

Publicato il 14/02/2023

N. 02642/2023 REG.PROV.COLL.
N. 11069/2022 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)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11069 del 2022, proposto da **Recommon** A.P.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Ceruti, Marco Casellato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Agenzia Italiana per la Cooperazione Allo Sviluppo, non costituito in giudizio;

nei confronti

Cassa Depositi e Prestiti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex

lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Saipem S.p.a., non costituito in giudizio;

per l'accesso alle informazioni ambientali

detenute da Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. inerente il progetto di produzione, liquefazione e commercializzazione di gas naturale denominato "Mozambique LNG Project", mediante rilascio di copia in carta semplice della documentazione richiesta dall'associazione Re:Common con istanza in data 22 ottobre 2021;

e per la declaratoria

della sopravvenuta formazione del silenzio-accoglimento di Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. e il diritto di accesso di **ReCommon** alle informazioni ambientali di cui all'istanza in data 22 ottobre 2021 inerenti il progetto "Mozambique LNG Project", in conseguenza ed esecuzione della decisione 3.50 DICA 004901 P-4.8.8.3 del 18.02.2022 emessa dalla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri recante accoglimento parziale del ricorso proposto da **ReCommon** ex art. 25, comma 4, l. 241/1990;

ordinando

alla stessa Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. la consegna a **ReCommon** di copia degli atti richiesti entro un termine non superiore a 10 giorni dalla comunicazione o notificazione della sentenza, prevedendo sin d'ora la nomina di un Commissario ad acta in caso di perdurante inerzia. Con ogni consequenziale di legge, anche in ordine al carico delle spese e competenze del giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Cassa Depositi e Prestiti e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e di Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2023 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'associazione **ReCommon** in data 22 ottobre 2021 ha inoltrato a Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. (CDA) istanza di accesso documentale alle informazioni ambientali, ai sensi del d.lgs. n. 195/2005, concernenti la realizzazione e il finanziamento del progetto "Mozambique LNG Project" classificato, secondo i "Common Approches" dell'OCSE, in "categoria A" in quanto presenta il rischio di impatti ambientali irreversibili.

Decorsi trenta giorni dall'istanza di accesso senza che fosse pervenuta risposta, **ReCommon** proponeva ricorso alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi (CADA) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri avverso il silenzio-diniego opposto da CDP alla predetta richiesta di ostensione chiedendo il riesame dell'istanza ai sensi degli artt. 25, comma 4, della legge n. 241/1990 e 7 del d.lgs. n. 195/2005.

La CADA emetteva la decisione conclusiva del procedimento 3.50 DICA 004901 P-4.8.8.3 del 18.02.2022 con cui dichiarava fondato il ricorso in relazione alle informazioni inerenti al progetto "Mozambique LNG" e, dopo aver precisato che i documenti richiesti partecipano delle caratteristiche dell'accesso ambientale, invitava l'amministrazione a riesaminare l'istanza di accesso.

In esecuzione della decisione della Commissione che, a quanto consta, non risulta gravata, CDP, con nota in data 9 giugno 2022, trasmetteva a **ReCommon** soltanto parte della documentazione richiesta riguardante il progetto "Mozambique LNG". Non veniva trasmessa infatti copia della documentazione di cui al punto 3 dell'istanza di accesso di **ReCommon** ossia "la richiesta di parere ex art. 22, comma 4 della Legge 125/2014 inviata da codesta CDP S.p.a. rispetto agli impegni di natura economica e finanziaria

relativi al progetto in questione, e relativo nulla osta dell'Agenda Italiana per la Cooperazione e lo Sviluppo, nonché il relativo parere del Comitato congiunto ex art. 21 della Legge 125/2014".

Dopo aver diffidato CDP all'integrale adempimento alla decisione della Commissione, **ReCommon** ha agito in giudizio per la declaratoria della "sopravvenuta formazione del silenzio-accoglimento" di Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. in ordine alla istanza di accesso accolta dalla Commissione chiedendo che venga dichiarato il "diritto di accesso di **ReCommon** alle informazioni ambientali di cui all'istanza in data 22 ottobre 2021, ordinando stessa Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. di consentire a **ReCommon** la consegna di copia degli atti richiesti.

Parete ricorrente ha in particolare fondato la pretesa invocando la disciplina prevista dall'art. 25, comma 4, legge 241/1990, ai sensi del quale se l'amministrazione intimata "non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito".

Le amministrazioni intimante si sono costituite in giudizio e hanno sollevato una serie di eccezioni di rito ("irricevibilità del ricorso", "inammissibilità per difetto di contraddittorio", "improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse") e nel merito hanno sostenuto l'infondatezza del gravame ritenendo che "i documenti sugli impegni di natura economica e finanziaria contengono informazioni di carattere industriale e commerciale sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. d) DLgs n. 195/2005" che "costituisce l'attuazione della Dir. 28/01/2003, n. 2003/4/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio)".

Con la successiva memoria difensiva depositata in data 14 dicembre 2022, la difesa erariale ha eccepito "la cessazione della materia del contendere ovvero la manifesta infondatezza del ricorso, in quanto risulta, per un verso, che CDP ha soddisfatto l'istanza di accesso con la nota di trasmissione documentale del

9 giugno 2022 e, per altro verso, che gli unici documenti, di cui si discute ancora in questa sede, non esistono”.

A sostegno dell'inesistenza del documento richiesto oggetto dell'odierno ricorso viene depositata in giudizio la nota di CDP del 13 dicembre 2022, n. pos. 22/5697 - Id. 738 nella quale si precisa che «il progetto di cui al “Mozambique LNG Project” non rientra nell'ambito delle operazioni di Cooperazione Internazionale allo Sviluppo, di cui alla L. 11 agosto 2014 n. 1251, bensì tra le operazioni per sostenere l'internazionalizzazione delle imprese di cui al sistema Export Banca, ai sensi dell'art. 8, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 e del D.M. MEF del 23 dicembre 2014. Pertanto, a rettifica di quanto rappresentato nella nostra precedente relazione del 17 ottobre 2022, si segnala che la documentazione di cui la Ricorrente chiede a CDP la consegna (i.e., "la richiesta di parere ex art. 22, comma 4 della Legge 125/2014 inviata da codesta CDP S.p.a. rispetto agli impegni di natura economica e finanziaria relativi al progetto in questione, e relativo nulla osta dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione e lo Sviluppo, nonché il relativo parere del Comitato congiunto ex art. 21 della Legge 125/2014" – v. pag. 4 del Ricorso) non esiste, in quanto non è prevista dalla normativa che disciplina il sistema Export Banca».

La ricorrente con l'ulteriore memoria del 31 gennaio 2023 ha chiesto al Collegio di svolgere un'istruttoria al fine di verificare quanto riferito da CDP nella nota del 13 dicembre 2022, n. pos. 22/5697. Nel merito, ha evidenziato che l'amministrazione ha parzialmente accolto l'istanza del 22 ottobre 2022 con riferimento ai punti 1 e 2 della predetta istanza, con particolare riferimento alla "due diligence" ambientale condotta dalla CDP prima di deliberare il finanziamento, affermando come tale documento sia indispensabile alla luce dei "Common Approches" dell'OCSE, trattandosi di un progetto classificato in "categoria A" in quanto presenta il rischio di impatti ambientali irreversibili.

All'udienza dell'8 febbraio 2023, dopo la discussione di rito, la causa è stata trattenuta in decisione.

Le eccezioni di rito vanno respinte.

L'eccezione di tardività del ricorso, sollevata con riferimento al termine decadenziale di trenta giorni previsto dall'art. 116 c.p.a. decorrente dalla conoscenza della nota di CDP del 9 giugno 2022 quale "provvedimento di diniego parziale", non è rilevante.

Va in primo luogo evidenziato come la nota di CDP del 9 giugno 2022 non ha natura di "provvedimento di diniego parziale", ma è una semplice comunicazione dei documenti di cui si offre l'ostensione.

E difatti, la ricorrente non agisce in giudizio impugnando il provvedimento di conferma del diniego dell'istanza di accesso, ma agisce per ottenere la concreta ostensione della documentazione oggetto dell'istanza di accesso che è stata già accolta ad opera della CADA ai sensi dell'art. 25, comma 4, della legge n. 241/1990, allegando che l'accesso è stato solo in parte consentito.

Non trova applicazione quindi il termine di decadenza di cui all'art.116 c.p.a., invocato dalla difesa erariale, collegato al rigetto dell'istanza.

D'altronde, l'art. 25, comma 4, della legge n. 241/1990, prevede che il diniego tacito o espresso della domanda di accesso documentale si tramuta in accoglimento laddove l'amministrazione intimata, a seguito della decisione della Commissione favorevole all'interessato, "non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione" della Commissione: in questo caso infatti "l'accesso è consentito".

La disposizione riconosce alla fattispecie progressiva - costituita dal diniego cui segue la decisione di illegittimità del diniego della Commissione e la mancata adozione del provvedimento confermativo di diniego dell'amministrazione - valenza di silenzio significativo inteso quale accoglimento dell'istanza, sovvertendo così il precedente esito negativo del procedimento.

In caso di concessione per legge dell'accesso, il diritto di accesso cessa di essere una posizione giuridica strumentale collegata ad una sottostante situazione giuridica sostanziale (cfr. ribadito da Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 25 giugno 2020, n. 19-20-21 e, da ultimo, Id. 24 gennaio 2023, n. 4) e diviene un vero e proprio diritto soggettivo al documento che si imputa in capo all'interessato.

In questo caso (concessione per legge dell'accesso), l'ordinamento non prevede un termine di decadenza per l'esercizio dell'azione processuale volta ad ottenere la concreta attuazione del diritto di accesso già riconosciuto dalla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi.

Ciò non può risolversi nella privazione di tutela alla posizione che vanta l'interessato (artt. 24 e 113 Cost. e art. 1 c.p.a.). La posizione giuridica soggettiva dell'interessato, avente portata attuativa, potrà continuare ad essere tutelata, fintantoché non sia prescritto il diritto all'accesso, tramite il rito generale sull'accesso ai documenti amministrativi (art. 116 c.p.a.) nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo [art. 133, comma 1, lett. a), n. 6), c.p.a.].

Non è rilevante l'eccezione relativa alla mancata notifica del ricorso alla Sace S.p.a. - soggetto partecipante alla realizzazione del progetto Mozambico insieme a CDP - in quanto, come detto, parte ricorrente agisce per la concreta attuazione del diritto all'accesso ai documenti amministrativi già riconosciuto dalla CADA e, in base a tale decisione, la Sace non assume il ruolo di controinteressato.

Allo stesso modo non sussiste l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuto difetto d'interesse a seguito della sospensione del finanziamento concesso per il progetto Mozambique.

Parte ricorrente intende acquisire informazioni ambientali e in relazione a tale obiettivo la circostanza per cui il progetto Mozambique sarebbe stato "sospeso" non comporta il venir meno dell'interesse all'ostensione delle

informazioni richieste, fermo restando che la sospensione dell'iniziativa non preclude la possibilità che la stessa iniziativa possa essere riattivata in futuro.

Nel merito il ricorso è fondato nei limiti di seguito esposti.

L'oggetto della controversia va circoscritta ai documenti indicati ai numeri 1, 2, 3, nell'istanza di accesso di accesso del 22 ottobre 2022 che parte ricorrente assume non essere stati ancora ostesi nonostante l'accoglimento dell'istanza per il tramite della CADA.

L'ostensione del documento n. 3 dell'istanza di accesso non può essere attuata.

Ai sensi dell'art. 22, comma 6, della legge n. 241/1990, "Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere".

L'art. 22 comma 6 cit. correla il diritto d'accesso all'"obbligo" di detenere il documento e non alla sua concreta detenzione (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 14 marzo 2023, n. 4).

In relazione al documento n. 3, la difesa erariale ha allegato in giudizio la nota 13 dicembre 2022, n. pos. 22/5697, con la quale CDP ha dichiarato che "non esiste" il documento n. 3 di cui all'istanza di accesso del 22 ottobre 2021 in quanto il progetto "Mozambique LNG Project" non rientra nell'ambito delle operazioni di Cooperazione Internazionale allo Sviluppo di cui alla legge 11 agosto 2014 n. 125 e, quindi, evidentemente, non è soggetto alla "richiesta di parere ex art. 22, comma 4 della Legge 125/2014 ...".

Non esistendo il documento richiesto dall'istante, CDP non aveva alcun obbligo di detenzione del predetto documento e quindi non vi è possibilità per ottenerne l'ostensione.

Rimane ferma ovviamente la responsabilità dell'amministrazione che ha dichiarato la non esistenza del documento oggetto di accesso laddove, in ipotesi, tale documento dovesse invece risultare esistente oppure in concreto mancante.

Va accolto invece il ricorso nella parte in cui si riferisce ai documenti n. 1 e n. 2 dell'istanza di accesso di cui si lamenta tutt'ora, nei termini di cui alla memoria della ricorrente del 31 gennaio 2023, la concreta mancata ostensione.

Va al riguardo evidenziato, da un lato, che la Commissione, avendo consentito con provvedimento non impugnato l'accesso sulle informazioni ambientali, ha già valutato l'assenza delle preclusioni all'acquisizione documentale che sono state nuovamente ribadite in questa sede dalla difesa erariale e, dall'altro lato, che le amministrazioni intimante non hanno affermato o dimostrato l'avvenuta integrale ostensione dei documenti richiesti.

In conclusione, il ricorso va respinto in relazione all'accesso al documento n. 3 dell'istanza del 22 ottobre 2021, mentre va accolto con riferimento ai documenti n. 1 e n. 2 dell'istanza e, nei limiti dell'accoglimento del gravame, va accertato il diritto della ricorrente ad acquisire gli atti e i documenti amministrativi oggetto dell'istanza di accesso.

Le amministrazioni intime, ognuna per quanto di rispettiva competenza, sono, per l'effetto, tenute a esibire alla ricorrente i "documenti amministrativi" ai sensi dell'art. 22, comma 2, lett. d), della legge n. 241/1990, oggetto dell'istanza del 22 aprile 2021, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

A norma dell'art. 26 c.p.a. e dell'art. 91 c.p.c., la soccombenza si accompagna alla condanna al pagamento delle spese di lite le quali che vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e ordina alle amministrazioni intime, ognuna per quanto di rispettiva competenza, di esibire in favore della ricorrente i "documenti amministrativi" oggetto dell'istanza di accesso del 22

ottobre 2021, nei limiti di cui in motivazione, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

Condanna le amministrazioni intimata, in solido tra loro, al pagamento delle spese di giudizio in favore di parte ricorrente che si liquidano nella somma complessiva di Euro 2.000,00, oltre Iva, Cap, spese generali e rimborso del contributo unificato se versato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalle autorità amministrative.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Luca Iera, Referendario, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE

Luca Iera

IL PRESIDENTE

Francesco Riccio

IL SEGRETARIO