

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 la Lombardia
sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1096 del 2021, proposto da COMUNE DI MONTICHIARI, rappresentato e difeso dagli avv. Emanuele Ratto e Francesca Castellotti, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

contro

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico in Brescia, via S. Caterina 6;

nei confronti

MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, ACQUE BRESCIANE SRL, UFFICIO D'AMBITO DI BRESCIA, PREFETTO DI BRESCIA, non costituitisi in giudizio;

per l'accertamento

- del diritto di accesso agli atti chiesti dal Comune di Montichiari con nota di data 30 novembre 2021 (studi predisposti dal DICATAM per conto della società Acque Bresciane srl in base al contratto di ricerca del 2018 avente ad oggetto la "*Analisi di siti alternativi per la ubicazione dell'impianto di depurazione a servizio della sponda bresciana del lago di Garda, ai fini della presentazione della VIA*");
- con annullamento del provvedimento del segretario amministrativo del DICATAM prot. n. 0049696 di data 14 dicembre 2021, con il quale l'istanza di accesso è stata respinta;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Brescia;

Visti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2022 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Per chiarire il contesto della presente controversia, occorre precisare che in data 20 dicembre 2017 è stato stipulato un protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la Regione Lombardia e la Regione Veneto, finalizzato alla realizzazione delle nuove opere per il collettamento e la depurazione del lago di Garda.

2. Nelle premesse dell'accordo è stato fissato l'obiettivo del raggiungimento del buono stato del lago di Garda entro il 2021. Per conseguire tale obiettivo è stato previsto lo *"sviluppo delle azioni tese al miglioramento del servizio di raccolta e trasporto delle acque reflue urbane sia nella sponda lombarda che in quella veneta, con particolare necessità di riconfigurare gli schemi di rete, effettuando quanto necessario per raggiungere il loro massimo grado di efficienza anche in relazione al sistema degli sfioratori, e garantendo alle acque reflue raccolte in sponda lombarda il necessario trattamento depurativo ad opera di un impianto realizzato in territorio regionale; ciò anche al fine di consentire la dismissione e rimozione, laddove tecnicamente giustificabile, della condotta sublacuale, che collega la sponda bresciana alla sponda veronese, il cui stato risulta fortemente compromesso, mettendone a rischio la stessa funzionalità, perché giunta al termine della propria vita utile"*.

3. Per accelerare l'intervento oggetto del protocollo d'intesa, l'art. 4 comma 7 del

DL 23 giugno 2021 n. 92 ha nominato commissario straordinario il Prefetto di Brescia, con poteri di progettazione, affidamento ed esecuzione delle opere per il collettamento e la depurazione della sponda bresciana del lago di Garda.

4. Fino a quel momento, e in particolare nella riunione della cabina di regia presso il Ministero della Transizione Ecologica tenutasi il 18 maggio 2021, era stata valutata per la sponda bresciana l'alternativa tra la localizzazione di un unico depuratore nel Comune di Lonato e la localizzazione di due depuratori, rispettivamente nel Comune di Gavardo e nel Comune di Montichiari. Secondo quanto emerso nella suddetta riunione, la prima soluzione presenterebbe una tempistica di realizzazione delle opere stimabile in circa 8 anni, a fronte dei 5 anni necessari per la seconda soluzione. La localizzazione dell'impianto nel Comune di Lonato, comportando una dilatazione dei tempi, aumenterebbe (in modo non lineare) il rischio di rottura della condotta sublacuale a causa del mantenimento in esercizio oltre la vita utile. In proposito, Acque Bresciane srl, gestore del servizio idrico integrato, ha evidenziato che nell'ultimo anno lo stato della condotta sublacuale non era peggiorato. A questo è stato però replicato che la pandemia aveva ridotto la pressione antropica sul lago e sui territori circostanti, rallentando il deterioramento della condotta. È stato quindi chiesto un approfondimento tecnico e un aggiornamento dei piani economico-finanziari, per permettere il confronto tra la soluzione Lonato e la soluzione Gavardo-Montichiari, anche per quanto riguarda le ripercussioni sulle opere della sponda veronese.

5. Il Prefetto, in qualità di commissario straordinario, con nota del 22 giugno 2021 indirizzata al rettore dell'Università degli Studi di Brescia, ha comunicato l'intenzione di avvalersi del supporto tecnico-scientifico del Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica (DICATAM) per l'adempimento del proprio mandato.

6. Il direttore del DICATAM prof. Giorgio Bertanza, rispondendo con una nota del mese di luglio 2021 (priva dell'indicazione del giorno), ha evidenziato quanto

segue:

(a) il DICATAM ha già svolto in passato studi approfonditi per conto del gestore Acque Bresciane srl, tutti resi disponibili dalla medesima società sul proprio sito. Lo studio più recente, in particolare, riguarda il confronto tra la soluzione Lonato e la soluzione Gavardo-Montichiari;

(b) a causa di una pluralità di fattori (acque reflue immesse attraverso gli scaricatori di piena; acque meteoriche di dilavamento; rifiuti sedimentati sui fondali; navigazione a motore; pesca sportiva e commerciale; eutrofizzazione; prodotti cosmetici rilasciati durante la balneazione) la qualità delle acque del lago di Garda è in continuo e inarrestabile peggioramento. Lo documentano sia gli studi scientifici disponibili (v. Chiaudani, inizio anni 2000; Salmaso e collaboratori, anni 2010 e 2012) sia i monitoraggi dell'ARPA, raccolti nel PTUA Lombardia 2016. Di qui la necessità di interventi di salvaguardia, consistenti principalmente nel rifacimento del sistema di collettamento e nella realizzazione di idonei impianti di depurazione;

(c) il sistema di collettamento oggi in esercizio presenta un'età vicina al termine della vita utile, ed è inefficiente e a rischio di eventi disastrosi. Ne consegue che la dismissione dei collettori sublacuali e il convogliamento del reflui al di fuori del lago sono interventi da realizzare con urgenza;

(d) questi interventi sono anche molto onerosi. In base alla progettazione preliminare, la soluzione Gavardo-Montichiari ha un costo di 170,2 milioni di euro, mentre la soluzione Lonato ha un costo di 164,2 milioni di euro. I costi di gestione sono più difficili da calcolare, ma le due soluzioni sono sostanzialmente equivalenti (15,2 milioni di euro/anno per la soluzione Gavardo-Montichiari, e 15,1 milioni di euro/anno per la soluzione Lonato);

(e) quanto alla tempistica, la soluzione Gavardo-Montichiari non solo consentirebbe un risparmio di 3 anni, ma permetterebbe una maggiore parcellizzazione dei lavori. In particolare, sarebbe possibile svincolare i lavori dell'alto lago rispetto al resto dell'opera, interrompendo più rapidamente il

trasferimento di reflui dalla sponda bresciana a quella veronese grazie alla tempestiva dismissione del collettore sublacuale Toscolano Maderno - Torri del Benaco (infrastruttura sulla cui capacità di tenuta vi sono molti dubbi);

(f) non essendo possibile scaricare nel lago i reflui depurati, un corpo idrico ricettore assolutamente compatibile è il fiume Chiese, tenuto conto sia dei limiti molto restrittivi stabiliti dalla normativa regionale per gli scarichi dei depuratori, sia del rapporto di diluizione delle acque depurate, sia della possibilità di utilizzare le acque depurate a fini irrigui nella stagione estiva;

(g) la soluzione Gavardo-Montichiari risulta preferibile anche sotto il profilo qualitativo, perché il carico inquinante residuo nelle acque depurate è di circa il 10% inferiore rispetto alla soluzione Lonato, grazie a un maggior grado di centralizzazione degli impianti e a un uso più esteso della tecnologia avanzata MBR. Inoltre, la percentuale delle acque depurate recuperabili in agricoltura è leggermente più elevata (27,7% contro 26,6%). Vi è poi un maggiore margine di sicurezza in relazione alla garanzia di mantenere lo stato di qualità richiesto dalla normativa per il fiume Chiese (3,4 contro 2,5). Infine, il rapporto di diluizione nel fiume Chiese delle acque depurate è molto maggiore (1/56 e 1/118 rispettivamente per il depuratore di Montichiari e per quello di Gavardo, e solo 1/38 per il depuratore di Lonato).

7. Con provvedimento di data 23 luglio 2021, il Prefetto, in qualità di commissario straordinario, ha scelto la soluzione Gavardo-Montichiari, richiamando i pareri delle Università degli Studi di Brescia, di Verona e di Trento. La conferenza di servizi indetta dall'Ufficio d'Ambito di Brescia ha dichiarato, con provvedimento di data 5 ottobre 2021, la fattibilità tecnico-economica della soluzione Gavardo-Montichiari, sulla base del progetto preliminare presentato da Acque Bresciane srl in data 29 luglio 2019, e successivamente modificato.

8. I suddetti provvedimenti, e gli atti connessi, sono stati impugnati dal Comune di Montichiari davanti al TAR Brescia con il ricorso n. 557/2021, integrato da motivi

aggiunti.

9. Con nota di data 30 novembre 2021 il sindaco del Comune di Montichiari ha chiesto all'Università degli Studi di Brescia copia dei documenti tecnici predisposti dal DICATAM per conto di Acque Bresciane srl in base a un contratto di ricerca del 2018 avente ad oggetto la *"Analisi di siti alternativi per la ubicazione dell'impianto di depurazione a servizio della sponda bresciana del lago di Garda, ai fini della presentazione della VIA"*. È stata chiesta inoltre copia di ogni altro documento tecnico elaborato dal DICATAM e utilizzato o utilizzabile nella procedura che ha condotto alla decisione del commissario straordinario a favore della soluzione Gavardo-Montichiari.

10. Il segretario amministrativo del DICATAM, con nota di data 14 dicembre 2021, ha respinto l'istanza di accesso, affermando che gli atti richiesti sono oggetto di un contratto privatistico, e rinviando ai documenti pubblicati sui siti del commissario straordinario e di Acque Bresciane srl.

11. A questo punto, il Comune di Montichiari ha proposto l'azione di accesso ex art. 116 cpa, chiedendo l'accertamento del diritto a ottenere copia dei documenti indicati nella nota del 30 novembre 2021.

12. L'Università degli Studi di Brescia si è costituita in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

13. Nelle proprie difese l'Università degli Studi di Brescia ha chiarito che i contratti di ricerca stipulati dal DICATAM con Acque Bresciane srl a proposito del futuro impianto di depurazione sulla sponda bresciana del lago di Garda sono tre, e precisamente il primo, di data 17 maggio 2018, richiamato anche nell'istanza di accesso, il secondo, di data 5 giugno 2019, che riguarda un aggiornamento dei precedenti risultati, e il terzo, di data 15 marzo 2021, avente ad oggetto studi teorici e sperimentali su impianti di depurazione consortili. Tutti questi contratti hanno natura privatistica, e contengono una clausola che vieta la divulgazione dei risultati a terzi senza il consenso scritto di entrambe le parti. Il regolamento sull'accesso

dell'Università degli Studi di Brescia sottrae al diritto di accesso (v. art. 19 comma 2-f) i *“documenti relativi a studi e ricerche per la salvaguardia del diritto all'invenzione, nonché i risultati delle ricerche commissionate dai terzi”*.

14. Così ricostruito il quadro fattuale, sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni:

(a) in base all'art. 22 comma 1-b della legge 7 agosto 1990 n. 241, l'accesso ai documenti amministrativi presuppone un interesse diretto, concreto e attuale. La norma stabilisce inoltre che il suddetto interesse deve corrispondere a una situazione giuridicamente tutelata, e collegata al documento richiesto;

(b) la definizione di documento amministrativo contenuta nell'art. 22 comma 1-d della legge 241/1990 comprende qualsiasi atto detenuto da una pubblica amministrazione e concernente attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della disciplina sostanziale dell'atto stesso;

(c) partendo da questo secondo profilo, risulta inopponibile al Comune di Montichiari la circostanza che i contratti tra il DICATAM e Acque Bresciane srl abbiano natura privatistica, e appartengano alla libera attività di consulenza svolta dall'Università degli Studi di Brescia a favore di soggetti estranei all'ambito universitario. Parimenti inopponibili sono le clausole di riservatezza stipulate con i clienti, e il regolamento interno che esclude i risultati di questa attività dal diritto di accesso. Il punto è infatti costituito dalla natura oggettivamente amministrativa acquisita dagli studi eseguiti dal DICATAM, una volta che gli stessi siano stati utilizzati come base istruttoria di una scelta amministrativa;

(d) nello specifico, il committente degli studi, ossia Acque Bresciane srl, è un soggetto qualificato, trattandosi del gestore del servizio idrico integrato, nonché del responsabile del progetto preliminare approvato il 5 ottobre 2021 nella conferenza di servizi indetta dall'Ufficio d'Ambito di Brescia. Le funzioni pubblicistiche svolte da Acque Bresciane srl comportano un obbligo di leale collaborazione verso tutte le amministrazioni competenti a esprimersi sugli

impianti di depurazione e sull'organizzazione del servizio idrico integrato. Non può quindi sussistere in capo ad Acque Bresciane srl un interesse tutelabile a bloccare il diritto di accesso delle suddette amministrazioni, le quali devono invece essere messe in condizione di esercitare un controllo effettivo e informato sulle scelte progettuali;

(e) dal lato del Comune di Montichiari, l'interesse diretto, concreto e attuale all'accesso è implicito nella volontà, già manifestata, di opporsi in sede giurisdizionale alla soluzione Gavardo-Montichiari. È evidente che il Comune teme la sommatoria tra le criticità ambientali già presenti sul proprio territorio e l'impatto dei reflui provenienti dalla zona del lago di Garda. Per contestare la localizzazione del depuratore, il Comune ha quindi la necessità di visionare tutta la documentazione tecnica predisposta dal DICATAM, in modo da poter articolare nella maniera più efficace, dal proprio punto di vista, le censure di travisamento e difetto di istruttoria;

(f) a tale scopo non è sufficiente la mera trasparenza assicurata dall'accesso civico ex art. 5 del Dlgs. 14 marzo 2013 n. 33, che può consistere anche solo nell'indicazione del collegamento ipertestuale (v. comma 6), ossia nel rinvio ai siti delle autorità che abbiano ritenuto di rendere pubblica la documentazione prodotta o acquisita;

(g) in realtà, l'interesse difensivo ex art. 22 della legge 241/1990 è più specifico, e si dispone lungo la linea dell'interesse processuale. Se dunque viene contestata in giudizio la scelta tra due soluzioni alternative, è interesse della parte ricorrente acquisire tutta la documentazione tecnica confluita nella procedura, per verificare se oltre alle motivazioni a sostegno della decisione presa vi fossero elementi di segno opposto, idonei a far prevalere l'ipotesi concorrente;

(h) questo spiega il carattere ridondante dell'istanza di accesso, che comunque non è esplorativa, in quanto il sottostante interesse è per sé chiaro, e utile a identificare il tipo di documenti richiesti. L'utilizzo di perifrasi e di formule generiche per

indicare gli atti richiesti, con frequenti ripetizioni e minime variazioni, è una normale reazione tuzioristica all'asimmetria informativa che caratterizza i rapporti tra il soggetto richiedente e l'amministrazione che detiene i documenti;

(i) ne consegue che l'istanza del Comune di Montichiari deve essere logicamente riferita ai risultati (sperimentali o teorici) di tutti e tre i contratti di ricerca stipulati tra il DICATAM e Acque Bresciane srl, e a qualsiasi ulteriore studio del DICATAM che sia stato richiesto da Acque Bresciane srl, o direttamente dal commissario straordinario, come supporto tecnico ai fini della localizzazione dell'impianto di depurazione. Tutti questi documenti, per le ragioni sopra esposte, rientrano nel perimetro del diritto di accesso.

15. In conclusione, il ricorso deve essere accolto, e dunque viene accertato il diritto di accesso ai documenti chiesti dal Comune di Montichiari, come sopra ridefiniti.

16. Per la consegna di tali documenti è fissato il termine di 60 giorni dal deposito della presente sentenza.

17. La particolarità della vicenda in esame, caratterizzata dall'attrazione nella sfera pubblicistica di rapporti contrattuali tra soggetti terzi, giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

18. Il contributo unificato è a carico dell'amministrazione ai sensi dell'art. 13 comma 6-*bis*.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando:

(a) accoglie il ricorso, come precisato in motivazione;

(b) compensa le spese di giudizio;

(c) pone il contributo unificato a carico dell'Università degli Studi di Brescia.

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

Così deciso in Brescia, nella camera di consiglio del giorno 6 aprile 2022, con l'intervento dei magistrati:

Bernardo Massari, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Massimo Zampicinini, Referendario

--

Hai ricevuto questo messaggio perché sei iscritto al gruppo "Basta Veleni Brescia" di Google Gruppi.

Per annullare l'iscrizione a questo gruppo e non ricevere più le sue email, invia un'email a bastaveleni+unsubscribe@googlegroups.com.

Per visualizzare questa discussione sul Web, visita

<https://groups.google.com/d/msgid/bastaveleni/1036100981.993199.1655980284137%40mail1.libero.it>.