

Ecc. mo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Rg 2189/2022 – Sez. IV bis

Ricorso ex art. 116 c.p.c. e motivi aggiunti

Per il Comitato Montalto Futura c.f. 90138910568, Comitato Maremma Viva c.f. 91024010539, Comitato Verde Tuscia c.f. 90137520566, Comitato per la Salvaguardia del territorio di Corchiano e della Tuscia c.f. 90136640563, (avv.ti Prof. Anton Giulio Lana e Francesco Rosi).

Contro

il Ministero della Transizione ecologica, già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avvocatura Generale dello Stato)

il Ministero dei Beni e delle attività culturali (Avvocatura Generale dello Stato);

il Ministero dello Sviluppo Economico (Avvocatura Generale dello Stato)

la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Avvocatura Generale dello Stato)

la Società SOGIN S.p.A., in persona del legale rappresentante pro - tempore

l'ISIN – Ispettorato Nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (Avvocatura Generale dello Stato)

Il presente atto viene notificato per conoscenza anche

nei confronti

della Regione Lazio in persona del Presidente della Giunta della Regione Lazio pro-tempore

della Provincia di Viterbo in persona del Presidente della Provincia pro tempore

per

l'annullamento del diniego all'accesso agli atti formulata dai Comitati ricorrenti con atto del 28 marzo 2022 ed inviato a mezzo pec in data 31 marzo 2022, da parte del Ministero della Transizione ecologica, espresso con nota del 2 maggio

2022 e della società SOGIN s.p.a. espresso con nota del 27 aprile 2022, nonché del diniego tacito espresso dal Ministero dello Sviluppo Economico;

per l'accertamento e la declaratoria del diritto dei Comitati ricorrenti all'accesso agli atti richiesti con la richiamata istanza;

la condanna delle Amministrazioni resistenti, per quanto di propria competenza, all'ostensione della suindicata documentazione;

nonché

l'annullamento delle sopra indicate note del Ministero della Transizione Ecologica e di SOGIN per vizi propri dell'atto.

Fatto

1. Con ricorso introduttivo i Comitati ricorrenti indicati in epigrafe hanno chiesto l'annullamento:

“del nulla osta del Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare protocollo MISE AOO_ENE. REGISTRO UFFICIALE. U. 0031465 del 30 dicembre 2020; della Carta Nazionale delle aree potenzialmente idonee (detta anche CNAPI) adottata dalla Società SOGIN spa pubblicata il 5 gennaio 2021; del documento redatto da SOGIN s.p.a. proposta di ordine delle idoneità delle aree CNAPI; del documento della società So.G.I.N. del 30 dicembre 2020, avente ad oggetto “Basi teoriche e modalità di applicazione dei criteri per la realizzazione della CNAPI”; del DM del 7 agosto 2015 del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del Ministero dello Sviluppo Economico, con il quale è stata modificata la classificazione dei rifiuti radioattivi ai sensi dell’articolo 5 del D. Lgs. 4 marzo 2014, n. 45; del documento della società So.G.I.N. “Procedura operativa Sogin per la realizzazione della CNAPI”; del DPCM del 30

ottobre 2019 “ Definizione del Programma nazionale per la gestione del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi” ed il relativo allegato; Conclusioni del Seminario Nazionale disposte da SOGIN con documento del 15 dicembre 2021; della Guida Tecnica n. 30 dell’ottobre 2020 adottata dall’ISIN recante previsioni sui “criteri di sicurezza e radioprotezione per depositi di stoccaggio temporaneo di rifiuti radioattivi e di combustibile irraggiato”; nonché per quanto di ragione della Guida Tecnica n.32 adottata dall’ISIN dell’ottobre 2021 “Criteri di sicurezza e di radioprotezione per impianti ingegneristici di smaltimento in superficie di rifiuti radioattivi”.

2. In seguito i medesimi Comitati hanno appreso dagli organi di stampa che SOGIN spa aveva inviato al MISE, al MITE e all’ISIN la Carta Nazionale delle aree idonee (CNAI).
3. Cosicché i Comitati in data 31 marzo 2022 hanno avanzato istanza di accesso agli atti della documentazione integrale (compreso degli eventuali allegati) contenete la Carta Nazionale delle aree idonee (CNAI) predisposto da SOGIN s.p.a. e consegnato alle Amministrazioni competenti in data 15 marzo 2022.
4. A detta istanza la società SOGIN con nota datata 27 aprile 2022 ha dato riscontro all’istanza di accesso avanzata dai Comitati affermando che:
“la scrivente Società ha provveduto a redigere, a valle di quanto emerso e rappresentato all’interno del Seminario Nazionale, una mera proposta di CNAI. Tale proposta è ora sottoposta a valutazioni tecniche da parte dell’ISIN che esprimerà un parere tecnico (cfr. art 27 comma 6) tale da permettere poi al Ministero della Transizione Ecologica, di concerto con il Ministero della Mobilità Sostenibile, di approvare la CNAI”.

5. Di qui la medesima società SOGIN ha negato l'accesso sul presupposto che:

“Di conseguenza, occorrerà fare riferimento esclusivamente alla previsione inserita nell’art. 27, comma 6 del D. Lgs. n. 31/2010, che prevede espressamente che la CNAI venga pubblicata solo dopo la sua adozione attraverso il Decreto ministeriale”.

6. Successivamente, anche il Ministero della Transizione ecologica ha dato riscontro all'istanza di accesso con nota del 2 maggio 2022 dandone un parziale accoglimento precisando quanto segue:

“In merito, si comunica che la Sogin, con nota pervenuta il 2 maggio 2022, che si allega alla presente per opportuna conoscenza, ha informato questo Ministero che, sebbene la suddetta documentazione sia stata categorizzata come contenente “informazioni non classificate controllate a diffusione esclusiva gestite a norma del DPCM 6 novembre 2015 n° 5 e ss.mm.ii”, le informazioni da tutelare non interessano potenzialmente il mero elenco delle aree facenti parte della proposta d CNAI e la loro resa grafica, e quindi i documenti relativi alle mappe grafiche delle Aree e all’elenco puntuale delle stesse. Si comunica quindi che l’istanza in oggetto deve ritenersi accolta nei limiti e per le motivazioni suesposte e si prega di voler contattare lo scrivente Ufficio per concordare le modalità di accesso. Per quanto attiene alla restante documentazione istruttoria, attesa la sua natura endoprocedimentale, si comunica invece il differimento all’esercizio del diritto di accesso fino alla conclusione del procedimento, al termine del quale, come peraltro disposto dal comma 6 dell’art. 27 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, è prevista la

pubblicazione della versione definitivamente approvata della CNAI sui siti della Sogin, dei Ministeri concertanti e dell'ISIN".

7. Mentre il Ministero per lo Sviluppo Economico alla pari dell'ISIN non ha dato riscontro all'istanza di accesso presentata dai Comitati ricorrenti, affermando così un silenzio rifiuto alla stessa.
8. Tenuto conto che per stessa ammissione dei destinatari dell'istanza di accesso, una parte della documentazione non è stata portata a conoscenza dei ricorrenti i medesimi Comitati ritengono che i provvedimenti impugnati alla pari del silenzio serbato dal MISE e dall'ISIN siano illegittimi per i seguenti motivi

in diritto

I.- Violazione degli artt. 22 e ss. della L. n 241 del 1990 e ss.mm.ii.; violazione dell'art. 5 D.Lgs 33/2013, violazione della convenzione Aarhus artt. 4, 5 e 6, recepita dal Consiglio Europeo il 27 febbraio 2005.

9. Si deve precisare che, come esposto nell'atto di ricorso introduttivo il presente giudizio, i Comitati ricorrenti hanno partecipato al procedimento attraverso osservazioni presentate durante il Seminario Nazionale, con le quali hanno rappresentato che le 22 aree, tutte individuate nella provincia di Viterbo, identificate come potenziale luogo dove realizzare il deposito Nazionale, non erano idonee per una tale localizzazione.
10. Tuttavia, SOGIN, a conclusione del Seminario Nazionale, non ha dato riscontro alle puntuali osservazioni svolte dai Comitati, che costituivano, per stessa ammissione di tutte le Amministrazioni convenute, una fase del processo di individuazione della CNAI.

11. E', quindi, incontestabile l'interesse diretto, concreto ed attuale dei Comitati ricorrenti ad accedere agli atti richiesti con l'istanza del 31 marzo 2022, come previsto dalla legge generale sul procedimento amministrativo, non venendo in rilievo nessuno dei casi in cui il legislatore ha escluso l'esercizio del diritto di accesso (art. 24, L. n. 241 del 1990).
12. Né tanto meno può costituire limitazione all'accesso quanto affermato dalla Società SOGIN o dal Ministero della Transizione ecologica.
13. La ricorrente ha diritto ad accedere alla documentazione richiesta tanto ai sensi degli articoli 22 e seguenti della L. n. 241 del 1990, quanto ai sensi degli articoli 5 e 5 bis del D.Lgs. n. 33 del 2013 e per quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus artt. 4, 5 e 6.
14. Il comma 6 dell'art. 5 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, chiarisce che - come per il diritto di accesso "classico" disciplinato dalla L. n. 241 del 1990 - *"il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza..."*.
15. In forza della previsione del comma 11, "restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso degli interessati previste dal Capo V della L. 7 agosto 1990, n. 241".
16. Disposizione, quest'ultima, che ha portato la giurisprudenza ad ammettere il concorso degli accessi, perché *"nulla, nell'ordinamento, preclude il cumulo anche contestuale di differenti istanze di accesso"* Infatti il rapporto tra le due discipline generali, quello dell'accesso documentale e quello dell'accesso generalizzato (ex art. 5, d.lgs. n. 33/2013) non può essere letto in base ad un criterio di specialità e di esclusione reciproca, ma secondo un canone ermeneutico di completamento/inclusione

17. Diritto di accesso che costituisce specifico obbligo per l'Amministrazione di accoglierlo è peraltro espressamente previsto dalla Convenzione di Aarhus quando oggetto dell'accesso si riferisce questioni ambientali, come nel caso in specie.
18. Del resto, come precisato, nel caso in specie, il diritto di accesso dei Comitati è, altresì, qualificato, dalla partecipazione degli stessi al procedimento del Seminario nazionale, cui all'art. 27 del decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 e quindi gli stessi devono conoscere e partecipare a tutte le ulteriori fasi di formazione della CNAI.
19. Del resto, la Convenzione di Aarhus, prevede un'ampia partecipazione all'accesso alle informazioni in materia ambientale ed alla formazione di procedimenti anche complessi, senza limitazione di conoscenza della documentazione prodotta dalle Amministrazioni nell'iter istruttorio di un procedimento complesso artt. 4 e ss. della Convenzione (Corte di giustizia UE, Sez. I 14 gennaio 2021, in causa C-826/18).
20. I Comitati nella propria attività partecipativa al Seminario Nazionale hanno ampiamente argomentato in ordine alla rilevanza ed alla incidenza del Deposito Nazionale nelle 22 aree identificate nella provincia di Viterbo.
21. Pertanto, le stesse parti ricorrenti hanno interesse a conoscere e, quindi, partecipare anche ex artt. 10 L. n. 241 del 1990 e artt. 6 e ss della Convenzione di Aarhus alla formazione del procedimento della definizione della CNAI.
22. Pertanto, nel caso in specie, non può esservi alcuna forma di preclusione per quanto riguarda i contenuti dei documenti oggetto di istanza di accesso, tenuto conto dell'interesse maturato dai Comitati ricorrente.

II.- Violazione degli artt. 25, 26 e 27 d.lgs. n. 31 del 2010 e ss. modificazioni ed integrazioni; Violazione del D. Lgs. 45 del 2014; Violazione del giusto procedimento, violazione dell'art. 97 cost. del principio del buon andamento, di trasparenza, di ragionevolezza, di legalità, di effettività, di precauzione e di sussidiarietà; violazione dell'art. 3 L. n. 241 del 1990 e ss.mm.ii., violazione della Convenzione di Aarhus artt. 6, 7 e 8; eccesso di potere per motivazione apparente e comunque perplessa, eccesso di potere per carenza di istruttoria, carenza dei presupposti, eccesso di potere per sviamento; violazione degli artt. 7 e ss. della L. n. 241 del 1990 e ss.mm.ii. apparente partecipazione al procedimento; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà, carenza di istruttoria, altro profilo.

23. Ferme le ragioni di contestazione del diniego di accesso a tutta la documentazione integrale (compreso degli eventuali allegati) contenente la Carta Nazionale delle aree idonee (CNAI) predisposto da SOGIN s.p.a. e consegnato alle Amministrazioni competenti in data 15 marzo 2022, i provvedimenti in contestazione risultano essere illegittimi anche in ragione della mancata partecipazione degli stessi Comitati alla formazione del provvedimento della CNAI.

24. Invero, le Amministrazioni convenute, sia con i provvedimenti espressi (SOGIN s.p.a. e Ministero della Transizione ecologica), sia opponendo il silenzio (MISE ed ISIN), hanno di fatto escluso la partecipazione dei Comitati a tutto l'iter di formazione della CNAI, limitando la loro conoscenza solo alla conclusione del procedimento della CNAI e, quindi, solo, come indicato dal Ministero della Transizione ecologica, con “la

pubblicazione della versione definitivamente approvata della CNAI sui siti della Sogin, dei Ministeri concertanti e dell'ISIN".

25. Il mancato accesso a tutta la documentazione inviata da SOGIN a tutte le altre Amministrazioni competenti in ordine all'individuazione della CNAI, determina l'autonoma violazione degli artt. 7 e ss. della L. n. 241 del 1990 e della Convenzione di Aarhus (Corte di giustizia UE, Sez. I 14 gennaio 2021, in causa C-826/18).
26. Sotto altro profilo l'operato delle Amministrazioni convenute, compresa l'ISIN, risulta essere viziata per eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità.
27. Invero, queste ultime hanno evidenziato che il procedimento del Seminario Nazionale aveva costituito una forma di ampia partecipazione, ma, tenuto, anche, conto del diniego all'accesso, in questa sede contestato, detta partecipazione è risultata del tutto formale, priva di presupposti se non addirittura simulata ed apparente.
28. Ciò viene a provare quanto rappresentato nel ricorso introduttivo il presente giudizio, laddove è stato contestato che SOGIN e le altre Amministrazioni convenute nulla hanno argomentato a seguito del procedimento cui al richiamato Seminario Nazionale ed in particolare rispetto alle osservazioni svolte dai Comitati ricorrenti.
29. Di qui la violazione dell'art. 97 cost., atteso che le Amministrazioni convenute avrebbero dovuto, dopo il Seminario, permettere la partecipazione di tutti i soggetti interventori al Seminario, a tutte le fasi di formazione della CNAI.
30. Del resto, risulta essere perplesso l'operato dell'Amministrazione, atteso il fatto che l'individuazione delle aree inserite CNAPI, è stato un atto del

tutto imposto; tanto è vero che solo dopo la sua formazione è stato disposto il Seminario Nazionale, ma le cui osservazioni prodotte non hanno avuto, a sua volta, alcuna forma di riscontro.

31. Esclusione dalla partecipazione che si è riproposta in sede di redazione della CNAI, escludendo qualsiasi forma di partecipazione dei medesimi Comitati, atto definitivo e complesso e, certamente, incidente sul territorio, soprattutto, da un punto di vista ambientale e sociale.
32. In altri termini, in modo unilaterale, le Amministrazioni convenute, così operando, giungerebbero a definire, senza troppi ostacoli, la CNAI, con la stessa modalità con le quali è stata, peraltro, redatta la CNAPI, caratterizzata dalla totale assenza di partecipazione.
33. La prova è che la presunta partecipazione al Seminario Nazionale non ha determinato alcuna conseguenza, neppure di approfondimento e di ulteriore valutazione, atteso che le Amministrazione convenute hanno preferito la scelta di tenere, ancora una volta, tutta la loro presunta attività istruttoria segretata, pur non sussistendone, come detto i presupposti.
34. La questione ancora più grave è data dal fatto che, l'unico documento portato a conoscenza dei Comitati è l'identificazione, in una cartina geografica, delle aree previste nella CNAI, nel caso in specie delle 22 aree originariamente indicate nella CNAPI nella Provincia di Viterbo
35. La questione assume tutta la sua rilevanza, atteso che questa scelta, di escludere la partecipazione di tutti i Comitati dal procedimento della formazione della CNAI, evidenzia che alcuna effettiva partecipazione si è fino ad ora avuta, soprattutto in un procedimento così complesso ed incidente.

36. Non solo ma evidenzia come già ampiamente contestato nel ricorso introduttivo il presente giudizio, che il Seminario Nazionale è stata solo un'apparente partecipazione, tenuto conto che nulla ad oggi delle osservazioni ivi svolte dai tutti i partecipanti, per i siti identificati nella provincia di Viterbo hanno avuto una qualche considerazione.
37. Il profilo più grave è costituito dal silenzio dell'ISIN, organismo di controllo, che non ha ritenuto necessario dare riscontro all'istanza, non ha favorito la massima partecipazione al procedimento, ritenendo, quindi, legittimo l'operato delle altre Amministrazioni, caratterizzato dall'esclusione alla partecipazione al procedimento di formazione della CNAI.
38. Quest'ultimo organismo di controllo, in quanto soggetto terzo, avrebbe dovuto, in coerenza con i presupposti del procedimento, imporre alle altre Amministrazioni di far accedere a tutti gli atti e quindi favorire la massima partecipazione a detto processo di identificazione a tutti i soggetti partecipanti al Seminario Nazionale.
39. Se si leggono gli atti del Seminario, a più riprese l'ISIN ha rappresentato che necessitava la massima partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati, e che il Seminario costituiva un esempio in tal senso.
40. Ma, chiaramente, queste sono rimaste solo argomentazioni di circostanza limitate alla sostenere un sistema, che, al contrario, come è avvenuto per la formazione della CNAPI, intende imporre scelte, senza permettere a nessuno di argomentare un dissenso o una diversa verifica dei fatti.
41. Ciò evidenzia, che il diniego di accesso, cui ai provvedimenti impugnati, anche in questa fase del procedimento, costituiscono espressa violazione

degli artt. 7 e ss. della L.n. 241 del 1990 e ss.mm.ii.1 e degli artt. 4, 5, e 6 della Convenzione di Aarhus.

42. Invero, un procedimento così complesso, che impatta in modo determinante, sulla salute umana, sull'ambiente e sul territorio dove il Deposito nazionale dovrebbe essere realizzato, avrebbe dovuto essere condiviso con le Amministrazioni territoriali, con le organizzazioni professionali, con le comunità di cui i Comitati ricorrenti sono una espressione; ciò soprattutto in questa fase di definizione della identificazione delle Aree idonee.
43. Nulla di tutto ciò è stato fatto ed il procedimento per la redazione della CNAI, in modo del tutto non giustificato, anche in quest'ultima fase è stata caratterizzata dall'assoluta carenza di trasparenza e quindi con la violazione del principio del buon andamento cui all'art. 97 cost., confermando l'illegittimità dell'intero procedimento in quanto viziato per eccesso di potere per sviamento
44. Prova ne è, come è stato contestato nel ricorso originario il presente giudizio, infatti, nella relazione conclusiva del Seminario Nazionale (terminato come detto a metà novembre 2021), né SOGIN, né l'ISIN; né tantomeno le Amministrazione dello Sviluppo economico e della Transizione ecologica hanno svolto argomentazioni sulle stringenti osservazioni avanzate, nel caso in specie per le 22 aree identificate nell'ambito della Provincia di Viterbo, da parte di tutti i Comitati e Amministrazioni locali.
45. Questo denota che, anche questa la seconda fase, gestita direttamente dalla sola SOGIN e non contraddetta da nessuna delle Amministrazioni

- coinvolte, neppure dall'ISIN, è stata violata la partecipazione e quindi il giusto procedimento.
46. In altri termini, una prima fase di formazione della CNAPI è risultata del tutto segretata e quindi in spregio, come visto ad ogni regola procedimentale.
47. La seconda fase, peraltro a CNAPI già redatta, è stata priva di quel necessario ed effettivo coinvolgimento e, soprattutto, SOGIN non ha depositato tutta la documentazione esistente, come lo denota lo stesso nulla osta del 30 dicembre 2020 e come contestato nel ricorso introduttivo il presente giudizio.
48. Inoltre SOGIN non ha dato alcun riscontro alle eccezioni formulate, in sede di Seminario, dalle varie Amministrazioni intervenute, che hanno evidenziato l'incongruenza di fondo delle valutazioni fatte sulla sussistenza dei criteri di selezione cui alla Guida tecnica del 29.
49. Né nel processo di analisi e valutazione delle osservazioni emerge la verifica da parte dell'ISIN, che pure avrebbe dovuto intervenire direttamente ai fini della verifica delle osservazioni.
50. Parimenti il procedimento di individuazione della CNAI è rimasto privo di partecipazione e di conoscenza di tutti gli elaborati svolti dalla stessa SOGIN.
51. Con ogni più ampia riserva anche con la formulazione di motivi aggiunti.

PQM

Si conclude per l'accoglimento del ricorso principale e dei seguenti motivi aggiunti ivi incluso il diniego di accesso agli atti ex art. 22 L. n. 241 del 1990 e con conseguente annullamento degli atti impugnati con condanna delle Amministrazioni resistenti, per quanto di propria competenza, all'ostensione della

suindicata documentazione richiesta con istanza datata 28 marzo 2022. Con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese del giudizio.

Roma 26 Maggio 2022

Avv. Francesco Rosi