



T.A.R. Piemonte, Torino, Sezione Seconda, Sentenza 12 novembre 2020, n. 720

FATTO e DIRITTO

1. Il Comitato Torino Respira, costituito nel 2018, ha lo scopo di promuovere ed adottare iniziative finalizzate a tutelare e migliorare la qualità dell'aria nella Città di Torino e nell'area metropolitana torinese.

Il Comitato, in data 28.02.2020, presentava alla 5T S.r.l., società in house del Comune di Torino, della Regione Piemonte e della Città Metropolitana, una nota avente ad oggetto “Istanza di accesso agli atti ai sensi degli artt. 22 e ss. l. n. 241/1990, dell'art. 3 d.lgs. 195/2005 e dell'art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013”.

Con tale istanza, dopo una presentazione delle attività del richiedente, veniva in particolare richiesta l'ostensione di atti e documenti e comunque l'accesso alle informazioni relative ai “flussi veicolari su base oraria dedotti dal conteggio dei veicoli transitanti alle sezioni di misura dell'area urbana di Torino, rilevati a mezzo di spire induttive o di sensori aerei, per il periodo 1° gennaio 2017 – 10 febbraio 2020”. Nella nota il Comitato precisa che l'istanza è presentata anche per tutelare le ragioni del comitato in sede processuale (il riferimento è al ricorso NRG n. 965/2019 avanti questo TAR, poi definito improcedibile con sentenza n. 409/2020).

La Società con nota del 22 giugno 2020, previo sollecito da parte del Comitato, rigettava l'istanza con le seguenti motivazioni:

-“non si ritiene ammissibile l'istanza promossa ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 195 [...] rispetto a dati, come quelli che sono richiesti, che non sono direttamente qualificabili come “informazione ambientale” ai sensi dell'art. 2, 1° co. Lett. a) D.Lgs. 195/2005 smi. Il flusso dei veicoli di per sé considerato non fornisce, per quanto ritenuto, informazione in merito allo stato degli elementi dell'ambiente di cui all'art. 2 1° co. lett. a) n. 1) o relativamente ai fattori di cui all'art. 2 1° co. lett. a) n. 2) né incarna misura o attività posta in essere da 5T di competenza della stessa che possano incidere sugli elementi e sui fattori ambientali di cui all'art. 2 1° co. Lett a) n. 3”.

- “per quanto attiene all'accesso civico di cui all'art. 5.2 del “Regolamento per l'accesso civico ai sensi dell'art. 5 D.Lgs. 33/2013 [...] che l'istanza formulata ai sensi dell'art. 5 2° co. Del D.Lgs. 33/2013, non è rispondente ai requisiti di cui all'art. 5.1 rispetto all'Ufficio destinatario”. Dopo aver ricordato che l'accesso civico risponde a finalità di controllo sul funzionamento dei pubblici poteri e di solidarietà democratica e che afferisce ad un controllo che prescinde dalla sussistenza di interessi



La redazione di
TUTTOGARE PA

individuali, la società evidenzia che la richiesta è finalizzata ad acquisire informazioni per tutelare le ragioni del comitato in sede processuale e che per tale ragione non intervengono gli estremi per ritenere la richiesta ammissibile ai sensi dell'art. 5, comma 1 del D.Lgs. 33/02013 (perché esplicitamente l'istante dichiara la rilevanza rispetto ad un interesse di cui è titolare).

- “risulta non accoglibile l'istanza promossa ai sensi dell'art. 22 L. 241/90 [...] in quanto la richiesta afferisce a dati che possono essere ottenuti soltanto mediante elaborazione da altri dati che la società in house 5T raccoglie per incarico della città di Torino e di titolarità della stessa. È dunque imprescindibile il coinvolgimento dell'ente al fine di poter dare corso alla richiesta”.

La nota chiudeva evidenziando la disponibilità della società a “dare seguito alla richiesta per quanto attiene ai dati gestiti da 5T, una volta ottenuto il parere degli enti Soci, titolari dei dati richiesti”.

2. Avverso tale provvedimento il Comitato ha proposto ricorso avanti questo TAR, notificandolo il 14.07.2020, con cui chiede l'annullamento del silenzio rigetto, del provvedimento di diniego espresso e degli atti presupposti, meglio identificati in epigrafe. I ricorrenti lamentano violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili, articolati nei seguenti quattro motivi:

- Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 sexies d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 2 comma 1 lett. a) nn. 1-3, degli artt. 3 e 5 d.lgs. n. 195/2005; violazione e falsa applicazione dell'art. 4.3. del regolamento 5T sull'accesso civico. Eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta.

- Violazione del principio di buona amministrazione, dell'art. 6, comma 1 l. n. 241/1990 nonché dell'art. 2 d.P.R. n. 184/2006. Violazione, falsa applicazione degli artt. 5, 2, 3 e dell'art. 5 bis d.lgs. n. 33/2013. Violazione, falsa applicazione dell'art. 5 del regolamento di 5T per l'accesso civico. Eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta.

- “Violazione, falsa applicazione degli artt. 22 e 24, comma 4 l. n. 241/1990. Eccesso di potere per irragionevolezza”

- “Violazione, falsa applicazione degli artt. 2, 3 e 5 d.lgs. n. 195/2005 e degli artt. 2, 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33/2013. Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità”.

In data 28.07.2020 il ricorrente ha depositato motivi aggiunti con cui, oltre a chiedere l'annullamento del Documento di pianificazione e gestione in materia di trasparenza e prevenzione (approvato con delibera CDA del 24.01.2020, n. 51) e le precedenti versioni del piano, propone le seguenti ulteriori doglianze:

- “Violazione del principio di buona amministrazione. Eccesso di potere per illogicità manifesta. Violazione falsa applicazione della circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sub artt. 3.4 e 4.1., nonché dell'art. 5, comma 2 e 3, nonché art. 5 bis d.lgs. n. 33/2013”, con cui si integrano le ragioni già indicate al secondo motivo del ricorso principale;



La redazione di
TUTTOGARE PA

- “Violazione, falsa applicazione degli artt. 2, 5, comma 2 e 5 bis d.lgs. n. 33/2013. Violazione del principio di legalità ex art. 1 l. n. 241/1990. Violazione della circolare n. 1/2019 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione”.

In data 11.09.2020 si è costituita la 5T s.r.l., sollevando questioni di ammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti e controdeducendo nel merito.

In data 30.09.2020 il ricorrente ha depositato documentazione, mentre il 5.10.2020 entrambe le parti hanno depositato memorie. In data 09.10.2020 le parti hanno depositato memorie di replica.

3. Alla camera di consiglio del 21.10.2020, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è parzialmente inammissibile e parzialmente fondato.

5. Occorre esaminare le eccezioni preliminari sollevate dalla resistente nelle proprie difese.

5.1 In primo luogo viene eccepita l’inammissibilità del ricorso nella parte in cui contesta il rigetto per violazione delle disposizioni della L. n. 241/90. L’istanza del Comitato fonderebbe la pretesa ostensoria, per la parte relativa all’accesso documentale, sulle esigenze di tutela legate al ricorso NRG 965/2017 pendente avanti questo TAR. Come sopra riportato, il Tribunale ha dichiarato con sentenza n. 409/2020 il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse (peraltro su richiesta proprio del comitato ricorrente). Essendo venuta meno l’esigenza di tutela non residuerebbe l’interesse all’accesso che alla stessa era strumentale.

L’eccezione è fondata.

Dalla lettura dell’istanza del 26.02.2020 emerge con chiarezza che il Comitato non ha motivato la richiesta di accesso in ordine all’esistenza di un’ulteriore forma di interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso (cfr. art. 22 L. n. 241/90). L’unico riferimento rinvenibile nella nota, infatti, è quello relativo all’esigenza di tutelarsi in sede giudiziale ma, essendo la stessa venuta meno, non residua alcun tipo di motivazione nella richiesta.

Si ricorda, infatti, che “il diritto di accesso agli atti amministrativi di cui all’art. 22 della Legge n. 241/1990 presuppone la sussistenza in capo al richiedente della legittimazione a chiedere l’ostensione degli atti, della motivazione e dell’interesse attuale e concreto” (T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 15.10.2019, n. 4912).

Quanto all’essenza della motivazione la giurisprudenza è altresì chiara nel precisare che “diversamente [dall’accesso civico] l’accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli artt. 22



La redazione di
TUTTOGARE PA

e ss. della legge n. 241/1990, è relativo al diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di "documenti amministrativi", intendendosi per "interessati" i soggetti che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento a cui si rivolge l'accesso, cosicché in funzione di tale interesse l'istanza di accesso deve essere motivata" (T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 14.01.2016, n. 188).

Detto in altri termini "In materia di accesso agli atti amministrativi il limite della valutazione dell'amministrazione pubblica sulla sussistenza d'un interesse concreto, attuale e differenziato all'accesso, che costituisce anche il requisito di ammissibilità della relativa azione, si sostanzia nel giudizio estrinseco sull'esistenza di un legittimo e differenziato bisogno di conoscenza in capo colui il quale richiede i documenti, bisogno che deve essere allegato e che non può essere preordinato al raggiungimento di un intento emulativo ovvero ad un controllo generalizzato ed indiscriminato sull'azione amministrativa" (T.A.R. Sicilia Palermo Sez. I, 22/05/2020, n. 1047).

È oramai acquisito il principio per cui il diritto di accesso può esercitarsi anche da parte di associazioni e/o comitati, i quali devono rappresentare un'organizzazione funzionalizzata alla protezione degli interessi di una categoria di soggetti (non di una singola parte), ed inoltre devono dimostrare una struttura in grado di soddisfare esigenze generali postulate all'interno degli atti costitutivi, in grado di motivare le richieste perché legittimati alla cura di un interesse qualificato dell'intera stabile organizzazione (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, sez. III, 16 gennaio 2008, n. 249), non sovrapponibile rispetto all'interesse dei singoli soggetti appartenenti a tale organizzazione (cfr. T.A.R. Puglia-Bari, sez. II, 17 aprile 2009, n. 896).

È parimenti evidente però che, anche quando l'accesso è effettuato da soggetti collettivi, non basta la presenza, nei fini statuari o negli scopi associativi, della astratta tutela di interessi superindividuali ad incardinare l'interesse concreto, attuale e diretto richiesto dalla norma.

In altre parole valgono anche in questi casi le indicazioni che la giurisprudenza amministrativa fornisce per individuare la presenza di tali interessi, laddove afferma che "in materia di diritto di accesso, la valorizzazione del principio della massima ostensione non può essere estesa fino al punto da legittimare un controllo generalizzato, generico e indistinto del singolo sull'operato dell'amministrazione. Accanto all'interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa, infatti, deve stagliarsi nitido un rapporto di necessaria strumentalità tra tale interesse e la documentazione di cui si chiede l'ostensione. L'interesse all'accesso, infatti, deve pur sempre configurarsi come diretto, concreto, attuale e corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, dovendosi così rendersi necessaria una relazione di strumentalità, sia pure attenuata, tra detto interesse e il documento collegato rispetto al quale è chiesto l'accesso medesimo" (Cons. Stato Sez. V, 21.05.2020, n. 3212). Ed ancora "Ai fini della



La redazione di
TUTTOGARE PA

legittimazione all'accesso agli atti amministrativi l'interesse del richiedente deve essere concreto e, quindi, specificamente finalizzato all'acquisizione di dati ed informazioni rilevanti, ritenendosi non meritevole di tutela la curiosità fine a se stessa ed un astratto e generico anelito al controllo di legalità essendo precluso un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni" (T.A.R. Toscana Firenze Sez. I, 19/05/2020, n. 596).

Si può concludere evidenziando che, nel caso di specie, il fatto che nella richiesta residuino solo le indicazioni sugli scopi perseguiti dal Comitato e sulle attività genericamente dallo stesso svolte, non consente di individuare elementi identificativi per motivare, in punto di interesse sostanziale (cui l'accesso è strumentale), la pretesa ostensione difettando proprio la concretezza ed il nesso di strumentalità con una sostanziale posizione giuridica tutelata. Laddove così non fosse si giungerebbe alla contraddittoria conclusione che per il solo fatto di "esistere" e perseguire degli scopi associativi, l'ente collettivo portatore di interessi diffusi sarebbe sempre legittimato ad acquisire dati e documenti, vanificandosi così i filtri normativamente imposti (interesse concreto e motivazione) alle illegittime forme di controllo diffuso.

Per tali ragioni il ricorso, nella parte relativa alle pretese in ordine all'accesso documentale (con particolare riferimento al terzo motivo), risulta inammissibile per carenza di interesse e non risulta pertanto accoglibile la domanda di annullamento del silenzio rigetto e del successivo diniego espresso.

5.2 Parte resistente eccepisce altresì l'inammissibilità del secondo dei motivi aggiunti nella misura in cui il ricorrente impugna il Documento di pianificazione e gestione in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione (2018-2020) (nonché le sue edizioni precedenti) nella parte in cui legittimano il Regolamento per l'accesso civico (ed in particolare le ipotesi di esclusione dall'accesso di cui all'art. 4.3 ed il rigetto collegato alle modalità di presentazione, art. 5). I motivi aggiunti sarebbero tardivi in quanto il Documento (in ultimo aggiornato con atto del 24.01.2020, prot. n. 051, approvato dal CDA il 4 febbraio 2020) ed il Regolamento (richiamato e nuovamente allegato nel documento citato ma risalente a precedente n. 333 del 17.04.18), che 5T assume come atto meramente attuativo del primo, non sono stati tempestivamente impugnati.

L'eccezione non merita accoglimento.

I documenti citati, infatti, hanno portata generale ed astratta non costituiscono provvedimenti amministrativi direttamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive identificate. Come tutti gli atti amministrativi di natura generale e intrinsecamente normativa non sono immediatamente impugnabili, ma possono diventarlo mediatamente, in quanto atti presupposti contenenti illegittimi precetti che costituiscono il fondamento giuridico di provvedimenti amministrativi. Tali considerazioni, frutto della elaborazione giurisprudenziale e dottrinale maturata nei decenni scorsi in



La redazione di
TUTTOGARE PA

capo alle amministrazioni pubbliche, restano valide anche con riferimento ai soggetti privati che svolgono funzioni pubbliche, dal momento in cui un atto avente portata generale condiziona l'operato amministrativo e la gestione concreta di tali funzioni.

Tale argomentazione vale ancor di più per il Documento di pianificazione e gestione adottato ai sensi della L. n. 190/2012 (in ultimo aggiornato con documento prot. 5T n. 051 del 24/01/2020, approvato dal CDA il 4 febbraio 2020), che corrisponde al Piano triennale di prevenzione della corruzione che annualmente viene adottato nelle amministrazioni pubbliche (che nel caso di specie è mediato dall'integrazione con il Modello Organizzativo ex. L. n. 231/01, ma questo nulla cambia in ordine alle considerazioni che qui si svolgono). Tale documento ha ordinariamente natura pianificatoria ed organizzativa ed assume per lo più efficacia interna, tanto è vero che il Regolamento per l'accesso civico è stato adottato in via autonoma come documento separato (benché allegato) ed aggiornato annualmente. In ogni caso, anche laddove si volesse riconoscere al predetto documento efficacia mista, organizzativa e precettiva, varrebbero in ogni caso le considerazioni sopra svolte in ordine alla fonte di tipo regolamentare.

Per tali ragioni l'eccezione di tardività non può essere accolta.

5.3 Con ulteriori due eccezioni parte resistente evidenzia l'inammissibilità del ricorso per carenza assoluta di interesse legata al difetto dei presupposti di tutte e tre le forme di accesso, in quanto il dato richiesto non sarebbe esistente presso la struttura (salvo lavorazioni ed elaborazioni necessarie alla fabbricazione ed all'ostensione del dato stesso). Tale concetto sarebbe desumibile dalla nota del 22 giugno 2020 nella parte in cui si legge "la richiesta afferisce a dati che possono essere ottenuti soltanto mediante elaborazione da altri dati che la società in house 5T raccoglie per incarico della Città di Torino e di titolarità della stessa".

Dagli atti di causa e dalla relazione tecnica depositata (allegato doc. n. 17 alla memoria di costituzione) si evincerebbe, secondo le argomentazioni di parte resistente, che la stessa è chiamata ad eseguire interventi in tempo reale avvalendosi esclusivamente di "impulsi" provenienti dalle cd. "spire induttive", che sono solo una componente del dato richiesto. La ricorrente, pertanto, non sarebbe tenuta a produrre il dato richiesto e tantomeno ad elaborarlo o archiviarlo. La Società, pertanto sarebbe in possesso di un dato grezzo o "proto-dato" che non corrisponde a quanto di interesse del Comitato. Negli atti di causa si sostiene che solo con lavorazioni elaborate l'informazione richiesta sarebbe prodotta ed ostensibile (sempre con il coinvolgimento e l'assenso dell'ente titolare).

Orbene tale eccezione non merita accoglimento.

Dagli atti di causa emerge che la 5T è comunque in possesso di informazioni e dati in ordine al traffico monitorato. Del resto che il monitoraggio ed il controllo del traffico sia uno degli scopi della Società



La redazione di
TUTTOGARE PA

emerge sin dall'art. 1 dello statuto societario, così come la “acquisizione e l'elaborazione di dati ed informazioni relative al trasporto delle persone e delle merci per la produzione di analisi e studi”. La stessa società non nega di essere in possesso di informazioni (anche se sotto forma di “impulsi”).

Rimandando alle ulteriori considerazioni che si svolgeranno nel merito, la Società possiede dati sul traffico che le derivano dalla propria attività di monitoraggio. Il fatto poi che la forma, il contenuto e le potenzialità informative di tale dato non siano esattamente coincidenti con quanto richiesto dal Comitato non incide sul fatto che il presupposto fondamentale per l'esercizio del diritto di accesso (in tutte e tre le sue accezioni) sussista.

Peraltro occorre notare che, soprattutto per quanto riguarda l'accesso civico, il principio della tutela preferenziale dell'interesse conoscitivo impone l'attivazione, da parte dell'amministrazione, di canali comunicativi con l'istante per una migliore comprensione delle relative esigenze sino a giungere, eventualmente, alla specificazione o alla ridefinizione dell'oggetto della richiesta. Orbene nel caso di specie tale percorso non è stato attivato dalla Società e non si sono compiuti tutti i passaggi necessari per giungere alla conclusione che le informazioni ed i dati di cui l'istante necessita non siano assolutamente presenti nel patrimonio informativo dell'ente.

Per tali ragioni l'eccezione di inammissibilità non può essere accolta.

6. Passando all'esame del merito del ricorso questo risulta parzialmente fondato.

Di seguito si procede allo scrutinio dei motivi prima con riferimento alla domanda di accertamento del diritto di accesso, poi alla domanda di annullamento del provvedimento di rigetto e degli atti presupposti e, infine alla domanda di condanna all'ostensione della documentazione richiesta.

7. Partendo dal quarto motivo del ricorso originario e dal secondo dei motivi aggiunti, trattati congiuntamente per ragioni di connessione oggettiva e anticipatamente rispetto agli altri per ragioni di priorità logica, questi non risultano ammissibili.

Con il quarto motivo il Comitato, pur premettendo che nel provvedimento di rigetto tali argomentazioni sono utilizzate con riferimento all'accesso documentale, per tuziorismo contesta comunque l'applicazione del citato art. 4.3 del Regolamento per l'esercizio dell'accesso civico anche con riferimento alle altre due forme di accesso contenute nell'istanza.

Il Regolamento si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 5, e 5bis del D.Lgs. n. 33/2013 (oltre che dell'art. 2 e 3 del D.Lgs. n. 195/2015). Nessuna delle citate disposizioni normative legittimerebbe la previsione generale di esclusione dell'accesso a causa della non “non titolarità” del dato. L'ente avrebbe aggiunto una nuova ipotesi di diniego a quelle tipiche e di stretta interpretazione nel proprio Regolamento. Con il secondo dei motivi aggiunti, infine, si integrano le ragioni già indicate nel quarto



La redazione di
TUTTOGARE PA

motivo del ricorso principale precisando che l'illegittimità del provvedimento di rigetto e del Regolamento sull'accesso civico risiederebbe altresì nella violazione del principio di legalità in quanto introdurrebbero, contrariamente a quanto già precisato dalla circolare n. 1/2019 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ipotesi di esclusione dell'accesso civico ulteriori rispetto a quelle previste all'art. 5bis del d.lgs. n. 33/2013 che, invece, non ammette integrazioni. Viene altresì censurato, quale atto presupposto, il Documento di pianificazione e gestione in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione (2018-2020), nella parte in cui prevede le medesime limitazioni all'accesso civico, trasfuse nel regolamento come atto derivato da tale documento.

Questo Collegio osserva che tali argomentazioni si incentrano su una lesione che si appalesa esclusivamente potenziale poiché nel provvedimento di diniego le disposizioni del Regolamento citato non sono state applicate con riferimento all'accesso civico generalizzato o a quello ambientale ma esclusivamente per rigettare l'istanza di accesso ex. L. n. 241/90.

Si è avuto modo di precisare, nei punti precedenti, che le censure in ordine a quest'ultima tipologia di accesso non risultano ammissibili poiché prive di interesse a ricorrere. Tale conclusione è estendibile anche ai motivi che qui si scrutinano.

Il quarto motivo di ricorso ed il secondo dei motivi aggiunti, pertanto, non risultano ammissibili.

8. Passando al primo motivo del ricorso principale, questo risulta fondato.

Il ricorrente sostiene, con riferimento all'accesso alla materia ambientale, che i dati sul traffico veicolare rientrerebbero a pieno titolo tra le "informazioni ambientali" di cui all'art. 2 comma 1 lett. a) del D.Lgs. n. 195/2005. In primo luogo a seguito di una interpretazione letterale della stessa disposizione (che include "aria" ed "atmosfera" tra gli elementi dell'ambiente e gli "scarichi e gli altri rilasci nell'ambiente" tra i fattori che costituiscono "informazione ambientale") e, in secondo luogo, per la stretta connessione che gli studi più accreditati e la stessa Amministrazione Comunale committente (delibera del Consiglio Comunale di Torino 24 marzo 2016 n. 00932/064 con cui l'ente affida il servizio in house) intravedono tra la gestione della mobilità e l'inquinamento ambientale.

La doglianza è convincente.

Il dato relativo al traffico veicolare costituisce un'informazione che possa farsi rientrare tra le informazioni ambientali.

L'art. 2, comma 1, lett. a) del D.lgs. 195/2005 s.m.i. dispone che per "informazione ambientale" si intende "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e



La redazione di
TUTTOGARE PA

marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché 14 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; 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3); 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3)”.
Non è condivisibile la tesi di parte resistente secondo la quale il flusso dei veicoli di per sé considerato non fornisce informazione diretta sullo stato degli elementi dell'ambiente né sulle emissioni in atmosfera.

Lo stesso legislatore nell'individuare i “fattori” che possano incidere sugli elementi dell'ambiente menziona gli “scarichi”, le “emissioni” ed i “rilasci”. Le informazioni relative a tali dati possono essere desunte, con diversi livelli di approssimazione, da molteplici fonti una delle quali è rappresentata dai dati sul traffico veicolare. Tale informazione costituisce comunque un fattore dall'incidenza sufficientemente prossima al rapporto causa-effetto che lega i fattori individuati dalla norma (che non costituiscono un elenco tassativo) e l'elemento ambientale. Detto in altri termini il dato del traffico veicolare è fattore non direttamente incidente sugli elementi ma sicuramente direttamente abilitante di quelli esplicitati al punto 2 dell'art. 2.

Tale interpretazione estensiva delle potenzialità oggettive del diritto di accesso ambientale (che ha il proprio corollario nel principio di tassatività e stretta interpretazione dei casi di esclusione) è oramai consolidata in giurisprudenza che ne individua le possibilità di limitazione solo in casi estremi che non presentino alcuna connessione con il dato ambientale. Si sostiene, infatti, che “sotto il profilo soggettivo, il richiedente non è tenuto a specificare il proprio interesse (art. 3, comma 1, cit. D.Lgs.) e, sul versante oggettivo, sono escluse solo richieste manifestamente irragionevoli e formulate in termini eccessivamente generici (art. 5, comma 1, il quale a mente del successivo comma 3, prescrive un'interpretazione restrittiva dei predetti casi di esclusione dal diritto di accesso). Quanto alla nozione di informazione ambientale accessibile, il D.Lgs. n. 195/2005 specifica all'art. 2 che per "informazione ambientale" si intende "qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva,

STUDIO AMICA S.r.l. – P.IVA 01850570746
Via Giordano, 56 - 72025 San Donaci (BR) – Italy
Via Vittoria Colonna, 29 - 20149 Milano (MI) – Italy
telefono +(39) 0831 63 50 05 fax +(39) 0831 68 12 15



La redazione di
TUTTOGARE PA

sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale ..." concernente lo stato degli elementi dell'ambiente, le emissioni, le misure adottate e finalizzate a proteggere i suddetti elementi, le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale, le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, lo stato della salute e della sicurezza umana" (T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 22.11.2019, n. 5511).

Per tali ragioni il primo motivo di ricorso è fondato.

9. Passando al secondo motivo del ricorso originario ed al primo dei motivi aggiunti questi possono essere trattati congiuntamente per ragioni di connessione oggettiva.

I motivi risultano fondati.

Il ricorrente censura il provvedimento sia dal punto di vista formale e procedurale sia dal punto di vista sostanziale. Quanto al primo il Comitato sostiene che, con riferimento all'accesso civico generalizzato, il fatto di non aver inviato l'istanza all'Ufficio indicato dalla Società per la gestione di tali pratiche ed all'indirizzo di posta elettronica appositamente dedicato (ed indicato sul sito web) non possa costituire motivo di rigetto o inammissibilità in quanto la normativa in materia di procedimento amministrativo e di accesso (in primis l'art. 6 della L. 241/90 nonché l'art. 6 del DPR 184/06) impongono che tali aspetti formali e procedurali non possano mai costituire ostacolo al soddisfacimento del diritto. Quanto al secondo profilo il ricorrente ritiene che l'aver indicato un interesse precipuo ed individuale (vale a dire le esigenze di tutela processuale sopra citate) dipende dal fatto che l'istanza è "multipla" e presentata anche ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241/90 e non poteva costituire motivo di rigetto per l'accesso civico. Tale atteggiamento si porrebbe in netto contrasto con quanto indicato all'art. 5, comma 2 del D.lgs. n. 33/2013.

Tali censure sono riprese anche dal primo dei motivi aggiunti con riferimento alla violazione della circolare n. 2/2017 del Ministero della Pubblica amministrazione.

9.1. Quanto al profilo procedurale il Collegio ricorda che in materia di accesso opera il principio di stretta necessità, che si traduce nel obbligo di minor aggravio possibile nell'esercizio del diritto, con il divieto di vincolare l'accesso a rigide regole formali che ne ostacolino la soddisfazione (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. n. 10/2020).

Già con la circolare n. 2/2017, comunque, il Ministero per la Pubblica Amministrazione (Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)) - in linea con quanto già affermato da ANAC nella Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 ("Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico") aveva puntualizzato che "al solo fine di agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e senza che ne derivino limitazioni riguardo alle modalità di presentazione delle domande", le amministrazioni



La redazione di
TUTTOGARE PA

avrebbero dovuto indicare sui propri siti indirizzi di posta elettronica e modulistica utile. La Circolare inoltre puntualizza che “le amministrazioni non possono pretendere dal richiedente l’adempimento di formalità o oneri procedurali, ponendoli come condizioni di ammissibilità della domanda di accesso. [...] Pertanto, in conformità al criterio del minor aggravio possibile [...] in linea di principio è preclusa la possibilità di dichiarare inammissibile una domanda di accesso generalizzato per motivi formali o procedurali, salvo quanto specificato di seguito riguardo alla identificazione dell’oggetto della richiesta” e del richiedente.

Quanto agli uffici competenti a ricevere e/o decidere sulla richiesta viene precisato che “Tutti gli uffici sopra indicati sono competenti a ricevere le domande di accesso generalizzato e, nel caso in cui non coincidano con l’ufficio competente a decidere sulle medesime, devono trasmetterle a quest’ultimo tempestivamente”.

Basti questo per affermare che ogni argomentazione relativa alla presenza di uffici competenti o dedicati alla evasione delle richieste di accesso civico piuttosto che all’utilizzo di indirizzi di posta elettronica appositamente creati, benché apprezzabile sul piano organizzativo e comunicativo non può rilevare, di per sé, come ragione per motivare inammissibilità o dinieghi al diritto di accesso. Nel caso di specie, quindi, le motivazioni riferite a tali aspetti procedurali contenute nella nota del 22 giugno non possono essere considerate legittimamente inserite neanche quale argomento utile a corroborare o rinforzare il diniego di accesso civico.

Il secondo motivo di ricorso ed il primo dei motivi aggiunti risultano pertanto fondati.

9.2. Del pari non condividibile è l’altra argomentazione di natura sostanziale contenuta nel provvedimento e censurata sempre con il secondo motivo, vale a dire la declaratoria di inammissibilità della istanza di accesso civico per la presenza di una motivazione o della indicazione di un interesse “individuale”.

Il fatto che l’art. 5 del D.Lgs. n .33/2013 espliciti finalità “super-individuali” proprie dell’accesso civico non significa che, nel conteso di una richiesta “multipla” (associata ad una istanza di accesso documentale ex art. 22 della L. 241/90), laddove vi sia un riferimento ad un interesse specifico diverso da tali finalità generali (ed in particolare quelle di controllo diffuso sull’esercizio delle funzioni e sull’utilizzo delle risorse pubbliche) questo snaturi l’istanza di accesso civico non rendendola riconoscibile o peggio ancora contraria alla legge e, quindi, inammissibile.

La giurisprudenza più recente ha avuto modo di precisare che “uno solo è il presupposto imprescindibile di ammissibilità dell’istanza di accesso civico generalizzato, ossia la sua strumentalità alla tutela di un interesse generale. La relativa istanza, dunque, andrà in ogni caso disattesa ove tale interesse generale della collettività non emerga in modo evidente, oltre che, a maggior ragione, nel caso in cui la stessa sia stata proposta per finalità di carattere privato ed individuale. Lo strumento in



La redazione di
TUTTOGARE PA

esame può pertanto essere utilizzato solo per evidenti ed esclusive ragioni di tutela di interessi propri della collettività generale dei cittadini, non anche a favore di interessi riferibili, nel caso concreto, a singoli individui od enti associativi particolari: al riguardo, il giudice amministrativo è tenuto a verificare in concreto l'effettività di ciò, a nulla rilevando - tantomeno in termini presuntivi - la circostanza che tali soggetti eventualmente auto-dichiarino di agire quali enti esponenziali di (più o meno precisati) interessi generali. Pertanto, sebbene il legislatore non chieda all'interessato di formalmente motivare la richiesta di accesso generalizzato, la stessa vada disattesa, ove non risulti in modo chiaro ed inequivoco l'esclusiva rispondenza di detta richiesta al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica, essendo del tutto estraneo al perimetro normativo della fattispecie la strumentalità (anche solo concorrente) ad un bisogno conoscitivo privato. In tal caso, invero, non si tratterebbe di imporre per via ermeneutica un onere non previsto dal legislatore, bensì di verificare se il soggetto agente sia o meno legittimato a proporre la relativa istanza”.

Nel caso dell'accesso civico, quindi, in tema di ammissibilità della richiesta opera un meccanismo presuntivo opposto rispetto a quello documentale. In quest'ultimo deve emergere in maniera espressa e motivata, in sede di istanza, l'interesse giuridicamente rilevante, concreto, diretto ed attuale fatto valere. Nel secondo, invece, non essendo necessaria una motivazione occorre che nell'istanza non si appalesi l'esistenza di un interesse conoscitivo di natura strumentale e privata. Questo vale anche nel caso di enti esponenziali e collettivi che, in forza delle proprie finalità associativo statutarie, possono lecitamente perseguire interessi superindividuali ma non di carattere generale ai sensi dell'art. 5 del decreto “trasparenza”.

Tale distinzione deve essere vagliata con diverso approccio ma identico rigore in presenza di istanze multiple. La citata sentenza n. 10/2020 dell'Adunanza Plenaria ha avuto modo di precisare, quanto ai presupposti ed ai limiti delle varie forme di accesso, che “la pubblica amministrazione ha il dovere di rispondere, in modo motivato, sulla sussistenza o meno dei presupposti per riconoscere i presupposti dell'una e dell'altra forma di accesso, laddove essi siano stati comunque, e sostanzialmente, rappresentati nell'istanza. A tale conclusione non osta il fatto che l'istanza di accesso civico generalizzato non debba rappresentare l'esistenza di un interesse qualificato, a differenza di quella relativa all'accesso documentale, e che non debba essere nemmeno motivata, perché l'interesse e i motivi rappresentati, indistintamente ed eventualmente, al fine di sostenere l'esistenza di un interesse *uti singulus*, ai fini dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, ben possono essere considerati dalla pubblica amministrazione per valutare l'esistenza dei presupposti atti a riconoscere l'accesso generalizzato *uti civis*, quantomeno per il limitato profilo, di cui oltre si tratterà, del c.d. *public interest test*” che, come vedremo, attiene comunque ai limiti indicati all'art. 5-bis.



La redazione di
TUTTOGARE PA

Orbene la declinazione di interessi diretti e concreti in una istanza multipla dev'essere prioritariamente riferita alla tipologia di accesso che ne richiede l'indicazione (vale a dire quello documentale). Altro è che le medesime argomentazioni che possono portare alla inammissibilità o al rigetto di quest'ultimo possano essere anche utilizzate come argomenti per il rigetto della seconda (soprattutto in sede di harm test), ma questo non esclude l'onere dell'amministrazione di interpretare la richiesta multipla secondo il principio della prevalenza dell'interesse conoscitivo, associando la presenza dei diversi requisiti di ammissibilità alle tipologie di accesso più pertinenti.

Nel caso di specie trattandosi di richiesta multipla finalizzata anche all'accesso ex 241/90, che necessariamente postula la motivazione in ordine ad un interesse differenziato e diretto, la relativa presenza dev'essere prioritariamente ricondotta a requisito di ammissibilità di tale tipologia di accesso. Accanto a ciò la declinazione delle specifiche finalità perseguite dal Comitato lasciano presumere il substrato giuridico necessario per poter ammettere la presenza di finalità di carattere generale sotteso alla richiesta di accesso generalizzato.

In una istanza di accesso multipla, quindi, la sola indicazione di un interesse individuale esplicativo di finalità strumentali alla tutela di diverse posizioni giuridiche, pertanto, non basta di per sé ad escludere l'ammissibilità dell'accesso civico. Ragionando altrimenti, infatti, ne risulterebbe sempre preclusa la stessa possibilità di inserire l'accesso civico in una istanza "multipla" associata ad una richiesta formulata ai sensi dell'art. 22 della L. n. 241/90 con riferimento alla medesima tipologia di informazione. Questo però, oltre a non essere in linea con l'ordinamento vigente, non risulta compatibile con quanto pacificamente ammesso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Nell'istanza presentata dal Comitato Torino Respira la formulazione letterale della richiesta avrebbe dovuto portare agevolmente a tali conclusioni. Dall'interpretazione letterale non è dato desumere che l'interesse individuale alla tutela giudiziale sia posto a fondamento della richiesta di accesso generalizzato (o di quello ambientale). Testualmente, infatti, il richiedente qualifica l'istanza "anche" come accesso ambientale ed accesso civico generalizzato, e tale indicazione è contenuta in un inciso nell'ambito di un paragrafo avente ad oggetto la specifica dell'interesse individuale. In ogni caso, anche in presenza di dubbi interpretativi, l'amministrazione avrebbe dovuto ricondurre tale indicazione all'accesso documentale che, a differenza delle altre due forme, ne richiede l'esplicitazione. Questo è maggiormente valido nel caso di specie in quanto nell'istanza non è dato rinvenire alcun'altra motivazione in ordine ad altri interessi concreti ed attuali a fondamento dell'accesso ex L. n. 241/90.

Il secondo motivo di ricorso ed il primo dei motivi aggiunti risultano pertanto fondati.



La redazione di
TUTTOGARE PA

10. Per le ragioni che precedono, quindi, il primo ed il secondo motivo del ricorso principale ed il primo dei motivi aggiunti sono fondati con riferimento all'istanza di accesso civico ed all'istanza di accesso ambientale di cui dichiarare accertato il diritto e con riferimento ai quali occorre annullare il provvedimento di diniego indicato in epigrafe.

11. Passando all'esame della domanda di condanna all'ostensione dei documenti e dei dati richiesti, si osserva quanto segue.

Occorre richiamare quanto sopra evidenziato circa l'inesistenza del dato emersa nel corso del giudizio.

Parte resistente argomenta le proprie difese sostenendo che il dato relativo ai "flussi veicolari su base oraria dedotti dal conteggio dei veicoli transitanti alle sezioni di misura dell'area urbana di Torino, rilevati a mezzo di spire induttive o di sensori aerei, per il periodo 1° gennaio 2017-10 febbraio 2020" non esiste in quanto tale nel proprio patrimonio informativo. La sua produzione richiederebbe una lavorazione ulteriore e questo implicherebbe altresì la necessità di coinvolgere gli enti "titolari" del dato (in particolare il Comune di Torino).

Dalla relazione tecnica depositata (allegato doc. n. 17 alla memoria di costituzione) si evince che la 5T acquisisce direttamente solo un dato parziale (rispetto a quello richiesto) sotto forma di "impulsi" generati dalle spire induttive ed inviati ai sistemi di controllo. Questi costituiscono solo una componente del dato richiesto dal comitato.

La Società possiede, pertanto, un'informazione disaggregata. Per giungere, invece, alla diversa e composita informazione richiesta la Società dovrebbe elaborare i dati elementari, lavorarli ed aggregarli.

Parte ricorrente nel sostenere, invece, l'esistenza dell'informazione richiama le norme statutarie, le delibere del Consiglio Comunale con cui si affida il servizio in house alla Società 5T, nonché una serie di pubblicazioni redatte dalla stessa che lascerebbero presumere la presenza dell'informazione (così come richiesta) senza però giungere a dimostrarne l'effettiva esistenza. Detto in altri termini dagli atti di causa emerge che parte resistente detiene dati relativi al traffico veicolare mentre appare solo "possibile" (ma non probabile né provata) l'esistenza del dato completo ed aggregato così come descritto e richiesto nell'istanza.

Parte ricorrente, nelle proprie difese, eccepisce la tardività della motivazione postuma offerta dalla Società sulla inesistenza del dato. Tale eccezione non merita accoglimento. Anche se la stessa può assumere rilievo con riferimento alle pretese impugnatrici esplicitate in giudizio che, come sopra evidenziato, risultano fondate non rilevano in questa sede in cui viene valutato e giudicato il rapporto tra le parti.



La redazione di
TUTTOGARE PA

La giurisprudenza ha avuto modo di precisare, infatti, che “È vero che il giudizio in materia di accesso, pur seguendo lo schema impugnatorio, non ha sostanzialmente natura impugnatoria, ma è rivolto all’accertamento della sussistenza o meno del diritto dell’istante all’accesso medesimo e, in tal senso, è dunque un “giudizio sul rapporto”, come del resto si evince dall’art. 116, comma 4, del d. lgs. n. 104 del 2010, secondo cui il giudice, sussistendone i presupposti, «ordina l’esibizione dei documenti richiesti” (Cons. Stato Ad. Plen. N. 10/2020, conformi Cons. Stato, sez. VI, 9.05.2002, n. 2542, Cons. St., sez. V, 19.06.2018, n. 3956).

Orbene nel caso concreto non sussistendo la certezza sull’esistenza dei dati così come richiesti questo Tribunale non ne può ordinare l’ostensione imponendo alla Società lo svolgimento di attività di aggregazione, selezione e/o elaborazione degli stessi.

Possono costituire oggetto di accesso civico, come precisato da consolidati orientamenti di prassi e di giurisprudenza, esclusivamente informazioni e dati immediatamente ostendibili, non richiesti in forma massiva (tale da ingolfare il regolare svolgimento dei compiti e l’ordinaria organizzazione dei soggetti destinatari) indipendentemente dalla loro forma di rappresentazione, purché versabili su un qualsiasi tipo di supporto adatto alla comunicazione e trasmissione. Questo al fine di evitare sia atteggiamenti meramente esplorativi sia la surrettizia committenza gratuita di forniture o servizi di elaborazione dati.

Questo non toglie però, nel caso di specie, che l’informazione, nella sua versione più elementare e disaggregata esista, anche se sotto forma di “impulsi” provenienti dalle spire induttive. Ed è ragionevole che tale informazione, possa essere raccolta e rappresentata senza per questo giungere a necessarie, ulteriori e complesse operazioni di elaborazione. La società, nelle proprie difese, infatti, oltre a riconoscere l’esistenza di tali dati non ha argomentato circa l’impossibilità o la estrema difficoltà tecnico – operativa dell’estrazione e trasmissione di tali informazioni.

A tale scopo occorre evidenziare che la circolare n. 2/2017, nel richiamare le succitate linee guida ANAC, offre criteri direttivi che sono stati disattesi dalla Società resistente. Vi si legge, infatti, che “prima di dichiarare l’inammissibilità, l’amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l’oggetto della richiesta [...] Pertanto l’amministrazione dovrebbe ritenere inammissibile una richiesta formulata in termini generici o meramente esplorativi soltanto quando abbia invitato (per iscritto) il richiedente a ridefinire l’oggetto della domanda o a indicare gli elementi sufficienti per consentire l’identificazione dei dati o documenti di suo interesse, e il richiedente non abbia fornito i chiarimenti richiesti”. Orbene anche nel caso di specie si ritiene che l’amministrazione, prima di dichiarare inammissibile l’istanza in ragione della formulazione testuale della richiesta, avrebbe dovuto richiedere all’istante di precisare la propria pretesa conoscitiva in base a quanto immediatamente disponibile nel proprio patrimonio informativo.



La redazione di
TUTTOGARE PA

Orbene la Società può essere chiamata a fornire, con le modalità che riterrà più opportune secondo il proprio prudente apprezzamento tecnico, i dati relativi alla circolazione del traffico nelle forme esistenti nel proprio patrimonio.

Occorre una ulteriore precisazione.

In materia di accesso agli atti la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che “al di là degli specifici vizi e della specifica motivazione dell'atto amministrativo di diniego dell'accesso, il giudice deve verificare se sussistono o meno i presupposti dell'accesso, potendo negarlo anche per motivi diversi da quelli indicati dal provvedimento amministrativo ovvero ravvisare motivi ostativi all'accesso diversi da quelli opposti dall'amministrazione ovvero ancora ritenere l'accesso giuridicamente possibile” (Cons. Stato Sez. VI, 29/04/2019, n. 2737).

Seppure siano comprensibili le esigenze di tutelare il patrimonio informativo di cui la Società dispone per ragioni di servizio ed in forza della committenza dei soci pubblici, resta fermo che in via regolamentare non possono essere introdotti nuovi limiti all'accesso ambientale e civico diversi da quelli legalmente previsti (ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 195/05 e dell'art. 5bis del D.Lgs. n. 33/2013).

Con particolare riferimento all'accesso civico generalizzato, è opportuno sottolineare, in primo luogo, che alle società in house la disciplina in materia di accesso civico si applica in maniera integrale ed analoga a quanto succede per le pubbliche amministrazioni. Questo è quanto l'art. 2 del D.Lgs. n. 33/2013 stabilisce nell'estendere l'ambito di applicazione della disciplina sulla trasparenza alle società in controllo pubblico (come peraltro espressamente riconosciuto da ANAC nella Determinazione n. 1134 del 08/11/2017 - Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici).

Quanto alle possibilità di prevedere in via regolamentare diverse ipotesi di diniego, le Circolari Ministeriali n. 2/2017 e 1/2019 nonché l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato hanno ribadito che la disciplina delle eccezioni al diritto di accesso generalizzato è coperta d riserva di legge (desumibile in modo chiaro dall'art. 10 CEDU, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117 Cost.).

Tale riserva è assoluta e richiede una interpretazione stretta e tassativizzante per quanto riguarda le eccezioni assolute (art. 5bis, comma 1). In questi casi, infatti, la pubblica amministrazione esercita un potere vincolato, che deve essere necessariamente preceduto da un'attenta e motivata valutazione in ordine alla ricorrenza, rispetto alla singola istanza, dei presupposti di fatto relativi alla ipotesi escludente.

Quanto alle eccezioni relative di cui al comma 2 dell'art. 5-bis, invece, esse “implicano e richiedono un bilanciamento da parte della pubblica amministrazione, in concreto, tra l'interesse pubblico alla



La redazione di
TUTTOGARE PA

conoscibilità e il danno all'interesse-limite, pubblico o privato, alla segretezza e/o alla riservatezza, [...] tuttavia questo obiettivo può e deve essere conseguito appunto, in una equilibrata applicazione del limite previsto dall'art. 5-bis, comma 2, lett. c), del d. lgs. n. 33 del 2013, secondo un canone di proporzionalità, proprio del test del danno (c.d. harm test)" che preservi gli interessi pubblici e privati in gioco (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. N. 10/2020).

Detto in altri termini l'amministrazione assume la decisione nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, considerando tutti gli interessi coinvolti compreso quello del richiedente. A garanzia di tali principi vi è la motivazione del provvedimento finale che rimane strumento di esplicitazione e di comprensione delle ragioni della scelta effettuata circa la valutazione degli interessi contrapposti.

La giurisprudenza sul punto ha avuto modo di precisare che "di fronte a una istanza di accesso generalizzato, la p.a. potrà decidere di accordare l'ostensione alla documentazione richiesta (e motivare la scelta di trasparenza anche rispetto all'eventuale diniego opposto dal controinteressato coinvolto nel procedimento) ovvero negare espressamente l'accesso in ragione della necessità di tutelare uno degli interessi previsti dalla norma (art. 5-bis, commi 1 e 2 del d. lgs. 33/2013), ritenendo in tal caso che l'accesso possa creare un pregiudizio "concreto" a uno o più interessi considerati ed evidenziando il nesso di causalità sussistente tra l'accesso e il pregiudizio che potrebbe prodursi" (TAR Campania, Napoli, sent. n. 4418/2019). Ed ancora "in tema di accesso civico, il test del pregiudizio concreto, da applicare per delimitare la conoscenza generalizzata di cui all'art. 5-bis comma 2, D.Lgs. n. 33 del 2013, impone che il pregiudizio non deve essere solo affermato, ma anche dimostrato; inoltre, il test del pregiudizio concreto impone che il nesso di causalità che lega questo alla divulgazione deve superare la soglia del "meramente ipotetico" per emergere quale "probabile", sebbene futuro; pertanto, l'Amministrazione, nel rigettare una richiesta di ostensione, deve dimostrare che la stessa pregiudicherebbe l'interesse da tutelare ovvero che ciò sarebbe "molto probabile"" (T.A.R. Campania Napoli Sez. VI, 10.12.2019, n. 5837).

Quindi spetta all'amministrazione effettuare un adeguato e proporzionato bilanciamento degli interessi coinvolti di volta in volta, non potendosi giungere a cristallizzare valutazioni ex ante in norme regolamentari interne che surrettiziamente trasformino un potere discrezionale in uno vincolato (di fatto importando nuove ipotesi di eccezione assoluta che, invece, devono essere solo quelle legali e tassativamente applicabili).

La circolare ministeriale richiamata, inoltre, precisa che "ciascuna amministrazione può disciplinare con regolamento, circolare o altro atto interno esclusivamente i profili procedurali e organizzativi di carattere interno. Al contrario, i profili di rilevanza esterna, che incidono sull'estensione del diritto (si pensi alla disciplina dei limiti o delle eccezioni al principio dell'accessibilità), sono coperti dalla



La redazione di
TUTTOGARE PA

suddetta riserva di legge [...] In particolare, diversamente da quanto previsto dall'art. 24, c. 6, l. n. 241/1990 in tema di accesso procedimentale, non è possibile individuare (con regolamento, circolare o altro atto interno) le categorie di atti sottratti all'accesso generalizzato. Ciascuna amministrazione è chiamata ad applicare le previsioni legislative rilevanti (art. 5-bis, d.lgs. n. 33/2013), tenendo nella dovuta considerazione le richiamate Linee guida dell'A.N.AC., oggetto di periodico aggiornamento in base all'evoluzione della prassi". Prosegue il documento precisando che "poiché le amministrazioni possono fondare i dinieghi esclusivamente sulle base dei limiti posti dall'art. 5-bis, ne deriva, [...] che le amministrazioni non possono precisare la portata delle eccezioni legislativamente previste, né tantomeno aggiungerne altre, mediante atti giuridicamente vincolanti, ad esempio di natura regolamentare".

Le disposizioni regolamentari esistenti (incluse quelle adottate ai sensi dell'art. 24, comma 2, della l. n. 241 del 1990) possono essere utilizzate come ausilio interpretativo nella valutazione delle esclusioni dei limiti all'accesso civico generalizzato, compresa l'esistenza del pregiudizio, da verificare nel caso concreto, a uno degli interessi indicati dall'art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 che potrebbe derivare dall'ostensione del dato o del documento richiesto (cfr. Circolare n. 1/2019).

Nel caso di specie, invece, il Regolamento per l'accesso civico della Società (unitamente al Documento di pianificazione e gestione in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione) ha inserito all'art. 4.3 la previsione per cui "[...] Sono pertanto comunque sottratti all'accesso civico: [...] - le informazioni i cui dati costituenti non sono di titolarità di 5T". Tale previsione, come abbiamo avuto modo di precisare, non può essere intesa come esplicitiva o ampliativa delle eccezioni assolute di cui all'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33/2013. Allo stesso tempo, comunque, laddove intesa a precisare la portata delle eccezioni relative non può essere applicata in maniera acritica e vincolante a tutte le istanze, senza implicare la ponderazione, di volta in volta, tra gli interessi pubblici e privati in gioco (nella logica del public interest test e dello harm test di cui parla l'Adunanza Plenaria citata). Diversamente, infatti, la previsione introdurrebbe surrettiziamente una nuova ipotesi di eccezione assoluta che, come è stato più volte precisato, non è ammessa.

La disposizione regolamentare, se intesa nel senso appena prospettato, violerebbe altresì l'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 che individua i soggetti passivi dell'accesso civico in coloro che detengono il dato o l'informazione, senza precisare ulteriori requisiti in ordine alla titolarità giuridica degli stessi.

La tutela del patrimonio informativo e del know how proprio e degli enti esponenziali di riferimento (nel caso specifico il Comune di Torino) può agevolmente trovare tutela mediante l'utilizzo dei diversi strumenti messi a disposizione dalla vigente normativa.

Gli enti soci, infatti, possono essere individuati come "controinteressati", vale a dire soggetti che potrebbero vedere pregiudicati i loro interessi coincidenti con quelli indicati dal comma 2 dell'art. 5-



La redazione di
TUTTOGARE PA

bis (protezione dei dati personali, libertà e segretezza della corrispondenza, interessi economici e commerciali). Come sopra precisato, infatti, occorre sempre valutare di volta in volta il pregiudizio concreto agli interessi privati di cui all'art. 5-bis, c. 2, che i controinteressati potrebbero subire come conseguenza dell'accesso.

Strumentale alle esigenze di tutela di tali interessi, inoltre, è il ricorso al differimento dell'accesso, che è previsto dall'art. 5-bis, c. 5, d.lgs. n. 33/2013 proprio nei casi in cui vi possa essere pregiudizio concreto a uno degli interessi pubblici o privati di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis che non presenti carattere definitivo.

Altro presidio a tutela dei diritti di riservatezza e proprietà intellettuale è sempre l'accesso parziale alle informazioni che può essere riconosciuto a seguito della ponderazione tra gli interessi tutelati dall'art. 5-bis con gli effetti sulla divulgazione del patrimonio informativo detenuto.

Le previsioni Regolamentari citate, pertanto, non possono costituire ostacolo all'ostensione oggetto della presente pronuncia nella misura in cui vengono interpretate come sottrazione generale all'accesso.

Per tali ordini di ragioni la domanda di condanna all'ostensione dei documenti può essere accolta con riferimento alle informazioni quantitative sul traffico veicolare costituite dagli "impulsi registrati dalle spire induttive che afferiscono direttamente ai controllori di zona (SPOT)" descritti nella citata relazione tecnica depositata da parte resistente o, detto in altri termini, le informazioni sul traffico acquisite dai Controllori di zona (SPOT), limitatamente a quanto possa essere direttamente fornito mediante estrazione e riproduzione, senza l'obbligo di alcuna attività di elaborazione successiva. Quanto alle modalità tecnico-operative di assolvimento queste sono rimesse al prudente apprezzamento della Società.

12. Il ricorso, nel suo complesso, dev'essere dichiarato in parte inammissibile, con riferimento ai motivi inerenti l'accesso documentale ex art. 22 L. n. 241/90 (terzo e quarto motivo del ricorso principale e secondo dei motivi aggiunti) ed accolto, per la restante parte, con riferimento al diritto di accesso ambientale e accesso civico di cui viene pertanto dichiarata ed accertata la sussistenza. La domanda di condanna all'ostensione dei dati e delle informazioni richieste viene accolta nei limiti sopra indicati.

13. In considerazione delle questioni giuridiche emerse nella causa sussistono le condizioni per compensare le spese.

P.Q.M.



La redazione di
TUTTOGARE PA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto lo dichiara in parte inammissibile ed in parte lo accoglie nei limiti indicati in premessa e per l'effetto:

- annulla il provvedimento impugnato con riferimento al diniego di accesso civico ed ambientale;
- dichiara il diritto del ricorrente all'accesso alle informazioni;
- condanna la Società resistente alla ostensione dei dati nei limiti e con le modalità di cui in motivazione nel termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione della presente sentenza.