

Pubblicato il 30/12/2024

N. 10484/2024REG.PROV.COLL.
N. 07031/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7031 del 2024, proposto dal Comitato Campodonico e Ca' Rاپillo insieme per la salute, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Cantiani e Fabrizio Scortechini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Umbria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Benci e Anna Rita Gobbo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della Società Agricola Rossi Spello s.r.l., non costituitasi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) n. 00320/2024, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Umbria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2024 la consigliera Silvia Martino;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comitato odierno appellante ha promosso una serie di iniziative volte ad ottenere dalle autorità competenti informazioni verifiche e controlli in ordine all'insediamento dell'allevamento di animali gestito dalla Società Agricola Rossi Spello s.r.l., sito nel Comune di Spello.

1.1. Per quanto qui interessa il Comitato, con istanza di accesso agli atti trasmessa a mezzo pec in data 7 settembre 2023, ha chiesto alla Regione Umbria, assumendone la rilevanza quali informazioni ambientali ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 195/2005 o, in subordine, a titolo di accesso documentale ai sensi della l. n. 241/90, l'ostensione dei seguenti documenti:

1) la nota prot. prov. n. U-510636 del 27 novembre 2012 con cui la Provincia di Perugia ha comunicato alla società che all'epoca gestiva l'allevamento avicolo - l'Azienda Agricola Gallano s.s. - la conclusione del procedimento amministrativo di autorizzazione a carattere generale delle emissioni in atmosfera;

2) l'Allegato 2.1, di cui alla DGP n. 275 del 17.7.2012, trasmesso dalla Società Agricola Gallano alla Provincia di Perugia con nota prot. prov. n. E-492433 del 13 novembre 2012, con eventuali allegati;

3) la richiesta di integrazione trasmessa dalla Provincia di Perugia alla società Gallano, a seguito della presentazione, da parte di quest'ultima, in data 31 luglio 2012, della domanda di adesione all'autorizzazione a carattere generale della Provincia di Perugia;

4) il verbale del sopralluogo effettuato dalla Regione Umbria in data 29 marzo 2023 presso l'allevamento avicolo;

5) la documentazione di cui al prot. n. 104729 dell'11 maggio 2023 della Regione Umbria concernente la richiesta di voltura in favore della Società Agricola Rossi Spello s.r.l. della predetta adesione all'autorizzazione a carattere generale della Provincia di Perugia.

1.2. La Regione ha accolto in parte la richiesta di accesso, trasmettendo al Comitato il verbale di sopralluogo del 29 marzo 2023, la domanda di voltura senza gli allegati - affermandone la mancata rilevanza quali informazioni ambientali - e la determina dirigenziale n.12217 del 23 novembre 2022; quanto alla documentazione formata o detenuta dalla Provincia di Perugia, l'Ente ha rappresentato di non esserne in possesso e quindi ne ha negato l'ostensione.

Contemporaneamente la Regione ha dato atto dell'opposizione all'accesso manifestata dalla società controinteressata, di cui ha dichiarato di tenere conto solo con riferimento alla documentazione di cui al punto 2).

1.3. Il Comitato ha proposto innanzi al T.a.r. per l'Umbria il ricorso *ex art.* 116, c.p.a. avverso il diniego parziale all'accesso della Regione Umbria.

2. Con la sentenza oggetto dell'odierna impugnativa il T.a.r.:

- ha dichiarato il ricorso parzialmente inammissibile perché parte della documentazione richiesta era già stata resa disponibile;
- ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di legittimazione passiva della Regione Umbria, relativamente ai documenti di cui ai punti 1, 2, e 3 dell'istanza di accesso;
- per la restante parte lo ha accolto e, per l'effetto, ha accertato il diritto del Comitato ricorrente ad ottenere la visione e la copia della documentazione richiesta e ha condannato la Regione Umbria ad esibirla nei sensi e nei termini di cui in motivazione;
- ha compensato tra le parti le spese di giudizio.

2.1. Nello specifico, la documentazione di cui ai nn. 1, 2 e 3 dell'istanza di accesso, riguarda:

- 1) nota prot. prov. n. U-510636 del 21/11/2012 con cui la Provincia di Perugia ha comunicato la conclusione del procedimento amministrativo di autorizzazione a carattere generale delle emissioni in atmosfera;
- 2) Allegato 2.1, di cui alla DGP n. 275 del 17 /07 /2012, trasmesso dal Gestore alla Provincia di Perugia con nota prot. prov. n. E-492433 del 13/11/2012, con relazioni tecniche, progetti, schede tecniche e ogni altro documento accluso a detta nota prot. prov. n. E-492433 del 13/11/2012;
- 3) richiesta di integrazione trasmessa dalla Provincia di Perugia alla Soc. Agricola Gallano S.S., a seguito della presentazione da parte della stessa Società Agricola Gallano S.S del modello denominato "Domanda di adesione all'autorizzazione a carattere generale per la prevenzione dell'inquinamento ai sensi dell'art. 272, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, Procedura semplificata con autocertificazione.

Il Comitato ricorrente ha evidenziato di aver convenuto in giudizio la Regione in quanto Ente attualmente investito della competenza a rilasciare le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera. Tale prospettazione non è stata condivisa dal T.a.r. sul rilievo che il Comitato ricorrente "*non ha comprovato che la Regione Umbria sia effettivamente detentrica della documentazione richiesta, in quanto il criterio dell'attuale competenza ad esercitare la funzione di autorizzazione alle emissioni in atmosfera non implica il necessario trasferimento della documentazione relativa a provvedimenti rilasciati ben 10 anni addietro, circostanza peraltro contestata dalla Regione. Inoltre non è decisiva neppure l'allegazione secondo cui la Regione ha poi effettuato nel 2023 la voltura del provvedimento provinciale del 2012, in quanto nella presente sede il comitato non si è limitato a richiedere la voltura e il provvedimento originario, bensì ha chiesto numerosa documentazione risalente al 2012 e relativa all'istruttoria prodromica al rilascio che è verosimile non sia stata trasmessa alla Regione in sede di successiva voltura. Peraltro quando non vi sia corrispondenza tra l'Amministrazione che ha formato il documento e quella che lo deterrebbe al momento della richiesta ostensiva, "il difetto di una cessione dei documenti ad altra autorità (ovvero, il difetto di prova circa tale cessione) impongono di ritenere tenuta all'ostensione la P.A. che ha formato gli atti, ovvero che abbia l'obbligo giuridico*

di detenerli, senza che possa attribuirsi alcuna rilevanza alla sopravvenuta indisponibilità degli stessi” (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 03 giugno 2019, n. 7063)”.

2.2. Il ricorso di primo grado è stato quindi dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione passiva nella parte in cui è diretto a domandare alla Regione Umbria l’ostensione di documentazione formata e comunque *“ragionevolmente tuttora detenuta da dalla Provincia”*.

3. L’appello si fonda sulle seguenti deduzioni:

I. Il T.a.r. avrebbe compiuto un errore di percezione nel ritenere che la documentazione richiesta consista in mera corrispondenza, quantomeno con riferimento a quella di cui al punto 2) dell’istanza, che infatti è la relazione tecnica illustrativa del processo produttivo, da redigersi secondo quanto previsto dall’Allegato 2.1 di cui alla DGP n. 275 del 17.7.2012 della Provincia di Perugia.

Detta relazione tecnica deve essere composta in modo da rendere edotta la P.A. dell’attività svolta, ossia della ubicazione e identificazione dello stabilimento, delle modalità di svolgimento dell’attività e del ciclo produttivo, degli impianti ed animali ivi allocati, delle emissioni e dei loro sistemi di abbattimento e alla stessa vanno pure allegate le planimetrie della località e dell’unità produttiva, nonché il quadro riassuntivo delle emissioni e la valutazione delle emissioni diffuse.

Tale relazione concerne fatti che comportano emissioni in atmosfera, con potenziale pregiudizio per la salubrità dell’ambiente e la salute degli abitanti in zona limitrofa all’allevamento.

Secondo l’appellante, in mancanza di detta relazione la Regione Umbria non avrebbe potuto (*rectius* dovuto) volturare l’autorizzazione, né potuto effettuare attività di controllo sull’attività.

Ne deriva che tale relazione, con tutti i relativi allegati, avrebbe dovuto essere acquisita dalla Regione Umbria al fine di accertare la sussistenza dei presupposti per il rilascio del provvedimento di voltura.

L’appellante ha evidenziato, inoltre, che con la comunicazione *ex art. 3* del d.P.R. n. 184/2006 del 15 settembre 2023, la Regione Umbria ha rappresentato al controinteressato *“che può presentare motivata opposizione alla richiesta di accesso atti limitatamente a quanto richiesto al punto 2) Allegato 2.1, ovvero relazioni tecniche, progetti, schede tecniche e ogni altro documento accluso a detta nota prot. prov. n. E-492433 del 13.11.2012”* (doc. n. 19, primo grado).

Inoltre, a fronte dell’opposizione del controinteressato, con il provvedimento di diniego la Regione Umbria assume che della stessa *“[...] si tiene conto solo limitatamente ai documenti indicati al numero 2 della V.s. richiesta”*.

Da ciò il T.a.r. avrebbe dovuto desumere l'effettiva esistenza e la disponibilità anche materiale da parte della Regione Umbria di detto documento.

Anche la documentazione di cui ai punti 1) e 3) dell'istanza non consiste in mera corrispondenza tra la Provincia di Perugia e la società Gallano.

Il documento di cui al punto 1 dell'istanza è, infatti, l'atto conclusivo del procedimento amministrativo per l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera (di cui "Rossi Spello" ha chiesto la voltura), mentre quello di cui al punto 3 è la richiesta di integrazione della domanda di adesione all'autorizzazione a carattere generale formulata dalla Provincia di Perugia a "Gallano".

La nota della Provincia di Perugia del 27.11.2012, costituisce l'atto conclusivo del procedimento per effetto del quale è stata autorizzata l'attività di allevamento di tacchini; pertanto esso dovrebbe essere (in senso giuridico) detenuto dalla Regione Umbria (così come gli ulteriori atti procedimentali), poiché alla stessa sono state riallocate anche le funzioni relative alla voltura delle autorizzazioni rilasciate in precedenza.

Sussistono comunque tutti i presupposti vuoi del diritto all'accesso alle informazioni ambientali ex d.lgs. n. 195 del 2005, vuoi di quello disciplinato dalla l. n. 241 del 1990.

4. Si è costituita, per resistere, la Regione Umbria.

5. In allegato alla memoria del 31 ottobre 2024, la Regione ha depositato i documenti di cui ai punti 1, 2 e 3 dell'istanza di accesso.

6. L'appello è stato trattenuto per la decisione alla camera di consiglio del 14 novembre 2024.

7. La produzione della documentazione della quale al Comitato appellante era stata inizialmente negata l'ostensione ha determinato la cessazione della materia del contendere ai sensi dell'art. 34, comma 5, c.p.a.

La cessata materia del contendere non esime però il giudice dal pronunciare sulle spese di lite, facendo applicazione dei principi in materia di soccombenza virtuale, valutando se il ricorso originario fosse meritevole di accoglimento e, quindi, se la parte ricorrente sarebbe risultata vittoriosa in sede giurisdizionale, anche ai fini della regolazione delle spese processuali.

Nel caso in esame, va poi anche tenuto conto del fatto che, alla camera di consiglio del 14 novembre 2024, la parte appellante si è opposta alla loro compensazione.

8. Il ricorso di primo grado era meritevole di integrale accoglimento.

Il primo giudice ha infatti erroneamente ritenuto il difetto di legittimazione passiva della Regione in ordine alla richiesta di accesso alla documentazione relativa all'autorizzazione alle emissioni in atmosfera originariamente rilasciata dalla Provincia alla ditta Gallano, di cui ai punti 1, 2 e 3 dell'istanza del Comitato.

È agevole osservare, al riguardo, che le competenze in materia sono state trasferite alla Regione ai sensi della l.r. 2 aprile 2015, n. 10.

Pertanto, la circostanza che nel 2023 la documentazione risalente al 2012 presente nell'archivio della Provincia non fosse stata ancora trasferita alla Regione (secondo quanto da quest'ultima asserito nel parziale diniego di accesso del 5 ottobre 2023), era invero una contingenza di mero fatto, o comunque una circostanza del tutto transitoria, giacché in assenza di tale documentazione la Regione non avrebbe potuto esercitare le sue funzioni istituzionali in materia ambientale.

Giova al riguardo ricordare che la legge n. 241 del 1990 attribuisce rilievo (anche) all'obbligo giuridico di detenere il documento.

In tal senso, l'art. 22, comma 6, stabilisce, ad esempio che *“Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere”*.

Anche il concetto di detenzione “stabile” (cui fa riferimento l'art. 25, comma 2), fa evidente riferimento alle competenze dell'Ente al quale è rivolta l'istanza di accesso.

Del tutto pertinente al caso di specie, è poi il precedente di questa Sezione invocato dall'appellante, secondo cui l'Amministrazione destinataria dell'esercizio del diritto di accesso deve essere individuata nel soggetto pubblico o privato che, in relazione alla propria attività amministrativa di pubblico interesse, detiene o è comunque tenuta a detenere i documenti amministrativi che ineriscono alla predetta attività.

Da ciò consegue che non è opponibile al cittadino la circostanza (meramente contingente o fattuale) dell'assenza di documenti presso l'Amministrazione interpellata, tutte le volte che i documenti richiesti ineriscono alle competenze proprie della stessa e devono quindi essere da essa detenuti (Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2014, n.2379).

Laddove, per qualsivoglia ragione, un documento amministrativo che avrebbe dovuto essere detenuto da una Pubblica Amministrazione non è presente negli archivi di questa - e tale documento forma oggetto di istanza di accesso - è preciso compito dell'Amministrazione costituire la detenzione del documento presso di sé e quindi, sussistendone le condizioni di legge, consentirne l'accesso al cittadino.

9. Per quanto sopra argomentato, in parziale riforma della sentenza impugnata, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza virtuale e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, in parziale riforma della sentenza impugnata, dichiara cessata la materia del contendere.

Condanna la Regione Umbria alla rifusione delle spese del doppio grado di giudizio che liquida, complessivamente, in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

L'ESTENSORE
Silvia Martino

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO