



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6093 del 2024, proposto dall'avvocato

Massimo Romano, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Ruta, Margherita Zezza, nonché, ai sensi dell'art. 86 c.p.c., da se stesso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

## contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, l'Ufficio del Commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, il Ministero della salute, in persona del Ministro *pro tempore*, il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, don domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;la Presidenza della Repubblica, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;la Regione Molise, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;l'Ufficio del Sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

## nei confronti

della Responsabile Capital 1 S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocata Katia Palladino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;della Responsabile S.p.a. Società Benefit (già Gemelli Molise S.p.a.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Verile, Salvatore Di Pardo e Vito Lucrezia Vaccarella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;della Fondazione Policlinico universitario Agostino Gemelli IRCCS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;*della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione I, 12 luglio 2024, n. 14158, resa tra le parti e non notificata e concernente l'istanza di accesso agli atti relativi alla decisione del Consiglio dei Ministri di non esercitare il golden power nella cessione delle quote di Gemelli Molise S.p.a.;*

Visto il ricorso in appello e relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Ufficio del Commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, del Ministero della salute, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Responsabile Capital 1 S.p.a. e della Responsabile S.p.a. Società Benefit;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 116 cod. proc. amm.;

Relatori nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2025 il consigliere Luca Di Raimondo è dato atto della presenza, ai sensi di legge, degli avvocati delle parti come da verbale dell'udienza; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'avvocato Massimo Romano è consigliere della Regione Molise e, in questa qualità, con istanza n. prot. 5907 del 10 novembre 2023 presentata ai sensi dell'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, degli articoli 5, 16, 19 della legge regionale del Molise 18 aprile 2014, n. 10, con cui è stato approvato lo Statuto regionale, e dell'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha chiesto *“di accedere ed estrarre copia dei seguenti atti:*

*a: atti concernenti la concessione del finanziamento pubblico statale per la realizzazione della struttura immobiliare dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sita in Campobasso largo Gemelli, 1, ove attualmente opera il Responsible, anche al fine di verificare se il predetto finanziamento statale fosse o meno vincolato agli obiettivi di pubblico interesse indicati nella nota dell'Università Cattolica del S. Cuore del 9.12.2010 R/DA prot. 3432 acquisita al prot. della Giunta regionale n. 33670/10 del 15.12.2010 (realizzazione IRCSS e partecipazione regione alla governance);*

*b. atti, risalenti alla seconda metà del 2021, relativi alla decisione del Consiglio dei Ministri di non esercitare la golden power nella cessione delle quote di Gemelli Molise Spa (poi acquisite da Responsible Spa);*

*c. provvedimenti di voltura dell'autorizzazione all'esercizio e dell'accreditamento istituzionale da Gemelli spa a Responsible spa, atteso che dalla risposta della Direzione generale regionale è stato precisato che le relative procedure sono state tempestivamente avviate ma, evidentemente, non ancora concluse, mentre sembra che sia già stato sottoscritto l'accordo contrattuale ex art. 8 quinquies del d.lg. 502/92;*

*d. parere del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle Finanze prot. MOLISE-DGPROGS-06/06/2023-0000074-PCONSIGLIO REGIONALE DEL MOLISE (acquisito al protocollo della Regione Molise n. 93841 del 10/07/2023);*

*e. parere del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle Finanze prot. MOLISE DGPROGS-10/07/2023-0000083-P.*

*f. Si chiede inoltre di acquisire l'atto di nomina del rappresentante della Regione Molise all'interno degli organi sociali di Responsible (ove effettivamente nominato), nonché tutti gli atti adottati dal suddetto rappresentante, anche con riferimento alle precedenti gestioni (Fondazione, Gemelli spa ecc.).*

A seguito del parziale accoglimento dell'istanza (sono stati rilasciati in copia alcuni pareri del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze), l'interessato ha proposto riconoscimenti al Tar Molise per la parte restante della documentazione, che è stata ostesa a seguito dell'accoglimento del gravame con sentenza 15 aprile 2024, n. 112, che ha tuttavia declinato la competenza in favore del Tar Lazio per quanto concerne gli atti delle Amministrazioni centrali statali, ai sensi degli articoli 1 e 2 del codice del processo amministrativo.

Il consigliere regionale ha, dunque, riassunto ritualmente il giudizio dianzi al Tribunale territoriale competente, chiedendo la condanna ex articolo 116, comma 4, c.p.a. delle Amministrazioni resistenti all'estensione della parte residua degli atti richiesti, concernente quelli *“risalenti alla seconda metà del 2021, relativi alla decisione del Consiglio dei ministri di non esercitare la golden power nella cessione delle quote di Gemelli Molise s.p.a. (poi acquisite da Responsible s.p.a.)”*.

Con sentenza 12 luglio 2024, n. 14158 impugnata in questa sede, il Tar Lazio ha respinto il ricorso.

2. Con appello notificato il 21 luglio 2024 e depositato il 25 luglio successivo, l'avvocato Massimo Romano, nella indicata qualità di consigliere regionale del Molise, ha impugnato, chiedendone la riforma, la decisione indicata, affidando il gravame ad un unico, articolato motivo, con il quale lamenta:

*“I. ERROR IN JUDICANDO: VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEL D.L. 21/2012, ART. 2, CO. 5, ANCHE IN RELAZIONE AL DPR 86/2014 E DPCM 133/2022, NONCHE' IN RELAZIONE AGLI ARTT. 5, 16, 19 DELLO STATUTO REGIONALE – L.R. 10/2014 (IN RELAZIONE AI § 6.I. e ss.);*

*SUSSISTENZA DEL DIRITTO DEL RICORRENTE ALL'ACCESSO AGLI ATTI: ILLEGITTIMITÀ DEL PROVVEDIMENTO DI DINIEGO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DICAGP-0006410-P-07/12/2023- 4.8.3.7;*

*VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1, I ter 2, 3, 22, 24, 25 DELLA L. 241/90 E SMI E DELL'ART. 97 COST.;*

*VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 5, 16, 19 DELLO STATUTO REGIONALE – L.R. 10/2014;*

*DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DIISTRUTTORIA;*

*VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEL D.P.R. 12.4.2006 n. 184;*

*VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI TRASPARENZA, RAGIONEVOLEZZA, IMPARZIALITÀ E BUON ANDAMENTO DELLA PA;*

*VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DELL'ART.22 DEL REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL 12 FEBBRAIO 2021;*

*ECESSO DI POTERE: CONTRADDITTORIA MANIFESTA; SVIAMENTO: i due nuclei censori strettamente connessi l'uno all'altro lungo i quali si sviluppa il mezzo di dogliana concernono, in sostanza, l'ambito oggettivo di applicazione della normativa inerente alla riservatezza degli atti afferenti all'esercizio del golden power e la latitudine del diritto di accesso dei titolari di cariche istituzionali, nel caso di specie dei consiglieri regionali, relativamente all'attività amministrativa di competenza dell'ente di appartenenza.*

3. Si sono costituiti in giudizio la Responsabile Capital 1 S.p.a., la Responsabile S.p.A. Società Benefit, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Ufficio del Commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario, il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze, con atti depositati rispettivamente il 30 e il 31 luglio 2024.

Tutte le parti hanno prodotto memoria difensiva il 23 e il 24 dicembre 2024 e l'appellante ha depositato memoria di replica il 27 dicembre 2024.

4. Alla camera di consiglio del 9 gennaio 2025 la causa è passata in decisione.

5. La sentenza appellata merita conferma, potendosi prescindere dall'esame della preliminare eccezione di inammissibilità del gravame sollevata sia dalle Amministrazioni appellate che dalle società controinteressate, le quali sostengono che l'appello conterrebbe motivi di dogliana non dedotti in primo grado.

6. Il Tar ha correttamente ricostruito la normativa applicabile al caso in esame, ritenendo immune dei vizi denunciati la nota n. prot. DICAGP- 0006410-P-07/12/2023- 4.8.3.7, impugnata in primo grado, con la quale è stata negata l'estensione degli atti con cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha deciso di non esercitare il golden power in relazione alla cessione delle quote della Gemelli Molise S.p.a. in favore della Responsabile S.p.a. Società Benefit.

7. Il percorso argomentativo del Tribunale territoriale fa leva sulla disciplina normativa concernente gli atti sottratti all'accesso, sia che esso sia proposto a fini di difesa ex articolo 24, comma 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sia che sia proposto da qualsiasi cittadino ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (accesso civico), sia che sia presentato da un soggetto rivestente una qualifica pubblica qualificata (consigliere regionale).

È necessario muovere dalle norme indicate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ritenute condivisibilmente applicabili dal primo giudice per negare l'accesso agli atti presentato dall'appellante e la cui utilizzabilità alla fattispecie è stata contestata dall'interessato.

Con la nota n. prot. DICAGP- 0006410-P-07/12/2023- 4.8.3.7, l'Amministrazione intimata ha ritenuto che la documentazione di cui l'interessato ha chiesto l'estensione fosse inaccessibile ai sensi: dell'articolo 9 del d.P.R. 25 marzo 2014, n. 86, a mente del quale *“ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 42 della legge 3 agosto 2007, n. 124, le informazioni, i dati e le notizie contenute nei documenti originati dalle pubbliche amministrazioni o da soggetti privati per le finalità di cui al presente decreto sono sottratti all'esercizio del diritto di accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*, restando *“fermo il diritto di accesso nei limiti di cui all'articolo 24, comma 7, della citata legge 7 agosto 1990, n. 241”* (accesso difensivo ex articolo 24, comma 7, della l. n. 241/1990).

Il diniego è stato disposto anche tenendo conto delle altre norme invocate dal consigliere regionale che l'Amministrazione ha ritenuto inapplicabili alla sua istanza.

Con riguardo, infatti, alle disposizioni, pure indicate nella domanda di accesso, contenute sia nello Statuto regionale (articoli 5, 16 e 19 della legge regionale del Molise 18 aprile 2014, n. 10) che nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ne ha negato l'applicabilità, atteso che le norme statutarie non attengono all'accesso agli atti amministrativi e che le disposizioni sull'accesso civico possono trovare applicazione nel limitato ambito circoscritto dall'articolo 5, che fa salvo il *“rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”*, che, al comma 2, esclude l'accesso *“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.”*

8. Nella prospettiva dell'appellante, le normative richiamate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sarebbero inconferenti rispetto all'oggetto degli atti richiesti, atteso che:

- le limitazioni stabilite dall'articolo 9 del d.P.R. n. 86/2014 non si applicherebbero al caso di specie, in quanto il diniego all'accesso sarebbe collegabile alle sole procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, e dunque non nel settore sanitario sotteso all'operazione di cessione delle quote societarie di Gemelli Molise S.p.a. a Responsabile S.p.a.;

- le limitazioni all'accesso agli atti stabiliti dall'articolo 13 del d.P.C.M. n. 133/2022 non si applicherebbero al caso di specie, in quanto si tratta di disposizione relativa ai settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, ma non al settore sanitario;

- in ogni caso, una corretta interpretazione degli stessi articoli 9, d.P.R. n. 86/2014, e 13, d.P.C.M. n. 133/2022, condurrebbe al riconoscimento della prevalenza del diritto di accesso rispetto alle esigenze di riservatezza in tutti quei casi, come quello in esame, in cui ove il primo risulti correlato al diritto difensivo, estensibile per analogia all'esercizio del diritto/dovere costituzionale sotteso al mandato elettorale di consigliere regionale.

9. Il Tar ha fatto buon governo della normativa applicabile alla richiesta di accesso agli atti concernenti il golden power.

Va preliminarmente osservato che tra le materie sottratte alla richiesta di estensione rientra senz'altro la salute, considerato che l'articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 21/2012 prevede l'obbligo della notifica per i casi di acquisto di quote di partecipazioni societarie anche nel settore della salute, dovendosi considerare che l'erogazione del servizio sanitario universale rientra tra i servizi pubblici essenziali previsti dal primo comma del medesimo articolo.

Né, nell'ambito delle doglianze dedotte nel gravame di cui si discute, si potrebbe ragionevolmente ritenere che le prerogative di cui gode l'appellante in qualità di consigliere regionale possano fare premio sulla normativa primaria e secondaria applicabile, considerato che il sindacato ispettivo di natura prettamente politica non può che riguardare le materie previste dalla legge e nei limiti che essa fissa.

Ha condivisibilmente rilevato sul punto il Tar quanto segue: *“l'amministrazione centrale ha negato espressamente l'accesso, osservando come le informazioni, i dati e le notizie contenuti nei documenti sono esclusi dall'accesso ai sensi dell'art. 24, comma 2, l. 7 agosto 1990, n. 241: tale ultima disposizione demanda all'amministrazione l'individuazione delle categorie di documenti sottratti all'accesso. Per quanto di rilievo in questa sede, vanno evidenziati il d.p.r. 25 marzo 2014, n. 86 e il d.p.c.m. 1° agosto 2022, n. 133: il primo individua le procedure per l'attivazione dei poteri speciali, precisando che i relativi atti non sono accessibili (v. art. 9 d.p.r. 86/2014); il secondo, invece, disciplina le attività di coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali, ribadendo la non accessibilità ai relativi documenti (v. art. 13 d.p.c.m. 133/2022).”*

Il primo giudice ha inoltre escluso che a diverse conclusioni potrebbe pervenirsi in applicazione della norma che prevede l'accesso a fini difensivi, osservando che *“la richiesta di estensione dei documenti è finalizzata esclusivamente all'esercizio delle prerogative politiche del consigliere regionale”*, nella misura in cui *“gli atti inerenti al mancato esercizio del golden power non risulterebbero utili all'esponente per una qualche tutela giuridica (d'altronde, egli non è lesso direttamente dal trasferimento della proprietà della struttura ospedaliera), bensì unicamente per effettuare un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione statale e poter poi esercitare, in maniera reputata migliore, la propria funzione d'indirizzo politico nel Consiglio regionale molisano.”*

Correttamente, da ultimo, la decisione impugnata ha rilevato che non potrebbe neppure consentirsi l'accesso civico agli atti (riservati) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *“in quanto le informazioni cui il ricorrente chiede di accedere concernono interessi economici e commerciali di società private, aventi natura strettamente confidenziale (v. art. 5-bis, comma 2, d.lgs. 33/2013)”,* tenendo conto che *“al fine di ottemperare agli oneri di notifica preliminare alla Presidenza del Consiglio dei ministri, le imprese debbano effettuare un'importante rivelazione dei propri assetti industriali, anche di quelli segreti: di conseguenza, è intuitiva la necessità di garantire la riservatezza su tali informazioni che, ove rese pubbliche,*