



**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 2285 del 2022, proposto da Recommon A.P.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Matteo Ceruti e Marco Casellato, con domicilio digitale in atti;

***contro***

S.A.C.E. (Sezione speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione) s.p.a., C.I.P.E.S.S. - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile, Ministero dell'Economia e delle Finanze e P.C.M. - Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***nei confronti***

Saipem s.p.a. e Eni s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, entrambe non costituite in giudizio;

***per l'annullamento***

del silenzio-diniego di S.A.C.E. s.p.a. alla richiesta di informazioni ambientali e accesso agli atti e ai documenti amministrativi presentata da ReCommon A.P.S. in data 20 ottobre 2021;

- della decisione dalla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 gennaio 2022, nella parte in cui ha rigettato il ricorso proposto da ReCommon A.P.S. *ex art.* 25, comma 4, l. 241/1990 per il riesame del predetto silenzio-diniego;

- di ogni altro atto presupposto, collegato, inerente, conseguente e derivato, nonché, per la declaratoria

della sussistenza del diritto della ricorrente all'accesso alle informazioni detenute da SACE s.p.a. inerenti i progetti di produzione, liquefazione e commercializzazione di gas naturale denominati “*Mozambique LNG Project*” e “*Coral South*”, mediante rilascio di copia in carta semplice della documentazione richiesta dalla ReCommon A.P.S. con istanza in data 20 ottobre 2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di S.A.C.E. (Sezione speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione) s.p.a., del C.I.P.E.S.S. - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del P.C.M. - Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2022 la dott.ssa Eleonora Monica e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

La Recommon A.P.S. (di seguito anche semplicemente “Recommon”) - associazione di promozione sociale, con istanza di accesso del 20 ottobre 2021,

chiedeva alla S.A.C.E. s.p.a (di seguito anche semplicemente “SACE”) l’invio in formato digitale (o in carta semplice) di una serie di informazioni e documenti relativi (tra l’altro) ai progetti di produzione, liquefazione e commercializzazione di gas naturale denominati “*Mozambique LNG Project*” e “*Coral South*” ai sensi del d.lgs. n. 195/2005, oltreché dell’art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 33/2013 e degli artt. 22 ss. della l. n. 241/1990.

Decorsi trenta giorni dall'istanza di accesso senza che fosse pervenuta una risposta, la ReCommon con p.e.c. del 19 dicembre 2021 adiva nei termini la competente Commissione per l’Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito anche semplicemente “Commissione”), chiedendole *ex art. 7* del d.lgs. n. 195/2005 e art. 25, comma 4, della l. n. 241/1990 il riesame del silenzio diniego opposto da SACE.

Tale Commissione, acquisita la nota difensiva della SACE, emetteva la decisione del 24 gennaio 2022, con cui - pur qualificando la documentazione come “*informazione ambientale*” ai sensi del d.lgs. n. 195/2005 - oltre a dichiarare il ricorso parzialmente irricevibile per tardività (nella parte in cui si riferiva alla reiterazione di una istanza di accesso, il cui termine di impugnazione era scaduto) e parzialmente improcedibile per cessata materia del contendere (relativamente alla parte di documentazione *medio tempore* rilasciata), per il resto lo respingeva perché infondato.

La Recommon insorge, dunque, proponendo, ai sensi dell’art. 116 cod. proc. amm., il ricorso in epigrafe, onde ottenere l’annullamento di tale decisione nonché del presupposto silenzio rigetto, nella parte in cui ha dichiarato infondata la pretesa della ricorrente ad ottenere con riferimento all'operazione “*Mozambique LNG*” “*Se nel lasso temporale di circa due anni tra la data in cui è stata effettuata la valutazione di impatto ambientale del progetto (giugno 2017) e quella in cui è avvenuta l’approvazione dell’operazione da parte del Cda di SACE (30/09/2019), siano stati effettuati ulteriori monitoraggi ambientali od altri atti istruttori di cui si chiede l’invio di copia*” e all'operazione “*Coral South*” “*conoscere il nominativo*

*del “consulente ambientale indipendente” cui si fa riferimento nella Vs. nota del 28/07/2021 che ha rivisto lo Studio di Impatto Ambientale (ESIA) relativo a detta operazione (nonchè) ... altresì copia degli esiti di tale revisione” (punti n. 1 dell'istanza di accesso in relazione ad entrambe le operazioni considerate), con la motivazione “perché ricorre un'ipotesi di esclusione della tutela della riservatezza ex art. 5, comma 2, lett. f) del D.lgs. 19/08/2005, n. 195”, ritenendo che “prevale il contrapposto diritto alla riservatezza dei terzi coinvolti”.*

Sostiene, dunque, l'associazione ricorrente l'illegittimità di tali atti per asserita *“plurima violazione dell'art. 5 del d.lgs. 195/2005”* sostanzialmente contestando che, come sostenuto dalla SACE e dalla Commissione, si tratti di *“documentazione oggetto di accordi di riservatezza stipulati con parti terze”*.

Le amministrazioni resistenti si costituivano in giudizio, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del gravame per difetto di legittimazione attiva, in ragione del non essere la Recommon un'associazione ambientalista riconosciuta, nonché nel merito l'infondatezza della pretesa azionata - in tesi finalizzata a un controllo generalizzato sull'operato di SACE – ribadendo che la documentazione richiesta sarebbe *“coperta da appositi accordi di riservatezza definiti in fase di ingaggio con ciascun consulente tecnico”*.

Seguiva il deposito di ulteriori memorie in cui ciascuna delle due parti ribadiva le proprie opposte argomentazioni difensive.

Alla camera di consiglio del 4 maggio 2022 la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione.

Occorre, innanzi tutto premettere, come appaia incontestato tra le parti che - come allegato dalla ricorrente e già riconosciuto dalla Commissione nella contestata decisione (invero non impugnata né minimamente contestata dalle ricorrenti) - *“la documentazione richiesta è qualificabile come ‘informazione ambientale’ ai sensi e per gli effetti del D. Lgs. 195/2005”*.

E' poi la stessa Avvocatura a confermare in modo espresso tale circostanza,

affermando che *“tali documenti contengano, inter alia, informazioni di natura ambientale”* (in tal senso, quanto si legge nella memoria di replica depositata in atti il 22 aprile 2022), sicchè risulta pacifica l'applicazione, al caso di specie, della speciale disciplina di cui al d.lgs. n. 195/2005 di *“Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale”*.

Le informazioni di interesse della Recommon sono, infatti, riconducibili alla nozione di *“informazione ambientale”* di cui all'art. 2 di tale d.lgs. n. 195/2005 comprendente tra l'altro *“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 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”* nonché *“5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3)”* (comma 1, lett. a), nn. 3 e 5).

Ne discende l'inoperatività nella fattispecie di tutte le disposizioni di cui agli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990 - invero relative all'accesso documentale ordinario - a partire dalla necessità che il soggetto richiedente l'ostensione vanti, ai sensi del citato art. 22, un *“interesse diretto, concreto e attuale”* all'accesso, trattandosi di una previsione sulla legittimazione soggettiva all'accesso documentale radicalmente incompatibile con quanto stabilito all'art. 3 del d.lgs. n. 195/1995, secondo cui *“L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse”*.

Nello specifico settore della tutela dell'ambiente, l'accesso all'informazione ambientale deve essere, infatti, consentito a chiunque ne faccia richiesta, senza necessità che questi, in deroga alla disciplina generale sull'accesso ai documenti amministrativi, dimostri un suo particolare e qualificato interesse all'ostensione, con la conseguenza che per costituire in capo all'amministrazione un relativo obbligo di comunicazione non si deve essere necessariamente titolari di una

situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, essendo, bensì, sufficiente la sola indicazione delle informazioni richieste.

Ciò posto deve essere preliminarmente respinta l'eccezione di difetto di legittimazione attiva, formulata in atti dalle resistenti, prevedendo la speciale disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, innanzi tutto per ciò che concerne la legittimazione attiva, ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati ad insorgere avverso il diniego espresso o tacito di accesso a chiunque ne faccia richiesta, espressamente escludendosi la necessità di dimostrare la sussistenza di un relativo interesse giuridicamente rilevante.

Passando, quindi, ad esaminare il merito della pretesa azionata da Recommon, il ricorso è meritevole di accoglimento, seppur nei limiti e con le precisazioni che seguono.

Osserva il Collegio come l'istanza formulata dalla ricorrente, oltre a non apparire manifestamente irragionevole avuto riguardo alle finalità di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 152/2006, non sia comunque espressa in termini eccessivamente generici, in quanto chiaramente riferita a precise informazioni relative alla *due diligence* ambientale (e climatica) operata da SACE nell'ambito delle operazioni di natura finanziaria ed assicurativa condotte dalla società relativamente a due specifici progetti di produzione, liquefazione e commercializzazione di gas naturale denominati "*Mozambique LNG Project*" e "*Coral South*".

Destituita di ogni fondamento risulta, dunque, l'argomentazione di senso opposto con cui le resistenti tentano di dimostrare come l'iniziativa di Recommon sia in realtà finalizzata ad un controllo indiscriminato sull'operato di SACE, invero apparendo le informazioni richieste (almeno astrattamente) idonee a fornire elementi istruttori circa le modalità e la qualità del monitoraggio svolto da SACE in ordine ai rischi ambientali e climatici dei progetti di cui si discorre.

A ciò si aggiunga come la speciale disciplina dell'accesso all'informazione ambientale, in quanto espressamente finalizzata *“a garantire, ai fini della più ampia trasparenza, che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa”* (art. 1, comma 1, lett. b), preveda (anche) sotto il profilo oggettivo un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai più restrittivi presupposti di cui al diverso accesso documentale ordinario, non trovando applicazione neppure la disposizione dell'art. 24, comma 3, della l. n. 241/1990 (invero erroneamente invocata dalle resistenti), che preclude l'accesso in funzione di un controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione, in quanto non ricompresa nel *numerus clausus* delle fattispecie in cui il diritto di accesso all'informazione ambientale può essere negato, previste all'art. 5, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 195/2005.

Né ritiene il Collegio che la mera esistenza di *“accordi di riservatezza definiti in fase di ingaggio con ciascun consulente tecnico”*, come invocata da SEGI - diversamente da quanto ritenuto dalla Commissione - possa essere opposta quale limite all'esercizio dell'accesso ambientale, trattandosi di pattuizioni aventi efficacia nei rapporti tra le parti, di per sé non idonee ad integrare alcuna delle cennate ipotesi di cui al citato art. 5, che in materia di accesso all'informazione ambientale legittimano un diniego da parte dell'amministrazione intimata.

Il Collegio è, infatti, dell'avviso che la generica invocazione di siffatti accordi, che la Commissione richiama a sostegno della contestata decisione di non riesaminare il silenzio rifiuto tacitamente opposto da SEGI, non giustifichi il diniego ai sensi della relativa lett. f) del comma 2 di tale art. 5 (*“pregiudizio ... alla riservatezza dei dati personali o riguardanti una persona fisica, nel caso in cui essa non abbia acconsentito alla divulgazione dell'informazione al pubblico, tenuto conto di quanto stabilito dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196”*) apparendo dirimente osservare come la SAGE - nell'addurre l'esistenza di una tale causa di esclusione - non abbia dato alcuna evidenza dell'omesso consenso all'ostensione dei soggetti coinvolti e nemmeno eseguito *“una valutazione ponderata tra*

*l'interesse pubblico all'informazione e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso*".

Giova rimarcare, in proposito, che il comma 3, dell'art. 5 più volte richiamato impone, infatti, all'autorità pubblica di applicare "*in modo restrittivo*" le disposizioni dei primi due commi della medesima disposizione (che elencano i casi di esclusione dell'accesso), "*effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso*" una siffatta valutazione ponderata, sicchè risulta illegittima la determinazione delle resistenti volta a negare la pretesa all'ostensione sulla base dell'esistenza di un mero accordo di riservatezza, a prescindere da ogni interlocuzione con il soggetto interessato e da ogni considerazione degli opposti interessi in gioco.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso deve, pertanto, essere accolto con consequenziale ordine all'amministrazione resistente di consentire l'accesso agli atti richiesti, previo (eventuale) oscuramento delle parti e contenuti la cui divulgazione sia idonea a comportare un concreto pregiudizio per gli interessi di riservatezza dei dati personali o riguardanti le persone fisiche coinvolte, che espressamente non abbiano acconsentito alla loro divulgazione, ritenendo il Collegio che la possibilità di accesso previo (eventuale) oscuramento possa soddisfare pienamente le esigenze di trasparenza perseguite dal legislatore, seppur nel bilanciamento con le altre posizioni soggettive tutelate, attraverso una proporzionata ponderazione tra i contrapposti interessi in gioco.

Ritiene, inoltre, il Collegio ragionevole assegnare a SAGE - anche in relazione al necessario coinvolgimento dei soggetti, i cui interessi potrebbero essere compromessi dall'ostensione della documentazione di interesse della Recommon - un relativo termine di quaranta (40) dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza, con l'avvertenza che, in caso di inadempimento, si procederà, su apposita istanza della ricorrente, alla nomina di un commissario *ad acta*, con spese a carico della medesima SAGE.



La natura degli interessi sottesi alla presente controversia induce il Collegio a ritenere esistenti i presupposti per la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti.

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, per l'effetto, ordina a SACE di consentire l'accesso nei limiti specificati alle informazioni e ai documenti richiesti, nel termine di giorni quaranta (40) dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Igor Nobile, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Eleonora Monica**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Riccio**

**IL SEGRETARIO**