio contraddittore - che intende svolgere precise difese in resistenza alla domanda attorea - la priva senz'altro di esercitare in pieno le sue prerogative difensive, impedendole, per esempio, di spiegare attività difensiva avuto riguardo alla legittimazione e all'interesse a resistere, alla ritualità della costituzione in giudizio e, più in generale, alla corretta istaurazione del rapporto processuale nella concorrenza di tutti i suoi presupposti (in questo senso, T.A.R. Lazio, n. 1808/2022).

9.4. Nemmeno il richiedente ha, d'altra parte, ipotizzato e proposto, sul piano pratico, possibili soluzioni tecnico-operative che possano superare le criticità appena indicate ed evitare di alterare inammissibilmente il principio processuale della parità delle armi.

Si deve pure rilevare l'inammissibilità - per la sua manifesta infondatezza - della pur prospettata questione di legittimità costituzionale, anche perché del tutto sommariamente argomentata solo all'odierna camera di consiglio dal difensore dei controinteressati già costituiti, senza che però fosse precisamente indicato l'oggetto della questione e il relativo corretto parametro costituzionale.

9.5. In conclusione, alla luce delle suesposte considerazioni, le istanze di autorizzazione alla costituzione in forma anonima del 13 giugno 2024 e del 3 settembre 2024 devono essere respinte.

10. Come anticipato, il ricorso è fondato nel merito. Infatti, con la nota impugnata, il Segretario del Consiglio ha addotto due ragioni di diniego, entrambe inconsistenti.

11. La prima ragione di diniego (*“dalla sintetica ricostruzione fatta appare evidente che la conclusione dell’iter delle petizioni presentate al Consiglio regionale consiste in una risoluzione che, per il soggetto che la emette, per il contenuto e per le modalità di approvazione, non può certo annoverarsi tra i provvedimenti amministrativi”*) è infondata atteso che per *“documento amministrativo”* possibile oggetto di accesso (art. 22, comma 1, lett. d), della l. n. 241/1990) si intende *“ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”*.

La nozione normativa di *“documento amministrativo”*, ha chiarito la giurisprudenza amministrativa, *“è ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione o da un soggetto, anche privato, alla stessa equiparato ai fini della specifica normativa dell’accesso agli atti, e formato non solo da una pubblica amministrazione, ma anche da soggetti privati, purché lo stesso concerna un’attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell’attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale”* (Cons. di Stato, ad.plen., n. 21/2020).

Non rileva pertanto, come invece sostenuto dall’Amministrazione, che il documento richiesto non sia formalmente inserito all’interno di uno specifico procedimento amministrativo, tale senz’altro non potendosi qualificare il procedimento di esame delle petizioni da parte del Consiglio.

Quel che rileva infatti è che la lista dei sottoscrittori della petizione, nella materiale e giuridica disponibilità della Regione, è un documento comunque detenuto dall’Amministrazione per evidenti attività di pubblico interesse ed è quindi soggetto alla disciplina dell’accesso *ex* l. n. 241/1990.

12. La seconda ragione di diniego (*“va da sé che i nomi dei sottoscrittori non sono indicati in quanto dati personali”*) è anch’essa infondata.

12.1. Occorre premettere che il documento riportante l’elenco dei sottoscrittori di una petizione trasmessa al Consiglio regionale ai sensi dell’art. 134 del Regolamento interno del predetto Consiglio (d’ora innanzi solo il “Regolamento”) è, per la sua intrinseca natura, un documento pubblico.

In quanto specificamente diretta a promuovere o a sollecitare interventi *“concernenti comuni necessità”* o per la *“soluzione di problemi di interesse della collettività regionale”*, la petizione attiene alle funzioni di indirizzo e di controllo politico attribuito agli organi elettivi (e, in particolare, al Consiglio regionale) e all’attività e ai processi decisionali dell’amministrazione, in *toto* governati dai principi di pubblicità e trasparenza dei relativi atti.

Non solo. La pubblicità dell’elenco dei sottoscrittori deriva altresì dagli stessi obiettivi che le petizioni si ripropongono, ossia influenzare e arricchire il processo decisionale pubblico attraverso richieste e proposte che traggono la loro legittimazione proprio dai soggetti che le supportano. È la stessa indicazione dei sottoscrittori, non solo nel loro numero, ma anche nella loro precisa individualità - quali soggetti portatori di specifici interessi, conoscenze, responsabilità - che conferisce “forza” persuasiva alla petizione e, in definitiva, ne connota i tratti.

12.2. Da ciò consegue che coloro i quali sottoscrivono una pubblica petizione accettano, seppur implicitamente e in ragione della natura dell’atto che controfirmano, la pubblicazione del proprio nominativo.

In questo senso il Collegio condivide la tesi della ricorrente quando afferma che il fatto stesso di aver sottoscritto una pubblica petizione comporta la rinuncia a tenere protetti e riservati i propri dati personali (nome, cognome, data di nascita e residenza), perché chi ha sottoscritto la petizione ha reso “manifestamente pubblici” i propri dati personali ai sensi dell’art. 9, comma 2, lett. e), del Reg. Ue n. 2016/679.

12.3. In materia di esposti, la giurisprudenza amministrativa, le cui conclusioni possono essere mutate nel caso di specie, ha chiarito che, al di fuori di particolari ipotesi in cui il soggetto dichiarante potrebbe essere esposto, *“in ragione dei rapporti con il soggetto denunciato, ad azioni discriminatorie o indebite pressioni, la tutela della riservatezza non può assumere un'estensione tale da includere il diritto all'anonimato dei soggetti che abbiano assunto iniziative comunque incidenti nella sfera giuridica di terzi. Il principio di trasparenza che informa l'ordinamento giuridico ed i rapporti tra consociati e pubblica amministrazione si frappone, infatti, ad una soluzione che impedisca all'interessato di conoscere i contenuti degli esposti e i loro autori, anche nel caso in cui i conseguenti accertamenti abbiano dato esito negativo”* (Cons. di Stato, n. 1450/2022).

I principi di trasparenza e responsabilità non possono quindi ammettere la preclusione all'accesso alle petizioni e ai relativi documenti accompagnatori, salvo che, in particolari situazioni, i sottoscrittori documentino, quale conseguenza della pubblicazione della loro sottoscrizione, possibili azioni discriminatorie o indebite pressioni a loro danno.

Tali non possono considerarsi le potenziali azioni giudiziarie indicate dalla ricorrente nei propri scritti difensivi (azioni risarcitorie e querele per diffamazione), trattandosi all'evidenza non già di pretestuose intimidazioni o della minaccia di un male ingiusto, ma del legittimo esercizio di un diritto.

12.4. In questa direzione depone la stessa normativa regionale di riferimento.

L'art. 59, comma 4, della l.r. n. 7/2000, prevede che *“il diritto di accesso agli atti del Consiglio regionale si esercita secondo le modalità stabilite dal Consiglio regionale”*.

L'art. 179 *bis*, comma 1-*bis*, del Regolamento prevede, per quel che qui interessa, che *“[...] gli atti consiliari di cui all'articolo 50, i verbali delle sedute pubbliche delle Commissioni consiliari e del Comitato di cui all'articolo 41, nonché i verbali e i resoconti di cui all'articolo 55, sono pubblicati integralmente nel sito internet del Consiglio, con modalità che ne agevolino la ricerca da parte degli utenti [...]”*.

Tra gli atti consiliari dell'art. 50, comma 1, cit. (*“il Presidente del Consiglio riceve i documenti che devono essere sottoposti all'esame degli organi consiliari o comunque portati a*

conoscenza dei consiglieri ai sensi del presente regolamento”) rientrano senz’altro le petizioni e i documenti ad esse relativi, compresa la lista dei sottoscrittori che, quindi, vanno *“pubblicati integralmente”*.

L’art. 179 *bis*, comma 1-*bis*, cit., in consonanza con quanto detto al precedente paragrafo della presente decisione, prevede specifiche ipotesi di deroga all’obbligo di integrale pubblicazione: *“in deroga a tale obbligo di pubblicazione, il Presidente del Consiglio dispone la non pubblicazione totale o, se sufficiente, parziale, degli atti contenenti dati personali non divulgabili a norma della disciplina a tutela della riservatezza dei dati personali. Gli atti prodotti da soggetti esterni nell’ambito delle procedure di consultazione delle Commissioni sono pubblicati con le modalità di cui al primo periodo, salvo che l’interessato non comunichi il proprio diniego alla pubblicazione”*.

Nel caso di specie, nessuna delle ipotesi di deroga è stata formalmente attivata dal Consiglio o dal suo Presidente, né, d’altra parte, alcuno dei sottoscrittori ha manifestato e comunicato all’Amministrazione il proprio diniego alla pubblicazione.

A tale riguardo non assume rilievo la notazione difensiva regionale secondo la quale l’elenco delle firme nemmeno è stato allegato al documento sottoposto all’esame della Commissione e, dunque, non è materialmente “entrato a far parte” dei lavori di tale organo. Si tratta, infatti, di una evenienza di mero fatto che non altera la natura pubblica del documento e il suo formale ingresso nel procedimento ai sensi dall’art. 134, comma 2, del Regolamento (*“le petizioni sono accompagnate dalle autocertificazioni di nascita, di residenza e di cittadinanza italiana dei firmatari. Le firme dei sottoscrittori vanno apposte in calce al testo e, di queste, almeno una deve essere autenticata”*).

13. Alla luce delle suesposte considerazioni, non sussistono le cause ostative individuate dall’Amministrazione per la parziale reiezione dell’istanza ostensiva della ricorrente; di contro, sussistono tutti i presupposti richiesti dalla vigente normativa per il rilascio dei documenti richiesti, avendo la ricorrente chiarito lo specifico e attuale interesse a conoscere i nominativi dei firmatari della petizione, in connessione con l’impatto che la stessa può aver

avuto sugli esiti dei procedimenti amministrativi relativi all'acciaieria. Su quest'ultimo punto, la stessa società ricorrente ha pure connotato – sebbene soltanto nel presente giudizio in termini chiari e precisi – il proprio interesse ostensivo anche in chiave difensiva, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241/1990; deve quindi esserle garantito l'accesso alla lista dei firmatari della petizione la cui conoscenza è, in effetti, necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici (art. 9, comma 2, lett. d) del Reg. Ue n. 2016/679): la conoscenza dei nominativi dei soggetti da convenire in giudizio è infatti indispensabile quale che sia l'azione da instaurare.

Al riguardo preme sottolineare - perché oggetto di specifiche argomentazioni difensive - che la pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo non devono svolgere *ex ante* alcuna ultronea valutazione sulla fondatezza o ammissibilità delle prospettate azioni giudiziarie o delle iniziative che l'istante intende percorrere, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso.

14. In conclusione, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, e riconoscimento del diritto della ricorrente di avere accesso, entro 30 giorni dalla comunicazione della presente sentenza o, se anteriore, dalla sua notificazione, ai documenti richiesti.

Le spese di lite, per la novità della questione esaminata, possono essere integralmente compensante tra tutte le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, per l'effetto:

a) annulla la nota del Segretario Generale del Consiglio regionale prot. n. 0008059/P del 12 dicembre 2023;

b) ordina all'Amministrazione l'ostensione della documentazione richiesta entro 30 giorni dalla notificazione ovvero, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Modica de Mohac, Presidente

Luca Emanuele Ricci, Primo Referendario

Daniele Busico, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Daniele Busico

IL PRESIDENTE

Carlo Modica de Mohac

IL SEGRETARIO