

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6304 del 2009, proposto da:

BUZZI UNICEM S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Mario Sanino, dall'Avv. Claudio Vivani e dall'Avv. Alessandro Licci Marini, con domicilio eletto presso lo Studio dell'Avv. Mario Sanino sito in Roma, Viale Parioli n. 180;

contro

- Presidenza del Consiglio dei Ministri,
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
- Ministero dello Sviluppo Economico,
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
- Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
- Regione Siciliana,
- Commissario Delegato per l'Emergenza Bonifiche e per la Tutela delle Acque in Sicilia, - Istituto Superiore di Sanita',
- ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale
- Autorita' Portuale di Augusta in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;
- Provincia Regionale di Siracusa,
- Comune di Siracusa,
- Comune di Melilli,
- Consorzio della Provincia di Siracusa per la Zona Sud dell'Area di Sviluppo Industriale della Sicilia Orientale,
- Sub Commissario per la Bonifica dei Siti Contaminati,
- Vice Commissario Delegato per l'Emergenza Bonifiche e per la Tutela delle Acque in Sicilia,
- Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Siracusa,
- Consorzio per le Aree di Sviluppo Industriale (ASI) di Siracusa,
- Apat,
- Arpa Sicilia,
- Capitaneria di Porto di Siracusa,
- Ispesl,

- Comune di Augusta,
- Comune di Priolo Gargallo,
- Azienda Sanitaria Locale N. 8 di Siracusa,
- Soc Sviluppo Italia Spa;
- Commissario Delegato per L'Emergenza Rifiuti e per la Tutela delle Acque in Sicilia, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

- DOW ITALIA S.r.l., DOW ITALIA DIVISIONE COMMERCIALE S.r.l., SOGESID S.p.a., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

- del diniego implicito formatosi sull'istanza di accesso presentata in data 14 maggio 2009 dalla ricorrente al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed alla Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, volta ad ottenere la visione e l'acquisizione di copia dei documenti relativi al procedimento di approvazione dell'Accordo di Programma relativo agli "Interventi di riqualificazione ambientale funzionali alla reindustrializzazione e infrastrutturazione delle aree comprese nel Sito di Interesse Nazionale di Priolo" stipulato in data 7 novembre 2008 e relativo Atto Modificativo ;

E PER OTTENERE

- l'accertamento del diritto della società ricorrente alla esibizione, anche mediante rilascio di copia, della documentazione richiesta;
- la conseguente condanna del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a consentire l'accesso alla richiesta documentazione;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero dello Sviluppo Economico, - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, della Regione Siciliana, del Commissario Delegato per l'Emergenza Bonifiche e per la Tutela delle Acque in Sicilia, dell'Istituto Superiore di Sanita', dell'ISPRA, dell'Autorita' Portuale di Augusta;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2010 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Espone in fatto la società odierna ricorrente – operante nel settore della produzione di cemento, di calcestruzzo e di prodotti affini – di essere titolare dell'impianto di produzione di cemento Cementeria di Augusta, sito all'interno del Sito di Interesse Nazionale di Priolo, che ricomprende acque marine e fondali caratterizzati da differenziati livelli di contaminazione, in relazione al quale è stato avviato un procedimento di bonifica attraverso conferenze di servizi decisorie e istruttorie, in base alle quali, a partire dalla conferenza di servizi del 21 luglio 2007, sono stati imposti obblighi di bonifica a carico di

tutte le imprese operanti nel SIN tramite pontili, senza alcun accertamento in ordine alla relativa responsabilità quanto alla contaminazione.

Nel precisare la società ricorrente di aver presentato ricorsi avverso gli atti pregiudizievoli della propria posizione e nel rappresentare come non sia alla stessa imputabile l'inquinamento del sito, espone di essere venuta a conoscenza, tramite nota dell'8 maggio 2009 della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, dell'intervenuta adozione, in data 7 novembre 2008, di un Accordo di Programma fra soggetti pubblici, finalizzato alla realizzazione della messa in sicurezza d'emergenza e successiva bonifica del sito, del quale, con apposita istanza del 14 maggio 2009 ha chiesto il rilascio di copia.

Successivamente alla pubblicazione del testo di tale accordo sul sito del Ministero dell'Ambiente, la ricorrente ha avuto conoscenza dell'adozione di un nuovo accordo, novativo del primo, recante "Atto modificativo dell'Accordo di Programma del 7 novembre 2008 – Interventi di riqualificazione ambientale funzionali alla reindustrializzazione e infrastrutturazione delle aree comprese nel Sito di Interesse Nazionale di Priolo" stipulato in data 5 marzo 2009, gravati con ricorso giurisdizionale. Con riferimento all'istanza di accesso presentata in data 14 maggio 2009, precisa parte ricorrente che la stessa ha ad oggetto la visione e l'estrazione di copia dei seguenti atti:

- la versione definitivamente sottoscritta dell'Accordo di Programma inerente gli "Interventi di riqualificazione ambientale funzionali alla reindustrializzazione e infrastrutturazione delle aree comprese nel Sito di Interesse Nazionale di Priolo" che ha completato l'iter amministrativo presso la Corte dei Conti, gli atti e documenti presupposti, connessi e conseguenti al suddetto Accordo, ivi compresi gli atti decisori e quelli inerenti l'istruttoria procedimentale adottati da ciascuna Amministrazione firmataria, tra cui i decreti ministeriali di approvazione e di determinazione a stipulare l'Accordo e gli atti preparatori;
- l'Accordo di Programma nella versione definitivamente sottoscritta e risultante dalla conclusione dell'iter amministrativo di registrazione presso la Corte dei Conti;
- gli atti e i documenti presupposti, connessi e conseguenti all'Accordo, ivi compresi gli atti decisori di determinazione a stipulare l'Accordo, gli atti finali di approvazione e quelli inerenti l'istruttoria procedimentale di ciascuna Amministrazione firmataria;
- gli atti tecnici relativi all'Accordo, ivi compresi quelli inerenti gli interventi programmati, la fattibilità e la copertura economico-finanziaria degli stessi, l'importo ambientale delle opere previste;
- gli eventuali rilievi della Corte dei Conti;
- gli atti relativi all'istruttoria esperita.

Decorsi più di trenta giorni dalla presentazione della richiesta di accesso, parte ricorrente ha quindi impugnato il diniego implicito formatosi sull'istanza per effetto del silenzio, articolando, a sostegno dell'azione, i seguenti motivi di censura:

1 – Violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990; Violazione e falsa applicazione dell'art. 24 della legge n. 241 del 1990; Violazione del principio di trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione e del principio di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione; Violazione dell'art. 2 del D.P.R. n. 184 del 2006.

Nell'illustrare la disciplina di riferimento di cui assume l'intervenuta violazione, afferma parte ricorrente di aver adeguatamente motivato e dimostrato in ordine alla sussistenza del proprio interesse concreto, attuale e diretto alla conoscenza degli atti cui si riferisce l'istanza di accesso implicitamente rigettata, ricollegando la propria posizione legittimante al coinvolgimento nella procedura di caratterizzazione, bonifica e ripristino ambientale del Sito di Priolo, sottolineando la strumentalità della conoscenza della richiesta documentazione alla tutela dei propri diritti ed interessi, avuto anche riguardo all'impugnazione pendente avverso l'Accordo di Programma ed il relativo Atto Modificativo.

Evidenzia, altresì, parte ricorrente come l'interesse all'accesso alla richiesta documentazione si radichi in ragione delle specifiche previsioni contenute nell'Accordo di Programma e nell'Atto Modificativo, in base alle quali sono ritenuti responsabili ed obbligati alla bonifica tutti i soggetti titolari di aree industriali collocate all'interno del Sito, e non solo i soggetti responsabili della contaminazione, stabilendo una sorta di esecuzione in danno nei confronti dei soggetti che non intendano aderire all'Accordo di Programma, con conseguente grave pregiudizio per la ricorrente.

2 – Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del D.Lgs. n. 195 del 2005; Violazione del principio di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione e del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione sotto altro profilo.

Invoca parte ricorrente, a sostegno dell'azione, il diritto di accesso all'informazione ambientale come previsto dall'art. 3 del D.Lgs. n. 195 del 2005, inerendo la richiesta documentazione a problematiche di carattere ambientale in quanto avente ad oggetto interventi di bonifica e messa in sicurezza di un Sito di Interesse Nazionale fortemente contaminato.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni in epigrafe indicate con formula di rito.

Alla Camera di Consiglio del 15 dicembre 2010 la causa è stata chiamata e trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

Con il ricorso in esame è proposta azione volta ad ottenere l'annullamento del diniego implicito formatosi sull'istanza presentata dalla società ricorrente avente ad oggetto la richiesta di accesso, tramite visione ed estrazione di copia, alla documentazione inerente l'Accordo di Programma ed il relativo Atto Modificativo inerenti gli "Interventi di riqualificazione ambientale funzionali alla reindustrializzazione e infrastrutturazione delle aree comprese nel Sito di Interesse Nazionale di Priolo", nel cui ambito è collocato un impianto di produzione di cemento di proprietà della ricorrente Chiede, altresì, parte ricorrente l'accertamento del proprio diritto ad ottenere la richiesta documentazione e la conseguente condanna del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a consentirne l'accesso mediante visione ed estrazione di copia.

Il ricorso, per le considerazioni che si andranno ad illustrare, è fondato e va accolto.

Sussiste innanzitutto, nella fattispecie in esame, il presupposto legittimante il riconoscimento del diritto di accesso alla documentazione amministrativa costituito dalla titolarità, in capo all'istante, di un interesse qualificato, diretto, attuale e concreto alla conoscenza della richiesta documentazione, in funzione della tutela (non necessariamente giudiziaria) della propria posizione soggettiva.

Ed infatti, la società ricorrente, in quanto proprietaria di aree collocate nel Sito di Interesse Nazionale di Priolo, interessato dagli interventi di bonifica, conseguenti alla sua contaminazione, previsti dall'Accordo di Programma e dal relativo Atto Modificativo, è direttamente coinvolta nel procedimento di bonifica e di ripristino ambientale del Sito, posto che sulla base delle previsioni contenute nei citati atti sono ritenuti responsabili ed obbligati alla bonifica tutti i soggetti titolari di aree industriali collocate all'interno del Sito, e non solo i soggetti responsabili della contaminazione, con previsione di una sorta di esecuzione in danno nei confronti dei soggetti che non intendano aderire all'Accordo di Programma. Rispetto a tale posizione soggettiva legittimante l'accesso, come radicata in ragione del titolo proprietario della ricorrente di aree interessate dall'intervento di bonifica cui i richiesti documenti si riferiscono, la conoscenza degli atti cui lo stesso è rivolto si presenta strettamente funzionale per la tutela e la difesa dei diritti e degli interessi della ricorrente stessa, in quanto direttamente coinvolti dalle previsioni contenute negli atti di cui è chiesto l'accesso.

Strumentalità rispetto alla quale recede la pur evidenziata, da parte ricorrente, pendenza di un giudizio impugnatorio avverso l'Accordo di Programma e l'Atto Modificativo cui la richiesta di accesso si riferisce, dovendo in proposito rilevarsi che il diritto di accesso, e quindi alla trasparenza dell'azione amministrativa, costituisce situazione attiva meritevole di autonoma protezione indipendentemente dalla pendenza e dall'oggetto di una controversia giurisdizionale, non costituendo il diritto di accesso una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio, essendo in realtà diretto al conseguimento di un autonomo bene della vita, così che la domanda giudiziale tesa ad ottenere l'accesso ai documenti è indipendente non solo dalla sorte del processo principale nel quale venga fatta valere l'anzidetta situazione, ma anche dall'eventuale infondatezza od inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti, potrebbe proporre (ex plurimis, da ultimo: Consiglio Stato, Sez. V, 23 febbraio 2010, n. 1067).

Sussiste, quindi, nella fattispecie in esame, l'interesse diretto, concreto ed attuale della società ricorrente, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata a determinati documenti, a prenderne visione ed estrarne copia, conformemente alla nuova formulazione del diritto di accesso, di cui agli art. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990, novellata dalla legge n. 15 del 2005, che garantisce tale diritto a tutti coloro che versino nella descritta situazione.

Stante il rilevato – e motivato da parte ricorrente - collegamento tra la documentazione oggetto della richiesta di accesso con la situazione giuridicamente tutelata di cui la ricorrente è portatrice, il diritto di accesso, nel delicato equilibrio tra le esigenze di tutela di situazioni giuridicamente tutelate ed eventuali esigenze di riservatezza dei terzi, deve ritenersi prevalente, anche in ragione della attinenza della documentazione richiesta a problematiche di carattere ambientale, rispetto alle quali trova applicazione l'art. 3 del D.Lgs. n. 195 del 2005, che peraltro prescinde anche dalla titolarità di uno specifico interesse in capo all'istante.

Sulla base delle considerazioni sopra illustrate va, quindi, ritenuta l'illegittimità del gravato provvedimento implicito di diniego formatosi sull'istanza di accesso avanzata dalla società ricorrente,

a favore della quale va quindi riconosciuto il diritto ad ottenere la visione ed estrarre copia della documentazione indicata nell'istanza di accesso, e segnatamente:

- la versione definitivamente sottoscritta dell'Accordo di Programma inerente gli "Interventi di riqualificazione ambientale funzionali alla reindustrializzazione e infrastrutturazione delle aree comprese nel Sito di Interesse Nazionale di Priolo" che ha completato l'iter amministrativo presso la Corte dei Conti, gli atti e documenti presupposti, connessi e conseguenti al suddetto Accordo, ivi compresi gli atti decisori e quelli inerenti l'istruttoria procedimentale adottati da ciascuna Amministrazione firmataria, tra cui i decreti ministeriali di approvazione e di determinazione a stipulare l'Accordo e gli atti preparatori;
- l'Accordo di Programma nella versione definitivamente sottoscritta e risultante dalla conclusione dell'iter amministrativo di registrazione presso la Corte dei Conti;
- gli atti e i documenti presupposti, connessi e conseguenti all'Accordo, ivi compresi gli atti decisori di determinazione a stipulare l'Accordo, gli atti finali di approvazione e quelli inerenti l'istruttoria procedimentale di ciascuna Amministrazione firmataria;
- gli atti tecnici relativi all'Accordo, ivi compresi quelli inerenti gli interventi programmati, la fattibilità e la copertura economico-finanziaria degli stessi, l'importo ambientale delle opere previste;
- gli eventuali rilievi della Corte dei Conti;
- gli atti relativi all'istruttoria esperita.

Discende, da quanto sin qui illustrato, l'accoglimento del ricorso, con conseguente annullamento del gravato provvedimento implicito di diniego all'accesso alla richiesta documentazione, per l'effetto riconoscendosi il diritto della società ricorrente ad ottenere la visione ed estrarre copia della indicata documentazione ed ordinando al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare intimato di esibire i documenti richiesti e di consentirne l'estrazione di copia, salva la corresponsione del costo di riproduzione, nel termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notifica a cura di parte della presente sentenza.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando sul ricorso N. 6304/2009, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, così statuisce:

- annulla il provvedimento impugnato;
- accerta e dichiara il diritto della società ricorrente all'accesso ai documenti indicati in motivazione;
- ordina al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del legale rappresentante p.t., di esibire (anche mediante estrazione di copia e salva la corresponsione del costo di riproduzione) gli atti richiesti da parte ricorrente nel termine di trenta (30) giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza.

Condanna le Amministrazioni costituite in giudizio, in solido, al pagamento a favore della parte ricorrente delle spese di giudizio, che liquida in complessivi euro 2.000 (duemila).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giovannini, Presidente

Roberto Politi, Consigliere

Elena Stanizzi, Consigliere, Estensore

e DEPOSITATA IN SEGRETERIA

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/01/2011