

Publicato il 01/02/2019

**N. 00106/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 01061/2018 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 la Lombardia**

**sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 1061 del 2018, proposto da EDISON S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti, Wladimiro Troise Mangoni e Mauro Ballerini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Brescia, viale della Stazione n. 37

***contro***

- la Provincia di Mantova, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Eloisa Persegati Ruggerini e Lucia Salemi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Brescia, presso la quale è

domiciliato in Brescia, alla via Santa Caterina n. 6;

***nei confronti***

- SYNDIAL S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

- VERSALIS S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

non costituite in giudizio

***PER L'ACCERTAMENTO***

del diritto ad ottenere l'accesso ed estrarre copia dei documenti richiesti con istanza inoltrata tramite PEC in data 5 ottobre 2018, vale a dire:

I) Rapporto delle Indagini di Caratterizzazione Integrativa svolta nel periodo novembre 2010 - giugno 2011 (Area L);

II) Aggiornamento Analisi di Rischio sito specifica, redatta da AECOM, nel mese di dicembre 2011 (Area L);

III) Progetto di bonifica dell'area Collina – interventi di rimozione dei rifiuti e terreni contaminati, trasmesso da Syndial S.p.A. con nota 12 dicembre 2007, n. 515/2007, agli atti della Provincia di Mantova con protocollo n. 595 del 7/01/2008, autorizzato in via provvisoria con Decreto M.A.T.T.M. 14 giugno 2011, n.1618/TRI /DI/M/B, trasmesso con nota prot. n. 20388/TRI del 22 giugno 2011, agli atti della provincia di Mantova con prot. n. 35634 del 29 giugno 2011;

IV) Progetto di bonifica integrativo per i suoli e la falda sottostanti all'Area Collina”, trasmesso da Syndial S.p.A. con nota prot. n.07/11 del 18 gennaio 2011, agli atti della Provincia di Mantova con prot. n. 3840 del 25/01/2011, esaminato nel corso della CdS del 5/ settembre 2013 e ritenuto “approvabile” dalla stessa, come da

verbale e Decreto M.A.T.T.M. contenente provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive della Conferenza di Servizi Decisoria relativa al Sito di Interesse Nazionale “Laghi di Mantova e Polo Chimico” del 5 settembre 2013, trasmesso con nota prot. 50134/TRI del 2 ottobre 2013, agli atti della Provincia di Mantova con prot. n. 48081 dell’11 ottobre 2013;

V) Progetto di bonifica dell’area R2, trasmesso da Polimeri Europa con nota 20 gennaio 2012, n. DIR./n.48/2012, agli atti della Provincia di Mantova 2 febbraio 2012, n. 4531;

VI) Nota Versalis, 10 luglio 2014, n. DIR 231, agli atti della Provincia n. 329/8/2014 (Area N);

VII) Studio AECOM, gennaio 2011, denominato “Piano di indagine area N”;

VIII) Documento di Foster Wheeler per Polimeri Europa S.p.A. - Stabilimento di Mantova denominato “Piano della caratterizzazione: proposta di indagine per le aree omogenee di proprietà - luglio 2003” (Area N);

IX) Documento Foster Wheeler Environmental Italia denominato “Piano di caratterizzazione ambientale”, trasmesso con nota 30 marzo 2001, n. 213 (Area N);

X) Nota Versalis, 19 marzo 2014, n. 93/2014 “Conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2014 – piano di caratterizzazione dei cumuli di area N”;

XI) Nota Versalis, prot. DIR n. 347/2014, agli atti della Provincia 17 novembre 2014, n. 52081 (Area N);

XII) Nota Versalis, prot. DIR 154/2015, agli atti della Provincia 25 maggio 2015, n. 24557 (Area N);

XIII) Relazione Prof. Baciocchi, aprile 2014 (Area N);

XIV) Interventi di rimozione rifiuti interrati all'interno dello stabilimento di Polimeri Europa S.p.A. in area B+I - trasmesso da Polimeri Europa con nota 30 settembre 2011, DIR296/2011 - acquisita M.A.T.T.M. in data 7 ottobre 2011, n. 30653/TRI/DI;

XV) Progetto operativo di Bonifica Fase 1 – Intervento sui terreni in area B+I – Aecom – Dicembre 2011 – trasmesso il 20 gennaio 2012, con prot. n. 49/2012 e acquisito dal M.A.T.T.M. in data 30 gennaio 2012, n. 2062/TRI/DI;

XVI) Foster Wheeler per Polimeri Europa S.r.l. – Stabilimento di Mantova Piano della Caratterizzazione: Rev. 3.0 Allegato A2 Schede di sicurezza e caratterizzazione rifiuti Corsico – Febbraio 2002 (B+I);

XVII) Foster Wheeler per Polimeri Europa S.r.l. – Stabilimento di Mantova Piano della Caratterizzazione: Rev. 3.0 Allegato A1 Schede di sicurezza e caratterizzazione rifiuti Corsico (MI) - Febbraio 2002;

XVIII) Relazione di Lombardia Risorse, trasmessa agli Enti con nota 24 maggio 1991, n. 565/PES 245/AMI/sc (dimensioni e ubicazione delle “discariche” 12 A e 12 B);

XIX) Progetto di messa in sicurezza delle zone B e I che alla tavola 6 indicava il perimetro della “Impermeabilizzazione con manto argilloso e terreno vegetale”, redatto nel marzo 1992 da ECP Enichem Polimeri;

XX) Piano di caratterizzazione ambientale, trasmesso con nota 30 marzo 2001, n. 213, agli atti della Provincia 2 aprile 2001, n. 18446, redatto da Foster Wheeler Environmental Italia per Enichem stabilimento di Mantova (B+I);

XXI) Documento di approfondimento del Piano di

Caratterizzazione, redatto da Foster Wheeler Environmental Italia per Enichem stabilimento di Mantova, trasmesso con nota 28 settembre 2001, n. 613, agli atti della Provincia 1° ottobre 2001, n. 57185;

XXII) “Piano di monitoraggio ambientale” compreso di cartografia, inviato con nota n. 273/2011, agli atti della Provincia di Mantova 12 settembre, n. 47162 (B+I);

XXIII) Progetto di bonifica denominato “Intervento su terreni in area B+I – dicembre 2011 – limitatamente alla fase di rimozione dei rifiuti e dei riporti misti a scarti; trasmesso da Polimeri Europa nel settembre 2011 con nota 20 gennaio 2012, n. 49/2012, redatto da AECOM per Polimeri Europa e trasmesso con nota 25 settembre 2014, n. 25164/TRI del M.A.T.T.M., agli atti della Provincia di Mantova 2 ottobre 2014, n. 45286;

XXIV) Piano di Caratterizzazione area B+I, redatto da Syndial per conto di Versalis, 19 dicembre 2014, n. 381/14;

XXV) Studio di ricostruzione del 2015 proposto da Syndial relativo alla marcatura dell’origine della contaminazione e per il *fingerprint* isotopico del mercurio;

XXVI) Ulteriori e/o successivi documenti progettuali, ovvero documenti relativi ai risultati e/o proposte di indagini relative all’area L, N, R1 Collina, R2, Basso Mincio.

#### *E LA CONSEGUENTE CONDANNA*

delle Amministrazioni resistenti all’esibizione e al rilascio di copia dei documenti sopra indicati

#### *PREVIO ANNULLAMENTO*

- del provvedimento di diniego della Provincia di Mantova - Area Tutela e Valorizzazione dell’Ambiente, del 26 ottobre 2018, ricevuto

tramite PEC in data 30 ottobre 2018, recante “*Risposta accesso atti della Provincia di Mantova - prot. Provincia n. 40532 del 8/10/2018*”;

- del provvedimento di diniego del M.A.T.T.M. – Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque, del 6 novembre 2018, n. 22025/STA, avente quale oggetto “*S.I.N. di Mantova; Basso Mincio – Istanza di accesso prot. 19760/STA dell’8/10/2018*”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Amministrazione provinciale intimata e del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 il dott. Roberto Politi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Sostiene parte ricorrente l’illegittimità dei dinieghi di accesso alla documentazione detenuta dalla Provincia di Mantova e dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (M.A.T.T.M.), relativa ai procedimenti ambientali di messa in sicurezza e bonifica di alcune (sette) porzioni del Sito di Interesse Nazionale “Laghi di Mantova e Polo Chimico” (“SIN”), in ordine alle quali EDISON è risultata destinataria di talune ordinanze provinciali *ex art. 244 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152*. Evidenzia la parte che la richiesta *de qua* concerne informazioni

ambientali, delle quali deve essere assicurata la massima trasparenza e accessibilità; e che essa è stata, inoltre, individuata dalle Amministrazioni quale responsabile della pretesa contaminazione.

In particolare, a partire dall'ottobre del 2012, la Provincia di Mantova adottava nei confronti di EDISON – quale successore di diversi soggetti giuridici che avevano esercito il Petrolchimico di Mantova nel periodo ricompreso tra il 1957 e il 1989 – plurime ordinanze *ex art.* 244 del Codice dell'Ambiente, che hanno individuato nella Società medesima il soggetto responsabile della contaminazione di alcune porzioni del SIN anzidetto, contestualmente ordinando alla stessa di adempiere a tutte le attività previste dagli artt. 242 e ss. del D.Lgs. 152/2006.

Con ricorsi N.R.G. 12/2013, 5/2014, 1153/2014, 1613/2014, 1614/2014, 782/2015, 632/2016, 581/2017, la Società adiva questo Tribunale, domandando l'annullamento di tali provvedimenti.

Con sentenza n. 802/2018, i ricorsi come sopra proposti, fatta eccezione per il giudizio N.R.G. 782/2015 (relativo all'area denominata "Canale Sisma"), venivano respinti.

Con ricorso notificato in data 22 ottobre 2018, EDISON proponeva appello avverso l'anzidetta pronuncia avanti al Consiglio di Stato, tuttora pendente.

Nell'osservare come i provvedimenti provinciali abbiano imposto ad EDISON:

- di presentare un progetto *“coerente con la documentazione e le progettualità già agli atti del Ministero competente”*
- o, in alternativa, *“di attenersi al progetto elaborato da ARCADIS per conto di Syndial”*
- oppure, ancora, *“di effettuare la bonifica secondo il progetto già*

*approvato”*

evidenzia parte ricorrente di aver rilevato, anche nel corso dei suindicati giudizi, la persistente assenza in atti della documentazione progettuale in esame, con violazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito, giacché solo la conoscenza completa del compendio istruttorio, allo stato nell'esclusiva disponibilità delle controparti, consentirebbe alla stessa la compiuta tutela dei propri legittimi interessi.

Alla luce dei contenuti della pronuncia appellata, la ricorrente si determinava nel senso di proporre, in data 5 ottobre 2018, una nuova istanza, indirizzata sia alla Provincia di Mantova, sia al M.A.T.T.M., per ottenere l'accesso alla documentazione progettuale (studi, piani di caratterizzazione e monitoraggio, progetti di messa in sicurezza, ecc.) relativa alle seguenti aree: B+I, L, N, R1 Collina, R2, Basso Mincio.

Le predette Amministrazioni negavano ancora l'accesso agli atti in esame (che parte ricorrente sostiene essere indispensabili per consentire di ottenere le informazioni complete circa le caratteristiche del sito), fatta eccezione per un numero esiguo di documenti (quattro note di ISPRA) reperibili sul sito internet dell'Amministrazione provinciale.

Mentre la Provincia respingeva le istanze formulate da EDISON, in quanto le richieste riguarderebbero *“prevalentemente atti che non ricadono nella tipologia di documento amministrativo”*, il Ministero, pronunciandosi espressamente sulla sola istanza riguardante l'area del Basso Mincio, negava l'accesso, rilevando:

- la mancata appartenenza alla tipologia di *“documento amministrativo”* dello studio di ricostruzione di cui al punto 5),



proposto da Syndial e relativo alla marcatura dell'origine della contaminazione da mercurio e per il *fingerprint* isotopico del mercurio;

- la genericità della richiesta di cui al punto 6) (ulteriori e/o successivi documenti progettuali, ovvero documenti relativi ai risultati e/o proposte di indagini relative al Basso Mincio), che non consentirebbe di identificare il documento di interesse.

Gli atti, come sopra avversati, sarebbero illegittimi per:

*Violazione degli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990 n. 241, dei principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità dell'azione amministrativa, dei principi del contraddittorio e di partecipazione procedimentale. Violazione del D.P.R. 184/2006. Violazione del decreto legislativo 195/2005. Violazione degli artt. 28 e ss. del Regolamento Provinciale sull'attività amministrativa e sull'accesso agli atti e ai documenti amministrativi della Provincia di Mantova.*

I dinieghi di ostensione sono, ad avviso della ricorrente, illegittimi in quanto si basano su un presupposto giuridico errato (atti non ricadenti nella tipologia del documento amministrativo).

Ferma l'esistenza in capo al richiedente di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, collegata al documento del quale è chiesta l'ostensione, la disciplina di legge consente ai portatori di un interesse specifico il diritto di accesso ai documenti amministrativi per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, intendendo per tali *“le situazioni giuridiche soggettive che presentino un collegamento diretto e attuale con il procedimento amministrativo cui la richiesta di accesso si riferisce”*.

Inoltre, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. d) della legge 241/1990,

per documento amministrativo si intende “*ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale*”.

In tale nozione rientrerebbero, ad avviso di EDISON, anche gli atti e/o documenti provenienti da privati afferenti all’attività demandata alla Pubblica Amministrazione che li riceve e che siano necessari per le determinazioni di competenza della stessa, sia nel caso in cui debba adottare un atto richiesto dal privato medesimo, sia che debba invece procedere d’ufficio.

Non sussisterebbe, quindi, alcuna preclusione *ex lege* all’ostensione dei documenti provenienti da terzi privati, a maggior ragione nel caso in esame (trattandosi di atti che si inseriscono in un procedimento di bonifica in corso, le cui conseguenze – a dire delle stesse Amministrazioni che hanno negato l’accesso – dovrebbero gravare proprio sull’odierna ricorrente).

Nel soggiungere di aver precisato, nelle proprie richieste, di avere diritto all’ostensione sia in qualità di soggetto partecipante ai procedimenti amministrativi per la messa in sicurezza e la bonifica delle varie aree del SIN, sia ai fini di una migliore difesa nei numerosi giudizi che la vedono coinvolta in relazione alla pretesa responsabilità della stessa per l’inquinamento del sito, EDISON soggiunge che l’interesse dalla medesima vantato, vieppiù rilevarebbe in quanto proprietaria di un sito soggetto al procedimento di bonifica, cui appunto la conoscenza incorporata negli atti medesimi si riferisce e che ad essa servono per difendersi

nei vari giudizi inerenti a questo tipo d'intervento e nello stesso procedimento amministrativo.

Che l'istanza abbia ad oggetto atti aventi "*contenuti protetti dalla normativa in materia di proprietà intellettuale*" o che i medesimi contengano "*dati suscettibili di rilevare il know how industriale (e commerciale)*" delle controinteressate, è, ad avviso della ricorrente, circostanza – oltre che dedotta in maniera assolutamente generica senza l'indicazione specifica del concreto pericolo che il rilascio di detta documentazione potrebbe arrecare – inidonea a ostacolare il diritto della ricorrente a ottenere l'accesso alla documentazione richiesta.

E ciò in quanto il diritto di accesso 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. 195 del 2005, che peraltro prescinde anche dalla titolarità di uno specifico interesse in capo all'istante.

Contesta poi parte ricorrente quanto affermato dall'intimato Ministero, circa la pretesa genericità della richiesta avente ad oggetto "*ulteriori e/o successivi documenti progettuali ovvero documenti relativi ai risultati e/o proposte di indagine relative al Basso Mincio*", atteso che la proposta istanza, *in parte qua*, può definirsi priva di indicazioni o estremi non predefiniti, ma non certo generica, atteso che risulta evidente a quale procedimento amministrativo, area del SIN e tipologia di atti, la ricorrente abbia richiesto di accedere.

Conclude parte ricorrente insistendo per l'accoglimento del proposto mezzo di tutela; e chiede, previo annullamento dei provvedimenti di diniego opposti dalla Provincia di Mantova nonché dal M.A.T.T.M.,

di ordinare alle Amministrazioni resistenti di consentire l'accesso, anche mediante estrazione di copie, ai documenti precedentemente indicati.

L'Amministrazione provinciale intimata, costituitasi in giudizio, nel rilevare come l'istanza di accesso in data 5 ottobre 2018 sia meramente riproductiva di precedente istanza del 23 febbraio 2017 (presentata con PEC del 28 febbraio 2017 ed assunta al protocollo n. 9404/2017), già respinta con atto prot. 20266 del 27 aprile 2017 (il quale non ha formato oggetto di impugnazione; e rispetto al quale il provvedimento oggetto del presente gravame avrebbe carattere meramente confermativo), ha eccepito l'inammissibilità del mezzo di tutela; e, nel merito, ha confutato la fondatezza delle esposte doglianze, invocando la reiezione dell'impugnativa.

Il Ministero dell'Ambiente, parimenti costituitosi, ha omogeneamente insistito per la reiezione del ricorso all'esame; il quale viene ritenuto per la decisione alla Camera di Consiglio del 30 gennaio 2019.

## DIRITTO

1. Va, in primo luogo, riportata la motivazione dell'avversata determinazione, con la quale la Provincia in Mantova, in data 26 ottobre 2018, ha respinto l'istanza di accesso presentata dall'odierna ricorrente.

Con essa:

- *“considerato ... che ... la richiesta riguarda prevalentemente atti che non ricadono nella tipologia del documento amministrativo” e che “gli unici atti di cui alla richiesta di accesso che possono essere considerati rientranti nella tipologia dell'atto amministrativo sono i documenti prodotti da ISPRA nell'ambito della caratterizzazione di*

*laghi di Mantova, reperibili sul sito della Provincia di Mantova, fatto di cui era già stata data puntuale informazione a EDISON in una precedente risposta (nota prot. n. 14590/2017)”;*

*- dato atto delle “precedenti richieste di accesso agli atti presentate da EDISON S.p.A. alla Provincia di Mantova, [del]le relative comunicazioni ai controinteressati, [del]le relative risposte delle Ditte cointeressate (da ultimo le note di Versalis prot.127/2017 agli atti presso la Provincia di Mantova con prot. n.17243 del 7 aprile 2017, e di Syndial prot. PM NORD/D/032/17/MT agli atti presso la Provincia di Mantova con prot. n.17168 del 6 aprile 2017, già trasmesse a EDISON S.p.A), e [del]le risposte conclusive della Provincia di Mantova, l’ultima delle quali è datata 27 aprile 2017, nota prot. 20266/2017”;*

*- “preso atto della comunicazione del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare prot. 6798/STA del 24/03/2017, già fornita ad EDISON S.p.A. in copia dalla Provincia di Mantova come allegato della citata nota prot.20266/2017”;*

*- “considerato che la maggior parte dei documenti richiesti da EDISON con l’attuale istanza, erano già stati oggetto di richieste precedenti ai controinteressati, conclusesi con un diniego”;*

*- “viste le precedenti considerazioni espresse dalla Provincia di Mantova a fondamento del diniego dell’accesso ad atti non strettamente ricadenti nella tipologia di atto amministrativo, e considerandole tuttora valide”;*

viene, per l’appunto, rigettata l’istanza presentata da EDISON.

2. Sostiene la difesa della resistente Amministrazione provinciale che *“l’odierno ricorso è inammissibile in quanto riferito alla reiterazione di precedente istanza senza evidenziare elementi nuovi*

*e il diniego impugnato, essendo meramente confermativo del precedente, non è autonomamente impugnabile”.*

Replica a tale eccezione parte ricorrente, sostenendo che *“l’istanza del 5 ottobre 2018 non costituisce affatto reiterazione della precedente, bensì domanda nuova, dal momento che i presupposti fattuali che la giustificano sono del tutto diversi”*; e ciò in quanto, a fronte della sentenza n. 802/2018, da questo Tribunale resa in data 9 agosto 2018, si rivelerebbe *“vieppiù indispensabile l’esame della documentazione che la ricorrente da anni tenta di visionare”*, atteso che *“in assenza della documentazione progettuale relativa alle aree già oggetto di ordinanza (B+I, L, N, R1 Collina, R2, Basso Mincio), non è dato neppure ipotizzare l’esecuzione di interventi in situ”*.

Con la suindicata pronunzia, in particolare, sono stati respinti i ricorsi nn. 12/2013, 5/2014, 1153/2014, 1613/2014, 1614/2014, 632/2016 e 581/2017, presentati tutti da EDISON; mentre il solo ricorso n. 782/2015, relativo all’inquinamento del canale Sisma, è stato accolto *“per effetto dell’accordo transattivo del 19 ottobre 2005”*, con conseguente annullamento dell’ordinanza di bonifica impugnata con tale atto di tutela.

Non può, per l’effetto, omettere il Tribunale dal rilevare che:

- come fondatamente sostenuto da EDISON, i presupposti a fondamento delle due istanze di accesso (la prima, presentata nell’aprile 2017; la seconda, proposta nell’ottobre 2018) sono significativamente dissimili, e non sovrapponibili, atteso che antecedentemente alla formulazione dell’ultima istanza è intervenuta pronunzia di prima cure avente ad oggetto i gravami proposti da EDISON avverso le ordinanze con le quali veniva a quest’ultima imposta l’adozione di misure per la messa in sicurezza

del sito di interesse nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico, interessato dalla presenza di fattori inquinanti;

- le due richieste non rivelano, comunque, identico contenuto quanto ai rilievi documentali (sulla cui perimetrazione nozionistica il Collegio si riserva di tornare *infra, sub 4*) richiesti alla Provincia di Mantova ed al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

L'eccezione in esame, deve pertanto essere disattesa; non potendo condividersi quanto, da ultimo, sostenuto dalla Provincia (cfr. memoria depositata il 17 gennaio 2019), secondo cui *“il provvedimento di diniego oggetto di ricorso si configura a tutti gli effetti come meramente confermativo, in quanto si limita a rinviare al precedente diniego prot. n. 20266 del 27 aprile 2017 senza compiere alcuna istruttoria e senza valutare nuovamente gli elementi in fatto e in diritto già esaminati in precedenza”*; con la conseguenza che *“l'atto 30 ottobre 2018 non riapre i termini per l'impugnazione”*.

L'*actio ad exhibendum* si connota, infatti, quale giudizio a struttura impugnatoria che consente alla tutela giurisdizionale dell'accesso di assicurare protezione all'interesse giuridicamente rilevante e, al tempo stesso, esigenza di stabilità delle situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati che sono pertinenti ai rapporti amministrativi scaturenti dai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

In tale quadro, la natura decadenziale del previsto termine di esercizio dell'azione giurisdizionale (avverso il silenzio, piuttosto che nei confronti del diniego espresso) rivela coerenza sistematica con il carattere accelerato del giudizio.

Alla natura decadenziale del termine accede che la mancata impugnazione del diniego nel predetto termine non consente la riproposizione dell'istanza, con conseguente impugnazione del successivo diniego, laddove in quest'ultimo sia rinvenibile carattere meramente confermativo del primo.

Ne consegue che la reiterabilità dell'istanza di accesso – con riveniente pretendibilità di riscontro alla stessa – trova espansione in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno, non rappresentati nell'originaria istanza.

Qualora non ricorrano tali elementi di novità, ed il privato si limiti a reiterare l'originaria istanza precedentemente respinta o, al più, a illustrare ulteriormente le sue ragioni, l'Amministrazione ben potrà limitarsi a ribadire la propria precedente determinazione negativa, *“non potendosi immaginare, anche per ragioni di buon funzionamento dell'azione amministrativa in una cornice di reciproca correttezza dei rapporti tra privato e amministrazione, che l'amministrazione sia tenuta indefinitamente a prendere in esame la medesima istanza che il privato intenda ripetutamente sottoporle senza addurre alcun elemento di novità”* (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 17 gennaio 2019 n. 93).

La determinazione successivamente assunta dall'Amministrazione, a meno che questa non proceda autonomamente a una nuova valutazione della situazione, assume carattere meramente confermativo del precedente diniego, dimostrandosi non autonomamente impugnabile.

Per costante giurisprudenza, infatti, l'atto “meramente confermativo” non è autonomamente impugnabile sia per carenza di interesse a ricorrere, sia al fine di scongiurare possibili elusioni ai



termini di impugnazione dell'atto confermato; e ciò a differenza dell'atto di "conferma propria", che si configura quando l'atto è adottato a seguito di una rinnovata istruttoria e di una nuova valutazione degli interessi pubblici, cosicché lo stesso risulta adottato sulla base di un nuovo iter procedimentale, fattispecie riscontrabile nel caso di cui trattasi (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 9 gennaio 2019 n. 101, 12 giugno 2018 n. 3917 e 28 febbraio 2018 n. 1309, T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 5 aprile 2012 n. 674; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 22 giugno 2015 n. 1409; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 30 aprile 2015 n. 123).

Tale si dimostra il gravato provvedimento (di diniego di accesso) reso dalla Provincia di Mantova in data 26 ottobre 2018, atteso che – ferma la diversità dell'oggetto, e quindi l'estensione della richiesta di accesso successivamente formulata da EDISON, soltanto parzialmente sovrapponibile a quella dalla stessa società presentata nel 2017 – la motivazione da esso recata è significativamente diversa rispetto a quella contenuta nelle pregresse determinazioni dall'Amministrazione provinciale assunte in materia nei confronti della medesima odierna ricorrente.

E, sotto altro profilo, la sopravvenienza della sopra citata pronuncia di questa Sezione, ha diversamente caratterizzato l'interesse conoscitivo del quale è portatrice parte ricorrente; in proposito dovendosi rammentare come *“l'istanza di accesso può essere riproposta sia in presenza di fatti nuovi sopravvenuti o meno e non rappresentati nell'originaria istanza, sia a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante, cioè della posizione legittimante l'accesso, sicché l'originario diniego, da intendere sempre rebus sic stantibus, ancorché non ritualmente*

*impugnato, non spiegherà alcun rilievo nella successiva vicenda procedimentale e processuale"* (cfr. T.A.R. Lazio, sez. I, 2 dicembre 2013 n. 10308).

3. Sotto altro profilo, la Provincia di Mantova assume – sostanzialmente – la propria carenza di legittimazione passiva quanto all’esercizio dell’accesso, atteso che (come si legge nella memoria del 29 dicembre 2018):

- *“la competenza della Provincia in presenza di un Sito di Interesse Nazionale ex art. 252 Dlgs 152/2006, è limitata all’adozione degli atti ex art. 244 Dlgs 152/2006 di individuazione del responsabile dell’inquinamento e di diffida a predisporre la messa in sicurezza e la bonifica”;*

- *mentre “al Ministero dell’Ambiente spetta la competenza sul contenuto della bonifica, come stabilito dal comma 4 dell’art. 252 del Dlgs 152/2006, ossia, come si precisa nella stessa sentenza di codesto Ecc.mo TAR “la decisione sulla tipologia e sulle modalità tecniche dell’intervento”;*

di tal guisa che *“la domanda di accesso agli atti del procedimento di bonifica va proposta al Ministero, non essendo la Provincia competente a riguardo”.*

Anche tale argomentazione non merita condivisione.

L’individuazione del soggetto passivo ai fini dell’esercizio dell’accesso – e, quindi, con riferimento alla richiesta di ostensione conoscitiva di “documenti” in possesso dell’Amministrazione pubblica, ovvero dei soggetti indicati infatti dall’art. 23, comma 1, della legge 241 del 1990 – non va confuso con l’individuazione del soggetto competente ai fini del provvedere.

Rileva, ai fini dell’accesso, la sola “disponibilità”, in capo al

soggetto pubblico, di documenti suscettibili di formare oggetto di acquisizione conoscitiva da parte di altro soggetto dell'ordinamento: titolare, a sua volta, di posizione a ciò legittimante secondo le diverse configurazioni della relativa posizione giuridica (accesso "ordinario", piuttosto che "ambientale", piuttosto che "civico generalizzato").

La "disponibilità" del documento, pertanto, inalvea sul soggetto pubblico la passiva legittimazione quanto all'esercizio dell'azione stessa, laddove quest'ultimo non abbia dimostrato (cosa che, quanto alla vicenda all'esame, non è avvenuto, a proposito della Provincia di Mantova), di "non essere in possesso", ovvero di "non detenere", o, ancora, di non avere nella materiale e/o giuridica disponibilità la documentazione oggetto di accesso.

4. La stessa Provincia – si confronti il provvedimento gravato – assume che la richiesta di accesso di che trattasi "*riguarda prevalentemente atti che non ricadono nella tipologia del documento amministrativo*": laddove "*gli unici atti di cui alla richiesta di accesso che possono essere considerati rientranti nella tipologia dell'atto amministrativo sono i documenti prodotti da ISPRA nell'ambito della caratterizzazione di laghi di Mantova, reperibili sul sito della Provincia di Mantova, fatto di cui era già stata data puntuale informazione a EDISON in una precedente risposta*".

Erra l'Amministrazione a ritenere non sussumibili nel *genus* del "documento" suscettibile di accesso, gli atti come sopra richiesti da EDISON.

L'art. 22 della legge 241 del 1990 identifica quale documento amministrativo oggetto di accesso «*ogni rappresentazione grafica,*

*fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale».*

Né la provenienza “*privata*” dei richiesti rilievi documentali può costituire elemento preclusivo ai fini dell’accesso.

Quest’ultimo è infatti, per pacifica giurisprudenza, riconosciuto in favore di coloro che, per le esigenze di tutela dei propri interessi giuridici, abbiano necessità di accedere ad atti detenuti e/o conservati da Pubbliche Amministrazioni, ivi compresi gli atti e/o documenti provenienti da privati che siano afferenti all’attività demandata alla Pubblica Amministrazione che li riceve e che siano necessari per le determinazioni di competenza della stessa, sia nel caso in cui debba adottare un atto richiesto dal privato medesimo, sia che debba invece procedere d’ufficio (T.A.R. Veneto, sez. I, 13 aprile 2017 n. 371; T.A.R. Toscana, sez. IU, 3 luglio 2017 n. 898; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 11 febbraio 2016 n. 396).

5. Sotto un profilo sistematico, va rammentato come l'azione prevista dall'art. 25 della legge 7 agosto 1990 n. 241 introduca un giudizio di accertamento dello stesso diritto di accesso e debba dimostrare la presenza di elementi di inerenza ad atti formati o, comunque, detenuti dall'Amministrazione, nell'esercizio dei suoi compiti istituzionali: tale giudizio rivelandosi preordinato all'accertamento della sussistenza, o meno, del titolo all'accesso nella specifica situazione, alla luce dei parametri normativi di riferimento (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 28 febbraio 2012 n. 1162; sez. V, 23 gennaio 2004 n. 207; sez. VI, 31 marzo 2003 n.

4436).

La giurisprudenza ha ulteriormente precisato che il giudizio in materia di accesso ai documenti, pur atteggiandosi come impugnatorio, in quanto riferito all'atto di diniego o al silenzio-diniego formatosi sulla relativa istanza o ancora all'atto di differimento, è sostanzialmente rivolto ad accertare la sussistenza o meno del titolo all'accesso nella specifica situazione alla luce dei parametri normativi, e indipendentemente dalla maggiore o minore correttezza delle ragioni addotte dall'Amministrazione per giustificare il diniego stesso (Cons. Stato, sez. V, 27 maggio 2011 n. 3190).

Va ulteriormente osservato come l'art. 22 della legge 241/1990 riconosca *“a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità stabilite dalla presente legge”* (1° comma); mentre, ai sensi del successivo art. 25, *“il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge”* (1° comma), e *“la richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente”* (2° comma).

Alla stregua della richiamata disciplina sul procedimento amministrativo, i portatori di un interesse specifico hanno diritto di accesso ai documenti amministrativi per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, intendendo per tali le situazioni giuridiche soggettive che presentino un collegamento diretto e attuale con il procedimento amministrativo cui la richiesta di accesso si riferisce.

In particolare, deve ritenersi che la nozione di “*interesse giuridicamente rilevante*” sia più ampia rispetto a quella di “*interesse all’impugnazione*”, caratterizzato dall’attualità e concretezza dell’interesse medesimo; e consenta la legittimazione all’accesso a chiunque possa dimostrare che il provvedimento, o gli atti endoprocedimentali, abbiano dispiegato, o siano idonei a dispiegare, effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 febbraio 1996 n. 98 e 14 gennaio 1999 n. 32; nonché T.A.R. Lazio, sez. I, 26 novembre 2015 n. 13352).

Può quindi convenirsi sull’affermazione per cui, ferma la configurabilità dell’interesse all’impugnazione quale sotto-insieme della più ampia nozione di “*interesse giuridicamente rilevante*”, va riconosciuta legittimazione all’accesso nei confronti di chiunque possa dimostrare che il provvedimento o gli atti endoprocedimentali abbiano dispiegato o siano idonei a dispiegare effetti diretti o indiretti nei propri confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica.

Va, ancora, richiamato il consolidato orientamento della giurisprudenza, secondo cui “*il diritto di accesso non costituisce una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio della situazione sottostante, 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 (Cons. Stato, Sez. VI, 21*

*settembre 2006 n. 5569). Pertanto il diritto di accesso non è ostacolato dalla pendenza di un giudizio civile o amministrativo nel corso del quale gli stessi documenti potrebbero essere richiesti. Invero, l'accesso ai documenti va consentito anche quando la relativa istanza è preordinata alla loro utilizzazione in un giudizio, senza che sia possibile operare alcun apprezzamento in ordine alla ammissibilità ovvero alla fondatezza della domanda o della censura che sia stata proposta o che si intenda proporre, la cui valutazione spetta soltanto al giudice chiamato a decidere...*" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 settembre 2010, n. 7183 e sez. VI, 21 settembre 2006 n. 5569; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-ter, 7 luglio 2015 n. 9034).

6. Prive di pregio risultano pure le argomentazioni con le quali l'Amministrazione provinciale, richiamando considerazioni formulate da Syndial e Versalis in precedenti atti di opposizione all'ostensione dei documenti, ha evidenziato l'esistenza di profili inibitori ai fini dell'accesso, rappresentati dalla presenza:

- di *"contenuti protetti dalla normativa in materia di proprietà intellettuale"*
- ovvero, di *"dati suscettibili di rilevare il know how industriale (e commerciale)"* delle suddette controinteressate.

Alla luce della esposta finalità dell'accesso azionato dall'odierna ricorrente, avente valenza prettamente difensiva, deve ritenersi applicabile l'art. 24, comma 7, della legge 241/1990, a mente del quale *"Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici"*.

Tale norma, che opera come clausola "di chiusura" nel regime di accesso agli atti della Pubblica Amministrazione, utilizzando

l'espressione "*comunque*", lascia intendere che le limitate deroghe al principio dell'ostensibilità degli atti contenute nei commi precedenti (quale, ad esempio, quella connessa alla "riservatezza" dei terzi opposta dall'Azienda resistente) siano cedevoli, tutte le volte in cui l'istanza proposta sia funzionale alla tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi del richiedente.

In proposito, come osservato da T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 17 agosto 2017 n. 2054 e sez. IV, 6 febbraio 2017 n. 266, "*Ai sensi dell'art. 24, co. 7, L. n. 241/1900 l'accesso agli atti della P.A. va garantito qualora sia funzionale a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale*".

Conseguentemente, "*l'art. 24, comma 7, Legge n. 241 del 1990 ha sancito la tendenziale prevalenza del c.d. accesso difensivo (anche) sulle antagoniste ragioni di riservatezza o di segretezza tecnica o commerciale delle parti controinteressate*" (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 16 gennaio 2017 n. 68); ed il "*problema del bilanciamento delle contrapposte esigenze delle parti, diritto di accesso e di difesa da un lato, e diritto di riservatezza dei terzi, dall'altro, deve essere risolto dando prevalenza al diritto di accesso qualora sia strumentale alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici.*" (T.A.R. Lazio, sez. II-quater, 12 dicembre 2016 n. 12317).

Ciò osservato, rileva il Collegio che:

- le pretese esigenze di riservatezza industriale e commerciale sono state dedotte da Syndial e Versalis (peraltro non costituitesi nel presente giudizio) in maniera generica;
- non risulta che l'Amministrazione abbia effettuato una valutazione



circa la concreta e reale sussistenza delle medesime, con un conseguente giudizio di sub-valenza dell'interesse conoscitivo del quale è portatrice la parte ricorrente: né che abbia operato una ponderazione comparativa fra tutela dell'accesso e tutela della riservatezza, necessariamente prodromica all'assunzione della determinazione di competenza a fronte della sollecitata ostensione di rilievi documentali (con accesso obbligo di corredare la relativa effusione con pertinente e congruo apparato motivazionale).

7. Quanto alla posizione del Ministero dell'Ambiente, quest'ultimo, con nota del 6 novembre 2018, ha evidenziato quanto segue:

- *“in merito ... ai documenti ISPRA acquisiti dal MATTM rispettivamente ai protocolli n. 25453/QDV/DI del 9.12.2009, n. 19441/TRI/DI del 28.7.2010, n. 20311/TRI/DI del 6.08.2010 ed al documento che lo stesso Istituto ha trasmesso il 18.03.2011 con nota prot. n. 9580, si rinvia a quanto già comunicato dalla Provincia di Mantova con la nota del 26.10.2018, ossia alla possibilità di acquisizione degli stessi direttamente dal sito dell'Ente provinciale”;*
- *“in merito alla richiesta di cui al punto V) dell'istanza, si informa che l'atto domandato non ricade nella tipologia del documento amministrativo, come ha già chiarito la Provincia di Mantova con nota del 26.10.2018”;*
- *“in merito alla richiesta di cui al punto VI), ... si comunica che la richiesta appare molto generica e non permette di identificare i documenti di interesse”.*

La stessa Amministrazione, con nota in data 8 gennaio 2019 (depositata in atti a cura dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato il 14 gennaio 2019) ha rappresentato che:

- *“in riferimento al ricorso in oggetto, in merito al lamentato diniego di ostensione di cui alia nota impugnata (all. 1), relativo al documento di cui al punto V) dell'istanza presentata dalla Società Edison con nota acquisita al protocollo della DGSTA al n. 19760 dell'8.10.2018 ..., al fine di fornire – seppure in ritardo – il documento alla ricorrente, questa Amministrazione, con nota prot. n. 25051/STA dell'11.12.2018 (all. 3), ha chiesto al controinteressato, Società Syndial, di comunicare eventuali motivi ostativi al rilascio della copia di detto documento. La società Syndial ha fornito riscontro con nota del 21.12.2018, acquisita in pari data al protocollo della DG STA al n. 25951 (all. 4). Stante la mancata opposizione di Syndial, si trasmette il documento denominato “Polo Petrolchimico di Mantova. Studio specialistico sulla presenza di Mercurio, idrocarburi pesanti e PCD/F in Area Valliva di proprietà Syndial mediante marcatura delle origini” redatto dal Prof. Eros Bacci, individuato da questa Amministrazione quale oggetto della richiesta della società Edison”;*

- *“con riferimento alla eccezione sollevata da parte ricorrente in merito all'asserzione da parte del Ministero circa la genericità della richiesta di cui al punto VI) della citata istanza di accesso, si ribadisce l'impossibilità di questa Amministrazione di individuare il documento richiesto, tuttavia si invita la società a specificare e dettagliare l'istanza”.*

Conseguentemente:

- se, quanto alle argomentazioni ostative all'accesso, si rinvia alla disamina dal Collegio condotta relativamente al contenuto del provvedimento, pure impugnato, reso dalla Provincia di Mantova;
- va riscontrata la mancata opposizione di Syndial all'ostensione del

documento precedentemente indicato, denominato “Polo Petrolchimico di Mantova. Studio specialistico sulla presenza di Mercurio, idrocarburi pesanti e PCD/F in Area Valliva di proprietà Syndial mediante marcatura delle origini” redatto dal Prof. Eros Bacci: rispetto al quale, conseguentemente, viene a cessare la materia del contendere;

- mentre, per quanto concerne l’omesso accesso relativo alla documentazione di cui al punto VI) dell’istanza presentata dalla ricorrente, va dato atto della correttezza della posizione assunta dal Ministero, atteso che tale richiesta, riguardante *“ulteriori e/o successivi documenti progettuali, ovvero documenti relativi ai risultati e/o a proposte di indagini relative al Basso Mincio”* è, effettivamente, generica; e, in quanto tale, insuscettibile di soddisfacimento da parte dell’Amministrazione.

Parte ricorrente, come da quest’ultima evidenziato nella sopra riportata nota, ben potrà precisare – con riferimento alla suindicata richiesta di accesso sub VI) – l’esatto perimetro espansivo della esigenza conoscitiva fatta valere, specificamente indicando i documenti per i quali sussiste interesse all’ostensione.

8. Nei limiti sopra indicati – e, quindi, con esclusione dei documenti indicati al precedente punto 7 (corrispondenti ai punti V) e VI) dell’istanza di accesso presentata da EDISON) – il ricorso merita, alla stregua delle considerazioni dal Collegio precedentemente rassegnate accoglimento.

Ne deriva, in capo alla Provincia di Mantova ed al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, relativamente ai documenti – per come indicati in epigrafe – da essi rispettivamente detenuti, l’obbligo di ostensione in favore della

parte ricorrente, con possibilità di estrazione di copia, entro giorni 30 (trenta) dalla notificazione, o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto:

- ANNULLA il provvedimento della Provincia di Mantova – Area Tutela e Valorizzazione dell’Ambiente, del 26 ottobre 2018, recante *“Risposta accesso atti della Provincia di Mantova - prot. Provincia n. 40532 del 8/10/2018”*, nonché il provvedimento del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, – Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque, del 6 novembre 2018, n. 22025/STA, avente ad oggetto *“S.I.N. di Mantova; Basso Mincio – Istanza di accesso prot. 19760/STA dell’8/10/2018”*;
- ACCERTA E DICHIARA il diritto della ricorrente all’accesso ai documenti indicati in epigrafe, con i limiti di cui al punto 7 della motivazione;
- ORDINA alla Provincia di Mantova ed al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, relativamente ai documenti – per come indicati in epigrafe – da essi rispettivamente detenuti, di consentire alla ricorrente EDISON S.p.A. l’accesso, con le modalità e nel termine indicato al punto 8. della motivazione;
- CONDANNA la Provincia di Mantova ed il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nella persona

dei rispettivi legali rappresentanti, al pagamento delle spese di lite, in favore della ricorrente EDISON S.p.A., in ragione di € 2.000,00 (euro duemila/00) per ciascuna delle anzidette resistenti, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente, Estensore

Mauro Pedron, Consigliere

Elena Garbari, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Roberto Politi**

**IL SEGRETARIO**