



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4893 del 2024, proposto da Metaltek s.r.l. e da Masterwood s.r.l., in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Enrico Pavia, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

Consorzio Industriale del Lazio, non costituito in giudizio;

nei confronti

Policlinico Centro Italia s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Ottaviani, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 00319/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2024 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati come da verbale, quanto al passaggio in decisione.

FATTO

1. La Metaltek s.r.l. svolge attività di immagazzinaggio e stoccaggio nel settore della meccanica generale e delle lavorazioni conto terzi, nonché nel settore degli assemblaggi meccanici per l'industria elettronica, mentre la Masterwood s.r.l. produce imballaggi di legno funzionali alla movimentazione delle merci.

1.1. L'area confinante a quella ove le due predette società 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”.

In particolare, con nota del 24 maggio 2022, e con la successiva integrazione 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 A.S.I. 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”.

1.2. In ragione del fatto che l'ubicazione nella suddetta area di una struttura socio assistenziale di rilevanti dimensioni risulterebbe incompatibile con le attività espletate dalla Metaltek s.r.l e dalla Masterwood s.r.l , queste ultime società, 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 esse 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.

1.3. La citata istanza del 15 maggio 2023 è stata successivamente integrata dalle società istanti in data 10 luglio 2023, con richiesta 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 dell'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".

1.4. 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, chiedendo di formulare eventuali osservazioni entro il termine di dieci giorni.

Con nota prot. n. 8662, del 15 settembre 2023, il Consorzio ha opposto un diniego parziale alla citata istanza di accesso, motivandolo in base alla considerazione per

cui «la Policlinico Centro Italia con propria nota in atti prot. 7982 del 28 agosto 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 società istanti 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.

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

1.6. 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)".

2. Avverso tale ultimo diniego la Metaltek s.r.l. e la Masterwood s.r. hanno proposto ricorso dinanzi al T.a.r Lazio, deducendo: la violazione degli artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990; la violazione dell'art. 24 della Costituzione e del diritto di difesa; eccesso di potere per falsità del presupposto.

Secondo le società istanti, ricorrerebbero, nella fattispecie in esame, 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 hanno affermato nel ricorso di primo grado di essere titolari di una posizione differenziata legittimante.

La Metaltek s.r.l. e la Masterwood s.r.l, 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".

3. Il T.a.r Lazio, Sezione staccata di Latina, con sentenza 3 maggio 2024, n.319, ha respinto il ricorso ritenendo che «[i]l primo ordine di motivi fondanti il gravato diniego [(ossia l'asserita mancata indicazione del fine difensivo dell'accesso)],

[avesse] carattere assorbente e [resistesse] alle censure sollevate da parte ricorrente, in quanto, l'istanza di ostensione del 10 luglio 2023 [sarebbe] infatti stata formulata in via del tutto generica e 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).

4. Le originarie ricorrenti hanno proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

5. Si è costituita nel giudizio di secondo grado la Policlinico Centro Italia s.r.l, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

6. Alla camera di consiglio del 24 ottobre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con un primo mezzo di gravame le società appellanti lamentano l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto l'istanza di accesso carente dei presupposti dell'interesse concreto e attuale ad accedere agli atti richiesti e del nesso di strumentalità tra l'accesso alla documentazione e la situazione da tutelare.

Ad avviso delle società appellanti, le suesposte condizioni legittimanti l'accesso sarebbero adeguatamente comprovate dal fatto di aver evidenziato, nell'istanza di accesso del 15 maggio 2023, che «la richiesta [era] giustificata dalla 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 movimentazioni di merci utilizzando mezzi pesanti, [avrebbero potuto] interferire con il traffico sostanzialmente urbano indotto da una struttura ospedaliera».

1.1. Inoltre, con l'istanza del 15 settembre 2023, di annullamento in autotutela del diniego parziale emesso in ordine all'istanza di accesso del 10 luglio 2023, le Società appellanti, avrebbero assolto ulteriormente l'onere della prova di che

trattasi, evidenziando che «l'istanza di estrazione copia [era] finalizzata alla tutela di un diritto in sede giudiziaria, a maggior ragione dopo che [era] stata adottata la deliberazione di assegnazione dell'area alla società controinteressata» e che con il diniego di accesso «si nega[va] alla parte istante la legittima tutela di un diritto (art. 24 comma 7 L. 241/90) che potrebbe avere ripercussioni sulla sua attività, con gravi conseguenze economiche».

E ciò anche alla luce dell'ulteriore considerazione per cui, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, «[a]i fini del riconoscimento della situazione legittimante, non è positivamente richiesto il requisito dell'attuale pendenza di un processo in sede giurisdizionale. In altri termini, muovendo dall'assenza di una previsione normativa che ciò stabilisca, è possibile trarre il convincimento che la pendenza di una lite (dinanzi al Giudice civile o ad altro Giudice) può costituire, tra gli altri, un elemento utile per valutare la concretezza e l'attualità dell'interesse legittimante all'istanza di accesso, ma non ne rappresenta la precondizione tipica» (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 19 del 2020).

2. Il motivo non è fondato.

In linea generale, l'accesso difensivo è costruito come una fattispecie ostensiva autonoma, caratterizzata (dal lato attivo) da una vis espansiva capace di superare le ordinarie preclusioni che si frappongono alla conoscenza degli atti amministrativi, cui fa da pendant la limitazione di dovere dimostrare la 'necessità' della conoscenza dell'atto o la sua 'stretta indispensabilità', nei casi in cui l'accesso riguarda dati sensibili o giudiziari.

In tale prospettiva, l'accesso difensivo non è destinato a consentire al privato di partecipare all'esercizio del pubblico potere in senso 'civilmente' più responsabile, trasparente e imparziale, ma rappresenta il tramite per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici.

Sin dalla fondamentale decisione n. 6, del 18 aprile 2006, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha costruito l'istituto in disamina come situazione soggettiva strumentale per la tutela di situazioni sostanziali, a prescindere dalla qualificazione

della situazione finale in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

2.1. Come ha avuto modo di ulteriormente chiarire la successiva Plenaria n. 10, del 2 maggio 2020, la necessità (o la stretta indispensabilità) della conoscenza del documento determina il nesso di strumentalità tra il diritto all'accesso e la situazione giuridica 'finale', nel senso che l'ostensione del documento amministrativo deve essere valutata, sulla base di un giudizio prognostico ex ante, come il tramite – in questo senso strumentale – per acquisire gli elementi di prova in ordine ai fatti (principali e secondari) integranti la fattispecie costitutiva della situazione giuridica 'finale' controversa e delle correlative pretese astrattamente azionabili in giudizio.

La Plenaria n. 10/2020 ha, inoltre, avuto modo di evidenziare che, in materia di accesso difensivo, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990, si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare.

2.2. In applicazione di tali consolidate coordinate interpretative, occorre rilevare che l'istanza di ostensione delle società appellanti in data del 10 luglio 2023 è stata, senza ombra di dubbio, formulata 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, presentando essa un contenuto del tutto generico (v. anche Adunanza Plenaria n. 4/2021).

2.3. Né a diverse conclusioni è possibile giungere valorizzando il collegamento tra quest'ultima istanza di accesso e la precedente istanza del 15 maggio 2023, posto che, a ben vedere, contrariamente a quanto ritenuto dalla parte appellante, anche la

detta istanza del 15 maggio 2023 è formulata in maniera generica ed ipotetica, limitandosi essa ad ipotizzare la potenziale sopravvenienza di ostacoli all'esercizio delle attività di impresa in ragione di un, altrettanto ipotizzato, aumento del traffico indotto da una struttura ospedaliera.

Tale conclusione è coerente con la logica che informa il principio dell'accessibilità dei documenti amministrativi per esigenze di tutela, la quale, come in precedenza si è avuto modo di affermare, impone un onere aggravato sul piano probatorio, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari) per la cura o la difesa dei propri interessi.

Diversamente opinando, la conoscenza dell'atto per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici si trasformerebbe, inammissibilmente, nel diritto del privato di partecipare all'esercizio del pubblico potere in senso 'civilmente' più responsabile, trasparente e imparziale, collocandosi, quindi, nel diverso paradigma normativo dell'accesso civico generalizzato.

3. Dalla conferma, per le ragioni dinanzi indicate, della statuizione del Giudice di primo grado in relazione all'assenza, nel caso in esame, delle condizioni legittimanti l'accesso discende sul piano logico, prima ancora che giuridico, l'assorbimento delle ulteriori censure rimaste assorbite nel giudizio di primo grado, che, nell'atto di appello vengono riproposte (si può operare, in proposito, integrale richiamo alla pronuncia dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio n. 5 del 27 aprile 2015, in particolare al § 9.3.4.3, in ordine all'istituto pretorio dell'assorbimento per ragioni di economia processuale).

4. Alla luce delle ragioni che precedono l'appello deve essere respinto.

5. Le spese seguono la soccombenza delle appellanti rispetto alla controinteressata costituita e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente

pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Condanna le appellanti alla rifusione delle spese di lite in favore della Policlinico Centro Italia, che liquida in €2.000,00 (duemila/00), più accessori secondo legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO