

Pubblicato il 27/04/2021

**N. 01062/2021 REG.PROV.COLL.**

**N. 00222/2021 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 della Campania**  
**sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso, numero di registro generale 222 del 2021, proposto da:

Avv. Silvio Battista, rappresentato e difeso da se stesso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Azienda Sanitaria Locale di Avellino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv. Domenica Coppola e Mariarosaria Di Trolio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**per l'accertamento**

del diritto del ricorrente di ricevere le informazioni ambientali, richieste con istanza presentata in data 22.12.2020, rimasta inevasa;

nonché per l'annullamento

del silenzio – rigetto, formatosi in data 21.01.2021, con cui l'ente s'è opposto alla motivata istanza, formulata dal ricorrente;

e per la condanna

dell'Amministrazione resistente all'esibizione delle informazioni richieste;

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale di Avellino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2021, tenutasi da remoto in modalità TEAMS, il dott. Paolo Severini;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue;

**FATTO**

Il ricorrente, premesso:

di soffrire di patologie respiratorie croniche, connesse ai superamenti sistematici ed eccessivi dei valori limite per il PM10 fissati dalla Direttiva 2008/50/CE (attuata in Italia con D. lgs. 155/2010), relativa alla qualità dell'aria ambiente, per evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana (superamenti verificatisi ininterrottamente, in Italia, dal 2008 ad oggi, come accertato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione) con sentenza del 10 novembre 2020, nella causa C-644/18);

che, nella città di Avellino, i detti valori limite per il PM10 erano stati superati per ben otto anni nel periodo 2010 – 2019, come si leggeva nella relazione di Legambiente "Mal' Aria di città 2020" che aveva raccolto i dati forniti dall'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania (...);

che, nel 2019, era stato superato anche l'obiettivo a lungo termine per la protezione della salute umana, relativo all'ozono troposferico (O3), con ben 46 superamenti, laddove il limite previsto dalla legge è di 25 giorni all'anno, con una concentrazione superiore a 120 microgrammi/metro cubo (calcolato sulla media mobile delle 8 ore) (...);

per tali ragioni, in data 22.12.2020, aveva chiesto all'ASL di Avellino di conoscere l'impatto sanitario dell'inquinamento cittadino sullo stato di salute della popolazione residente, in termini di mortalità a lungo termine ed a breve termine e di ricoveri per patologie del sistema circolatorio e dell'apparato respiratorio; che l'Amministrazione era tuttavia rimasta inerte, per oltre trenta giorni decorrenti dalla richiesta, determinando la formazione del silenzio – rigetto;

tanto premesso, avverso tale silenzio – rigetto articolava le seguenti censure in diritto:

1) Violazione degli artt. 2 e 3 del d. lgs. n. 195/2005 (“Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale”): l’illegittimità del silenzio serbato dall’Azienda Sanitaria intimata era “grave, se si considera che quanto richiesto ha ad oggetto informazioni ambientali concernenti lo stato della salute e della sicurezza umana (ex art. 2, co. 1, lett. a), n. 6) del D. Lgs. 195/2005) che avrebbero dovuto essere elaborate e divulgate al pubblico”, “senza costringere l’istante, in precarie condizioni di salute, a proporre un ricorso giurisdizionale per potersi vedere riconosciute le proprie ragioni”; in particolare, “la normativa sanitaria e in particolare il DPCM 12 gennaio 2017 sui livelli essenziali di assistenza (LEA), attribuisce alle Aziende Sanitarie il compito di tutelare la salute dai fattori di rischio, presenti in ambiente di vita, valutando i possibili effetti sulla stessa di esposizioni a fattori di rischio ambientale (cfr. Allegato 1 al citato DPCM)”; nelle ASL, “le attività relative a tale compito sono svolte dai Dipartimenti di Prevenzione Medica, che con i loro Servizi specialistici sviluppano politiche ed interventi di prevenzione in ambienti di vita e di lavoro” (...); a conferma della legittimità delle proprie istanze, produceva le relazioni di stima dell’impatto dell’inquinamento atmosferico sulla salute umana, predisposte dai Dipartimenti di Prevenzione e di Sanità pubblica di alcune aziende sanitarie (ASL Milano; Ulss del Veneto; USL Umbria 2 e AUSL di Bologna) (...); del resto, “la necessità di predisporre una simile relazione, per la città di Avellino, è ancor più evidente se si considerano: - gli allarmanti livelli di inquinamento atmosferico raggiunti in città (...); - la conformazione orografica della valle in cui la stessa sorge, che crea un ristagno delle emissioni e uno scarso ricircolo di aria; - la facoltà di circolare liberamente, con ulteriore aggravamento della situazione, concessa ai veicoli EURO 0, con grave violazione dell’art. 11, co. 3, del D. Lgs. 155/2010 e della D. G. R. n. 811/2012 (di integrazione del “Piano regionale di risanamento e mantenimento della qualità dell’aria”)”; che “la speciale disciplina recata dal d. lgs. 195/2005, sul piano oggettivo, estende il contenuto delle nozioni accessibili alle “informazioni ambientali”, contemplando anche un’attività elaborativa della P. A., debitrice dell’informazione richiesta, assicurando, così, al richiedente una tutela più ampia di quella, garantita dall’art. 22 l. 241 del 1990, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell’Amministrazione”; per cui tale disciplina risulta “preordinata, in coerenza con le finalità della direttiva comunitaria 2003/4/CE di cui costituisce attuazione, a garantire la massima trasparenza sulla situazione ambientale ed a consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale eliminando di fatto ogni ostacolo, soggettivo od oggettivo, al completo ed esauriente accesso alle informazioni sullo stato dell’ambiente” (era citata giurisprudenza a sostegno); il ricorrente chiedeva, pertanto, al T.A.R. di pronunciarsi “sull’effettiva sussistenza di un suo interesse ambientale, ai fini dell’accogliibilità della richiesta, e sull’illegittimità del silenzio serbato dalla P. A.”; e rassegnava le seguenti conclusioni: - annullare il silenzio – rigetto formatosi sull’istanza del 22.12.2020; - accertare e dichiarare il diritto del ricorrente a ricevere l’informazione ambientale richiesta; - per l’effetto, ordinare all’Azienda Sanitaria Locale di Avellino di rendere disponibile tale informazione; con vittoria di spese e onorari, ex art. 26 D. lgs. 104/2010.

Si costituiva in giudizio l’Azienda Sanitaria Locale di Avellino, con memoria in cui preliminarmente eccepiva l’inammissibilità dell’azione, poiché “per quanto concerne l’accesso alle informazioni ambientali (...), da molti anni ormai i controlli ambientali non sono più di competenza delle Aziende Sanitarie; con il referendum del 18 aprile 1993, difatti, furono abrogate parti di articoli della l. n. 833/78, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.), e conseguentemente eliminate le competenze ambientali quali rumori, radiazioni non ionizzanti (N.I.R.), acque di scarico, emissioni in atmosfera e rifiuti; con la legge n. 61/1994, tali competenze furono attribuite alle Agenzie Regionali di Protezione Ambientale (A.R.P.A.). Queste ultime sono state istituite unitamente all’Agenzia Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (A.N.P.A.), poi Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e per i Servizi Tecnici (A.P.A.T.), nel 2008 confluita nell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (I.S.P.R.A.). Sono dunque A.R.P.A., I.S.P.R.A. e altre istituzioni individuate a seguito di successive norme (Regione, Provincia e Comune) gli attuali detentori delle informazioni ambientali di riferimento. Infatti, come evidenziato anche dal Direttore dell’U. O. C. Igiene e Sanità Pubblica nella nota che si deposita, la citata legge n. 61 del 1994 ha riorganizzato la rete dei controlli Ambientali attraverso le Agenzie per la protezione dell’Ambiente su tutto il territorio Nazionale. Per quanto concerne la Regione Campania, è l’A.R.P.A.C., Ente strumentale della Regione, il soggetto cui spetta la vigilanza ed il controllo del rispetto delle norme vigenti, il supporto Tecnico Scientifico agli Enti Locali, l’erogazione di prestazioni analitiche di rilievo sia ambientale che sanitario, la realizzazione di un sistema informativo ambientale e compiti di ricerca ed informazione. Tra le attività deputate a tale Ente, vi è anche il controllo dei parametri relativi alla qualità dell’aria, e i dati di tali rilevazioni vengono riportati in appositi bollettini (...). L’ARPAC, però non comunica i propri dati all’ASL: di conseguenza, non possono essere richieste all’ASL di Avellino le informazioni relative alla qualità

dell'aria". L'Azienda deduceva, altresì, l'infondatezza dell'azione, per eccessiva genericità della richiesta e per insussistenza dell'interesse ambientale; in particolare, osservava che "per quanto le norme a tutela del diritto di accesso alle informazioni ambientali consentano tale accesso anche se la richiesta può essere generica, in ogni caso essa non deve risolversi in un mero sindacato ispettivo nei confronti della P. A. L'accesso, infatti, non può essere un mezzo per compiere un'indagine od un controllo ispettivo, cui sono ordinariamente preposti (altri) organi pubblici"; inoltre, la richiesta d'accesso "resta comunque subordinata ad un principio generale di proporzionalità, di economicità e di ragionevolezza, per cui possono consentirsi solo gli accessi che non si traducano in uno sproporzionato aggravio per l'amministrazione, tale da metterne in pericolo l'efficienza gestionale"; del resto, "è necessario che la richiesta d'accesso sia sorretta da una ragione ambientale" e "l'amministrazione cui l'istanza di accesso è diretta (...) ben può pronunciarsi sull'effettiva sussistenza, in capo al richiedente, di un suo interesse propriamente "ambientale" agli effetti dell'accogliabilità della sua richiesta d'accedere alla documentazione asseritamente contenente le "informazioni ambientali" ricercate"; nel caso di specie, "il ricorrente dichiara di svolgere la propria attività professionale a Milano, pur essendo residente ad Avellino"; onde "appare difficile collegare la causa delle patologie respiratorie lamentate alla qualità dell'aria della città di Avellino, tanto più se si consideri che la relazione di Legambiente citata individua la città di Avellino al primo posto tra le città Campane per qualità dell'aria, seppur con un basso punteggio"; l'istanza, inoltre, era "eccessivamente generica", essendo stato chiesto "di conoscere l'impatto sanitario dell'inquinamento cittadino sullo stato di salute della popolazione residente in termini di mortalità a lungo termine e a breve termine e di ricoveri per patologie del sistema circolatorio e dell'apparato respiratorio", il che implicava "uno studio epidemiologico che comporta tempo e risorse per l'Azienda, e che non può essere imposto".

Seguiva il deposito di note di udienza, in cui il ricorrente, in particolare, insisteva nelle proprie richieste e conclusioni, sulla base di documentazione, in precedenza esibita.

All'udienza in camera di consiglio del 14.04.2021, tenutasi da remoto in modalità TEAMS, il gravame passava in decisione.

#### DIRITTO

Premesso che, in materia, vige il principio (cfr. T. A. R. Campania – Napoli, Sez. VI, 22/11/2019, n. 5511), secondo cui: "La disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale, specificamente contenuta nel d. lg. 19 agosto 2005 n. 195, prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva, ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati all'accesso in materia ambientale, sia per quello che riguarda il profilo oggettivo, prevedendosi un'area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai rispettivi presupposti di cui all'art. 22 e ss., l. n. 241 del 1990. In particolare, nell'ottica di consentire il più ampio accesso alle informazioni in questione, sotto il profilo soggettivo, il richiedente non è tenuto a specificare il proprio interesse e, sul versante oggettivo, sono escluse solo richieste manifestamente irragionevoli e formulate in termini eccessivamente generici"; e che, pertanto, non può l'ASL resistente sindacare la legittimazione a proporre l'istanza del ricorrente, sulla base di considerazioni attinenti alla sua provenienza geografica ed al luogo ove lo stesso esercita la propria attività professionale (con la conseguenza che, ove tali rilievi di parte pubblica fossero volti ad eccepire l'inammissibilità dell'azione, per difetto d'interesse ad agire, gli stessi andrebbero, evidentemente, respinti), rileva il Tribunale che la presente controversia implica – in contemplazione dell'altra eccezione, svolta dalla difesa dell'Azienda Sanitaria di Avellino – l'analisi della decisiva questione se, nella specie, sia stata raggiunta la prova (posta a carico del ricorrente) circa la detenzione dei dati e dei documenti, di cui è stata domandata l'ostensione, da parte dell'Azienda intimata. Ciò, in quanto (cfr. T. A. R. Lazio – Roma, Sez. III, 4/01/2021, n. 16): "Il diritto di accesso, per espressa previsione normativa (art. 25, comma 2, l. n. 241/1990) deve essere esercitato *nei confronti dell'Amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente*. Invero, l'onere della prova dell'esistenza dei documenti, rispetto ai quali si esercita il diritto di accesso, *incombe sulla parte che agisce in giudizio*, non potendo imporsi all'Amministrazione la prova del fatto negativo della non detenzione dei documenti".

Cfr. anche T. A. R. Lazio – Roma, Sez. I, 16/10/2020, n. 10577: "Il diritto di accesso trova un limite nella disponibilità che l'Amministrazione intimata abbia della documentazione di cui sia chiesta l'ostensione, non potendo imporsi ad essa un'attività di elaborazione, ed essendo peraltro onere della parte dimostrare che l'Amministrazione detiene gli atti oggetto dell'accesso, non potendo ad essa imporsi la prova del fatto negativo della non detenzione dei documenti. *Dunque, solo qualora sia fornita la dimostrazione che la documentazione di cui è chiesta l'ostensione effettivamente esista e sia detenuta dall'Amministrazione destinataria della richiesta di accesso, questo deve essere concesso*".

Calando tali coordinate ermeneutiche nella specie, se ne ricava che:

L'ASL Avellino ha dichiarato di non detenere i dati ed i documenti richiesti, le relative competenze in materie essendo concentrate nell'ARPA, nell'ISPRA, e, per quanto attiene specificamente la Regione Campania, nell'ARPAC; enti, in particolare l'ultimo, che non li avrebbero, a loro volta, comunicati alla stessa Azienda Sanitaria;

Parte ricorrente non ha fornito, correlativamente, una prova idonea circa la detenzione degli stessi dati e documenti, da parte dell'Azienda Sanitaria intimata.

Nelle note d'udienza, da ultimo depositate, la stessa parte ricorrente ha infatti asserito: "È compito dell'ASL AV, tramite il Dipartimento di prevenzione, valutare l'impatto sanitario dell'inquinamento atmosferico sulla salute, in modo da assicurare i programmi e le attività definite dal primo LEA (Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica). Gli ulteriori documenti, depositati dal ricorrente in data 25.03.2021, comprovano tale competenza".

Orbene, a prescindere che una cosa è affermare "una competenza" dell'ASL, altra cosa è dimostrare, in giudizio, che (la competenza sia stata concretamente esercitata e che quindi) i dati richiesti siano in suo possesso, rileva, nello specifico, il Collegio che, a sostegno dell'asserito possesso, da parte dell'ASL, per il tramite del proprio Dipartimento di Prevenzione, dei dati de quibus, il ricorrente ha richiamato la documentazione, prodotta in giudizio in data 25.03.2021.

Riguardo alla quale documentazione, s'osserva:

Nel primo di tali atti (DISCIPLINARE PER L'ADOZIONE DI AZIONI CONGIUNTE VOLTE AL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DELL'ARIA NEI COMUNI RICADENTI NELL'AREA URBANA DI AVELLINO), sottoscritto anche dall'Azienda Sanitaria resistente, all'art. 4 si legge, soltanto, che: "Ai fini dell'attuazione del presente accordo il *Comune di Avellino* si farà carico, utilizzando la *Rete Regionale di Monitoraggio della Qualità dell'Aria istituita e gestita da ARPA Campania*, di verificare quotidianamente il Bollettino sulla Qualità dell'Aria e *predispone un apposito rapporto mensile da trasmettere a tutti i soggetti sottoscrittori dell'Accordo. I Comuni aderenti* devono farsi carico di monitorare la qualità dell'aria nei loro territori mediante l'utilizzo di apposite centraline, ovvero di periodiche campagne di monitoraggio con centraline mobili soprattutto nei siti ad elevato flusso veicolare"; vero è che nel successivo art. 6, si legge che: "Tutti i soggetti sottoscrittori del presente Accordo si faranno carico di pubblicare, sul proprio sito istituzionale, documenti, notizie, informazioni e contenuti al fine di garantire la più ampia informazione possibile": pur tuttavia, dal mero richiamo a tale adempimento pubblicitario, posto effettivamente a carico anche dell'ASL resistente, non emerge, in maniera incontrovertibile, la prova della detenzione di tali documenti, ove effettivamente formati, in attuazione dell'accordo quadro predetto, da parte della medesima Azienda Sanitaria Locale di Avellino;

Dal secondo di tali documenti (PIANO DI TUTELA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA - RAPPORTO AMBIENTALE PRELIMINARE), in disparte la circostanza che, stante la sua ampiezza, parte ricorrente avrebbe dovuto quanto meno precisare da quale, dei suoi numerosi articoli, la dimostrazione di cui si tratta avrebbe dovuto evincersi (il che non è avvenuto), osserva il Collegio che, da nessuna parte della stessa, è dato ricavare, con certezza, che sia proprio l'ASL di Avellino l'ente, che "ha formato o detiene stabilmente" i dati richiesti;

Dal terzo di tali documenti (ELENCO DEI SOGGETTI COMPETENTI IN MATERIA AMBIENTALE – SCA), si desume unicamente che, inter alios, l'U. O. C. Igiene e Sanità Pubblica dell'ASL di Avellino è compreso in detto elenco di S. C. A., ma – ancora una volta – nulla è dato ricavare dallo stesso, con tranquillante certezza, circa l'assolvimento del dirimente onere probatorio, sopra tratteggiato, da parte del ricorrente.

Da tali argomentazioni, ed in disparte ogni altra considerazione, discende il rigetto del ricorso.

Le spese di lite, per la peculiarità della specie, meritano, tuttavia, d'essere eccezionalmente compensate tra le parti, con espressa declaratoria d'irripetibilità del contributo unificato versato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge, nei sensi di cui in parte motiva.

Spese compensate e contributo unificato irripetibile.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2021, tenutasi da remoto in modalità TEAMS, con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Paolo Severini, Consigliere, Estensore  
Gaetana Marena, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Paolo Severini**

**IL PRESIDENTE**  
**Nicola Durante**

**IL SEGRETARIO**