



**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 staccata di Latina (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 643 del 2023, proposto da Metaltek S.r.l. e Masterwood S.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dall'avvocato Enrico Pavia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Policlinico Centro Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Ottaviani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consorzio Industriale del Lazio, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

del diniego di accesso agli atti amministrativi opposto dal Consorzio Industriale del Lazio con nota prot. 9065 del 26 settembre 2023, in ordine all'istanza di accesso agli atti avanzata dalle ricorrenti in data 10 luglio 2023,

nonché per la declaratoria

del diritto delle ricorrenti a detto accesso e per il conseguente ordine al Consorzio

Industriale del Lazio all'ostensione integrale dei documenti richiesti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Policlinico Centro Italia S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2024 la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori Scalia in sostituzione dell'avvocato Pavia. Marsiniano in sostituzione dell'avvocato Ottaviani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. Con ricorso notificato il 26 ottobre 2023 e depositato il successivo 6 novembre, la società Metaltek e la società Masterwood hanno chiesto a questo Tribunale di accertare l'illegittimità del diniego all'accesso agli atti amministrativi opposto dal Consorzio Industriale del Lazio con nota prot. 9065 del 26 settembre 2023, in ordine all'istanza di accesso agli atti avanzata dalle ricorrenti in data 10 luglio 2023.

2. La Metaltek s.r.l. svolge attività di immagazzinaggio e stoccaggio, operando nel settore della Meccanica generale e Lavorazioni conto terzi, nonché nel settore degli assemblaggi meccanici per l'industria elettronica, mentre la Masterwood s.r.l. – il cui stabilimento si sviluppa nella zona Asi su una superficie di 43.000 mq, dei quali 5.000 coperti – produce imballaggi di legno funzionali alla movimentazione delle merci.

L'area confinante a quella ove le due società ricorrenti svolgono le rispettive attività di impresa, è stata oggetto di istanza di assegnazione da parte della Società Policlinico Centro Italia s.r.l per la realizzazione di una struttura per “servizi sanitari e socio assistenziali - ristorazione - commercio - centro ricerche e direzionale”.

Infatti, con nota del 24 maggio 2022, e successiva integrazione acquisita al prot. n.

98 del 3 gennaio 2023, la Società Policlinico Centro Italia s.r.l. ha chiesto al Consorzio Industriale del Lazio l'assegnazione dell'area, con sovrastante corpo di fabbrica, sita in Zona Asi e disciplinata dal Piano Regolatore Territoriale del Consorzio A.S.I. della Provincia di Frosinone (porzione "Lotto A" Zone a destinazione Centro Intermodale - Interporto Merci del Comune di Frosinone - "Zona a Servizi" ex art. 17 delle NTA del vigente strumento urbanistico consortile, meglio identificata al N.C.E.U. al Foglio 39 mappali nn. 22, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 317, 319, 325, 464, 463, 461, 460, 458, 457, 94, 98, 323, 436 e 435) di estensione pari a circa 79.783 mq, di cui circa 6.105 mq coperti, per la realizzazione di una struttura per "servizi sanitari e socio assistenziali - ristorazione - commercio - centro ricerche e direzionale".

Atteso che l'ubicazione nella suddetta area di una struttura socio assistenziale di rilevanti dimensioni – quale risulta essere quella che intende realizzare la società controinteressata – risulterebbe incompatibile con l'attività espletata dalle ricorrenti, le stesse, anche in considerazione della attuale destinazione industriale dell'area, con istanza del 15 maggio 2023 hanno richiesto al Consorzio l'accesso agli atti "della pratica inerente la paventata costruzione di un ospedale privato sull'area ex interporto di Frosinone".

A fondamento della suddetta richiesta, le ricorrenti hanno evidenziato "la vicinanza tra la realizzanda struttura e le due aziende industriali [...] Difatti, l'incremento di volumi di traffico e le esigenze in termini di movimentazione delle società [...], le quali per esigenze produttive sono obbligate a notevoli movimenti di merci utilizzando mezzi pesanti, potrebbero interferire con il traffico sostanzialmente urbano indotto da una struttura ospedaliera".

Detta istanza è stata positivamente accolta dal Consorzio con nota prot. n. 5851 del 15 giugno 2023.

La citata istanza del 15 maggio 2023 è stata successivamente integrata dalle ricorrenti con istanza del 10 luglio 2023, assunta al prot. consortile n. 0006741 dell'11 luglio 2023, con la quale le stesse hanno chiesto al Consorzio Industriale

del Lazio “copia dei seguenti documenti:

- richiesta assegnazione area da parte della società Policlinico Centro Italia s.r.l. del 22.05.2022 e successive integrazioni;
- parere legale richiesto all’avv. Aldo Ceci;
- relazione tecnica Policlinico Centro Italia s.r.l. prodotta successivamente alla richiesta;
- copia delle NTA P.P. SIF relative all’area in oggetto;
- parere preventivo di compatibilità richiesto da RSA s.r.l. alla regione Lazio”.

Con nota prot. n. 7497 del 27 luglio 2023, il Consorzio Industriale del Lazio ha informato la società Policlinico Centro Italia s.r.l. della suddetta richiesta di accesso agli atti avanzata dalle ricorrenti, chiedendo di formulare eventuali osservazioni entro il termine di dieci giorni.

Con nota prot. n. 8662 del 15 settembre 2023, il Consorzio ha opposto diniego parziale alla citata istanza di accesso motivandola sul presupposto che «la Policlinico Centro Italia con propria nota in atti prot. 7982 del 28.08.2023 non [aveva autorizzato] la ostensione della documentazione», trasmettendo quindi alle istanti unicamente «le NTA PIP SIF [...], [ed] opponendo diniego alla richiesta di copia dei seguenti documenti:

- “parere legale richiesto [dal Consorzio] all’avv. Aldo Ceci”;
- “relazione tecnica Policlinico Centro Italia s.r.l. prodotta successivamente alla richiesta”;
- “parere preventivo compatibilità richiesto da RSA srl a Regione Lazio”».

Con detta nota il Consorzio ha altresì comunicato alle ricorrenti che, con propria deliberazione n. 202 del 4 agosto 2023 aveva disposto l’assegnazione dell’area a favore della Policlinico Centro Italia s.r.l.

Con pec trasmessa in pari data al Consorzio, le ricorrenti hanno evidenziato i profili di illegittimità del suddetto diniego, chiedendo allo stesso di procedere all’annullamento in autotutela.

Con nota prot. n. 9065 del 29 settembre 2023, il Consorzio Industriale del Lazio, ha ribadito il diniego parziale opposto, sulla base delle seguenti considerazioni:

*“i. L’accesso documentale richiesto dalla S.V. nell’interesse dei suoi clienti viene espressamente definito di tipo difensivo nella nota che si riscontra. Per tale ragione, lo stesso deve rispettare le previsioni di cui all’art. 24, comma 7, della L. n. 241/90 e s.m.i. con l’individuazione specifica dell’interesse fatto valere e relativa azione che si intende intraprendere al fine di valutare l’attinenza della domanda con la documentazione richiesta (T.A.R. Roma (Lazio) sez. I, 30/01/2023 n. 1528). Nella fattispecie non ricorrono i suddetti presupposti, stante la carente motivazione esposta nella domanda di accesso e l’assenza di un diretto collegamento con l’attività esercitata dalle Società richiedenti, per attività industriale posta a notevole distanza ed in differente zona territoriale produttiva.*

*ii. L’accesso documentale richiesto non è, in ogni caso, consentito su documenti riguardanti terzi soggetti, quali la RSA s.r.l. non interessati dall’assegnazione oggetto di ostensione.*

*iii. L’accesso documentale richiesto non è, in ogni caso, consentito in ordine al parere legale richiesto reso da Professionista esterno e soggetto a vincoli di segretezza professionale, in quanto avente espressamente contenuto “precontenzioso” (Consiglio di Stato sez. V, 02/04/2001, n. 1893)”.*

3. Avverso tale ultimo diniego parte ricorrente deduce la violazione degli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990; violazione dell’art. 24 della Costituzione e del diritto di difesa; eccesso di potere per falsità del presupposto.

Secondo le società istanti, ricorrerebbero, nella specie, tutti i presupposti legittimanti il diritto di accesso a fini difensivi e, segnatamente (a) la sussistenza di un interesse – dotato delle caratteristiche della immediatezza, della concretezza e dell’attualità – giuridicamente rilevante alla conoscenza dei documenti richiesti e (b) il nesso di strumentalità tra l’accesso alla documentazione di cui si chiede l’ostensione e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici. In merito al primo profilo, le ricorrenti affermano di essere titolari di una posizione

differenziata legittimante. Le società, infatti, in quanto esercenti attività industriale, in area limitrofa a quella assegnata al Policlinico, avrebbero interesse ad accedere alla documentazione richiesta, ai fini della cura e della difesa dei propri interessi giuridici. Quanto al secondo profilo, sussisterebbe il nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e le esigenze di difesa delle ricorrenti, “atteso che la stessa consente di appurare i profili di illegittimità della suddetta assegnazione oltre che la portata della citata incompatibilità”.

4. Si è costituito in giudizio il Policlinico Centro Italia s.r.l. eccependo, in via preliminare:

a) l'irricevibilità del ricorso, non essendo stato impugnato il primo diniego opposto alle ricorrenti in data 15 settembre 2023, dal momento che il secondo diniego del 25 settembre sarebbe un atto meramente confermativo;

b) l'inammissibilità per omessa notifica ai controinteressati, in quanto l'istanza di accesso non riguarderebbe solo atti di titolarità della Policlinico Centro Italia S.r.l. (la Relazione Tecnica), ma anche atti riguardanti terzi (il parere preventivo di compatibilità rilasciato dalla Regione Lazio alla RSA S.r.l.) ed il parere legale reso dall'Avv. Aldo Ceci (su incarico del Consorzio Industriale);

c) l'inammissibilità del ricorso collettivo proposto da due soggetti giuridici (due società) distinti e titolari di impianti produttivi distanti diverse centinaia di metri l'una dall'altra, eterogenei, anche sotto il profilo della tipologia aziendale.

La società controinteressata ha, quindi, contestato la fondatezza della domanda nel merito.

5. Alla camera di consiglio del 31 gennaio 2024 la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare deve essere respinta l'eccezione di irricevibilità del ricorso, sollevata in rito dalla società Policlinico Centro Italia, perché priva di fondamento.

Il ricorso, infatti, deve considerarsi tempestivo perché proposto avverso il diniego espresso in data 26 settembre 2023 dal Consorzio Industriale del Lazio, in sede di

autotutela, con una nuova e diversa motivazione rispetto al precedente diniego.

È noto che, per costante giurisprudenza, *"la distinzione tra atti di conferma in senso proprio e meramente confermativi viene ravvisata in giurisprudenza nella circostanza che l'atto successivo sia stato adottato o meno senza una nuova istruttoria e una nuova ponderazione degli interessi, escludendosi che possa considerarsi meramente confermativo rispetto ad un atto precedente l'atto la cui adozione sia stata preceduta da un riesame della situazione che aveva condotto al precedente provvedimento, mediante la rivalutazione degli interessi in gioco e un nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie considerata; ricorre invece l'atto meramente confermativo, non impugnabile, allorché l'Amministrazione si limiti a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione"* (cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, Sez. V, 9 maggio 2023, n. 4642).

Il provvedimento *de quo* è un atto di conferma propria in quanto reca una nuova e diversa motivazione del diniego già espresso nell'atto del 15 settembre 2023.

In quanto atto di conferma propria è dunque autonomamente impugnabile, ed è stato infatti in questa sede impugnato tempestivamente, in quanto notificato in data 26 ottobre 2023.

2. Il collegio ritiene, poi, di poter superare le ulteriori eccezioni di inammissibilità sollevate dalla controparte, in quanto il ricorso si rivela ad ogni modo infondato nel merito, per le ragioni di seguito esposte.

Con una prima istanza di accesso, inoltrata via pec in data 15 maggio 2023, le società ricorrenti avevano chiesto *"l'accesso agli atti, ex I. 241/90, della pratica inerente la paventata costruzione di un ospedale privato sull'area ex interporto di Frosinone"*.

*La richiesta è giustificata dalla vicinanza tra la realizzanda struttura e le due aziende industriali dal sottoscritto rappresentate. Difatti, l'incremento di volumi di traffico e le esigenze in termini di movimentazione delle società che rappresento, le quali per esigenze produttive sono obbligate a notevoli movimenti di merci*

*utilizzando mezzi pesanti, potrebbero interferire con il traffico sostanzialmente urbano indotto da una struttura ospedaliera”.*

Espletato l'accesso, le società ricorrenti hanno così presentato una nuova e ulteriore istanza in data 10 luglio 2023, dalla quale è originato il gravato diniego parziale d'accesso.

Con tale istanza le parti ricorrenti, a mezzo del proprio difensore, si sono limitate a chiedere *“copia dei seguenti documenti:*

*-richiesta assegnazione area da parte della società Policlinico Centro Italia s.r.l. del 22.05.2022 e successive integrazioni;*

*-parere legale richiesto da Voi all'avv. Aldo Ceci;*

*-relazione tecnica Policlinico Centro Italia s.r.l. prodotta successivamente alla richiesta;*

*-copia delle NTA P.P. SIF relative all'area in oggetto;*

*-parere preventivo di compatibilità richiesto da RSA s.r.l. alla Regione Lazio”*,

senza tuttavia motivare in alcun modo le esigenze difensive, solo genericamente richiamate nella diffida poi inviata in data 15 settembre 2023, poste alla base di tale nuova e più specifica richiesta di accesso agli atti.

A fronte di ciò il Consorzio Industriale del Lazio, pur consentendo l'accesso alla copia delle NTA P.P. SIF relative all'area in oggetto, ha opposto il diniego alla richiesta di accesso al *“parere legale richiesto da Voi all'avv. Aldo Ceci; alla relazione tecnica Policlinico Centro Italia s.r.l. prodotta successivamente alla richiesta; al parere preventivo di compatibilità richiesto da RSA s.r.l. alla Regione Lazio”*, per tre ordini di ragioni:

a) in quanto l'accesso richiesto, essendo di tipo difensivo, è carente di motivazione;

b) l'accesso documentale non è comunque consentito rispetto a documenti di soggetti terzi;

c) l'accesso non è consentito in ordine ad un parere legale.

Il primo ordine di motivi, fondanti il gravato diniego, ha carattere assorbente e

resiste alle censure sollevate da parte ricorrente.

L'istanza di ostensione del 10 luglio 2023 è infatti stata formulata in via del tutto generica in modo tale da non consentire quel vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la specifica documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare, richiesto dalla giurisprudenza in materia di accesso difensivo (cfr. Ad. Pl. n. 4 del 2021); a tal riguardo, si ricorda che *"in materia di accesso agli atti amministrativi, le finalità dell'accesso devono essere dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione e suffragate con idonea documentazione. Ciò allo scopo di consentire all'Amministrazione detentrici del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta di astratta pertinenza con la situazione finale controversa, con la precisazione che deve escludersi la sufficienza di un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente o ancora instaurando poiché l'ostensione del documento passa attraverso uno scrupoloso vaglio circa il nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa."* (Cons. Stato, sez. VI, n. 5015 del 2023; Cons. Stato, sez. II, n. 3160 del 2023; id., sez. VI, n. 413 del 2023).

Alla luce di quanto esposto la domanda di accesso, ai sensi dell'art. 22 e segg. della l. n. 241 del 1990, non può trovare accoglimento.

Non sussistono, inoltre, né sono stati prospettati dalla parte ricorrente, i presupposti dell'accesso civico generalizzato previsto dal d.lgs. n. 33 del 2013.

Infatti, l'accesso civico generalizzato ex art. 5 d.lgs. n. 33 del 2013 soddisfa un'esigenza di cittadinanza attiva, incentrata sui doveri inderogabili di solidarietà democratica, di controllo sul funzionamento dei pubblici poteri e non su interessi singolari, onde tale accesso non può mai essere egoistico; pertanto, non potrebbe neanche essere accolta la richiesta di accesso civico dichiaratamente finalizzata alla realizzazione di un asserito interesse personale, che si appalesa quale mero surrogato dell'accesso documentale ex art. 22, l. n. 241 del 1990, sottendendo,

quindi, una finalità esclusivamente individuale, incompatibile con le finalità di trasparenza e di interesse generale proprie dell'accesso civico (Cons. Stato, sez. V, 5 luglio 2023, n. 6589).

3. In conclusione, per quanto sopra esposto, il ricorso è infondato e come tale deve essere respinto.

4. Si ravvisano, tuttavia, giustificati motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Francesca Romano, Consigliere, Estensore

Emanuela Traina, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Romano**

**IL PRESIDENTE**  
**Riccardo Savoia**

**IL SEGRETARIO**