

TAR di Roma sul diritto di accesso e all'informazione ambientale

L'accesso all'informazione ambientale può essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse; tuttavia, la richiesta non solo non deve essere formulata in termini eccessivamente generici, ma deve essere specificamente individuata con riferimento alle matrici ambientali ovvero ai fattori o alle misure di cui all'art. 2 del D.Lgs n. 195/05

(Nel caso di specie, il Collegio ha evidenziato i dati riguardanti gli investimenti effettuati dal gestore dell'impianto di trattamento non attengono né allo stato degli elementi dell'ambiente né ai fattori che possono incidere sui predetti elementi, riguardando i costi sostenuti dall'imprenditore costituenti, a loro volta, i parametri da considerare ai fini della determinazione dell'ammontare della tariffa di accesso all'impianto da parte dei comuni conferenti i rifiuti per le operazioni di trattamento preliminari al conferimento finale in discarica.

Inoltre, ha precisato il Collegio, i documenti racchiudenti tali costi e spese non costituiscono misure od attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente indicati dall'art.2 del D.Lgs n. 195/05, né racchiudono analisi costi benefici essendo queste ultime un complesso di procedure e regole che forniscono un supporto informativo ai Decisori degli Enti pubblici: ciò al fine di identificare, valutare e confrontare i vantaggi e gli svantaggi di un dato investimento nell'Ente. Dunque tale analisi costi-benefici non può identificarsi con i parametri richiamati, che costituiscono la base, non per effettuare un investimento a cura dell'Ente ma, per determinare il prezzo "imposto" ai fini dell'accesso all'impianto della contro interessata).

Il diritto all'informazione ambientale, che costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza, non può essere esercitato a fini genericamente ispettivi, e non dà luogo ad una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio, essendo piuttosto finalizzato al conseguimento di un autonomo bene della vita qual è quello alla conoscenza dell'attività amministrativa per consentire alla pubblica amministrazione di adottare un "giusto" provvedimento che postula la completa conoscenza di tutti gli interessi in gioco, anche quelli privati, onde limitare quanto più possibile i sacrifici loro imposti.

Il diritto di accesso non può essere utilizzato come strumento per un mero generico e generalizzato controllo esplorativo sull'azione amministrativa per verificare la possibilità di eventuali, future lesive di interessi privati, né può essere configurato come un particolare tipo di azione popolare

.N. 09486/2012 REG.PROV.COLL.

N. 05315/2012 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 il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5315 del 2012, proposto da:

Soc Indeco Srl, rappresentato e difeso dagli avv. Riccardo Montanaro, Francesco Guido Romanelli, con domicilio eletto in Roma, via Cosseria, 5;

contro

Regione Lazio, rappresentato e difeso dall'avv. Elisa Caprio e con la stessa elettivamente domiciliata in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

nei confronti di

Soc Rida Ambiente Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Fonderico, con domicilio eletto in Roma, via della Tecnica, 183/185;

per l'annullamento

rigetto istanza di accesso ai documenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e della Rida Ambiente Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2012 il dott. Pietro Morabito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che con l'actio ad exhibendum, introduttiva dell'odierno giudizio, la società ricorrente – che gestisce una discarica per Rsu e speciali assimilabili in Comune di LT - si è gravata avverso la determinazione in data 24.5.2012 con cui l'amministrazione regionale ha respinto l'istanza di accesso "ai sensi e per gli effetti della legge n.241/1990" - azionata dalla medesima società e volta al prelievo dei "documenti in base ai quali è stata stabilita la tariffa di accesso all'impianto di trattamento rifiuti gestito in Aprilia.... dalla soc. Rida

ambiente s.r.l." "al fine di verificare la congruenza dei parametri applicati per la fissazione di detta tariffa, in considerazione dell'incidenza della stessa produce sull'assetto del sistema di gestione dei rifiuti in provincia di Latina, di cui la richiedente e parte diretta in qualità di titolare di un impianto di smaltimento finale";

Considerato che l'opposto diniego è stato imperniato, in sintesi, sulle seguenti ragioni motive:

- i documenti oggetto dell'accesso ineriscono ai costi sostenuti dal gestore dell'impianto di trattamento che costituiscono la base per la determinazione della tariffa di accesso dei rifiuti al predetto impianto;
- la tariffa in questione costituisce l'importo che i comuni conferenti i rifiuti pagano al gestore dell'impianto di trattamento sulla base dei costi sostenuti da quest'ultimo;
- la tariffa costituisce un prezzo imposto che attiene alla fase di gestione dei rifiuti interessante i comuni conferenti e l'impianto di trattamento e non investe il diverso segmento, di interesse della parte istante, riguardante la fase di smaltimento dei rifiuti;
- la circostanza che l'istante gestisca un impianto di smaltimento facente parte del sistema di gestione dei rifiuti della provincia di Latina non la rende, ex sé, titolare di un interesse diretto, concreto ed attuale, richiesto dall'art.22 della legge nr.241 del 1990, quale presupposto legittimante il consenso all'invocato accesso;

Considerato che, con il ricorso in epigrafe - in seno al quale l'istante ha meglio evidenziato il proprio interesse all'accesso ai documenti de quibus rimarcando che l'impianto della contro interessata, essendo destinato a ricevere i rifiuti raccolti dai comuni per la sottoposizione al trattamento previsto, determina una riduzione dei rifiuti avviati al proprio impianto per lo smaltimento finale riducendo, di conseguenza, i propri introiti economici - l'Ind.Eco s.r.l. ha lamentato, in primo luogo, il contrasto della determinazione regionale avversata con le disposizioni del d.lgs n.195/2005 in materia di informazione ambientale; con altra e residua censura ha poi contestato l'assunta (da parte regionale) carenza di un proprio interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso agli atti concernenti la gestione dell'impianto di trattamento della contro interessata ribadendo che quest'ultima, collocandosi in una posizione intermedia nel sistema di gestione dei rifiuti, "determina una riduzione del quantitativo di rifiuti da avviare nella discarica Ind.Eco e, conseguentemente, una riduzione dei relativi introiti";

Considerato che tanto la resistente amministrazione regionale quanto la ditta contro interessata hanno, con rispettiva memoria, contestato le deduzioni avversarie proponendone la reiezione;

Viste le ulteriori memorie depositate dalle parti, ricorrente e contro interessata, e tenuto conto che nelle stesse si accenna ad una serie di elementi di fatto che attestano un evidente rapporto di conflittualità tra le parti ma che si rivelano di rilievo marginale ai fini della definizione dell'odierno contenzioso;

Considerato, con riferimento al primo mezzo di gravame:

- che, ai sensi dell'art. 2 del D. Lgs. 19 ottobre 2005, n. 195, per informazione ambientale si intende qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, le energie, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi;

- che, sebbene l'accesso all'informazione ambientale possa essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse (che è da considerare in re ipsa per ciascun essere umano o ente che lo rappresenti o ne sia emanazione, ai sensi dell'art. 3 comma 1, del predetto decreto legislativo), la richiesta non solo non deve essere formulata in termini eccessivamente generici (C.d.S., sez. VI, 16 febbraio 2011, n. 996), ma deve essere specificamente individuata con riferimento alle matrici ambientali ovvero ai fattori di cui al citato punto 2) o alle misure di cui al predetto punto 3) del citato articolo 2 del D. Lgs. 19 ottobre 2005, n. 195 (C.d.S., sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6339);

- che l'istanza di accesso avanzata è stata presentata originariamente come semplice istanza di accesso ai sensi della legge n.241 del 1990 legata ad un interesse economico

imprenditoriale, sicché non può mutare, come accaduto nel caso di specie, qualificazione in sede giurisdizionale (cfr., sul principio, Cons.St. n.6339/2009 cit.);

- che, in ogni caso, i dati riguardanti gli investimenti effettuati dal gestore dell'impianto di trattamento (e quindi i dati diversi da quelli resi noti con la pubblicazione dei titoli autorizzatori menzionati nell'istanza di accesso) non attengono né allo stato degli elementi dell'ambiente (sopra citati) né ai fattori (anch'essi sopra citati) che possono incidere sui predetti elementi, riguardando i costi sostenuti dall'imprenditore costituenti, a loro volta, i parametri da considerare ai fini della determinazione dell'ammontare della tariffa di accesso all'impianto da parte dei comuni conferenti i rifiuti per le operazioni di trattamento preliminari al conferimento finale in discarica. Inoltre i documenti racchiudenti tali costi e spese non costituiscono misure od attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente indicati dall'art.2 (id est: non comportano un aumento od una diminuzione dei rifiuti prodotti né si riflettono sullo stato degli elementi dell'ambiente), né racchiudono analisi costi benefici essendo queste ultime un complesso di procedure e regole che forniscono un supporto informativo ai Decisori degli Enti pubblici: ciò al fine di identificare, valutare e confrontare i vantaggi e gli svantaggi di un dato investimento nell'Ente. Dunque tale analisi costi-benefici non può identificarsi con i parametri sopra richiamati che costituiscono la base, non per effettuare un investimento a cura dell'Ente ma, per determinare il prezzo "imposto" ai fini dell'accesso all'impianto della contro interessata;

- che la giurisprudenza in materia ha escluso l'utilizzo del diritto all'informazione ambientale a fini genericamente ispettivi (ved. Cons. St. n.816/2003) precisando che tale principio, formatosi con riguardo al d.lgs. n.39 del 1997 (che disciplinava l'accesso alle informazioni ambientali) è applicabile anche nella vigenza del d.lgs. n.195 del 2005 che definisce l'accesso all'informazione ambientale "in termini sostanzialmente analoghi a quelli del d.lgs. n.39 del 1997" (cfr. Cons. St. n. 5705/2004); per l'effetto ha disconosciuto l'accesso in fattispecie in cui un'associazione ambientale aveva chiesto elementi circa l'attività di repressione dell'abusivismo edilizio svolta dal comune "senza neanche affermare che nel territorio di quest'ultimo si siano verificati episodi di abusivismo" e ha giudicato la richiesta di accesso "non finalizzata alla protezione di un'area le cui condizioni ambientali rischiano dei pregiudizi ma ad un mero sindacato ispettivo sull'attività del comune" (cfr. Cons.St.VI[^], sentt. nn. 668, 669 e 670 del 2007); nonché (ha disconosciuto l'accesso ambientale) con riguardo alla richiesta di ostensione dei bilanci consuntivi di un Ente parco che costituiscono meri strumenti contabili e finanziari [ved.

anche Tar Pescara 11.4.2007, n.450: che ha escluso che rientri nel diritto all'informazione ambientale l'accesso ai verbali di una gara d'appalto indetta per la realizzazione di un'opera pubblica, in quanto l'informazione ambientale attiene allo stato dell'ambiente nonché ai fattori che vi possono incidere ma non agli atti di una gara che attengono al momento procedimentale contrattuale di aggiudicazione dell'appalto; Tar Pescara: 18.11.2006, n.714: che ha escluso pertenga al diritto all'informazione ambientale la richiesta di informazioni in ordine alla manutenzione dei canili ed al fenomeno del randagismo; (in senso conforme, Tar Bari, II, n.2533 e n. 265 del 2006); Tar Catania, I[^], 11.1.2006, n.11: che ha statuito che la disciplina di accesso agli atti in materia ambientale trova applicazione solo se il ricorrente specifichi l'attinenza dei documenti richiesti agli elementi costitutivi della nozione di ambiente; Tar Lazio, I[^] quater, n.2980 del 2006 che ha escluso rientri nel concetto di informazione ambientale la richiesta di accesso ai documenti afferenti l'elenco dei rapporti comunicati dagli ufficiali ed agenti di p.g. riguardanti opere e lottizzazioni abusive e riguardanti l'elenco delle ordinanze di sospensione comunali. (conf. Nn.2981 e 2988 del 2006)];

Considerato con riferimento al secondo e residuo mezzo di gravame:

- che, come risulta dal tenore letterale del secondo comma dell'art.22 della legge n.241 del 1990, il diritto di accesso costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza (in tal senso, ex multis, anche C.d.S., sez. V, 25 settembre 2006, n. 5636; sez. VI, 14 dicembre 2004, n. 8062);

- che la giurisprudenza ha più volte evidenziato che esso non dà luogo ad una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio (C.d.S., sez. VI, 12 aprile 2005, n. 1680), essendo piuttosto finalizzato al conseguimento di un autonomo bene della vita (indipendente non solo dalla sorte del processo principale nel quale venga fatta valere l'anzidetta situazione, ma anche dall'eventuale inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti, potrebbe proporre, C.d.S., sez. IV, 28 settembre 2010, n.7183; sez. V, 23 febbraio 2010, n. 1067; sez. VI, 16 febbraio 2010, n. 857), qual è quello alla conoscenza dell'attività amministrativa per consentire alla pubblica amministrazione di adottare un "giusto" provvedimento che postula la completa conoscenza (ai fini della corretta valutazione e comparazione) di tutti gli interessi in gioco, anche quelli privati, onde limitare quanto più possibile i sacrifici loro imposti (C.d.S., sez. IV, 13 ottobre 2010, n. 7486); in tale prospettiva è stato sottolineato che il diritto di

accesso non può essere utilizzato come strumento per un mero generico e generalizzato controllo esplorativo sull'azione amministrativa per verificare la possibilità di eventuali, future lesive di interessi privati (C.d.S., sez. IV, 15 novembre 2004, n. 7412; sez. VI, 6 luglio 2010, n. 4297), né può essere configurato come un particolare tipo di azione popolare (C.d.S., sez. V, 7 settembre 2004, n. 5873; sez. IV, 15 settembre 2010, n. 6899);

- che l'art.22 comma 1, lett. b) della legge n.241 del 1990, così come sostituito dall'art.15 della legge n.15 del 2005, identifica gli interessati all'accesso in coloro "che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso"; interesse che, come richiede il d.P.R. n.184 del 2006, va specificato e, ove occorra, comprovato, atteso, come già evidenziato, che "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni" ex art.24 comma 3 della legge n.241 del 1990 (come modificato dall'art.16 della legge n.15 del 2005);

- che la giurisprudenza ha inoltre chiarito con riguardo alle innovazioni apportate alla legge n.241/1990:

a) che la novella del 2000 non ritiene più sufficiente (come nel vecchio Ordinamento) la titolarità di un "interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" (art.1 d.P.R. n.352 del 1992), da "specificare ed, ove occorra, comprovare" (art.3 cit.d.P.R.) da parte dell'interessato all'accesso, prescrivendo, quale ulteriore qualificazione dell'interesse in argomento, la sua attualità (oltre che la sua corrispondenza ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso);

b) che in forza di tale novella non appare più consentito che il titolo legittimante all'esercizio del diritto strumentale di accesso consista anche in posizioni di interesse non attuali (o almeno non rilevabili con immediatezza) ma che possono concretizzarsi e specificarsi proprio a seguito ed in forza degli elementi di conoscenza acquisibili attraverso l'iter procedimentale previsto dal Legislatore (cfr., in termini, Tar Lazio, I[^], sent. n.14106 del 2006; sent. n.4155 del 2007).

Che, nel caso di specie, l'interesse all'accesso che anima il ricorrente, oltre a non essere un genuino interesse ambientale come qualificato dal d.lgs n.195/2005, risponde a finalità dichiaratamente economico patrimoniali; e cioè è volto, attraverso un controllo dell'operato regionale, ad acquisire ipotetici elementi valutativi per proprie eventuali iniziative imprenditoriali con ciò rivelandosi di mero fatto [id est: non corrispondente ad

una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso in quanto, come noto, la vigente normativa, nazionale e comunitaria, vieta lo smaltimento in discarica dei rifiuti se non previo trattamento e recupero; ne segue che il recupero dei RSU (curato dalla ditta contro interessata) non può configurarsi come attività in concorrenza con quella di smaltimento (curata dalla ricorrente) dei rifiuti in discarica e che il maggior o minore importo della tariffa di recupero (rispetto a quella di smaltimento in discarica) non può ritenersi idoneo ad orientare i Comuni a indirizzare i Rifiuti prodotti in una direzione piuttosto che nell'altra] e certamente recessivo rispetto all'opposto interesse alla tutela della riservatezza vantato dalla contro interessata;

Che, per quanto sopra rassegnato, il ricorso è infondato e deve essere respinto;

Che le spese di lite seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo:

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), respinge il ricorso in epigrafe.

Condanna la parte soccombente al pagamento delle spese di lite che liquida in €1000,00 a beneficio della resistente amministrazione ed €1000,00 a beneficio della parte contro interessata.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente FF, Estensore

Roberto Proietti, Consigliere

Antonella Mangia, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/11/2012

IL SEGRETARIO

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

