

Publicato il 28/10/2020

**N. 10994/2020 REG.PROV.COLL.**  
**N. 02239/2020 REG.RIC.**  
**N. 04230/2020 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 Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2239 del 2020, proposto da Strada dei Parchi S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sara Di Cunzolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Aureliana, 63;

***contro***

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Augusto De Sanctis, rappresentato e difeso dall'avvocato Herbert Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 4230 del 2020, proposto da Augusto De Sanctis, rappresentato e difeso dall'avvocato Herbert Simone, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Strada dei Parchi S.p.a., rappresentata e difesa dall'avvocato Sara Di Cunzolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Sara Di Cunzolo in Roma, via Aureliana, 63;

Autostrade per l'Italia S.p.a., Società Autostrade Meridionali S.p.a., Sat - Società Autostrada Tirrenica p.a., Tangenziale di Napoli S.p.a., rappresentati e difesi dagli avvocati Luisa Torchia, Giulia Fortuna e Francesco Giovanni Albisinni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luisa Torchia in Roma, viale Bruno Buozzi;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso n. 2239 del 2020:

*previa concessione delle misure cautelari più idonee,*

anche monocratiche ai sensi dell'art. 56 c.p.a:

della nota del Responsabile della Trasparenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. n. 1476 del 6.3.2020, trasmessa con nota prot. n. 1477 di pari data, con la quale è stata accolta parzialmente la richiesta di riesame presentata dal Sig. Augusto De Sanctis prot. n. 959 del 13.02.2020 avverso la nota MIT UIT-RM prot. n. 4217 del 12.2.2020;

ove occorrer possa, della nota MIT UIT-RM prot. n. 4217 del 12.2.2020, nella parte in cui, pur negando l'accesso, ha ommesso di considerare tutti i motivi ostativi rappresentati dalla concessionaria in sede di opposizione;

di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale ancorché non conosciuto;

quanto al ricorso n. 4230 del 2020:

della nota del Responsabile della Trasparenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. n. 1476 del 6.3.2020, emessa a conclusione del procedimento di riesame instaurato con richiesta del ricorrente in data 13.2.2020 avverso la nota Ministero delle Infrastrutture, Ufficio Ispettivo Territoriale di Roma (di seguito MIT-UIT-RM) prot. n. 4217 del 12.2.2020;

per quanto possa occorrere, della nota MIT-UIT-RM prot. n. 4217 del 12.2.2020 con la quale l'autorità ministeriale ha negato per la stragrande parte degli atti l'accesso richiesto dal ricorrente il 17.1.2020, imponendo altresì costi illegittimi per la riproduzione;

di tutti gli altri atti connessi, collegati, presupposti, conseguenti.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Augusto De Sanctis, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di Strada dei Parchi S.p.a., di Autostrade per l'Italia S.p.a., Società Autostrade Meridionali S.p.a., Società Autostrada Tirrenica p.a. e Tangenziale di Napoli S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2020, mediante collegamento da remoto in videoconferenza ai sensi dell'art. 84 del d.l. n. 18/2020, conv. in l. n. 27/2020, la dott.ssa Francesca Petrucciani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con il ricorso n.r.g. 239/2020 Strada dei Parchi s.p.a. ha impugnato la nota del Responsabile della Trasparenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 6 marzo 2020, con la quale è stata accolta parzialmente la richiesta di riesame presentata da Augusto De Sanctis avverso la nota del MIT

del 12 febbraio 2020, che aveva negato l'accesso richiesto da quest'ultimo ad una serie di atti riguardanti le infrastrutture stradali oggetto di concessione.

La ricorrente ha esposto di essere concessionaria della gestione della rete autostradale costituita dalle Autostrade A24 ed A25 (Roma – L'Aquila – Traforo del Gran Sasso – Teramo – con diramazione Torano – Pescara), nonché della progettazione e costruzione della seconda carreggiata nel tratto Villa Vomano – Teramo e dell'adeguamento a tre corsie del tratto della A24 tra la barriera di Lunghezza (Roma Est) e Via Palmiro Togliatti.

In tale veste, in ossequio alle disposizioni dettate dall'art. 2, commi 82 e ss., del d.l. n. 262/2006, in data 18.11.2009 Strada dei Parchi aveva siglato con ANAS la nuova Convenzione Unica disciplinante «integralmente ed unitariamente il rapporto tra il Concedente ed il Concessionario per la gestione della rete autostradale, costituita dalle Autostrade A24-A25».

A decorrere dal 1° ottobre 2012 le attività di vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e di controllo della gestione delle autostrade, che erano in capo ad ANAS S.p.a., erano state trasferite al Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti, subentrato *ex lege* alla precedente amministrazione concedente.

Con note prot. n. 1519 del 20.1.2020 e prot. n. 1635 del 21.1.2020 il MIT aveva comunicato a Strada dei Parchi di aver ricevuto in data 17.1.2020 un'istanza di accesso civico generalizzato da parte del sig. Augusto De Sanctis, inoltrata alla concessionaria per eventuale opposizione ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 comma 1.5 del d.lgs. n. 97/2016; i documenti richiesti afferivano alle barriere dei viadotti autostradali, al Viadotto dell'A14 Cerrano, alle gallerie, ai piani di manutenzione, alla Galleria Gran Sasso e ai viadotti dell'A24-A25. Su tutti i punti l'istante chiedeva “di poter accedere (ed eventualmente estrarre copia) al fascicolo integrale del relativo procedimento, comprensivo, a mero titolo di esempio, di progetti, relazioni, proposte gestionali, pareri, autorizzazioni, comunicazioni tra enti, verbali di conferenze dei servizi, verbali di assegnazione, verbali di collaudo, studi e monitoraggi”.

Con nota prot. n. 2148 del 30.1.2020 Strada dei Parchi aveva manifestato la propria opposizione all'accesso agli atti richiesti per la parte che la riguardava.

Con nota prot. n. 4217 del 12.2.2020 l'UIT-RM aveva comunicato l'esito dell'istruttoria condotta sull'istanza di accesso, accogliendola solo parzialmente.

In particolare, relativamente al punto 1-Barriere dei viadotti autostradali, l'Ufficio aveva ritenuto di poter consentire l'accesso "limitatamente all'incartamento delle linee Guida sulle priorità di riqualifica delle barriere, emanate dallo scrivente Ufficio nel mese di luglio 2019, in quanto di carattere esclusivamente tecnico e programmatico non direttamente correlato con le attività giudiziarie in corso"; per tutti gli altri documenti richiesti, infatti, l'accesso non veniva concesso per la sussistenza del motivo ostativo di cui all'art. 5 bis, comma 1, lettera f) del d.lgs. n. 33/2013, relativo alla conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento.

Relativamente al punto 2-A14 Viadotto Cerrano, l'Ufficio aveva negato l'accesso per la sussistenza della medesima pregiudiziale. Relativamente al punto 3-Gallerie, l'Ufficio aveva accolto l'istanza, riferita esclusivamente alla nota del C.S.L.P. di novembre 2019, essendo il documento già noto all'opinione pubblica poiché pubblicato dalla stampa nazionale. Relativamente al punto 4-Piani di manutenzione, l'accesso veniva negato, sia per la sussistenza della pregiudiziale relativa alle indagini penali, sia per il motivo di esclusione previsto dal comma 1 lett. g) dell'art. 5 bis citato, in quanto i piani di manutenzione erano oggetto di procedimenti sanzionatori da parte del Ministero non ancora conclusi.

Relativamente al punto 5-Galleria Gran Sasso, l'Ufficio aveva escluso l'accesso per la sussistenza della pregiudiziale di cui all'art. 5 bis, comma 1 lett. f).

Relativamente al punto 6-A24-A25 viadotti, l'Ufficio aveva ravvisato la sussistenza del motivo ostativo di cui all'art. 5 bis, comma 1 lett. f). Inoltre, con esclusivo riferimento a Strada dei Parchi, a tutti i motivi di diniego sopra visti si era aggiunto, con riferimento a tutti i punti dell'istanza di accesso,

anche quello previsto dall'art. 5 bis, comma 2, lett. c), ossia “diniego per interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica”, stante la presenza di segreti commerciali, soprattutto con riferimento alla Galleria Gran Sasso, per il cui impianto antincendio la ricorrente stava studiando un progetto specifico con dotazioni particolari di cui aveva assunto l'esclusivo know how.

Pertanto, sostanzialmente, l'UIT-RM aveva respinto le richieste formulate dal De Sanctis, tranne quella relativa alla nota del C.S.L.P. in quanto già di dominio pubblico ed “all'incartamento delle linee Guida sulle priorità di riqualifica delle barriere, emanate dallo scrivente Ufficio nel mese di luglio 2019, in quanto di carattere esclusivamente tecnico e programmatico non direttamente correlato con le attività giudiziarie in corso”.

Con istanza del 13.2.2020 il De Sanctis aveva chiesto al Responsabile della trasparenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il riesame del diniego ‘parziale’ adottato dall'UIT-RM e, con la nota del 6 marzo 2020 impugnata, il Responsabile della trasparenza, dopo aver confermato “il provvedimento di diniego parziale dell'UIT-Roma in relazione ai limiti imposti dall'art. 5-bis, comma 1, lettera f) e lettera g) del D.Lgs. 33/2013 e ss.mm. e ii.”, aveva accolto “la richiesta di riesame presentata dal Sig. Augusto De Sanctis, relativamente ai soli dati, informazioni e documenti di natura prettamente tecnica, con le prescrizioni di oscuramento sopra descritte per tutelare gli interessi economici e commerciali, come sancito dall'art. 5-bis, comma 2 lettera c) del D.Lgs. 33/2013 e ss.mm. e ii”.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1.violazione e falsa applicazione di legge: art. 3, 24 e 97 Cost.; artt. 3, 7, 9 e 21 octies l. n. 241/1990; artt. 5 e 5 bis d.lgs. n. 33/2013, violazione della circolare FOIA n. 1/2019, eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, difetto di istruttoria, illogicità, irragionevolezza, difetto e carenza di motivazione ed erroneità dei presupposti, contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa, non essendo stata consentita la partecipazione della

concessionaria al procedimento di riesame, partecipazione ritenuta necessaria anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella Circolare FOIA n. 1/2019.

2. violazione e falsa applicazione di legge: art. 3, 24 e 97 Cost.; artt. 3, 7, 9 e 21 octies l. n. 241/1990; artt. 5 e 5-bis d.lgs. n. 33/2013, violazione della circolare FOIA n. 1/2019, eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, difetto di istruttoria, illogicità, difetto e carenza di motivazione ed erroneità dei presupposti, contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa.

La richiesta di accesso iniziale del De Sanctis era stata respinta per due ordini di motivi, tra di loro cumulativi e non alternativi, ovvero il motivo ostativo di cui all'art. 5 bis, comma 1 lett. f), "conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento", e quello di cui alla lettera g), per l'esistenza di procedimenti sanzionatori da parte del Ministero, non ancora conclusi. Inoltre, come visto in fatto, con esclusivo riferimento a Strada dei Parchi, al suddetto motivo di diniego si aggiungeva, con riferimento a tutti i punti dell'istanza di accesso, anche quello previsto dall'art. 5 bis, comma 2, lett. c), ossia "diniego per interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica". I motivi ostativi, secondo quanto deciso dall'UIT-RM, rispetto ai documenti riferibili a Strada dei Parchi erano cumulativi e tutti autonomamente idonei a giustificare il diniego di accesso.

Il Responsabile della trasparenza, invece, sembrerebbe aver ritenuto i motivi ostativi all'accesso non cumulativi, ma alternativi uno con l'altro, non avvedendosi che, per quanto riguarda gli impianti antincendio, essi afferivano alla Galleria Gran Sasso, in relazione alla quale l'accesso era stato comunque negato per la sussistenza di indagini in corso; con la nota impugnata, invece, il Responsabile della trasparenza, con riferimento al terzo motivo ostativo descritto dall'UIT-Roma, ovvero la necessità di tutelare interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, sancito dall'art. 5-bis, comma 2 lettera c), avrebbe ritenuto che i documenti potessero essere rilasciati al richiedente, oscurando preventivamente le parti che attengono alla descrizione

di meccanismi di funzionamento, non tenendo conto che, per gli stessi documenti per i quali non era stato consentito l'accesso a tutela del segreto commerciale della concessionaria, non era stato consentito comunque l'accesso per ragioni giudiziali.

Inoltre, con riferimento agli elaborati progettuali e strutturali dell'infrastruttura autostradale, la nota aveva confermato la necessità di non divulgare gli elaborati progettuali che potessero dare informazioni su elementi strutturali di dettaglio e sulle vie di accesso, ritenendo però che la rimanente parte degli elaborati progettuali (corografie, quadri economici, relazioni tecniche, ecc.) potesse essere fornita al richiedente, senza tenere conto del fatto che gli stessi apparati afferivano alla Galleria Gran Sasso, alla quale è riconosciuta la qualifica di infrastruttura strategica, per la quale la tutela rispetto anche al rischio terroristico legittima più stringenti limiti all'accesso civico generalizzato.

Infine, il provvedimento di riesame non aveva individuato puntualmente quali fossero i documenti ostensibili e quali invece debbano ancora essere sottratti all'accesso. Per quanto riguarda gli impianti antincendio, infatti, da una parte veniva riconosciuto l'accesso alla documentazione tecnica, ma dall'altra si confermava la riservatezza di tutte "le parti che attengono alla descrizione di meccanismi di funzionamento o di schemi logici, fisici o di altra natura la cui divulgazione possa comportare un concreto pregiudizio alla tutela della proprietà intellettuale, del diritto d'autore e dei segreti commerciali", senza però individuarle.

Si sono costituiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il sig. Augusto de Sanctis resistendo al ricorso.

Con ordinanza n. 4132 del 23 aprile 2020 questa Sezione ha fissato l'udienza per la decisione della causa secondo il rito di cui all'art. 116 c.p.a., disponendo che, fino a tale data, l'Amministrazione non desse esecuzione al provvedimento impugnato, al fine di non pregiudicare nelle more gli interessi della parte ricorrente.



Con separato ricorso n.r.g. 4230/2020 il sig. Augusto de Sanctis ha impugnato la medesima nota del 6 marzo 2020, oggetto del ricorso principale, che ha quasi totalmente respinto l'istanza di riesame dallo stesso presentata avverso il diniego di accesso, contestando i motivi ostativi alla base del diniego e formulando le seguenti censure:

1) violazione e falsa applicazione di legge: artt. 5 e 5 bis d.lgs. n. 33/2013.

In primo luogo il diniego non poteva essere giustificato con riferimento all'esistenza di indagini penali, in quanto gli atti amministrativi acquisiti, ma non sequestrati, come nel caso di specie, e rimasti nella disponibilità degli uffici dovevano ritenersi ostensibili. Pertanto, considerato che l'Autorità giudiziaria aveva lasciato gli atti nella piena disponibilità degli uffici, la valutazione circa l'assenza di eventuali impatti negativi era stata già effettuata *ab origine* dal Giudice penale e non poteva essere demandata all'Amministrazione, che non era al corrente delle modalità di conduzione e valutazione delle indagini stesse.

Quanto al motivo ostativo di cui alla lettera g) del comma 1 dell'art. 5 bis del d.lgs. n. 33/2013 e, cioè, la tutela del regolare svolgimento delle attività ispettive, secondo la norma, l'accesso poteva essere negato per evitare un pregiudizio concreto a tale interesse, di tal che il Ministero avrebbe dovuto motivare adeguatamente su tale aspetto, che invece non era stato affrontato.

La tutela di interessi economici e dei brevetti antincendio era stata ritenuta ostativa all'accesso con riferimento alla questione viadotti, ma dal tenore della nota sembrava riferirsi esclusivamente agli atti della Galleria del Gran Sasso, facendo riferimento al sistema antincendio; tuttavia il mero richiamo all'esistenza di generici interessi economici, senza chiarimenti in ordine all'eventuale pregiudizio cagionato dall'accesso, non poteva costituire motivazione idonea del diniego. Inoltre, la concessionaria aveva ampiamente divulgato informazioni sul sistema antincendio adottato, pubblicato nei dettagli su riviste specializzate. In ogni caso, anche ammessa l'esistenza di questo motivo ostativo, lo stesso dovrebbe produrre effetti circoscritti alla

conoscibilità dei documenti strettamente tecnici relativi al brevetto (schemi di funzionamento; elaborati circa gli elementi costruttivi e costitutivi non già divulgati ecc.) e non certo determinare l'inaccessibilità di tutta la documentazione.

Con riferimento al rischio per la sicurezza delle infrastrutture, il ricorrente ha rimarcato che tutte le autostrade sono infrastrutture strategiche e sensibili in base al Decreto del Capo del Dipartimento di Protezione Civile n. 3685 del 21/10/2003, di tal che, secondo l'assunto del Responsabile della Trasparenza, sarebbero di fatto segretate buona parte delle informazioni e della documentazione di tutte le autostrade; di contro, di tali opere erano a disposizione addirittura tutti gli elaborati dei 26 progetti, con tanto di minuti particolari costruttivi, presso molteplici siti. Pertanto l'ulteriore restrizione imposta dal Responsabile anti-corrruzione doveva ritenersi illegittima.

2) Violazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 sotto altro profilo; sui costi dell'accesso. L'ufficio avrebbe imposto il pagamento di valori bollati per l'estrazione delle copie, mentre, secondo il d.lgs. n. 33/2013, il rilascio di dati o documenti informato elettronico o cartaceo era gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

3) Eccesso di potere - violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, economicità e ragionevolezza dell'azione della p.a. - difetto di istruttoria.

L'Amministrazione avrebbe imposto un aggravio ingiustificato degli oneri per il cittadino per rendere concreto il diritto all'accesso.

4) Carezza di istruttoria – difetto di motivazione (violazione art. 3 l. n. 241/1990). Sia il dirigente del MIT-UIT-RM sia il Responsabile della Trasparenza non avrebbero valutato in alcun modo le ampie e specifiche controdeduzioni del ricorrente.

Si sono costituiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Strada dei Parchi s.p.a., Autostrade per l'Italia S.p.a., Società Autostrade Meridionali

S.p.a., Sat - Società Autostrada Tirrenica p.a. e Tangenziale di Napoli S.p.a. resistendo al ricorso.

Alla camera di consiglio del 20 luglio 2020, tenuta mediante collegamento da remoto in videoconferenza ai sensi dell'art. 84 del d.l. n. 18/2020, convertito in l. n. 27/2020, entrambi i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

## DIRITTO

Preliminarmente deve essere esaminato il ricorso proposto da Strada dei Parchi s.p.a., incentrato sull'unico aspetto con riferimento al quale la nota del Responsabile della trasparenza, in questa sede impugnata, ha accolto l'istanza di accesso civico proposta dal sig. Augusto de Sanctis.

La ricorrente ha lamentato, in primo luogo, che non era stata consentita la sua partecipazione in qualità di concessionaria al procedimento di riesame, partecipazione ritenuta necessaria anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella Circolare FOIA n. 1/2019.

La censura è infondata.

Sul punto deve rilevarsi che la circolare citata, al punto 6, prevede la necessaria partecipazione del controinteressato al riesame ove pretermesso nella prima fase del procedimento; puntualmente, nel caso di specie l'odierna ricorrente ha potuto pienamente partecipare al procedimento scaturito dall'istanza di accesso civico, presentando le proprie osservazioni a seguito della comunicazione di avvio del procedimento.

Nella successiva fase del riesame il Responsabile della trasparenza non ha proceduto ad una rinnovazione dell'istruttoria, che avrebbe giustificato l'acquisizione delle osservazioni delle parti al riguardo, ma ha rivalutato l'istanza sulla base degli atti acquisiti, tra cui anche le deduzioni della ricorrente, con la conseguenza che non è ravvisabile alcuna violazione del contraddittorio sotto tale profilo.

Con il secondo motivo Strada dei Parchi ha invece contestato la nota impugnata nella parte in cui ha consentito l'accesso agli elaborati progettuali e strutturali dell'infrastruttura autostradale, ad eccezione di quelli che potessero

rivelare informazioni su elementi strutturali di dettaglio e sulle vie di accesso a parti dell'infrastruttura sensibili e alle sue opere d'arte.

La ricorrente ha dedotto, al riguardo, che gli elaborati richiesti afferiscono alla Galleria Gran Sasso, alla quale è riconosciuta la qualifica di infrastruttura strategica, la cui tutela rispetto al rischio terroristico legittima più stringenti limiti all'accesso civico generalizzato, e che comunque sussistevano, anche in tal caso, i motivi ostativi all'accesso fondati sulla pendenza di procedimenti penali e sanzionatori e sugli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica; tali motivi ostativi, rispetto ai documenti riferibili a Strada dei Parchi, erano cumulativi e tutti autonomamente idonei a giustificare il diniego di accesso, sicché non avrebbero potuto essere superati.

Al riguardo deve rilevarsi che il provvedimento del Responsabile per la trasparenza ha espressamente confermato la sussistenza dei profili ostativi relativi alla pendenza di procedimenti penali e amministrativi. Nell'ultima parte del provvedimento, infatti, si osserva: *“In particolare, per quanto attiene il procedimento di cui trattasi, i motivi di rigetto motivati dall'UIT-Roma evidenziano la necessità di evitare qualsivoglia elemento ostativo o pregiudizio al regolare svolgimento delle indagini su reati e il loro perseguimento, così come sancito dalla lettera f) del sopra riportato comma 1. Inoltre, così come indicato dall'UIT-Roma, laddove siano in corso o siano state svolte attività ispettive, ricorre la necessità di tutelare i relativi procedimenti, secondo quanto prescritto dal comma 1, lettera g) dell'art. 5-bis, al fine di non creare alcun pregiudizio agli stessi. Pertanto, l'accesso ai documenti potrà effettuarsi solo quando i relativi procedimenti saranno definitivamente conclusi”*.

Solo con riferimento al terzo motivo ostativo, ovvero la tutela di interessi economici e commerciali, il Responsabile per la trasparenza ha precisato che *“laddove la richiesta riguardi documenti di natura prettamente tecnica (brevetti anti incendio), gli stessi potranno essere rilasciati al richiedente, oscurando preventivamente le parti che attengono alla descrizione di meccanismi di funzionamento o di schemi logici, fisici o di altra natura la cui divulgazione possa comportare un concreto pregiudizio alla tutela della proprietà intellettuale, del diritto d'autore e dei segreti commerciali”*.

Pertanto, risulta evidente dalla lettura dell'intero provvedimento come l'ostensione non possa riguardare gli atti acquisiti nell'ambito dei procedimenti penali od oggetto dei procedimenti ispettivi amministrativi, in relazione ai quali il provvedimento di riesame ha espressamente confermato i rilievi ostativi espressi nella prima fase, ma unicamente la documentazione tecnica che non dovesse risultare rilevante nei citati procedimenti penali o amministrativi, per cui sussistono i motivi di diniego di cui all'art. 5 bis, lettere f) e g).

Con riferimento a tali ultimi documenti, l'accesso è stato consentito con le precauzioni di oscuramento volte a tutelare eventuali segreti industriali e commerciali.

Quanto, poi, al fatto che gli stessi apparati afferiscono alla Galleria Gran Sasso, cui è riconosciuta la qualifica di infrastruttura strategica, per la quale la tutela rispetto anche al rischio terroristico legittima più stringenti limiti all'accesso civico generalizzato, sotto tale profilo il provvedimento di riesame ha espresso l'esigenza *“di non divulgare gli elaborati progettuali che possano dare informazioni su elementi strutturali di dettaglio e sulle vie d'accesso a parti dell'infrastruttura sensibili e alle sue opere d'arte; la rimanente parte degli elaborati progettuali (corografie, quadri economici, relazioni tecniche, ecc.) potrà essere fornita al richiedente”*.

Anche in questo caso, quindi, l'accesso è stato consentito solo con riferimento alla documentazione tecnica e con le precauzioni necessarie per evitare i rischi prefigurati, operando un corretto e proporzionato bilanciamento tra gli interessi in conflitto, come demandato all'Amministrazione dalla disciplina in materia.

Di conseguenza anche tale doglianza è infondata.

Deve quindi essere esaminato il ricorso proposto dal sig. Augusto de Sanctis.

Con il primo motivo è stato contestato che il diniego non avrebbe potuto essere giustificato con riferimento all'esistenza di indagini penali, in quanto gli atti amministrativi acquisiti dall'autorità giudiziaria ma non sequestrati, come

nel caso di specie, rimasti quindi nella disponibilità degli uffici, dovevano ritenersi ostensibili, senza che l'Amministrazione potesse operare ulteriori valutazioni sul punto.

Tale assunto è infondato.

Come affermato dalla giurisprudenza in materia, “l'accesso civico generalizzato introdotto nel corpus normativo del d.lgs. n. 33 del 2013 dal d.lgs. n. 97 del 2016, in attuazione della delega contenuta nell'art. 7 della l. n. 124 del 2015, come diritto di "chiunque", non sottoposto ad alcun limite quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e senza alcun onere di motivazione circa l'interesse alla conoscenza, viene riconosciuto e tutelato "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico" (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013)” (Cons. Stato, A.P., sentenza n. 10/2020).

L'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013, "Accesso civico a dati e documenti", dispone testualmente che "2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis”. Tale ultima norma dispone poi che "2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali”.

La regola della generale accessibilità è quindi temperata dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi pubblici e privati che possono subire un pregiudizio dalla diffusione generalizzata di talune informazioni e le eccezioni previste dall'art. 5 bis sono state classificate in assolute e in relative, al ricorrere delle quali le amministrazioni devono o possono rifiutare l'accesso (T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 1.10.2018, n. 2020)

Le Linee guida dell'Anac in materia di accesso civico (Deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, recante indicazioni operative e le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato) hanno poi rimarcato che, mentre la legge 241/1990 esclude espressamente l'utilizzabilità del diritto di accesso per sottoporre l'amministrazione a un controllo "a tappeto", il diritto di accesso generalizzato è riconosciuto proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". In linea con tale finalità, nel caso dell'accesso di cui alla legge n. 241 la tutela può consentire un accesso più in profondità, mentre nel caso dell'accesso generalizzato le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno pregnante (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che esso, in questo caso, comporta di fatto una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni.

Le eccezioni assolute al diritto di accesso generalizzato sono quelle di cui all'art. 5 bis, comma 3 del decreto, mentre quelle relative sono previste ai commi 1 e 2 del medesimo articolo. Nel caso delle eccezioni relative, quali quelle che vengono in rilievo nel caso in esame, l'Anac ha chiarito nelle Linee Guida che "Il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla disclosure generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento. L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare,

una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore (TAR Campania, Napoli, sez. VI, 13.12.2017, n. 5901).

Di conseguenza, se è vero che per fondare un legittimo diniego non è sufficiente il rischio di un pregiudizio generico e astratto (Cons. Stato, sez. III, n. 1546 del 2019), non può negarsi che sia, invece, idoneo il pericolo concreto di un pregiudizio desunto secondo un giudizio di probabilità che parta, come nella fattispecie, da basi concrete (Cons. Stato, sez. IV, 20.04.2020, n. 2496).

Nella specie, l'Amministrazione prima, e il Responsabile della trasparenza poi, hanno rilevato che, con riferimento agli atti richiesti dal sig. De Sanctis, venivano in rilievo le eccezioni previste dalla disposizione citata con riferimento alla pendenza di procedimenti penali e amministrativi di carattere sanzionatorio.

Di tale ragione ostativa non può essere data l'interpretazione restrittiva operata dal ricorrente, secondo cui solo con riferimento agli atti oggetto di sequestro dovrebbe essere negato l'accesso: tale limitazione, infatti, nel circoscrivere lo spazio di valutazione dell'Amministrazione, giunge ad una delimitazione dell'ambito dell'accesso che non è in alcun modo contenuta nella disposizione di legge, la quale, di contro, affida alla valutazione dell'ente depositario degli atti la concreta ponderazione degli interessi in gioco, al fine di soddisfare l'interesse all'accesso ove tale opzione non sia idonea ad arrecare pregiudizio alle esigenze oggetto di tutela.

Come evidenziato dalla giurisprudenza pronunciata in materia, "la P.A. intimata dovrà in concreto valutare, se i limiti ivi enunciati siano da ritenere in concreto sussistenti, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, a garanzia degli interessi ivi previsti e non potrà non tener conto, nella suddetta valutazione, anche delle peculiarità della posizione legittimante del richiedente" (Cons. Stato, sez. IV, 12 agosto 2016, n. 3631).

L'amministrazione intimata dovrà quindi operare una valutazione comparativa, secondo il principio di proporzionalità, fra il beneficio che potrebbe arrecare



la *disclosure* richiesta e il sacrificio causato agli interessi pubblici e privati contrapposti che vengono in gioco. In base al bilanciamento condotto secondo il principio di proporzionalità, l'interesse alla conoscenza dell'informazione, del dato o del documento (di cui all'istanza di accesso generalizzato del richiedente) non soccomberà rispetto al pregiudizio concreto di un interesse-limite, se ritenuto di minore impatto.

Nella specie, l'Amministrazione risulta avere legittimamente esercitato tale potere, evidenziando che l'ostensione degli atti avrebbe potuto arrecare pregiudizio ai procedimenti penali e amministrativi pendenti, e che l'accesso avrebbe potuto essere effettuato alla conclusione degli stessi.

Tale determinazione è stata assunta nel rispetto del dato normativo citato, essendo evidente che la divulgazione degli atti acquisiti in sede penale o ispettiva, quali relazioni, perizie e altro, potrebbe comportare interferenze sullo svolgimento di tali procedimenti, andando a pregiudicare gli interessi primari alla cui tutela sono preposti gli accertamenti in sede penale e amministrativa.

Anche con riferimento alla salvaguardia degli interessi economici della parte privata e dei brevetti antincendio il provvedimento risulta avere dato corretta attuazione al disposto normativo ed operato una proporzionata ponderazione tra gli interessi in gioco, consentendo l'accesso con riferimento alla documentazione tecnica, previo oscuramento delle parti *“che attengono alla descrizione di meccanismi di funzionamento o di schemi logici, fisici o di altra natura la cui divulgazione possa comportare un concreto pregiudizio alla tutela della proprietà intellettuale, del diritto d'autore e dei segreti commerciali?”*.

Il fatto che la concessionaria abbia già divulgato informazioni sul sistema anti-incendio adottato, pubblicato nei dettagli su riviste specializzate, non consente, infatti, di superare il limite connesso alla tutela della proprietà intellettuale, del quale l'Amministrazione deve comunque tenere conto a fronte dell'istanza di accesso, non essendo in alcun modo dimostrato che i meccanismi oggetto di brevetto siano stati diffusi nella loro integralità.

Peraltro, la giurisprudenza ha sottolineato che l'accesso generalizzato, nell'ampliare la conoscibilità della documentazione detenuta dalle amministrazioni a tutela della trasparenza, assicura una possibilità di accesso alle informazioni più estesa ma meno approfondita (T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 6.3.2019, n. 219, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 1.10.2018, n. 2020), di tal che la possibilità di accesso previo oscuramento soddisfa pienamente le esigenze di trasparenza nel bilanciamento con le altre posizioni soggettive tutelate.

Allo stesso modo, con riferimento al rischio per la sicurezza delle infrastrutture, si palesa corretta la soluzione adottata, consistente nell'ostensione di parte degli elaborati progettuali (corografie, quadri economici, relazioni tecniche, ecc.), ad eccezione di quanto riguarda gli *“elementi strutturali di dettaglio, le vie d'accesso a parti dell'infrastruttura sensibili e alle sue opere d'arte”*.

Non può negarsi, infatti, la sussistenza di un potenziale rischio per la sicurezza conseguente alla divulgazione degli elementi descrittivi di dettaglio in ordine all'accesso alle infrastrutture stradali e ai viadotti.

Quanto alla deduzione relativa all'incompetenza dell'UIT-Roma, che secondo il ricorrente avrebbe erroneamente declinato la competenza in ordine alle richieste di accesso agli atti riguardanti sulla galleria Gran Sasso, perché detenuti dalla Commissione Gallerie, si rileva che sul punto in questione l'UIT si è comunque espresso negando l'accesso per la pendenza di procedimenti penali, come sopra evidenziato, di tal che la circostanza che parte degli atti sarebbero stati in possesso della Commissione Gallerie risulta influente ai fini dell'accesso ed è stata inserita nel provvedimento come motivazione aggiuntiva.

Infondata è anche la doglianza proposta con il secondo e il terzo motivo, afferente la violazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 con riferimento ai costi dell'accesso.

L'ufficio dell'UIT-Roma, nel provvedimento cui poi ha fatto seguito la richiesta di riesame, ha previsto il pagamento di una marca da bollo da euro 0.26 a pagina esclusivamente per il rilascio di eventuali copie cartacee della documentazione richiesta, ipotesi per la quale il legislatore ha espressamente stabilito che l'Amministrazione possa porre a carico del richiedente il rimborso dei costi per la consegna delle copie su supporto cartaceo; viceversa, nessun costo è stato previsto per il rilascio dei documenti su supporto informatico, come disposto dalla legge.

Va infine respinta l'ultima doglianza, relativa al difetto di motivazione in ordine alle deduzioni spiegate dal ricorrente con la richiesta di riesame, avendo il Responsabile della trasparenza, come sopra riportato, dato ampiamente conto delle ragioni della conferma del diniego.

I ricorsi vanno quindi respinti.

Le spese di lite, riferite ad entrambi i giudizi, devono essere compensate in considerazione della novità delle questioni controverse e della reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2020, mediante collegamento da remoto in videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberta Ravasio, Consigliere

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

**Francesca Petrucciani**

**Antonino Savo Amodio**

IL SEGRETARIO