

N. 05099/2013 REG.PROV.COLL.
N. 04113/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4113 del 2013, proposto da:

[REDACTED], rappresentata e difesa dall'Avv. Angelo Scavone, con domicilio eletto presso la Segreteria della III Sezione del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

contro

Azienda Sanitaria Provinciale di Vibo Valentia, in persona del Direttore Generale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Marco Talarico, con domicilio eletto presso l'Avv. Mario Salerni in Roma, viale Carso, 23;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CALABRIA - CATANZARO :SEZIONE I n. 00207/2013, resa tra le parti, concernente il silenzio serbato sull'istanza di accesso ai documenti dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Vibo Valentia

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Sanitaria Provinciale

di Vibo Valentia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2013 il Cons. Massimiliano Noccelli e uditi per le parti l'Avv. Scavone e l'Avv. Pungì su delega dell'Avv. Talarico;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. **Maria Teresa La Torre** presentava, in data 25.5.2012, un'istanza di accesso agli atti presso l'Azienda Sanitaria Provinciale di Vibo Valentia per prendere visione ed estrarre copia della documentazione necessaria al fine di valutare se il comportamento dei sanitari, intervenuti per il soccorso d'urgenza al fratello **Domenico La Torre** in data 18.8.2010, fosse stato improntato alla massima diligenza, prudenza e perizia professionale, o se fosse stato immune da colpa in relazione al decesso avvenuto in circostanze improvvise, tali da richiedere un approfondito esame dell'intervento sanitario stesso.

2. Sull'assunto che l'Azienda Sanitaria Provinciale non avesse soddisfatto tale istanza, tenendo un comportamento ostruzionistico, **Maria Teresa La Torre** proponeva ricorso, ai sensi dell'art. 22 della l. 241/1990 e dell'art. 116 del d. lgs. 104/2010, avanti al T.A.R. Calabria affinché il giudice si pronunciasse per l'annullamento del silenzio nel frattempo formatosi sull'istanza di accesso.

3. La ricorrente, in particolare, domandava l'ostensione dei seguenti documenti:

a) le relazioni (c.d. *report*) della Centrale Operativa in relazione all'intervento di emergenza effettuato il 18.8.2010, dalle quali risultassero l'orario di allertamento, l'orario di partenza dell'autoambulanza, nonché

l'orario di arrivo sul luogo dell'intervento;

b) il protocollo operativo ovvero le linee guida per gli interventi di emergenza del servizio c.d. 118 del Servizio Sanitario della Regione Calabria;

3) i protocolli relativi alle modalità di conservazione di dati, dei tracciati e delle registrazioni inerenti agli interventi del suddetto servizio del 118;

4) i protocolli ovvero le linee guida per gli interventi di urgenza di rianimazione cardio-polmonare conseguente all'arresto cardiaco in ambiente extraospedaliero;

5) il tracciato dell'elettrocardiogramma praticato in data 18.8.2010 sul paziente deceduto e di ogni altro esame o intervento clinico-sanitario effettuato in tale circostanza.

4. Nel corso del giudizio di primo grado l'Amministrazione resistente, costituitasi, depositava documentazione afferente all'istanza.

5. Il T.A.R. Calabria, con la sentenza n. 207 del 22.2.2013, rilevava che la richiesta di accesso, presentata dalla ricorrente, risultava essere stata ottemperata dall'Amministrazione intimata, in parte, prima della notificazione del ricorso e, in parte, dopo la proposizione del ricorso stesso, ritenendola idonea a soddisfare alle istanze di accesso, e pertanto dichiarava in parte improcedibile e in parte infondata la domanda di ostensione proposta da **[REDACTED]**

6. Avverso tale sentenza ha proposto appello **[REDACTED]** lamentando che il T.A.R., mal valutando la documentazione esibita, l'avrebbe erroneamente ritenuta idonea a soddisfare l'istanza di accesso, e ha chiesto pertanto la riforma della sentenza impugnata, con conseguente accoglimento della domanda *ad exhibendum*.

7. Con memoria depositata il 30.9.2013 si è costituita l'A.S.P. di Vibo Valentia, chiedendo di dichiarare inammissibile, improcedibile e,

comunque, di rigettare l'appello.

8. L'appellante ha depositato l'8.10.2013 una memoria per la camera di consiglio del 10.10.2013 nella quale, dopo aver eccepito la tardiva costituzione dell'Amministrazione appellata, ha insistito per l'accoglimento del gravame.

9. Nella camera di consiglio del 10.10.2013 il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, attesa la contestazione mossa dall'appellante alla costituzione dell'Azienda in questo grado di giudizio, deve rilevarsi che la memoria di costituzione, depositata dall'Amministrazione il 30.9.2013, non può ritenersi tardiva e, quindi, inammissibile, pur contenendo controdeduzioni rispetto all'appello, perché, per costante giurisprudenza di questo Consiglio, il termine di costituzione, previsto dall'art. 46 c.p.a., non è perentorio, ben potendo la parte appellata costituirsi anche oltre detto termine, che ha finalità garantistica e dilatoria (Cons. St., sez. IV, 2.3.2012, n. 1203).

2. Il Collegio non ravvisa, per tale ragione, alcuna violazione del combinato disposto degli artt. 73 e 87, comma 3, c.p.a., in quanto la parte ha diritto a costituirsi, pur tardivamente, senza che gli sia precluso esporre le proprie difese ed eccezioni a confutazione dell'avversario gravame, al di là dell'inesatto *nomen* ("repliche") nell'intestazione della propria memoria, con il solo limite, certamente rilevante, ora previsto dall'art. 101, comma 2, c.p.a. per le questioni dichiarate assorbite o non esaminate dal primo giudice.

3. L'appello, ciò premesso, va respinto.

4. La giurisprudenza di questo Consiglio è costante nell'affermare che la domanda di accesso deve riferirsi a specifici documenti e non può,

pertanto, comportare la necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 20.5.2004, n. 3271; Cons. St., sez. VI, 10.4.2003, n. 1925; Cons. St., sez. V, 1.6.1998, n. 718).

5. L'ostensione degli atti, altresì, non può essere uno strumento di controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione ovvero del gestore di pubblico servizio nei cui confronti l'accesso viene esercitato (Cons. St., sez. IV, 29.4.2002, n. 2283; C. Stato, sez. VI, 17.3.2000, n. 1414).

6. Nel caso di specie non vi è dubbio che l'ostensione dei protocolli, richiesto dalla ricorrente, configuri una richiesta che non ha ad oggetto la specifica vicenda che ha riguardato il defunto fratello, ma l'osservanza, da parte dell'Azienda Sanitaria appellata, dei generali criteri operativi del 118 previsti per la Regione Calabria, le modalità di conservazione dei dati dei tracciati e delle registrazioni, le linee guida interne utilizzate in caso di rianimazione cardio-polmonare per arresto cardiaco extra-ospedaliero.

7. In questo modo, però, l'interesse della ricorrente non è più quello di sapere *che cosa* sia successo nella specifica vicenda, purtroppo conclusasi con l'*exitus* del congiunto, bensì *come* l'Azienda Sanitaria operi, generalmente, in rapporto a determinati eventi. Sicché la richiesta, per la sua genericità, diviene un modo per esercitare un ampio controllo sull'operato dell'Azienda, finendo per richiedere all'Amministrazione non di fornire informazioni in suo possesso, ma di dare spiegazioni, se non giustificazioni, circa il proprio *modus operandi*, anche mediante l'elaborazione di dati molteplici, innumerevoli e complessi.

8. Anche volendo prescindere da tali assorbenti rilievi, ove si esamini la documentazione che l'Amministrazione ha fornito, questa ha comunque

dato, seppur in parte tardivamente, soddisfazione alla richiesta, fornendo persino delucidazioni circa i protocolli seguiti.

8.1. Non coglie perciò nel segno la censura dell'appellante (p. 9 del ricorso), secondo cui il Direttore del SUEM, nell'evadere la sua richiesta, avrebbe fatto semplice rinvio alle norme regolamentari (rispettivamente al d.P.R. 27.3.1992 e al D.M. 15.5.1992 per gli interventi di emergenza del "118", nonché alle linee guida IRC per gli interventi di urgenza di rianimazione cardio-polmonare), senza fornire la prova che il recepimento di tali norme e linee guida siano stati resi vincolanti per i sanitari della Azienda di Vibo Valentia.

8.2. Si tratta, infatti, di censura che attiene al *modus operandi* dell'Azienda, da farsi valere, se del caso, in appropriata e diversa sede, non certo nell'ambito di un giudizio volto ad ottenere documenti in possesso dell'Amministrazione.

8.3. Quanto alle registrazioni del c.d. *Dispatch* e, cioè, del sistema di intervista telefonica che ogni operatore del 118 effettua per individuare il luogo, valutare il tipo, e scegliere il mezzo di soccorso, sulla cui essenzialità tanto insiste l'appellante, nel suo ricorso, quanto la perizia di parte redatta dal dott. Cimino (pp. 2-3), deve qui rilevarsi che esse non sono state oggetto, nello specifico e nominativamente, dell'originaria istanza di accesso né del ricorso promosso in prime cure, entrambi genericamente formulati sul punto, ma solo di richiesta successiva e, cioè, in conseguenza della nota del Direttore del SUEM dell'11.11.2012, che sottolineava l'esistenza del relativo supporto magnetico, a dimostrazione non solo del carattere *in parte qua* esplorativo dell'istanza, formulata in modo generico, ma anche della sua non centrale importanza nell'ottica della stessa istante, che ometteva di richiederla fin dall'inizio.

8.4. Se anche si voglia prescindere da tale rilievo, dirimente per la conseguente inammissibilità della richiesta documentale *in parte qua*, resta comunque il dato inoppugnabile, ben sottolineato dal giudice di prime cure, che non può richiedersi all'Amministrazione l'elaborazione di dati, dovendosi qui ribadire, al riguardo, che il rimedio dell'accesso non può essere utilizzato per indurre o costringere l'Amministrazione a formare atti nuovi, rispetto ai documenti amministrativi già esistenti, ovvero a compiere un'attività di elaborazione di dati e documenti, potendo essere invocato esclusivamente al fine di ottenere il rilascio di copie di documenti *già formati e materialmente esistenti presso gli archivi dell'Amministrazione* (Cons. St., sez. IV, 30.11.2010, n. 8359).

8.5. Così non è tuttavia, per il *Dispacht*, né può richiedersi all'amministrazione di formare un documento nuovo, peraltro, come detto, non richiesto sin dall'origine espressamente, con rielaborazione dei dati contenuti sul supporto informatico o magnetico.

8.6. Riguardo, infine, la striscia "ECG", fornita dall'Azienda Sanitaria, la circostanza che il tracciato elettrocardiografico, acquisito agli atti, riporti scritto a penna e non a caratteri termoimpressi dal macchinario ECG stesso il nome del paziente e la data di esecuzione, non recando alcuna indicazione riguardo l'ora di esecuzione e la durata della stessa, può essere ascritta, al più, ad una carenza organizzativa o ad una negligenza dell'Azienda, per l'eventuale inadeguatezza dei suoi macchinari o per l'eventuale imperizia dei suoi sanitari, ma non ad una mancata evasione della richiesta, non potendo l'Azienda disconoscere, se non incorrendo in una evidente contraddizione o, addirittura, in una falsità penalmente perseguibile, che il tracciato osteso in copia all'odierna appellante sia riconducibile a quello effettivamente eseguito sul di lei fratello.

9. Ne deriva, in conclusione, che la documentazione prodotta

dall'Amministrazione appellata, come ha correttamente ritenuto il giudice di prime cure, appare sufficiente ed idonea a soddisfare le richieste dell'odierna appellante, le cui censure si appuntano su aspetti e profili, talvolta inerenti alla condotta dei sanitari intervenuti o, talaltra, ai protocolli dell'Azienda, che esulano dai limiti nell'ambito dei quali è esercitabile e consentito il diritto all'accesso.

10. L'appello, in conclusione, deve essere rigettato.

11. Considerata la peculiare complessità della vicenda, comunque, sussistono le ragioni previste dall'art. 26 c.p.a. e dall'art. 92, comma secondo, c.p.c., per compensare interamente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa interamente tra le parti le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Angelica Dell'Utri, Consigliere

Hadrian Simonetti, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/10/2013

IL SEGRETARIO

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