Cons. Stato, Sez. VI, Sent., (data ud. 05/06/2025) 06/06/2025, n. 4929

ATTI AMMINISTRATIVI › In genere

AGRICOLTURA › Aiuti e benefici

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2659 del 2025, proposto da Argea Sardegna - Agenzia Regionale per la Gestione ed Erogazione degli Aiuti in Agricoltura, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Cuccuru, Marcello Serra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

G.S., G.S., rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Paolo Satta, Franco Tului, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

L.P.S., non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) n. 00239/2025, resa tra le parti, per l'annullamento e/o il superamento del sostanziale diniego, o comunque della risposta non pienamente safisfattoria, risultante dalla nota ARGEA prot. (...) del 15.11.2024, spedita e ricevuta via e-mail in pari data (doc. 1), con la quale ARGEA ha dato riscontro all'istanza di accesso delle odierne ricorrenti e degli altri comproprietari finalizzata all'ottenimento di quanto segue: "... accedere al fascicolo aziendale del predetto Sig. L.P.S. per conseguire copia della documentazione ovvero la relativa attestazione riguardante: a. tutti i fondi dal medesimo indicati, le relative superfici ed i titoli contrattuali che ne giustifichino la disponibilità ed il possesso; b. il tipo di coltivazione che in ciascuno dei fondi si afferma praticata dal 2015 ad oggi; c. la natura e l'entità dei contributi ed aiuti a qualsiasi titolo richiesti ed incassati a decorrere dal 2015 " (doc. 2; istanza di accesso 19.9.2024); - l'accertamento e la declaratoria del diritto delle attuali ricorrenti all'accesso al fascicolo aziendale del Sig. L.P.S. ed al rilascio di copia della documentazione suddetta; - la condanna dell'ARGEA al rilascio di quanto sopra.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di G.S. e di G.S.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati C.N. in sostituzione dell'avv. Marcello Serra.

Viste le conclusioni delle parti come da verbale.;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con l'appello in esame l'odierna parte appellante impugnava la sentenza n. 239 del 2024 nella parte in cui il Tar Sardegna ha accolto il ricorso originario, proposto dalla stessa parte al fine di ottenere l'annullamento del sostanziale diniego risultante dalla nota ARGEA prot. (...) del 15.11.2024, con la quale l'agenzia regionale ha dato riscontro all'istanza di accesso delle odierne parti appellate e degli altri comproprietari, finalizzata all'ottenimento di quanto segue: "accedere al fascicolo aziendale del predetto Sig. L.P.S. per conseguire copia della documentazione ovvero la relativa attestazione riguardante: a. tutti i fondi dal medesimo indicati, le relative superfici ed i titoli contrattuali che ne giustifichino la disponibilità ed il possesso; b. il tipo di coltivazione che in ciascuno dei fondi si afferma praticata dal 2015 ad oggi; c. la natura e l'entità dei contributi ed aiuti a qualsiasi titolo richiesti ed incassati a decorrere dal 2015 (istanza di accesso 19.9.2024); - l'accertamento e la declaratoria del diritto delle attuali ricorrenti all'accesso al fascicolo aziendale del Sig. L.P.S. ed al rilascio di copia della documentazione suddetta".

2. All'esito del giudizio di prime cure, il Tar dichiarava la cessazione della materia del contendere relativamente alla domanda di accesso ai titoli di conduzione dei fondi da parte del controinteressato e accoglieva, per il resto, la domanda di accesso, con il conseguente annullamento in parte qua degli atti impugnati e la condanna di ARGEA a concedere alle ricorrenti accesso (visione e copia) a tutta la documentazione amministrativa relativa ai contributi percepiti dal sig. L.P.S. sui fondi di cui le ricorrenti dichiarano di essere comproprietarie.

3. La parte appellante, nel ricostruire in fatto e in diritto la vicenda, con il presente gravame deduceva l'erroneità della sentenza Tar nella parte di accoglimento, proponendo i seguenti motivi di appello:

- error in iudicando, violazione del principio "ad impossibilia nemo tenetur", in quanto i contributi sono gestiti mediante l'applicazione di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata a livello

informatico centrale presso il Sistema integrato di gestione e controllo;

- error in iudicando, violazione ed errata applicazione degli artt. 22 e 24 della L. 6 agosto 1990, n. 241, dei regolamenti comunitari in materia di sostegno al comparto dell'agricoltura;

- violazione dell'art. 112 c.p.c., ultrapetizione.

Si costituivano in giudizio le parti originarie ricorrenti, chiedendo il rigetto del gravame.

4. Alla camera di consiglio del 5 giugno 2025 la causa passava in decisione.

5. La presente controversia ha ad oggetto la sussistenza del diritto di accesso azionato dalle odierne parti appellate in relazione ai la natura e l'entità dei contributi ed aiuti a qualsiasi titolo richiesti ed incassati a decorrere dal 2015.

6. Le parti originarie ricorrenti agivano nella qualità di comproprietarie di una serie di fondi in a.D.C.D.S., tutti identificati, e di avere appreso, a seguito della scomparsa del coerede P.S., che su tali fondi avanza diritti in qualità di asserito affittuario il Sig. L.P.S..

In termini di interesse all'azionato accesso, le parti evidenziavano il loro interesse ad acquisire la documentazione relativa ai contributi ottenuti dal sig. L.P.S. evidenziando di avere intenzione di citarlo in giudizio per il risarcimento dei danni che avrebbe loro cagionato con l'illegittima conduzione dei fondi di loro proprietà.

7. Il Tar accoglieva il ricorso. Nel condividere la sussistenza del prospettato interesse, evidenziava che tra le voci risarcitorie invocabili nella prefigurata sede giurisdizionale civilistica ben può figurare il danno da lucro cessante, consistente nella mancata percezione di contributi connessi alla conduzione dei fondi in discussione, essendo tali contributi stati percepiti dal soggetto occupante invece che dalle

ricorrenti; inoltre, veniva esclusa rilevanza al diniego del titolare dei dati (il controinteressato L.P.S.), il quale non dispone di alcun "diritto di veto" tale da impedire tout court l'accesso, per cui, nel bilanciamento degli interessi contrapposti, l'amministrazione resistente avrebbe dovuto tenere conto del fatto che i dati richiesti sono di natura patrimoniale, come tali non rientranti in nessuna delle categorie di dati soggetta a tutela normativa rafforzata, con prevalenza dell'accesso difensivo azionato.

8. Con il primo motivo di appello l'agenzia regionale contesta l'impossibilità di ottenere i dati richiesti, in quanto i contributi sono gestiti mediante l'applicazione di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata a livello informatico centrale presso il Sistema integrato di gestione e controllo; l'unico sistema per poter estrapolare tali dati sarebbe quello di incaricare il Raggruppamento temporaneo di imprese (R.) formato da L. S.p.A., A., Green Aus e DXC che gestisce il SIAN per conto dell'Organismo pagatore e che procederebbe all'elaborazione dietro pagamento di un compenso.

8.1 Il motivo è infondato.

8.2 L'agenzia odierna appellante ha competenza primaria nella materia oggetto della presente controversia.

La stessa infatti risulta essere espressamente "riconosciuta per l'esercizio delle funzioni di Organismo Pagatore dei fondi agricoli comunitari F. e F., ai sensi e per gli effetti della normativa comunitaria in materia di riconoscimento degli organismi pagatori, con riferimento ai Regolamenti delegati nn° 907/2014 e 908/2014 della Commissione Europea sugli Organismi Pagatori, la gestione finanziaria, la gestione dei conti, le cauzioni e la trasparenza".

In particolare, l'agenzia attualmente, svolge una serie di funzioni normativamente elencate, fra cui: la "raccolta, gestione e istruttoria delle domande di aiuto/pagamento dei fondi agricoli comunitari F. e domande di pagamento dei fondi agricoli comunitari F. per l'autorizzazione dei relativi pagamenti, fissando gli importi da erogare ai richiedenti, conformemente alla normativa comunitaria"; "attività ispettive e di controllo degli aiuti dei fondi agricoli comunitari F. e F."; "gestione attraverso la ricezione, l'autorizzazione, la liquidazione e il controllo amministrativo delle domande di aiuto inoltrate dall'imprese agricole e ittiche in ambito regionale".

8.3 A fronte di tali pacifiche competenze, l'eventuale sussistenza di elementi presso altre amministrazioni non può costituire oggetto di diniego.

8.3.1 Costituisce principio generale quello ricavabile dall'art. 18 L. n. 241 del 1990, a mente del quale "I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti".

8.3.2 In tale ottica, la materiale indisponibilità di un atto amministrativo è preclusiva dell'accoglimento della domanda di accesso unicamente nell'ipotesi nella quale la competenza, e la relativa disponibilità dei documenti oggetto dell'istanza di accesso, sia stata trasferita ad altro Ente successivamente alla formazione degli atti.

8.4 Nel caso di specie, se per un verso l'agenzia ha la diretta competenza alla gestione ed al pagamento dei contributi oggetto dell'istanza di accesso, per un altro verso le eventuali difficoltà pratiche di acquisizione non possono ostare all'esercizio dell'accertato diritto di accesso; gli eventuali costi necessari per la riproduzione dei dati saranno a carico della parte istante.

8.5 L'agenzia - come sopra anticipato - rileva che i contributi sono valutati mediante l'applicazione di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata a livello informatico centrale presso il Sistema integrato di gestione e controllo e che l'unico sistema per poter estrapolare tali dati sarebbe quello di incaricare il Raggruppamento temporaneo di imprese (R.) formato da L. S.p.A., A., Green Aus e DXC che gestisce il SIAN per conto dell'Organismo pagatore e che procederebbe all'elaborazione dietro

pagamento di un compenso.

8.6 Se a quest'ultimo proposito va ribadito che la materiale acquisizione dei dati costituisce compito dell'agenzia, in quanto rientrante nelle funzioni sopra riassunte e che l'eventuale rimborso del costo di riproduzione fa capo a parte istante (come da principio generale ex art. 25 comma 1 L. n. 241 del 1990), in relazione alla gestione algoritmica dei contributi vanno ribaditi gli ornai consolidati principi vigenti.

9. In proposito, la giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472) e la successiva evoluzione normativa (cfr. ad es. art. 30 D.Lgs. n. 36 del 2023) hanno evidenziato come l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale (dagli algoritmi al c.d. machine learning, compreso ogni meccanismo rientrante nella attuale nozione di AI, su cui cfr. da ultimo le "guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation EU 2024/1689", ex artt. 3 e 96 dello stesso regolamento), da intendersi quale modulo procedimentale per lo svolgimento dell'attività autoritativa in modalità più efficienti, si accompagna ad una serie di principi ermeneutici ed applicativi tesi a garantire l'operatività del sistema e la tutela dei diritti e degli interessi coinvolti.

9.1 Assumono rilievo primario i principi in tema di conoscibilità e comprensibilità, non esclusività della decisione algoritmica, non discriminazione algoritmica.

Il primo si sostanzia nella considerazione per cui ogni operatore economico ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino e, in tal caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata.

Il secondo si sostanzia nella considerazione per cui comunque esiste nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata.

Il terzo si sostanzia nella considerazione per cui il titolare mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici.

9.2 Orbene, alla luce dei tali principi non sono opponibili - a maggior ragione nei confronti di un diritto quale quello all'accesso agli atti amministrativi, costituente una articolazione fondamentale del principio di trasparenza - le difficoltà conoscitive derivanti dall'utilizzo, nell'esercizio dell'attività amministrativa, di algoritmi interamente gestiti in forma automatizzata.

Pertanto non può condividersi, per contrasto con i principi sopra riassunti, quanto dedotto con il primo motivo di appello, in quanto l'amministrazione dotata di competenza primaria nella materia della gestione e del pagamento dei contributi oggetto dell'istanza, non può trincerarsi dietro la non conoscibilità dei meccanismi informatici di gestione.

10. In relazione al secondo motivo di appello, l'interesse azionato dalle parti originarie ricorrenti e riconosciuto dal Tar sussiste nei relativi presupposti, sia in termini di nesso strumentale rispetto ai dati richiesti, sia in termini di accesso difensivo.

10.1 A quest'ultimo riguardo, in tale ottica si è espressa l'Adunanza plenaria, a mente della quale, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento per il quale si chiede l'accesso e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990, la p.a. detentrice del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell' art. 116 cod. proc. amm. non devono svolgere 'ex ante' alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione (cfr. ad es. Consiglio di Stato ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4).

10.2 Orbene, nel caso di specie sia l'istanza sia la sentenza impugnata hanno ben evidenziato l'interesse concreto ed attuale a conoscere elementi specifici concernenti i fondi agricoli oggetto di probabile contenzioso fra le parti private.

In tale contesto, va condivisa la considerazione per cui le parti richiedenti l'accesso hanno con chiarezza esplicato l'interesse ad acquisire la documentazione relativa ai contributi ottenuti dall'originario controinteressato, a fronte della prospettata azione giudiziaria civile per il risarcimento dei danni che lo stesso soggetto avrebbe loro cagionato con l'illegittima conduzione dei fondi di loro proprietà; in proposito, con chiarezza i Giudici di prime cure hanno chiarito che "tra le voci risarcitorie invocabili nella prefigurata sede giurisdizionale civilistica ben può figurare il danno da lucro cessante, nel caso di specie consistente nella mancata percezione di contributi connessi alla conduzione dei fondi in discussione, essendo tali contributi stati percepiti dal soggetto occupante invece che dalle ricorrenti, il che pone evidenzia chiaramente l'interesse delle stesse a ottenere accesso alla relativa documentazione, proprio per poter quantificare tale voce di danno e formulare la relativa domanda in sede giurisdizionale civilistica".

11. Analoghe considerazioni vanno svolte in ordine al terzo ed ultimo motivo di appello, dedotto in termini di presunta ultrapetizione.

11.1 Invero, l'affermazione posta a base della deduzione per cui "l'unica ragione addotta dalle richiedenti è stata la necessità di conoscere "la capacità lavorativa" del controinteressato", appare smentita dall'esame della stessa originaria istanza di accesso (sub doc. n. 2 del fascicolo di primo grado) e dal successivo ricorso, accolto dal Tar.

11.2 Nell'istanza di accesso infatti, conformemente a quanto poi statuito dal Tar, le parti istanti hanno richiesto la documentazione indicata all'espresso dichiarato fine, così testualmente indicato: "di voler agire in giudizio nei confronti del predetto per conseguire il rilascio dei fondi su descritti ed il risarcimento dei danni derivanti dal mancato godimento degli stessi; - ai fini dell'azione giudiziale che intendono promuovere hanno interesse diretto, concreto ed attuale in quanto a tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, ad accedere al fascicolo aziendale del predetto Sig. L.P.S. per conseguire copia della documentazione ovvero la relativa attestazione riguardante: a. tutti i fondi dal medesimo indicati, le relative superfici ed i titoli contrattuali che ne giustifichino la disponibilità ed il possesso; b. il tipo di coltivazione che in ciascuno dei fondi si afferma praticata dal 2015 ad oggi; c. la natura e l' entità dei contributi ed aiuti a qualsiasi titolo richiesti ed incassati a decorrere dal 2015".

11.3 Peraltro, la deduzione oltre che infondata risulta contraddittoria rispetto al comportamento della stessa agenzia appellante, la quale ha accolto in parte qua l'istanza, fornendo una parte rilevante della documentazione richiesta, come accertato dal Tar con la declaratoria in parte qua della cessazione della materia del contendere.

12. L'appello va pertanto respinto.

Le spese del presente grado di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti delle parti costituite; nulla per le spese nei confronti della parte non costituita.

P.Q.M.

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

Condanna parte appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio in favore delle parti appellate costituite, liquidate in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori dovuti per legge. Nulla per le spese nei confronti della parte non costituita.

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

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Lorenzo Cordi', Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere