

ACCESSO: Documentazione detenuta da una Università degli Studi - Attestante gli “accordi quadro”, “contratti applicativi”, “convenzioni” e “accordi di collaborazione” con società operanti in campo petrolifero - Disamina delle scelte amministrative incidenti su politiche ambientali dell’ateneo - Sussiste.

Tar Piemonte - Torino, Sez. II, 19 aprile 2022, n. 379

“[...] Il diritto di accesso alle informazioni ambientali costituisce applicazione, oltre che del principio di trasparenza, anche di quello di partecipazione ai processi lato sensu decisionali che riguardano il bene ambiente. Difatti, la direttiva n. 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 afferma espressamente, al primo considerando, che il rafforzamento dell’accesso alle informazioni ambientali e la maggiore diffusione di tali dati “contribuiscono a sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, ad una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l’ambiente”. È dunque evidente lo stretto legame che esiste tra circolazione delle informazioni, partecipazione dei cittadini e raggiungimento dell’obiettivo finale di tutela dell’ambiente naturale [...]”.

[...] ritiene il Collegio che gli atti e documenti di cui è stata chiesta l’ostensione non possano essere esclusi dall’accesso ambientale, essendo essi espressione di un’attività amministrativa che, direttamente o indirettamente, involge l’ambiente e la sua tutela. Si tratta, dunque, di informazioni ambientali ai sensi della normativa nazionale ed eurounitaria, che rilevano – e, pertanto, debbono essere rese conoscibili – come elemento di interesse nella circolazione delle informazioni, nella sensibilizzazione della collettività in merito alle questioni ambientali e nel libero scambio di opinioni (così la direttiva n. 2003/4/CE del 28 gennaio 2003) [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Politecnico di Torino e di Eni S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2021 la dott.ssa Valentina Caccamo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con “Istanza di accesso agli atti ex art. 25 della Legge n. 241/1990, anche in combinato disposto con il D.Lgs. n. 195/2005”, Greenpeace Onlus, quale associazione ambientalista, chiedeva al Politecnico di Torino l’accesso e l’estrazione di copia dei seguenti documenti:

- documentazione attestante “accordi quadro”, “contratti applicativi”, nonché “convenzioni” e “accordi di collaborazione”, anche sotto forma di rinnovi, stipulati negli anni 2019, 2020 e 2021 dalla citata università con ENI S.p.A. e con le società Versalis S.p.A., ENI Rewind S.p.A (ex Syndial S.p.A.), Eni Corporate University S.p.A. e Fondazione Eni Enrico Mattei;
- documentazione attestante l’elenco dei corsi di laurea e post laurea (comprensivo di finalità, programma, numero borse di studio, finanziamento economico) finanziati, in tutto o in parte, negli anni 2019, 2020 e 2021 dalle predette società;
- documentazione attestante eventuali finanziamenti ad altro titolo erogati, dalla società sopra menzionate, a favore del Politecnico di Torino negli anni 2019, 2020 e 2021.

2. L’istanza ostensiva era così motivata:

- Greenpeace Onlus è una associazione ambientalista riconosciuta ed accreditata dal Ministero dell’Ambiente, portatrice di interessi diffusi e, come tale, dovrebbe essere considerata titolare di legittimazione ad agire per la tutela dell’ambiente, anche attraverso la presentazione di istanze ostensive ai sensi dell’art. 22 della L. n. 241/1990 e del D.Lgs. n. 195/2005;
- l’accesso alle informazioni ambientali, da intendersi nel senso più esteso possibile, costituirebbe la base irrinunciabile per una seria ed efficace azione di salvaguardia del bene ambiente e, in tale prospettiva, si pone la richiesta avanzata da Greenpeace Onlus;
- la società ENI, che è una delle principali compagnie petrolifere e tra i maggiori emettitori di gas serra, avrebbe sottoscritto un accordo quadro con il Politecnico di Torino, oltre ad avere con detta istituzione vari rapporti di collaborazione;
- Greenpeace Onlus avrebbe interesse a verificare la capacità di ENI di incidere sulle scelte didattiche, formative e più in generale scientifiche dell’ateneo di cui è partner commerciale fondamentale, che potrebbero avere risvolti in materia di tutela ambientale;
- l’eventuale finanziamento, da parte di ENI, di un corso di laurea o di una borsa di potrebbe influenzare le scelte formative e lo sviluppo di soluzioni non coerenti con la protezione dell’ambiente;
- l’accesso agli atti sarebbe finalizzato, pertanto, a consentire una disamina di scelte amministrative in grado di incidere sulle politiche ambientali dell’ateneo.

3. Con nota prot. 18755 del 21.05.2021 la richiesta della ricorrente è stata rigettata, in quanto, pur ritenendo Greenpeace Onlus portatrice di un interesse diffuso e, quindi, dotata di legittimazione ad agire anche attraverso la presentazione dell’istanza di accesso, l’amministrazione ha ritenuto che i *“documenti riguardanti accordi accademici o convenzioni connessi anche a rapporti di tipo finanziario”*, di cui è stata chiesta l’ostensione, non avessero ad oggetto e non potessero riguardare

“informazioni ambientali nel senso strettamente considerato dalla normativa di settore e dalla giurisprudenza”. Di conseguenza, è stata ritenuta mancante, nel caso di specie, la *“dimostrazione a supporto dell’interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata imprescindibilmente connessa alla documentazione richiesta che, altresì, nulla ha a che vedere con la nozione di informazione ambientale”*.

4. Con il presente ricorso Greenpeace Onlus impugna il succitato rigetto articolando le seguenti censure:

– *“1. erronea applicazione di legge circa gli articoli 22, 24 e 25 l. 241/90 ed omessa motivazione”*: nel caso di specie non sussisterebbe alcuna delle cause ostative indicate dall’art. 24 della L. n. 241/1990, per cui avrebbe dovuto trovare applicazione la disposizione di carattere generale contenuta al comma 7 della citata norma, avendo la ricorrente interesse (pure solo potenziale) ad agire in giudizio, anche a prescindere dalla concreta instaurazione di un procedimento giurisdizionale;

– *“2. illegittimità del diniego di accesso agli atti per violazione del regolamento in materia di accesso ai documenti amministrativi ai sensi della legge 241/1990, accesso civico e accesso civico generalizzato ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, emanato con d.r. n. 3 dell’8 gennaio 2020 dal Politecnico di Torino, e all’asserita omessa motivazione”*: il provvedimento di rigetto sarebbe illegittimo in quanto adottato in violazione dell’art. 4 del Regolamento del Politecnico in materia di accesso agli atti, secondo cui *“tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all’art. 11 del presente Regolamento”*, tra i quali non rientrerebbero quelli richiesti dalla ricorrente;

– *“3. violazione ed errata applicazione del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195, di recepimento della direttiva 2003/4/ce sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale”*: la partecipazione di ENI alle attività del Politecnico potrebbe influenzare sia l’attività didattica che quella di ricerca scientifica. In ragione di ciò, rendere pubblici i documenti attestanti i rapporti intercorrenti fra questi due enti consentirebbe di avere uno sguardo più consapevole sugli esiti degli studi e dei dati ambientali prodotti dall’ateneo stesso.

5. Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso il Politecnico di Torino ed ENI, chiedendone il rigetto perché infondato.

6. Alla camera di consiglio del 22.09.2021, con ordinanza n. 851/2021, è stata disposta l’integrazione del contraddittorio nei confronti di Versalis S.p.A., ENI Rewind S.p.A. (ex Syndial S.p.A.), Eni Corporate University S.p.A., Fondazione Eni Enrico Mattei, in quanto soggetti controinteressati menzionati nell’istanza di accesso presentata dalla ricorrente.

7. Alla successiva camera di consiglio del 17 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Preliminarmente, il Collegio deve scrutinare l'eccezione sollevata in udienza dal difensore di ENI, secondo cui il ricorso sarebbe improcedibile in quanto la ricorrente non avrebbe versato in giudizio la prova dell'avvenuta integrazione del contraddittorio, come perentoriamente stabilito dalla succitata ordinanza.

L'eccezione è infondata.

Agli atti del fascicolo elettronico risultano presenti le notifiche effettuate in data 21.10.2021 alla casella di posta elettronica certificata delle società indicate nell'ordinanza n. 851/2021, con relativa ricevuta di accettazione e consegna, che possono essere visualizzate nell'apposita sezione "notifiche". La circostanza che non sia stata prodotta copia analogica di tali atti risulta, per un verso, irrilevante ai fini dell'adempimento dell'obbligo imposto con la predetta ordinanza e, per altro verso, connaturata alla modalità telematica con cui le notifiche sono state effettuate.

Greenpeace Onlus, quindi, ha correttamente e tempestivamente adempiuto agli incombeni disposti dal Collegio, per cui non sussiste la causa di improcedibilità prospettata dalla difesa di ENI.

9. Nel merito, il ricorso è fondato nei termini che seguono.

9.1. Va premesso che le istanze di accesso procedimentale (ex L. n. 241/1990) e in materia ambientale (ex D. Lgs. n. 195/2005) possono, per pacifica giurisprudenza, essere cumulate o formulate *uno actu* pur mantenendo la propria autonomia quanto a presupposti e condizioni di ammissibilità. Nella fattispecie, in particolare, rileva la richiesta ostensiva effettuata *sub specie* di accesso alle informazioni in materia ambientale ai sensi del D. Lgs. n. 195/2005.

Nel dare attuazione alla direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003, successiva alla ratifica della Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, il predetto decreto ha introdotto nell'ordinamento nazionale il principio di massima conoscibilità e trasparenza di tutte le informazioni relative alla materia ambientale. La disciplina così coniata riflette l'esigenza che le informazioni ambientali trovino massima diffusione e circolino senza restrizioni, poiché la conoscenza di questo tipo di dati – e, quindi, l'accesso alla relativa documentazione – non soddisfa semplicemente un interesse del privato istante, ma è condizione per la realizzazione dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente nella più ampia accezione possibile.

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali costituisce applicazione, oltre che del principio di trasparenza, anche di quello di partecipazione ai processi *lato sensu* decisionali che riguardano il bene ambiente. Difatti, la direttiva n. 2003/4/CE del 28 gennaio 2003 afferma espressamente, al primo considerando, che il rafforzamento dell'accesso alle informazioni ambientali e la maggiore diffusione di tali dati "*contribuiscono a sensibilizzare maggiormente il pubblico alle questioni*

ambientali, a favorire il libero scambio di opinioni, ad una più efficace partecipazione del pubblico al processo decisionale in materia e, infine, a migliorare l'ambiente". È dunque evidente lo stretto legame che esiste tra circolazione delle informazioni, partecipazione dei cittadini e raggiungimento dell'obiettivo finale di tutela dell'ambiente naturale.

9.2. La disciplina di cui al D. Lgs. n. 195/2005 si colloca nel solco tracciato dal diritto europeo, prevedendo *“un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva, ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati all'accesso in materia ambientale, sia per quello che riguarda il profilo oggettivo, prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e segg., l. 7 agosto 1990 n. 241”* (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 20.5.2014, n. 2557). Ciò comporta, sul piano soggettivo, che il richiedente non sia più tenuto a specificare il proprio interesse e, sul versante oggettivo, una maggiore estensione del concetto di informazioni accessibili: il riferimento all'“ambiente”, invero, serve non più solo a delimitare una materia e i suoi contenuti, ma anche a indicare l'oggetto di una tutela ormai approntata dal legislatore a tutti i livelli e in ogni ambito di interesse. Correlativamente, le ipotesi in cui è consentito il rigetto dell'istanza di accesso a informazioni ambientali sono limitate alle sole richieste manifestamente irragionevoli e formulate in termini eccessivamente generici, con una evidente restrizione dell'ambito proprio del diniego legittimo (art. 5, comma 3 del D.Lgs. n. 195/2005 che prescrive espressamente di interpretare restrittivamente i casi di esclusione dal diritto di accesso, imponendo all'amministrazione di effettuare una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e quello tutelato dall'esclusione dall'accesso).

9.3. Quanto alla nozione di “informazione ambientale accessibile”, la definizione fornita dal legislatore nazionale è chiaramente di ispirazione omnicomprensiva, tale da includere *“qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale”* che possa avere, direttamente o meno, impatto sull'ambiente e sui processi decisionali che ne riguardano la tutela. In particolare, nel caso di specie assume specifico rilievo l'art. 2, comma 1, lett.a, n. 3) del D.Lgs. n. 195/2005, in base al quale l'informazione ambientale riguarda anche *“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”*.

9.4. Come la stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha sottolineato, *“la nozione di «misure amministrative» costituisce una mera illustrazione delle «attività» o delle «misure» considerate*

dalla direttiva. Infatti, (...) il legislatore comunitario si è astenuto dal dare una definizione della nozione di «informazione relativa all'ambiente» che possa escludere una qualsiasi delle attività svolte dall'autorità pubblica, poiché il termine «misure» serve soltanto a precisare che devono essere incluse tra gli atti rientranti nella direttiva tutte le forme di esercizio dell'attività amministrativa” (cfr. Corte di Giustizia CE, 17.06.1998, in causa C-321/96).

9.5. Il concetto di informazione ambientale, pertanto, riguarda non solo i dati e i documenti posti in immediata correlazione con il bene ambiente, ma anche le scelte, le azioni e qualsivoglia attività amministrativa che ad esso faccia riferimento.

10. In questa prospettiva, pur consapevole di posizioni giurisprudenziali più restrittive (cfr. TAR Milano, Sez. I, 24.09.2021, n. 2017), ritiene il Collegio che gli atti e documenti di cui è stata chiesta l'ostensione non possano essere esclusi dall'accesso ambientale, essendo essi espressione di un'attività amministrativa che, direttamente o indirettamente, involge l'ambiente e la sua tutela. Si tratta, dunque, di informazioni ambientali ai sensi della normativa nazionale ed eurounitaria, che rilevano – e, pertanto, debbono essere rese conoscibili – come elemento di interesse nella circolazione delle informazioni, nella sensibilizzazione della collettività in merito alle questioni ambientali e nel libero scambio di opinioni (così la direttiva n. 2003/4/CE del 28 gennaio 2003).

11. In conclusione, il ricorso è fondato per le suesposte ragioni e va accolto; per l'effetto, deve essere annullato il provvedimento impugnato e accertato il diritto della ricorrente ad accedere agli atti e documenti richiesti, ordinandosi conseguentemente al Politecnico di Torino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di provvedere all'ostensione di tale documentazione entro 20 giorni dalla comunicazione della presente sentenza.

12. Considerando la novità della questione sussistono valide ragioni per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato, ordinando al Politecnico di Torino di consentire a Greenpeace Onlus l'accesso alla documentazione richiesta entro il termine di venti giorni dalla comunicazione della presente sentenza.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere

Valentina Caccamo, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO
