

Publicato il 10/01/2022

N. 00159/2022 REG.PROV.COLL.
N. 09703/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9703 del 2021, proposto da Acciaierie d'Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Grassi, Luisa Torchia, Elisabetta Gardini, Giulia Fortuna e Francesco Grassi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Grassi Stefano in Roma, piazza Barberini n. 12;

contro

Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente per la Puglia - ARPA Puglia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Laura Marasco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Azienda Sanitaria Locale Taranto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Mariangela Carulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Transizione Ecologica, Istituto Superiore di Sanità – ISS e Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale – ISPRA,

ciascuno in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

AReSS Puglia (Agenzia Regionale per la Salute ed il Sociale Puglia), non costituita in giudizio;

nei confronti

Ilva S.p.A. in Amministrazione Straordinaria,

per l'annullamento

- della nota ARPA PUGLIA – Unica AOO - 0002/0001 - Protocollo 0052653 - 2 - 23/07/2021 - DG - / CRA, DS -, UAS, a firma congiunta dei Direttori Generali di ARPA Puglia, di AReSS Puglia e della ASL di Taranto, avente ad oggetto “Decreto di Autorizzazione Integrata Ambientale DVA DEC-2011-450 del 04/08/2011, Decreto di riesame DVA-DEC-2012-547 del 26/10/2012 e DPCM 29/09/2017, per l'esercizio dell'impianto siderurgico Arcelor Mittal Italia S.p.A., sito in Taranto (TA). ID 90/10212: Riesame dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al DPCM del 29 settembre 2017 dello stabilimento siderurgico ArcelorMittal S.p.A. di Taranto (ex ILVA S.p.A. in A.S.) – Gruppo di lavoro per la valutazione del quadro emissivo. Riscontro ARPA-AReSS-ASLTA.

Rif. Nota ILVA S.p.A. in A.s. Prot. n. CS/062021/002 (acquisita al prot. ARPA n.

46136 del 25/06/2021)”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi incluso, per quanto occorrer possa, il verbale della riunione del 28 maggio 2021 del Gruppo di Lavoro per la valutazione del quadro emissivo, nella parte in cui ARPA Puglia, ha precisato, a p. 5 del Verbale, che “ai sensi dell'art. 2, comma 3 del d.d. n. 188 del 2019, competono ad

ARPA Puglia, ASL TA e AReSS Puglia le valutazioni sanitarie previste, ivi incluse le

elaborazioni modellistiche. Pertanto, la partecipazione del Gestore non è contemplata dal citato decreto”;

nonché per l'accertamento e la declaratoria del diritto della ricorrente ad ottenere detto accesso alla documentazione richiesta e per il conseguente ordine alle Amministrazioni competenti di esibizione della documentazione predetta entro un termine stabilito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente per la Puglia e dell'Azienda Sanitaria Locale Taranto, del Ministero della Transizione Ecologica, dell'Istituto Superiore di Sanità e dell'Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La Acciaierie d'Italia s.p.a. ha agito dinanzi al Tribunale per l'annullamento della nota ARPA Puglia del 23.07.2021 a firma congiunta dei Direttori Generali di ARPA Puglia, AReSS Puglia e della ASL di Taranto, avente ad oggetto “Decreto di Autorizzazione Integrata Ambientale DVA – DEC-2011-450 del 4.08.2011, Decreto di riesame DVA-DEC-2012-547 del 26.10.2012 e DPCM 29.09.2017 per l'esercizio dell'impianto siderurgico Arcelor Mittal Italia s.p.a. sito in Taranto (TA) ID

90/10212: Riesame dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al DPCM del 29 settembre 2017 dello stabilimento siderurgico Arcelor Mittal s.p.a. di Taranto (ex ILVA s.p.a. in A.S.) Gruppo di Lavoro per la valutazione del quadro emissivo. Riscontro ARPA-AReSS-ASL TA. Rif Nota ILVA s.p.a. in a.s. prot. n. CS/062021/002” e di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, tra i quali il verbale della riunione del Gruppo di lavoro per la valutazione del quadro emissivo, nella parte in cui era stato precisato che “ai sensi dell’art. 2 comma 3 del d.d. n. 188 del 2019 competono ad ARPA Puglia, ALS TA e AReSS Puglia le valutazioni sanitarie previste, ivi incluse le elaborazioni modellistiche. Pertanto la partecipazione del Gestore non è contemplata dal citato decreto”.

Con il medesimo atto la ricorrente ha chiesto al Tribunale di accertare il suo diritto ad ottenere l’accesso alla documentazione richiesta e di ordinare alle Amministrazioni competenti la relativa esibizione.

A sostegno delle sue domande, la ricorrente ha specificato di aver formulato, all’interno del sub-procedimento di Valutazione del Danno Sanitario (VDS), inserito a sua volta nell’iter di revisione dell’Autorizzazione Integrata Ambientale relativo al suo stabilimento siderurgico di Taranto, istanza di accesso ad una serie di documenti quali:

-“I dati, impiegati ai fini della VDS 2021, della popolazione residente a Taranto, Massafra e Statte (ossia l’area considerata nella VDS 2021) dal 2012 al 2020 e relativa suddivisione per età, sesso, anno/periodo e comune e copia della documentazione da cui gli stessi sono stati estratti;

- Dati impiegati relativi alla mortalità dal 2012 al 2020 ed in particolare: - i dati individuali di mortalità nel periodo dei deceduti residenti in Puglia suddivisi per data nascita e data morte (oppure età ed anno di morte), sesso, comune di residenza alla morte, causa di morte (codifica ICD X) e copia della documentazione da cui gli stessi sono stati estratti. Tale richiesta è da intendersi riferita ai soli Comuni di Taranto e Statte qualora venga messa a disposizione documentazione riportante i tassi di mortalità di riferimento di

cui al punto successivo; - i tassi di mortalità di riferimento regionali (per età, sesso, anno/periodo, causa di morte) per tutte le patologie analizzate nella VDS 2021 e copia della documentazione da cui gli stessi sono stati estratti;

- Dati di ricovero 2014-2020 ed in particolare: - dati individuali di ricovero del periodo 2001-2020, anonimizzati, dei ricoverati residenti in Puglia (ovunque ricoverati) ed in particolare codice anonimo individuale, data di nascita, data di ricovero, sesso, comune di residenza al ricovero, diagnosi principale, (codifica ICD IX CM), tipo di ricovero (esclusi i dati dei ricoveri per DGR 391, i ricoveri dei reparti post acuti e in TSO) e copia della documentazione da cui i suddetti dati sono stati estratti. Tale richiesta è da intendersi riferita ai soli Comuni di Taranto e Statte qualora venga messa a disposizione documentazione riportante i tassi di mortalità di riferimento di cui al punto successivo; - i tassi di ricovero di riferimento regionali (per età, sesso, anno/periodo, causa di morte) per tutte le patologie analizzate nella VDS 2021 e copia della documentazione da cui gli stessi sono stati estratti;

-Dati di incidenza tumori maligni 2006-2020 ed in particolare: - dati individuali di incidenza tumori maligni del periodo: data di nascita e data di incidenza (oppure età e anno di incidenza), sesso, comune di residenza alla incidenza, patologia (indicando la codifica) e copia della documentazione da cui i suddetti dati sono stati estratti – tassi di incidenza dei tumori maligni provinciali (per età, sesso, anno/periodo, patologia) per tutte le patologie analizzate nella VDS 2021 e copia della documentazione da cui gli stessi sono stati estratti;

-Andamento dei tassi per il triennio per la mortalità (1980-2020), per l'ospedalizzazione (2003-2020), per l'incidenza dei tumori (2006-2020) e copia della documentazione da cui gli stessi sono stati estratti”;

- La formula con cui sono stati calcolati gli intervalli di confidenza al 90% e copia del documento da cui la stessa è stata tratta;

-Il dettaglio di codifica utilizzato per identificare la medesima patologia di un soggetto e copia del documento da cui lo stesso è stato tratto;

- Le scelte operative adottate ai fini dell'analisi e non specificate nel rapporto (es: analisi specifiche per anno o solo per periodo; classi di età utilizzate; analisi separata per comune ovvero non separata, ecc.)

-La formula utilizzata per valutare la presenza di trend nei grafici sugli andamenti per triennio e copia del documento da cui la stessa è stata tratta".

Ha, inoltre, dedotto di aver motivato dinanzi alle Amministrazioni resistenti la sua domanda illustrando che "l'accesso agli atti amministrativi ... richiesti (era) ...strettamente necessario a comprendere la VDS 2021, anche al fine di poter espletare il ... diritto di difendere i propri interessi giuridici tramite una piena partecipazione al procedimento ...(e) altresì strettamente necessario a tutelare e difendere gli interessi giuridici di Acciaierie d'Italia s.p.a. nelle competenti sedi giurisdizionali, ivi incluso il giudizio RG 1207/2019 pendenti innanzi al TAR Lecce".

Alla suddetta richiesta avevano risposto soltanto ARPA Puglia, AReSS Puglia e la ASL Taranto, con la nota congiunta del 23.07.2021, negando l'accesso alla richiedente poiché "il D.D. 188/2019 non prevede(va) una fase di interlocuzione o di <<dialogo partecipativo>> con il Gestore privato" e precisando che "invece, eventuali esigenze di chiarimenti o di acquisizione di dati tecnici, inerenti il procedimento de quo, (avrebbero potuto)... essere soddisfatte nei confronti del Mi.T.E. nel rispetto dell'iter istruttorio previsto dal ridetto D.D. 188/2019".

La ricorrente ha sottolineato che anche il Ministero, in risposta ad una sua nota del 9.09.2021, aveva sollecitato l'acquisizione al procedimento delle informazioni e dei documenti amministrativi richiesti da Acciaierie d'Italia, al fine di garantire pienamente l'esplicazione del principio di trasparenza e di poter effettuare le valutazioni di competenza, ma che anche tale invito era stato disatteso dalle Amministrazioni coinvolte.

Alla luce di tali circostanze, la ricorrente ha, dunque, dedotto: 1) Violazione e falsa applicazione degli art. 22 e ss. della l. n. 241/1990, violazione dei principi generali di trasparenza e partecipazione, eccesso di potere per violazione dei principi di trasparenza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, legittimazione e l'interesse di A.d'I. all'ostensione delle informazioni, dei dati e dei documenti richiesti; 2) Violazione dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990, prevalenza del diritto di accesso finalizzato alla tutela in giudizio. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della Transizione Ecologica, l'ARPA Puglia e l'ASL di Taranto, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

Alla camera di consiglio del 17.12.2021 la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

Il ricorso per l'accesso è fondato e meritevole di accoglimento

Dinanzi all'istanza di ostensione dei documenti e dei dati utilizzati dalle Amministrazioni resistenti per la VDS, come specificati dalla ricorrente fin dalla sua richiesta ed alle motivazioni che la supportano, relative alla piena ed esatta comprensione della medesima VDS 2021, all'esplicazione del proprio diritto di partecipare al procedimento e di tutelare già all'interno di esso i propri interessi, nonché di difendere le proprie posizioni giuridiche soggettive anche nelle sedi giurisdizionali, con riferimento, tra l'altro, ad un giudizio già pendente, non possono trovare accoglimento le numerose eccezioni formulate dalle amministrazioni resistenti riguardo a) alla asserita genericità della richiesta di accesso, b) all'impossibilità di fornire i dati richiesti – che hanno condotto alle valutazioni compiute dai singoli enti nel sub-procedimento - in quanto contenuti in database informatici o perché forniti o elaborati da enti diversi (l'ASL TA avrebbe fornito i dati relativi alla mortalità per il periodo 2013/2017, l'AReSS quelli relativi ai ricoveri per gli anni fino al 2017 e i dati di incidenza dei tumori maligni per il periodo 2012-2017, poi “incrociati” con quelli ambientali ed elaborati

dall'ARPA), c) alla finalizzazione dell'istanza di accesso "ad indagare ed a verificare, in via generale, l'attività posta in essere dall'amministrazione", d) all'effetto pregiudizievole della richiesta sul buon andamento dell'Amministrazione stessa "gravando(la)... dell'onere di reperire documentazione inerente un determinato segmento di attività", e) all'ostatività all'accesso dei profili attinenti alla privacy per la natura di dati sensibili e sensibilissimi di molti dei dati richiesti, f) alla sproporzione ed irragionevolezza della richiesta stessa, g) all'inattualità dell'istanza di accesso, in considerazione del mancato avvio, allo stato, del procedimento di riesame dell'AIA, cui la ricorrente avrebbe avuto titolo a partecipare, e alla natura eminentemente tecnica del sub-procedimento svolto dalle amministrazioni resistenti -di effettuazione di un supplemento istruttorio e di redazione di un ulteriore rapporto - che non consentirebbe "per evidenti ragioni di opportunità la partecipazione in contraddittorio del Gestore".

L'istanza di accesso della ricorrente, lungi dall'essere generica ed indeterminata o formulata soltanto al fine di poter esercitare un controllo generalizzato sull'attività della p.a., risulta, in verità, riguardare specificamente non tutte le banche dati informatiche di ambito sanitario o ambientale in possesso delle amministrazioni resistenti, come ipotizzato da queste ultime, bensì i dati, pur numerosi, già utilizzati dalle Amministrazioni stesse per le loro valutazioni, nonché le formule con cui sono stati calcolati i cd. "intervalli di confidenza", quelle utilizzate per individuare la presenza di trend e i dettagli di codifica usati per la predisposizione del rapporto di VDS ed avere come obiettivo una partecipazione più piena ed informata della ricorrente (anche se chiaramente improntata ad un'ottica difensiva e "oppositiva") al procedimento principale di riesame dell'AIA, procedimento cui anche gli approfondimenti istruttori ed il rapporto delle Amministrazioni coinvolte appaiono, del resto, finalizzati.

Una conferma del carattere indispensabile dell'acquisizione dei suddetti dati e documenti al procedimento "principale" può reperirsi nella nota del 14.12.2021 del Ministero della Transizione Ecologica che, come anticipato, ha sollecitato la messa a disposizione di tali elementi di indagine sia a garanzia del principio di trasparenza, sia per poter meglio svolgere le valutazioni di propria competenza.

Anche l'argomentazione svolta dalle Amministrazioni resistenti circa l'impossibilità di assicurare l'accesso per la mancata previsione nella presente fase di indagine, ancora preliminare, di una facoltà di partecipazione del Gestore, pur suggestiva, non coglie nel segno, in quanto, come sottolineato dalla difesa della ricorrente anche nel corso della discussione in camera di consiglio, il diritto di accesso come configurato dalla legge 241/1990 rappresenta un diritto fondamentale ed autonomo, ben distinto da quello alla partecipazione procedimentale e indipendente da essa, costantemente riconosciuto dall'ordinamento a chi possa vantare un interesse giuridicamente rilevante ad esso.

Come del resto evidenziato più volte anche da questo Tribunale, l'accesso ai documenti amministrativi, "attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse costituisce principio generale dell'attività amministrativa con la conseguenza che le uniche eccezioni possibili al suo esercizio rispondono alla necessità di tutela di superiori interessi pubblici" (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. II, 1.04.2021 n. 3936).

A sostegno della fondatezza della domanda di accesso devono aggiungersi la finalità di difesa dei propri interessi, anche in sede giurisdizionale, posta dalla ricorrente alla base della propria istanza ex art. 24 c. 7 della l.n. 241/1990, per cui "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" e l'interpretazione ampia del rapporto di strumentalità tra documentazione richiesta ed esigenze difensive elaborata dalla giurisprudenza amministrativa, per la quale

l'accesso va garantito "qualora sia funzionale a qualunque forma di tutela sia giudiziale che stragiudiziale, anche prima ed indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale (cfr. ex multis Cons. St., Sez. V, 23.02.2010 n. 1067).

I dati di cui la ricorrente ha chiesto l'ostensione, appaiono, poi, pacificamente contenuti in database già in possesso delle Amministrazioni che li hanno elaborati e fatti confluire "in appositi report o altri documenti equipollenti", così da rientrare pienamente nella nozione di "documento amministrativo accessibile, in quanto detenuti dall'Amministrazione nell'ambito della propria attività", essendo peraltro sufficiente che l'amministrazione <<estragga>> i dati richiesti ... senza necessità di fornire l'intera banca dati..." (Cons. St. 22.06.2020 n. 3981) e senza alcuna "abnorme" attività di ulteriore elaborazione o insormontabile difficoltà organizzativa (peraltro solo genericamente prospettata) che rischierebbe di pregiudicare l'efficienza degli Uffici.

Non pertinenti al caso di specie appaiono, infine, le argomentazioni sostenute dalle Amministrazioni resistenti circa l'impossibilità di garantire l'accesso per la prevalenza da accordare in via assoluta alla riservatezza dei terzi ed alla natura di dati sensibili e sensibilissimi delle informazioni contenute nei documenti richiesti e per la finalità di esercizio di controllo generalizzato dell'attività amministrativa insita nell'istanza della ricorrente. Da un lato, essendo stati elaborati ed inseriti nelle statistiche e nel rapporto di VDS i dati dovrebbero, infatti, essere già stati anonimizzati e comunque potrebbero essere sempre in tal senso adeguatamente convertiti, anche con l'ausilio di mezzi informatici e, dall'altro lato, la ricorrente risulta aver chiesto di esercire il suo diritto di accesso, come detto, per lo specifico concreto interesse ad opporsi al procedimento di riesame dell'AIA e ad evitare così di vedersi imposte gravose condizioni aggiuntive per l'esercizio del suo impianto, motivate da ragioni sanitarie aventi origine anche dai risultati di VDS.

In conclusione, il ricorso per l'accesso deve, dunque, essere accolto, con conseguente ordine alle Amministrazioni intimare, ciascuna per la parte di propria competenza, di consentire alla ricorrente nel termine di 60 giorni dalla comunicazione della presente ordinanza o dalla sua notificazione, se anteriore, l'accesso ai dati ed alla documentazione richiesta nelle forme della visione e della estrazione di copia, previa anonimizzazione dei dati sanitari e di tutti i dati sensibili e sensibilissimi, se non già disponibili in tale forma.

Per la complessità e la particolarità della controversia sussistono sicuramente i presupposti per compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando,

- accoglie il ricorso e, per l'effetto, ordina alle Amministrazioni intimare, ciascuna per la parte di propria competenza, di consentire l'accesso ai dati ed alla documentazione richiesta nelle forme e nei termini di cui in motivazione;

- compensa le spese.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

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

Elena Stanizzi, Presidente

Brunella Bruno, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO