



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 la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 63 del 2024, proposto da
EUROVERDE SOCIETÀ AGRICOLA SRL, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Dal
Molin, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

contro

PROVINCIA DI BRESCIA, rappresentata e difesa dagli avv. Magda Poli e Raffaella Rizzardi,
con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico presso i medesimi
legali in Brescia, piazza Paolo VI 29;

per l'accertamento

- del diritto di accedere agli atti richiesti con istanza di data 15 novembre 2023, e negati dalla
Provincia con provvedimento del Nucleo Polizia Ambientale prot. n. 241216/2023 di data 22
dicembre 2023;

- nonché per la condanna della Provincia all'esibizione dei documenti richiesti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Brescia;

Visti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2024 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società agricola ricorrente, che ha sede nel Comune di Azzano Mella, si occupa della
coltivazione e della commercializzazione di prodotti ortofrutticoli.

2. In data 26 ottobre 2023 la Polizia Provinciale di Brescia - Nucleo Polizia Ambientale, con l'assistenza di alcuni tecnici provinciali, ha effettuato un sopralluogo presso la sede della ricorrente, allo scopo di verificare le modalità di captazione e di utilizzazione delle acque sotterranee.

3. Nel verbale di sopralluogo è stato annotato quanto segue:

(i) è presente e funzionante un pozzo a uso irriguo, autorizzato tramite concessione di derivazione di acqua pubblica sotterranea. Al pozzo è collegato un misuratore dei volumi emunti, situato in un attiguo vano tecnico;

(ii) è presente e funzionante un secondo pozzo, parimenti autorizzato tramite concessione di derivazione di acqua pubblica sotterranea, che viene utilizzato per il funzionamento dell'impianto industriale di lavaggio dei prodotti alimentari, nonché per il funzionamento dell'impianto antincendio. Anche a questo pozzo è collegato un misuratore dei volumi emunti;

(iii) con prove di accensione e spegnimento è stato verificato che il pozzo irriguo non è connesso alle reti di distribuzione irrigua e industriale;

(iv) il lavaggio dei prodotti alimentari è svolto unicamente all'interno dell'insediamento principale;

(v) non sono presenti ulteriori scarichi oltre allo scarico autorizzato S1 di acque reflue industriali nel corpo idrico superficiale Vaso Gatello;

(vi) le acque reflue industriali provenienti dal lavaggio degli ambienti e delle attrezzature del reparto zuppe sono sottoposte a trattamento in un impianto chimico-fisico;

(vii) sono stati reperiti alcuni formulari per lo smaltimento come rifiuto di quanto decadente dalla depurazione, e alcune fatture di vendita del sottoprodotto;

(viii) è presente una piazzola che ospita un distributore di carburanti a uso privato, con una caditoia cieca per la quale non è stato possibile accertare la presenza di scarico;

(ix) è stata verificata la trasmissione delle analisi e del bilancio idrico per l'anno 2022.

4. In data 15 novembre 2023 la ricorrente ha chiesto alla Provincia *“di poter prendere visione ed estrarre copia, a proprie spese, di tutta la documentazione che ha portato alle operazioni compiute in data 26.10.2023, sfociate nel relativo verbale di sopralluogo di pari data, ivi compresa la segnalazione/esposto che ha originato l'accertamento”*.

5. Il Nucleo Polizia Ambientale, con nota di data 22 dicembre 2023, ha negato l'accesso, evidenziando, da un lato, che l'autore dell'esposto aveva formulato opposizione, e dunque vi era l'esigenza di tutelarne la riservatezza, e dall'altro che mancava un interesse concreto e attuale, perché dal sopralluogo non erano emerse violazioni che comportassero l'irrogazione di sanzioni amministrative o penali, e quindi non potevano sussistere esigenze difensive.

6. A fronte del diniego, la ricorrente ha utilizzato il rimedio ex art. 116 cpa, ribadendo il proprio interesse alla conoscenza dell'esposto e la prevalenza del diritto di accesso rispetto alle esigenze di riservatezza del segnalante.

7. La Provincia si è costituita in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

8. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni:

(a) preliminarmente, si osserva che non vi è inammissibilità del ricorso per mancata notificazione al controinteressato. In realtà, il controinteressato è l'autore della segnalazione, che l'amministrazione vuole tutelare con l'anonimato, e dunque non può essere imputata alla ricorrente alcuna negligenza nell'individuazione del titolare di un interesse oppositivo. È vero che l'autore della segnalazione si è manifestato per interposta persona, facendosi rappresentare da un avvocato che ha espresso il diniego all'accesso durante la procedura amministrativa. Tuttavia, il rappresentante non può diventare controparte necessaria nel processo senza un'apposita delega (notificata all'amministrazione e al potenziale ricorrente) che lo qualifichi come legittimato passivo prima della notifica del ricorso;

(b) passando alle questioni di merito, ai fini dell'accesso l'art. 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241 richiede unicamente l'allegazione di un interesse diretto, concreto e attuale, e specifica che tale interesse deve corrispondere a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento oggetto dell'istanza. Poiché le situazioni giuridicamente tutelate sono atipiche, e parimenti atipico è il grado di tutela che ciascun individuo può trovare soddisfacente, non costituisce requisito per l'accesso la dimostrazione di una precisa utilità che possa derivare al richiedente in sede processuale o nel confronto con l'amministrazione e con i terzi. È invece sufficiente che vi sia una connessione tra il documento e la sfera degli interessi economici o morali del richiedente, rimanendo poi libero quest'ultimo di decidere sul modo più opportuno di utilizzare il documento a proprio beneficio;

(c) non può quindi giustificare il diniego di accesso il fatto che il sopralluogo abbia accertato la regolarità del comportamento della ricorrente con riguardo alla captazione e all'impiego delle acque sotterranee;

(d) anche se la segnalazione è stata smentita dal sopralluogo, la stessa, come fatto storico, ha comunque generato illazioni e dubbi sull'attività della ricorrente, con conseguenze che possono prolungarsi nel tempo in varie forme. Inoltre, l'effettuazione del sopralluogo ha determinato un disagio organizzativo per l'azienda, e se portata a conoscenza della collettività o del gruppo sociale di riferimento può ancora incidere negativamente sulla reputazione;

(e) pertanto, se la ricorrente ha percepito come ingiusta la sottoposizione alla verifica ispettiva, e a maggior ragione se teme che dal sopralluogo possano derivarle pregiudizi in futuro, sussiste un interesse qualificato a ottenere copia della segnalazione, e quindi anche a conoscere l'identità dell'autore della stessa;

(f) d'altra parte, non esiste un diritto dell'autore della segnalazione a rimanere anonimo. Chiunque segnali comportamenti illegittimi di terzi deve accettare il confronto con i soggetti segnalati, per consentire a questi ultimi di esercitare il proprio diritto di difesa. L'anonimato,

infatti, contiene in sé il rischio di servire come schermo a quanti intendano causare danni economici o reputazionali a terzi senza doverne rispondere in via risarcitoria;

(g) il contraddittorio tra segnalante e segnalato, una volta concluse le verifiche dell'amministrazione per cui sia necessario l'effetto sorpresa, è appunto la condizione di equilibrio che assicura il corretto e proporzionato utilizzo del potere di indagine e repressione dell'attività dei privati da parte degli uffici pubblici. La perdita della certezza dell'anonimato è il prezzo che l'autore dell'esposto deve sopportare affinché all'amministrazione pervengano solo segnalazioni in buona fede e dotate di un sufficiente grado di attendibilità;

(h) vi sono certamente delle situazioni in cui l'anonimato è concesso proprio a fini sollecitatori, per far emergere comportamenti illegittimi particolarmente riprovevoli e difficili da individuare. Si tratta però ipotesi eccezionali, dove la presenza di un interesse pubblico alla segnalazione è chiaramente collegabile a una disposizione di legge, o desumibile dai principi della materia. Sotto il primo profilo, si può richiamare la disciplina anticorruzione ex art. 54-bis comma 3 del Dlgs. 30 marzo 2001 n. 165, nonché ora ex art. 12 del Dlgs. 10 marzo 2023 n. 24. Sotto il secondo profilo, occorre fare riferimento all'elaborazione giurisprudenziale sulla tutela dei lavoratori che potrebbero subire ritorsioni o discriminazioni da parte dei datori di lavoro se venisse rivelato il nome degli autori delle segnalazioni (v. ad esempio CS Sez. III 3 ottobre 2023 n. 8645; CS Sez. III 11 febbraio 2022 n. 1016);

(i) proprio perché riferite a specifici contesti, le norme e le pronunce sopra richiamate non possono essere considerate rivelatorie o ricognitive di un principio generale di segretezza, e dunque non sembra possibile estenderle in via analogica;

(j) per quanto riguarda la fattispecie in esame, non sono ravvisabili speciali circostanze che impongano la conservazione dell'anonimato. Gli interessi che si confrontano, ossia quello del segnalante e quello della ricorrente, sono entrambi privatistici. L'amministrazione, d'altra parte, non ha interesse a incentivare le segnalazioni, e comunque non potrebbe farlo senza una sicura base normativa, o al di fuori del consenso interpretativo formatosi per via giurisprudenziale;

(k) prevale dunque il diritto di accesso, che riflette il vincolo di trasparenza a cui è sottoposto ogni aspetto dell'azione amministrativa.

9. In conclusione, il ricorso deve essere accolto, con il conseguente accertamento dell'obbligo per l'amministrazione di consentire l'accesso.

10. La documentazione richiesta dovrà essere messa a disposizione della ricorrente entro un termine ragionevole, non superiore a trenta giorni dal deposito della presente sentenza.

11. La particolarità di alcuni aspetti della vicenda e le difficoltà che in concreto l'amministrazione può incontrare nel bilanciamento dei contrastanti interessi giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

12. Il contributo unificato è a carico dell'amministrazione ai sensi dell'art. 13 comma 6-bis.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando:

- (a) accoglie il ricorso, come precisato in motivazione;
- (b) compensa le spese di giudizio;
- (c) pone il contributo unificato a carico della Provincia.

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

Così deciso in Brescia, nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2024, con l'intervento dei magistrati:

Bernardo Massari, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Luigi Rossetti, Referendario

L'ESTENSORE
Mauro Pedron

IL PRESIDENTE
Bernardo Massari

IL SEGRETARIO