



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 Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8166 del 2021, proposto da Franco Picchi, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Mandoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Fondazione Enpam - Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Piazza e Francesca De Napoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Angelo Piazza in Roma, piazza San Bernado 101;
Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Bnp Paribas, Jpmorgan Chase Bank Na, non costituiti in giudizio;
Intesa Sanpaolo S.p.A., rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio

eletto presso il suo studio in Roma, via di Ripetta 142;

per l'annullamento

del provvedimento della Fondazione E.N.P.A.M. del 11.05.2021 di diniego dell'accesso ai documenti amministrativi e dell'accesso civico generalizzato richiesti da parte del ricorrente Franco Picchi con l'istanza del 11.04.2021, e della decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi del 28.06.2021, notificata via PEC al ricorrente in pari data, che ha dichiarato inammissibile il ricorso ad essa presentato contro il provvedimento di diniego predetto.

Per la declaratoria del diritto del ricorrente ad accedere ai seguenti documenti ed informazioni e del conseguente ordine di esibizione:

- L'accordo transattivo stipulato da Fondazione ENPAM con Banca IntesaSanPaolo ed gli altri eventuali accordi transattivi stipulati con altre banche e Advisors relativi al processo presso il Tribunale di Milano, Sez. VI Rg n. 39547/2015.
- Gli atti, le delibere e i documenti ENPAM che hanno autorizzato tali accordi.
- Gli eventuali pareri legali e finanziari richiamati e/o recepiti negli atti/delibere autorizzativi e transattivi.
- Gli atti e le delibere del CdA ENPAM che hanno trattato proposte transattive interlocutorie con tutte le parti processuali (sia ricevute da ENPAM che proposte da ENPAM), con gli eventuali pareri legali e finanziari richiamati e/o recepiti.
- Gli atti e le delibere della sequenza procedimentale che ha determinato l'atto di citazione relativo al processo in oggetto, con gli eventuali altri pareri legali e finanziari in essi richiamati e/o recepiti.
- Il dettaglio delle singole parcelle pagate da ENPAM ad avvocati e consulenti riguardanti tutte le fasi del processo e delle successive transazioni.
- Dal Manuale delle procedure ENPAM, la procedura "Vendita Titoli Strutturati";
- Il documento JP Morgan (presumibilmente datato maggio 2016) che aveva valutato nel suo complesso una nota oggetto del recente accordo transattivo (XS0254468019 CORSAIR FINANCE SPI ROTATOR ON S&P FUNDS ON A

STATIC PORTFOLIO NOTE 20/02/2029) €206.253.700.

- La documentazione valutativa di ENPAM (in accordo con la procedura “vendita di titoli strutturati”) relativa alla nota suddetta nel suo complesso, elaborata prima della vendita a JP Morgan effettuata il 13 maggio 2016.

- La delibera di vendita della nota suddetta, con i documenti e le valutazioni in essa richiamate o recepite.

-Quanti e quali altri processi iniziati da ENPAM dal 2012 e relativi agli investimenti in titoli strutturati (sia CDO che altri) siano in atto o siano terminati con transazioni.

-Il dettaglio per singolo processo dell' importo delle transazioni;

-Il dettaglio per singolo processo delle iniziali richieste per danni;

-Il dettaglio per singolo processo delle parcelle pagate da ENPAM ad avvocati e consulenti riguardanti tutte le fasi del processo e delle successive transazioni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Fondazione Enpam - Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza dei Medici e degli Odontoiatri e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Intesa Sanpaolo S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2022 il dott. Roberto Vitanza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente è medico odontoiatra iscritto alla Fondazione ENPAM.

In data 11 aprile 2021 il predetto ha inviato alla resistente una istanza di accesso documentale e di accesso civico generalizzato.

L'istanza di accesso riguardava l'ostensione della documentazione afferente alle transazioni concluse da ENPAM con le controinteressate per la definizione della

vicenda processuale azionata innanzi al Tribunale di Milano ed alla conseguente perdita patrimoniale dell'ENPAM.

Il ricorrente ha chiesto di acquisire:

- 1) l'accordo transattivo stipulato da Fondazione ENPAM con Banca IntesaSanPaolo ed gli altri eventuali accordi transattivi stipulati con altre banche e Advisors relativi al processo presso il Tribunale di Milano, Sez. VI, Rg n. 39547/2015;
- 2) gli atti, le delibere e i documenti ENPAM che hanno autorizzato tali accordi;
- 3) gli eventuali pareri legali e finanziari richiamati e/o recepiti negli atti/delibere autorizzativi e transattivi;
- 4) gli atti e le delibere del CdA ENPAM che hanno trattato proposte transattive interlocutorie con tutte le parti processuali (sia ricevute da ENPAM che proposte da ENPAM), con gli eventuali pareri legali e finanziari richiamati e/o recepiti;
- 5) gli atti e le delibere della sequenza procedimentale che ha determinato l'atto di citazione relativo al processo in oggetto, con gli eventuali altri pareri legali e finanziari in essi richiamati e/o recepiti;
- 6) il dettaglio delle singole parcelle pagate da ENPAM ad avvocati e consulenti riguardanti tutte le fasi del processo e delle successive transazioni;
- 7) dal Manuale delle procedure ENPAM, la procedura "Vendita Titoli Strutturati";
- 8) il documento JP Morgan (presumibilmente datato maggio 2016) che aveva valutato nel suo complesso una nota oggetto del recente accordo transattivo (XS0254468019 CORSAIR FINANCE SPI ROTATOR ON S&P FUNDS ON A STATIC PORTFOLIO NOTE 20/02/2029) €206.253.700,
- 9) la documentazione valutativa di ENPAM (in accordo con la procedura "vendita di titoli strutturati") relativa alla nota suddetta nel suo complesso, elaborata prima della vendita a JP Morgan effettuata il 13 maggio 2016,
- 10) la delibera di vendita della nota suddetta, con i documenti e le valutazioni in essa richiamate o recepite;
- 11) quanti e quali altri processi iniziati da ENPAM dal 2012 e relativi agli investimenti in titoli strutturati (sia CDO che altri) siano in atto o siano terminati

con transazioni;

12) il dettaglio per singolo processo dell' importo delle transazioni;

13) il dettaglio per singolo processo delle iniziali richieste per danni;

14) il dettaglio per singolo processo delle parcelle pagate da ENPAM ad avvocati e consulenti riguardanti tutte le fasi del processo e delle successive transazioni.

Si deve premettere che la vicenda finanziaria che ha visto coinvolta la resistente principia dalla negoziazione, nell'anno 2005, di alcuni prodotti finanziari complessi denominati "JP Morgan 69.000.000" e "JP Morgan 5.000.000", nonché la successiva "permuta", avvenuta nel 2006, di tali prodotti con altri analoghi denominati "CLN Corsair 74.000.000".

L'ENPAM, in relazione a tali operazioni, ha attivato, innanzi al Tribunale di Milano, l'azione giudiziaria di accertamento e condanna per la responsabilità contrattuale e extracontrattuale conseguente a tale attività finanziaria, evocando in giudizio gli istituti bancari JPMorgan, Intesa San Paolo e BNP Paribas, e, quantificando il danno, asseritamente patito, in 222 milioni di euro per operazioni su titoli.

Con una contraria azione la stessa resistente è stata citata in giudizio da Cortal Consors S.A., poi incorporata da BNP Paribas.

L'ENPAM, ha proposto alla JPMorgan, una transazione per 55 milioni € più 2 milioni € per spese e costi legali (all.7 del foliaro di parte ricorrente).

La banca ha rifiutato la proposta.

Successivamente, si è addivenuto all'accordo tra ENPAM e le controparti, per cui il danno originariamente reclamato veniva quantificato, rispettivamente in:

- € 25.729.734 per JPMorgan, € 1.510.133 per BNP Paribas ed € 1.410.133 con Intesa San Paolo.

E' altresì opportuno premettere che per tale vicenda è stato attivato un procedimento penale nei confronti dei responsabili dell'Ente, nonché un'azione per la responsabilità contabile definita con la sentenza n. 644/2021 della Corte dei

Conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio che ha condannato un consigliere del CdA ed il direttore generale dell'Enpam a risarcire il danno erariale cagionato ad EMPAM, dopo che la Corte di Cassazione aveva respinto il ricorso per il difetto di giurisdizione del giudice contabile (Cass. Sez. un. . civ.,ord. n. 7645/2020).

Questi gli antefatti.

L'ENPAM, con nota 11 maggio 2021, ha negato l'accesso per cui è causa, sostenendo che: *“non si evincono gli elementi essenziali di potenziale lesione dei Suoi diritti/interessi legittimi” e che la documentazione richiesta, benché riferibile “da un lato, ad uno specifico investimento, dall'altro ad una pluralità di informazioni”, era un tentativo di svolgere un controllo indistinto e generalizzato sull'operato della Fondazione”*.

In data 5 giugno 2021, l'attuale ricorrente ha presentato richiesta di riesame alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

La stessa, in data 28 giugno 2021, ha comunicato l'inammissibilità del ricorso, poiché l'istanza *“per come formulata e per la mole della documentazione richiesta appare volta ad effettuare un controllo generalizzato sull'operato dell'ente”*.

Avverso il riportato diniego, in uno con l'annullamento del conseguente provvedimento, ha reagito il ricorrente con l'azione giudiziaria oggetto del presente scrutinio.

Nel ricorso si sono costituite l'EMPAM, la Presidenza del Consiglio e la controinteressata Intesa Sanpaolo S.p.A.

Alla camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

La resistente, con la memoria in atti del 29 dicembre 2021, ha precisato e ribadito che il diniego all'istanza di accesso avanzata dall'iscritto è stata adottata in quanto la stessa ha costituito un tentativo di svolgere un controllo indistinto e generalizzato

dell'operato della Fondazione, nonché per il fatto che la documentazione e le informazioni richieste sono coperte da stringenti clausole di riservatezza sottoscritte dalle controparti interessate e tra le controparti stesse.

Inoltre la resistente ha eccepito la natura privatistica della fondazione che svolge attività di previdenza ed assistenza in favore dei professionisti iscritti e, quindi, rende applicabili le norme di diritto comune e, pertanto, oltre che lo Statuto, il d. lgs. n. 509/1994 ed il codice civile ai quali lo Statuto rinvia per quanto dallo stesso non espressamente disciplinato.

La tesi non può essere condivisa.

Il D.Lgs. n. 509/1994 *“Attuazione della delega conferita dall’art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 , in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza”* ha trasformato tali Enti in Fondazioni di diritto privato.

Contestualmente ha sottoposto tali fondazioni alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero dell’Economia e delle Finanze e al controllo della Corte dei Conti.

Non solo.

La natura pubblica dell’attività svolta, anche dell’ENPAM , emerge proprio dagli artt. 2 e 3 del citato D.Lgs. n. 509/1994 (Cass. Sez. Un. civ.,ord. n. 7645/2020 cit.).

Con la seconda eccezione la parte resistente ha sostenuto che l’accesso civico generalizzato deve riguardare esclusivamente l’attività di pubblico interesse che sia svolta dal soggetto di diritto privato.

Nel caso di specie, a dire della resistente, unico interesse tutelato è quello alla corresponsione del trattamento previdenziale e assistenziale maturato, in uno con la natura riservata dei documenti di cui si è chiesto l’accesso.

Anche tali argomenti non possono essere condivisi per le ragioni di seguito rassegnate.

La controinteressata Banca Intesa San Paolo, nella memoria in atti, ha sostenuto il

difetto di interesse del ricorrente e la genericità dell'istanza di accesso.

I medesimi argomenti sono stati spesi, in buona sostanza, dall'avvocatura erariale che, peraltro, a sostegno della tesi prospettata, ha riportato un recente arresto del giudice amministrativo (Tar Lazio-Roma, n. 2147 del 22 febbraio 2021, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 8333/2021).

Tale giurisprudenza non risulta conferente alla vicenda in esame.

La vicenda scrutinata ha riguardato l'istanza avanzata da un'associazione ed afferiva all'attività di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia.

Ciò detto, le tesi della resistente e della controinteressata sopra riportate non possono essere condivise in relazione, sia allo status dell'istante, iscritto all'ENPAM, che in relazione al fatto che l'avanzata richiesta è stata veicolata attraverso l'accesso civico generalizzato a mente dell'articolo 5, comma 2, D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

L'art. 5, comma 2, del citato D.lgs, recita: *"Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis"*.

Il successivo terzo comma statuisce: *"L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non e' sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente..."*.

Ebbene, l'accesso civico, per il suo esercizio, non necessita di alcuna particolare motivazione e può essere esercitato da chiunque senza limitazione.

Lo stesso può essere rigettato nelle sole ipotesi, esplicitate espressamente nell'art. 5 bis del D.lgs citato, che, nel caso di specie, non si conformano ai documenti richiesti.

Conseguentemente il Collegio, intende dare continuità alla giurisprudenza del

T.A.R. Lazio-Roma, accogliendo il ricorso ed ordinando alla parte resistente di ostendere i documenti richiesti ad eccezione delle *“relazioni, appunti, informative, ecc. che non hanno assunto natura provvedimento nè si sono trasfusi in atti ufficiali, neppure in fase istruttoria, poiché tali atti ... attengono ad una fase preparatoria delle decisioni e riguardano l'attività di referto dell'Amministrazione diretta al vertice politico per consentirgli l'adozione dei conseguenti atti di indirizzo politico-amministrativo”* (Tar Lazio-Roma, sent. n. 3598/2018), a cui deve aggiungersi la corrispondenza tra la resistente ed i legali.

In particolare, deve essere ordinato l'accesso ai documenti richiesti ed indicati ai numeri: 1, 2, 4 (con riferimento delibere del CdA ENPAM che hanno trattato proposte transattive interlocutorie), 5 (con riferimento alle sole delibere della sequenza procedimentale che ha determinato l'atto di citazione), 7, 8, 9, 10, 12, 13 dell'istanza e sopra riportati.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto ordina l'ostensione dei documenti nei termini di cui in motivazione.

Condanna le parti resistenti e la controinteressata, in solido, al pagamento delle spese di lite che, a mente del DM n. 55/2014, complessivamente quantifica in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre IVA, CPA e spese generali, nonché alla restituzione del contributo unificato come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Roberto Vitanza, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Vitanza

IL PRESIDENTE
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO