

# Accesso agli atti in relazione alla sospensione del permesso di costruire in deroga di un minidigestore anaerobico per reflui e letami zootecnici

T.R.G.A., Trento 13 luglio 2023, n. 125 - Rendena Organic s.r.l. (avv. Gili) c. Comune di Porte di Rendena (Avv. distr. Stato) ed a.

**Ambiente - Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Progetto per la realizzazione di un minidigestore anaerobico per reflui e letami zootecnici - Richiesta di permesso di costruire in deroga - Sospensione del procedimento - Accesso agli atti.**

(Omissis)

FATTO

1. La società ricorrente - avente a oggetto la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - con il ricorso introduttivo preliminarmente riferisce che: A) essa in data 22 febbraio 2021 ha presentato al Comune di Porte di Rendena un progetto per la realizzazione di un minidigestore anaerobico per reflui e letami zootecnici in località Ghirlo; B) ottenuta la prescritta autorizzazione provinciale, in data 1° ottobre 2021 è stata presentata al Comune di Porte di Rendena una richiesta di permesso di costruire in deroga per la realizzazione del minidigestore; C) il Comune di Porte di Rendena con la nota prot. 2354/PM in data 3 maggio 2022 ha sospeso il procedimento per il rilascio del permesso di costruire.

Quindi la società ricorrente rappresenta che - non avendo essa a disposizione gli atti presentati al Comune di Porte di Rendena, anche a causa del venir meno del rapporto di collaborazione con il tecnico incaricato, ing. Gianpaolo Mosca, e non avendo contezza delle comunicazioni intercorse tra la Provincia di Trento ed il Comune di Porte di Rendena (ivi comprese quelle menzionate nel provvedimento di sospensione del procedimento) - in data 23 febbraio 2023 ha presentato un'istanza di accesso, ai sensi degli articoli 22 e ss. della legge n. 241/1990 e dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013 avente a oggetto i seguenti atti: A) richiesta di permesso di costruire in deroga, così come da prot. 4943 del 1° ottobre 2021; B) comunicazione di avvio del procedimento prot. 5000 del 6 ottobre 2021; C) nota dell'Amministrazione comunale prot. 5067 in data 8 ottobre 2021, indirizzata alla Provincia di Trento, Servizio Agricoltura, Servizio Urbanistica, Tutela del Paesaggio e Sottocommissione del Paesaggio; D) nota della Provincia di Trento, Servizio Agricoltura, Servizio Urbanistica, Tutela del Paesaggio e Sottocommissione del Paesaggio prot. 5866 in data 18 novembre 2021; E) nota della Provincia di Trento, Servizio Agricoltura, Servizio Urbanistica, Tutela del Paesaggio e Sottocommissione del Paesaggio; F) parere della Commissione edilizia comunale del 7 dicembre 2021; G) nota del Servizio Tecnico prot. 6333 del 15 dicembre 2021, avente ad oggetto una richiesta di integrazioni/sospensione dei termini del procedimento; H) nota dell'Amministrazione comunale prot. 789 in data 11 febbraio 2022, indirizzata alla Provincia di Trento, Dipartimento Agricoltura e Dipartimento Territorio e Trasporti, Ambiente, Energia, Cooperazione, avente ad oggetto una richiesta chiarimenti; I) nota del tecnico progettista, ing. Mosca, così come da prot. 1420 in data 15 marzo 2022; L) parere della Commissione edilizia comunale del 22 marzo 2022; M) ogni altro documento preso a riferimento ai fini del provvedimento di sospensione del procedimento in data 3 maggio 2022, prot. n. 2354/PM, inclusa la corrispondenza intercorsa tra il Comune e la Provincia di Trento nelle sue diverse articolazioni.

Tuttavia, secondo quanto pure riferisce la ricorrente, il Comune di Porte di Rendena con l'impugnata nota prot. 1477/PM in data 21 marzo 2023 ha trasmesso solo una parte dei documenti richiesti in quanto: A) relativamente alla nota del tecnico progettista prot. 1420 in data 15 marzo 2022 l'accesso è stato differito *«fino a che non sarà terminata la vertenza attualmente in essere (come spiegato nella nota di opposizione) tra il tecnico stesso e la spettabile società che legge per conoscenza»*; B) non sono state esibite la nota della Provincia di Trento, Dipartimento Agricoltura prot. 2182 del 26 aprile 2022, la nota della Provincia di Trento, Dipartimento Territorio e Trasporti, Ambiente, Energia, Cooperazione prot. 2273 del 29 aprile 2022, i pareri della Commissione edilizia comunale del 7 dicembre 2021 e del 22 marzo 2022 (solo citati, rispettivamente, nella nota prot. 6333/PM del 15 dicembre 2021 e nella nota prot. n. 1586/PM del 23 marzo 2022 e non allegati) e gli altri documenti presi in considerazione ai fini della sospensione del procedimento.

2. Quindi la società ricorrente - premesso che essa ha un interesse concreto e attuale ad acquisire tutta la documentazione richiesta, fermo restando che chiunque è legittimato a proporre istanza di accesso civico generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013 - dell'impugnata nota prot. 1477/PM in data 21 marzo 2023 chiede l'annullamento affidando la propria domanda alle seguenti censure: *violazione e falsa applicazione degli articoli 22 e ss della legge n. 241/1990, dell'art. 32 della legge provinciale n. 23/1992, dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013 e dell'art. 4 della legge provinciale n. 4/2014; eccesso di potere per travisamento dei fatti; violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta.*

In particolare la società ricorrente deduce che il provvedimento impugnato non è supportato da una motivazione che consenta di comprendere le ragioni per le quali è stato consentito di accedere solo ad una parte della documentazione



richiesta, anche perché allo stato non esiste alcuna vertenza tra la società stessa e l'ing. Mosca, fermo restando che l'eventuale opposizione di quest'ultimo, che l'Amministrazione ha qualificato come un controinteressato, comunque non potrebbe giustificare il parziale diniego di accedere alla documentazione richiesta.

3. Dopo la proposizione del ricorso principale il Comune di Porta di Rendena con la nota prot. n. 2164/PM in data 27 aprile 2023 ha negativamente riscontrato la nota inviata dalla società ricorrente a mezzo PEC in data 31 marzo 2023, confermando il differimento dell'accesso alla nota prot. n. 1420 in data 15 marzo 2022 per «ragioni di equità e di privacy», allegando un estratto dei pareri della Commissione edilizia comunale e precisando che «l'unica documentazione non inviata è relativa alla fase preliminare dell'istruttoria (appunti interni e verifiche necessità ottenimento vari pareri e/o nulla-osta ecc.), integralmente assorbita poi dall'istruttoria».

4. Quindi la società ricorrente con il ricorso per motivi aggiunti in epigrafe indicato ha impugnato anche tale provvedimento, affidando la propria domanda di annullamento alle seguenti censure: *violazione e falsa applicazione degli articoli 22 e ss della legge n. 241/1990, dell'art. 32 della legge provinciale n. 23/1992, dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013 e dell'art. 4 della legge provinciale n. 4/2014; eccesso di potere per travisamento dei fatti; violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta.*

La società ricorrente - nel ribadire che non sono stati esibiti tutti gli atti richiesti e, in particolare, la nota della Provincia di Trento, Dipartimento Agricoltura, prot. 2182 in data 26 aprile 2022, la nota della Provincia di Trento, Dipartimento Territorio e Trasporti, Ambiente, Energia, Cooperazione, prot. 2273 in data 29 aprile 2022, i pareri della Commissione edilizia comunale del 7 dicembre 2021 e del 22 marzo 2022, la nota dell'ing. Mosca prot. 1420 in data 15 marzo 2022 e gli altri documenti presi a riferimento ai fini della sospensione del procedimento - deduce che: A) la propria istanza di accesso non è stata correttamente riscontrata innanzi tutto perché non sono stati esibiti i verbali recanti i pareri della Commissione edilizia comunale; B) l'opposizione dell'ing. Mosca non può comunque giustificare il differimento dell'accesso alla nota prot. 1420 in data 15 marzo 2022 in quanto il professionista è stato incaricato solo di modificare gli elaborati progettuali e di presentare la pratica edilizia, mentre il riferimento ad asserite «ragioni di equità e di privacy» non è idoneo a giustificare il differimento dell'accesso, sia perché l'Amministrazione non ha allegato la nota di opposizione all'accesso, sia perché le ragioni fatte valere dalla ricorrente medesima attengono all'esigenza di difendere proprie situazioni giuridiche e, quindi, prevalgono su eventuali ragioni di riservatezza, specie se si considera che nella fattispecie non vengono in rilievo dati sensibili o sensibilissimi; C) ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. d), della legge n. 241/1990, documento amministrativo è «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale» e, quindi, il generico distinguo prospettato dall'Amministrazione tra fase preliminare all'istruttoria ed istruttoria non ha alcun supporto normativo e si pone come una ingiustificata limitazione all'esercizio del diritto di accesso.

5. Il Comune di Porta di Rendena si è costituito in giudizio e con memoria depositata in data 27 giugno 2023 ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso osservando che: A) la domanda di permesso di costruire per la realizzazione di un minidigestore è stata presentata in data 1° ottobre 2021 dall'Azienda Agricola Valentini Elio, tramite l'ing. Mosca; B) il Comune ha disposto la sospensione del procedimento perché è stato presentato un progetto difforme rispetto a quello autorizzato dalla Commissione provinciale per l'urbanistica e il paesaggio, in data 1° ottobre 2021; C) posto che il titolo edilizio è stato richiesto dall'Azienda Agricola Valentini Elio, la società ricorrente «risulta essere soggetto terzo e del tutto estraneo al procedimento amministrativo» e, quindi, il Comune «non avrebbe potuto legittimamente concedere accesso documentale, né accesso cd. generalizzato, tanto più stante il diniego dei controinteressati, ad un soggetto estraneo al procedimento».

6. Alla camera di consiglio del giorno 6 luglio 2023 il difensore della società ricorrente ha precisato che non è stata evasa la richiesta di accesso alla seguente documentazione: A) nota della Provincia di Trento prot. 2182 del 26 aprile 2022; B) nota della Provincia di Trento prot. 2273 del 29 aprile 2022; C) documento integrale riportante i pareri della Commissione edilizia comunale del 7 dicembre 2021 e del 22 marzo 2022; D) nota prot. 1420 in data 15 marzo 2022; E) ogni ulteriore interlocuzione tra il Comune e la Provincia. Inoltre il difensore della società ricorrente ha chiesto di poter accedere alla nota dell'ing. Mosca recante l'opposizione all'esercizio del diritto di accesso. Quindi il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio ritiene che l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dal Comune di Porta di Rendena nelle proprie difese, sia resa palese dalla circostanza che il Comune stesso ha accolto, seppure parzialmente, l'istanza di accesso agli atti presentata dalla società ricorrente in data 23 febbraio 2023, così riconoscendo la legittimazione e l'interesse della società stessa ad accedere agli atti del procedimento volto al rilascio del permesso di costruire per la realizzazione del minidigestore.

Del resto, sebbene la domanda di permesso di costruire sia stata presentata dall'Azienda Agricola Valentini Elio, che



risulta essere un soggetto terzo rispetto alla società ricorrente, tuttavia non è contestato che la società stessa abbia interesse alla realizzazione dell'impianto e, quindi, ad accedere a tutta la documentazione relativa al procedimento finalizzato al rilascio del titolo edilizio necessario per la realizzazione dell'impianto, che allo stato risulta sospeso per effetto della nota prot. 2354/PM in data 3 maggio 2022.

2. Passando al merito, giova innanzi tutto rammentare che, secondo l'art. 32, comma 2, della legge provinciale n. 23/1992 (applicabile nel caso in esame) per "*documento amministrativo*" s'intende "*ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, formati dall'amministrazione o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica dei medesimi*".

Non v'è dubbio, quindi, che la società ricorrente abbia diritto a conoscere tutta la documentazione relativa al procedimento finalizzato al rilascio del titolo edilizio necessario per la realizzazione dell'impianto, anche se si tratta di atti interni. Devono, quindi, essere accolte entrambe le domande proposte dalla società ricorrente - ossia la domanda di annullamento delle impugnate note del Comune di Porta di Rendena prot. 1477/PM del 21 marzo 2023 e prot. 2164/PM del 27 aprile 2023 e la domanda di condanna del Comune di Porta di Rendena ad esibire tutta la documentazione oggetto dell'istanza di accesso presentata dalla società ricorrente in data 23 febbraio 2023 - nella parte in cui si riferiscono ai seguenti atti: A) la nota della Provincia di Trento, Dipartimento Agricoltura prot. 2182 del 26 aprile 2022; B) la nota della Provincia di Trento, Dipartimento Territorio e Trasporti, Ambiente, Energia, Cooperazione prot. 2273 del 29 aprile 2022; C) i verbali relativi alle sedute della Commissione edilizia comunale, nelle parti recanti i pareri del 7 dicembre 2021 e del 22 marzo 2022 relativi all'intervento di cui trattasi; D) ogni ulteriore interlocuzione tra il Comune e la Provincia, se esistente, relativa all'intervento di cui trattasi.

3. Analoghe considerazioni valgono per la nota dell'ing. Mosca, acquisita dal Comune di Porta di Rendena al prot. 1420 in data 15 marzo 2022.

A tal riguardo giova preliminarmente evidenziare che il Comune non ha prodotto in giudizio l'opposizione presentata dall'ing. Mosca (soggetto che il Comune stesso ha ritenuto di poter qualificare come un controinteressato) e si è limitato ad addurre «*ragioni di equità e di privacy*» che giustificherebbero il differimento dell'esercizio del diritto di accesso.

Inoltre, secondo l'art. 32-bis, comma 2, della legge provinciale n. 23/1992 (applicabile nel caso in esame), "*Con regolamento sono individuate le categorie di documenti sottratti all'accesso la cui diffusione può arrecare pregiudizio alla vita privata o alla riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*". Lo stesso art. 32-bis della legge provinciale n. 23/1992 dispone: A) al comma 3, che "*Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati*"; B) al comma 3, che "*Il differimento dell'accesso è disposto in relazione a documenti la cui conoscenza possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. L'atto che dispone il differimento ne indica la durata*".

Ciò posto, giova rammentare che, secondo una consolidata giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 maggio 2023, n. 5000), anche di questo stesso Tribunale (T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento 8 giugno 2023, n. 110), l'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 (sul quale è modellato l'art. 32-bis, comma 2, secondo e terzo periodo, della legge provinciale n. 23/1992) configura la prevalenza dell'accesso avente carattere difensivo rispetto alle contrapposte ragioni della riservatezza, prevedendo che "*deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici*". Infatti, in tema di accesso ai documenti amministrativi le necessità difensive riconducibili alla effettività della tutela di cui all'art. 24 Cost., devono ritenersi, di regola, prevalenti rispetto a quelle della riservatezza, anche se l'applicazione di tale principio va adeguatamente bilanciata allorché vengano in considerazione dati sensibili (origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, opinioni politiche, adesione a partiti, sindacati, etc.) ovvero dati sensibilissimi (ossia i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute del soggetto interessato): in questi casi l'accesso è consentito solo a particolari condizioni, nello specifico disciplinate dall'art. 60 del decreto legislativo n. 196/2003.

Inoltre, secondo la giurisprudenza (*ex multis*, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 30 luglio 2021, n. 1364; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 22 luglio 2019, n. 1372), anche di questo Tribunale (T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 28 aprile 2022, n. 87), l'eventuale opposizione di controinteressati non vincola l'Amministrazione, che deve concedere l'accesso quando si tratti di documenti che non ne sono sottratti dalla legge e non vi siano profili di riservatezza da tutelare, non potendo un ente pubblico legittimamente assumere quale unico fondamento del diniego di accesso agli atti la mancanza del consenso da parte di soggetti terzi, atteso che la normativa in materia di accesso agli atti, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardano, rimette sempre all'Amministrazione destinataria della richiesta di accesso il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata da soggetti terzi.

Dunque - a fronte di un'istanza di accesso con finalità difensive, come quella presentata dalla società ricorrente in data



23 febbraio 2023 - non è sufficiente allegare l'opposizione del controinteressato per giustificare, sostanzialmente *sine die*, il differimento dell'esercizio del diritto di accesso, come invece è avvenuto nel caso in esame con la nota del Comune di Porta di Rendena prot. 1477/PM in data 21 marzo 2023 (impugnata con il ricorso principale). Né tantomeno il differimento dell'accesso può essere giustificato adducendo generiche «ragioni di equità e di privacy», come invece risulta dalla nota del Comune di Porta di Rendena prot. 2164/PM in data 27 aprile 2023 (impugnata con il ricorso per motivi aggiunti).

Deve, invece, ritenersi che il Comune di Porta di Rendena avrebbe dovuto operare una ponderazione comparativa dell'interesse sotteso all'istanza di accesso presentata dalla società ricorrente in data 23 febbraio 2023 con l'interesse alla riservatezza sotteso all'opposizione manifestata dal controinteressato e, comunque, esplicitare in motivazione le concrete ragioni della prevalenza dell'interesse del controinteressato sull'interesse della società ricorrente.

4. In definitiva i ricorsi in esame devono essere accolti e, per l'effetto, si deve disporre l'annullamento dei provvedimenti impugnati e la condanna del Comune di Porta di Rendena ad esibire tutti i documenti innanzi indicati, ivi compresa la nota dell'ing. Mosca, acquisita al prot. 1420 in data 15 marzo 2022, fermo restando che eventuali ragioni di riservatezza del controinteressato, se ritenute prevalenti, potranno semmai giustificare un parziale oscuramento del contenuto di tale nota, purché supportato da un'adeguata motivazione.

5. In applicazione della regola della soccombenza le spese di lite, quantificate nella misura indicata nel dispositivo, devono essere poste a carico del Comune di Porta di Rendena. Nulla si deve disporre, per le spese, con riferimento al controinteressato, che non si è costituito in giudizio per contrastare le pretese della società ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di giustizia amministrativa per la Regione autonoma del Trentino – Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 69 del 2023 e sul ricorso per motivi aggiunti in epigrafe indicato, li accoglie come indicato in motivazione e, per l'effetto, annulla le note del Comune di Porta di Rendena prot. 1477/PM in data 21 marzo 2023 e prot. 2164/PM in data 27 aprile 2023 e ordina al Comune di Porta di Rendena di esibire la documentazione richiesta dalla società ricorrente.

Condanna il Comune di Porte di Rendena al pagamento, in favore della società ricorrente, delle spese di lite, quantificate in misura pari ad euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

(*Omissis*)