

Pubblicato il 07/02/2022

N. 00276/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01918/2021 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 la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 74 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1918 del 2021, proposto da
-OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentate e difese dagli avvocati
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

ATS - Agenzia di tutela della salute -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante in carica,
rappresentata e difesa dall'avvocato Angelo Cantù, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

nei confronti

Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, non costituita in
giudizio;

per l'annullamento

del silenzio rigetto formatosi sulle istanze di accesso presentate dalle ricorrenti in data 24 agosto
2021 e 28 agosto 2021;

e per la condanna dell'ATS - Azienda di tutela della salute -OMISSIS- all'ostensione di tutti i
documenti indicati nelle predette istanze di accesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ATS - Agenzia di tutela della salute -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2022 la dott.ssa Rosanna Perilli e udito
per l'ATS - Agenzia di tutela della salute -OMISSIS- l'avvocato Angelo Cantù;

1. Le ricorrenti svolgono attività di interesse sanitario nell'ambito dell'ATS - Agenzia di tutela della salute -OMISSIS- (d'ora in avanti solo ATS).

Con istanze del medesimo tenore, presentate in data 24 agosto 2021 e 28 agosto 2021, le ricorrenti hanno domandato l'accesso - ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 - ai dati, ai documenti ed alle informazioni utili per determinarsi a prestare il consenso al trattamento sanitario, finalizzato all'adempimento dell'obbligo vaccinale imposto dall'articolo 4 del decreto legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni nella legge 28 maggio 2021, n. 76.

In particolare, le ricorrenti hanno chiesto l'accesso ai seguenti <<documenti amministrativi>>:

a) al provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio del vaccino che verrà loro somministrato;

b) ai documenti che illustrano i rischi ed i benefici connessi alla somministrazione del vaccino, specificati per fasce di età, gli effetti avversi degli eccipienti e delle sostanze attive in esso contenute, le possibili alternative mediche per conseguire un livello di immunizzazione maggiore rispetto a quello assicurato dal vaccino, l'efficacia immunologica e preventiva del vaccino e la contagiosità dei soggetti vaccinati;

c) alle attestazioni dei decessi e degli eventi avversi, conseguenti alla somministrazione dei vaccini, verificatisi nell'ambito territoriale di riferimento, alle informazioni relative all'attività di prevenzione e gestione del rischio sanitario connesso alla somministrazione dei vaccini ed al governo delle reazioni avverse, all'idoneità igienico-sanitaria ed alla sicurezza dei locali dedicati alla somministrazione dei vaccini;

d) al modulo integrale per la raccolta del consenso informato alla somministrazione del vaccino;

e) ai foglietti illustrativi dei vaccini, completi ed aggiornati, contenenti l'analisi quali-quantitativa e di tossicità dei singoli componenti;

f) alle linee guida e ai documenti contenenti gli elementi che dispensano dall'obbligo vaccinale;

g) alle indicazioni fornite dalla Regione Lombardia e dalle altre autorità sanitarie competenti, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni nella legge 28 maggio 2021, n. 76;

h) ai documenti contenenti l'analisi del rischio della somministrazione massiva dei vaccini;

i) ai documenti contenenti le indicazioni fornite dalla Regione in relazione alla somministrazione della vaccinazione;

l) ai protocolli operativi ed organizzativi della campagna vaccinale, nella parte in cui indicano <<in quale misura vi sia la possibilità che sia somministrato, in luogo del farmaco, una sostanza inerte c.d. placebo>>.

L'ATS non ha fornito riscontro alle predette istanze entro il termine di trenta giorni dal loro ricevimento e pertanto, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, si è perfezionato il silenzio rifiuto.

1.1. Con ricorso notificato in data 23 ottobre 2021, depositato in data 4 novembre 2021, le ricorrenti hanno domandato l'annullamento del silenzio-rifiuto formatosi sulle rispettive istanze di accesso e la condanna dell'ATS all'esibizione di tutti i documenti ivi specificati.

1.2. Ha resistito al ricorso l'ATS ed ha prodotto, ai fini della dimostrazione dell'intento emulativo sotteso alla presentazione delle istanze di accesso, una serie di istanze di identico tenore, inoltrate da numerosi altri professionisti ed operatori sanitari.

1.3. Alla camera di consiglio del 12 gennaio 2022 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

2. Le ricorrenti hanno espressamente motivato le proprie pretese ostensive con riferimento alla disciplina generale sull'accesso documentale, contenuta negli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, così come indicato nel paragrafo 1 delle istanze, intitolato <<Parametri normativi di riferimento ed a fondamento della presenta istanza>>.

A prescindere dal dato formale, la motivazione sostanziale delle istanze di accesso si sviluppa intorno ad un interesse specificamente individuato, che è quello di ottenere la conoscenza di dati, documenti ed informazioni funzionali ad una serena e consapevole determinazione <<in merito all'adempimento vaccinale>>.

Dal tenore complessivo delle istanze di accesso, deve pertanto ritenersi che le ricorrenti abbiano inteso limitare il proprio interesse ostensivo alla conoscenza dei dati, documenti ed informazioni pertinenti all'adempimento dell'obbligo vaccinale di cui sono destinatarie, senza spingersi - come del resto espressamente affermato al paragrafo 5.7. delle rispettive istanze - ad azionare il diverso interesse ad effettuare un controllo generalizzato dell'operato dell'ATS per l'attuazione del piano vaccinale.

E' dunque in relazione allo specifico interesse azionato in sede procedimentale che deve essere accertata la sussistenza del diritto delle istanti ad accedere alla documentazione richiesta.

3. Ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera d), della legge 7 agosto 1990, n. 241, oggetto dell'accesso documentale sono tutte le rappresentazioni <<...del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse...>>.

Il comma 4 del medesimo articolo ed il comma 3 dell'articolo 24 escludono tuttavia dal perimetro del diritto di accesso documentale le informazioni che non siano contenute in un documento amministrativo e le istanze preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni piuttosto che alla realizzazione dell'interesse conoscitivo.

4. L'articolo 4, commi 5 e 6, del decreto legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni nella legge 28 maggio 2021, n. 76, nella versione originale applicabile *ratione temporis*, attribuisce all'azienda sanitaria locale la funzione di attuare il completamento del piano vaccinale di cui all'articolo 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, al fine di

pubblico interesse <<di tutelare la salute pubblica e di mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza>>.

La norma attribuisce alle aziende sanitarie locali compiti meramente esecutivi di una scelta politica, adottata sulla scorta delle risultanze dell'attività di regolazione sanitaria svolta da organi tecnico-scientifici del servizio sanitario nazionale - l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) o l'Istituto superiore di sanità (ISS) - ai quali sono rispettivamente intestate le attività di farmacovigilanza e di ricerca a fini di tutela della salute pubblica.

Lo svolgimento dell'attività attuativa del piano vaccinale non implica dunque la necessità di elaborare il ricorso alle informazioni scientifiche relative all'immissione in commercio, all'analisi dei rischi e dei benefici conseguenti alla somministrazione, individuale e massiva, dei vaccini ed all'analisi qualitativa, quantitativa e tossicologica, le quali sono state appunto elaborate ed utilizzate nei procedimenti intestati al regolatore sanitario.

Il dovere di buona fede procedimentale dell'amministrazione alla quale è rivolta l'istanza di accesso, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, non si spinge sino a reperire la documentazione formata e detenuta da altri soggetti pubblici estranei alla propria competenza.

Deve dunque negarsi che le ricorrenti vantino il diritto di accedere ai documenti indicati sotto le lettere a), b), e) ed h) delle rispettive istanze, molti dei quali si trovano pubblicati sui siti istituzionali dell'AIFA e dell'ISS.

5. I principi di trasparenza e di imparzialità dell'attività amministrativa, di cui il diritto di accesso costituisce il più significativo corollario, devono rapportarsi con il principio di economicità dell'azione amministrativa, il quale si specifica nei principi di efficacia e di efficienza.

L'Amministrazione è dunque tenuta ad ostendere tutti i dati in suo possesso che siano stati elaborati in forma di documento: non è infatti compatibile con il richiamato principio di economicità costringere l'amministrazione ad elaborare dati, che non ha ritenuto di utilizzare per il perseguimento del fine di interesse generale, solo per soddisfare la pretesa conoscitiva del singolo.

Ai fini della tutela della salute pubblica e del mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e di assistenza, l'articolo 4 del decreto legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni nella legge 28 maggio 2021, n. 76, non richiede la previa elaborazione dei dati relativi agli eventi avversi conseguenti alla somministrazione dei vaccini, per i quali si pone l'ulteriore problema dell'accertamento del nesso eziologico, né tantomeno la predisposizione di peculiari protocolli per la gestione del rischio sanitario e della sicurezza dei locali nei quali si realizza la somministrazione dei vaccini.

Deve perciò negarsi che le ricorrenti vantino il diritto di accedere ai documenti indicati sotto le lettere c) ed l) delle rispettive istanze.

Deve inoltre qualificarsi come esplorativa e pretestuosa l'istanza di accesso agli atti organizzativi della campagna vaccinale, nella parte in cui indicano <<in quale misura vi sia la possibilità che

sia somministrato, in luogo del farmaco, una sostanza inerte c.d. placebo>>, in quanto la somministrazione del placebo deve ritenersi preclusa e vietata, siccome contrastante con il fine primario di tutela della salute pubblica che la disciplina emergenziale, mediante l'imposizione di un obbligo vaccinale settoriale, ha inteso perseguire in tempi ristretti.

6. L'articolo 4, comma 1, del decreto legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni nella legge 28 maggio 2021, n. 76, dispone che <<*la vaccinazione è somministrata nel rispetto delle indicazioni fornite dalle regioni...*>>.

Le ricorrenti, nella qualità di destinatarie dell'obbligo vaccinale imposto agli esercenti le professioni sanitarie ed agli operatori di interesse sanitario, vantano dunque un interesse diretto concreto ed attuale alla conoscenza dei documenti che contengono le indicazioni fornite dalla Regione Lombardia per l'attuazione del piano vaccinale, di cui l'ATS è destinataria e detentrica.

Deve dunque riconoscersi il diritto delle ricorrenti ad accedere:

- a) alle indicazioni fornite dalla Regione Lombardia in relazione alla somministrazione della vaccinazione, in quanto, incidendo sulle modalità di somministrazione dei vaccini, assurgono a parametri di riferimento per la formazione del consenso informato al trattamento sanitario;
- b) alle linee guida e ai documenti contenenti gli elementi che dispensano dall'obbligo vaccinale, verosimilmente detenuti dall'organo preposto all'organizzazione dei centri vaccinali, in quanto la previa conoscenza delle specifiche condizioni cliniche in essi individuate è utile alle ricorrenti per l'eventuale predisposizione della documentazione attestante la loro sussistenza;
- c) al modulo integrale per la raccolta del consenso informato alla somministrazione del vaccino;
- d) ai foglietti illustrativi dei vaccini, la cui somministrazione è stata autorizzata per l'attuazione del piano vaccinale.

A tal proposito, non sfugge al Collegio che le ricorrenti avrebbero potuto agevolmente accedere ai documenti sub c) (documento sub d) dell'istanza) e sub d) (documenti sub e) dell'istanza) scaricandoli rispettivamente dai siti istituzionali del Ministero della Salute e dell'AIFA e che avrebbero potuto ricevere tutte le informazioni sanitarie dai medici vaccinatori o dai medici di medicina generale.

Tuttavia, in attuazione del rapporto di buona fede procedimentale, il Collegio ritiene che l'ATS possa altrettanto agevolmente indicare alle ricorrenti i riferimenti ipertestuali per accedere al modulo integrale per la raccolta del consenso informato alla somministrazione del vaccino ed ai foglietti illustrativi dei vaccini autorizzati per la prevenzione del contagio da Sars-CoV-2.

7. In definitiva, il ricorso deve essere parzialmente accolto e, per l'effetto, deve essere annullato il silenzio rigetto formatosi sulle istanze delle ricorrenti, le quali hanno diritto ad accedere al documento contenente le indicazioni fornite dalla Regione Lombardia all'ATS, in relazione alla somministrazione della vaccinazione, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni nella legge 28 maggio 2021, n. 76, ed ai documenti

contenenti la specificazione delle condizioni cliniche, in astratto individuate come pericolose per la salute dei destinatari dell'obbligo vaccinale.

In attuazione del dovere di buona fede procedimentale, l'ATS dovrà altresì rendere accessibili alle ricorrenti il modulo integrale per la raccolta del consenso informato alla somministrazione del vaccino ed i foglietti illustrativi dei vaccini autorizzati per la prevenzione del contagio da Sars-CoV-2, anche mediante l'indicazione degli indirizzi dei siti istituzionali sui quali sono pubblicati. L'ATS dovrà pertanto trasmettere alle ricorrenti, entro il termine di trenta (30) giorni, decorrente dalla comunicazione della presente sentenza o dalla sua comunicazione, ove anteriore, i documenti sopra indicati, anche per via telematica, come dalle stesse espressamente richiesto, e mediante l'indicazione dei riferimenti ipertestuali dei siti istituzionali sui quali i documenti risultano pubblicati.

8. L'accoglimento solo parziale del ricorso giustifica la integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Sezione prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente, nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, ordina all'ATS - Agenzia di tutela della salute -OMISSIS- di esibire alle ricorrenti i documenti indicati al paragrafo 7 della motivazione, con le modalità ivi specificate, entro il termine di giorni trenta (30) dalla comunicazione della presente sentenza o dalla sua notificazione, se anteriore.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Vista la richiesta delle ricorrenti e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Mauro Gatti, Consigliere

Rosanna Perilli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Rosanna Perilli

IL PRESIDENTE
Domenico Giordano

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.