

Cons. Stato, Sez. IV, Sent., (data ud. 19/09/2024) 25/11/2024, n. 9470

ATTI AMMINISTRATIVI › In genere

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
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 3815 del 2024, proposto dall'Impresa S.G. & C. s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Invernizzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la società C.A. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Ferraris, Enzo Robaldo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Enzo Robaldo in Milano, piazza Eleonora Duse n. 4;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia n. 347 del 12 febbraio 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società C.A. s.p.a.;

Viste le memorie della società Impresa S.G. & C. s.r.l del 3 settembre 2024 e del 7 settembre 2024;

Viste le memorie della società C.A. s.p.a. del 3 settembre 2024 e del 6 settembre 2024;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2024 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti come da verbale.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Il giudizio ha ad oggetto la sentenza del T.a.r. n. 347 del 12 febbraio 2024 che ha confermato la legittimità del diniego opposto dalla società in house CEM alla società istante Impresa S.G. e C. s.r.l..

2. Con l'istanza del 2 ottobre 2023, la società S. ha richiesto alla società CEM l'ostensione di un insieme di documenti sia in base alla L. n. 241 del 1990 sull'accesso documentale, sia in base al D.Lgs. n. 33 del 2013 sull'accesso civico, sia in base al D.Lgs. n. 195 del 2005 sull'accesso alle informazioni in materia ambientale.

2.1. Con l'istanza di accesso, la società S. ha premesso:

- di essere attiva da oltre 60 anni nel settore dei servizi ambientali afferenti a raccolta, trasporto e

avvio al trattamento dei rifiuti urbani, e di essere uno dei maggiori operatori nazionali in detto specifico ambito;

- di essere presente nell'area metropolitana milanese e nel suo hinterland e che costituisce un operatore stabilmente operante, "con un relevantissimo bacino di clienti anche pubblici";
- di avere interesse a conoscere "maggiori elementi sulla posizione e i potenziali sviluppi di soggetti essenzialmente pubblici ai sensi della normativa euro unitaria e interna titolari di affidamenti c.d. in-house".

2.2. Con il Provv. del 31 ottobre 2023, la società CEM ha negato l'accesso richiesto, indicando plurime ragioni giustificatrici a sostegno della sua decisione.

3. Con il ricorso di primo grado, la società S. ha impugnato il suddetto diniego innanzi al T.a.r. per la Lombardia, domandando l'accertamento del suo interesse all'accesso e la condanna della società CEM all'ostensione della documentazione.

3.1. Si è costituita in giudizio la società CEM, resistendo con difese in rito e nel merito.

4. Con la sentenza n. 347/2024, il T.a.r. ha respinto il ricorso e compensato le spese.

5. La società S. ha impugnato la pronuncia, formulando quattro motivi di appello.

5.1. Si è costituita in giudizio la società CEM, resistendo al ricorso.

5.2. Le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi, per illustrare le rispettive difese.

6. Alla camera di consiglio del 19 settembre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. In limine litis, in applicazione del criterio della ragione più liquida, il Collegio ritiene che non sia necessario procedere alla disamina dell'eccezione pregiudiziale di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio e dell'appello per mancata notifica ai controinteressati all'istanza di accesso presentata dall'impresa S., bensì che si possano esaminare direttamente i motivi di impugnazione, essendone palese la loro infondatezza (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, 5.3.).

8. Nella sentenza impugnata il T.a.r. ha respinto il ricorso affermando come "...la domanda di accesso (cfr. ancora il doc. 1 della ricorrente) risulta articolata su undici distinti punti, taluni dei quali a loro volta suddivisi in ulteriori partizioni e comprende un numero elevatissimo ed assolutamente indefinito di atti e di documenti, provenienti da Cem o dagli enti locali soci.

Appare arduo riassumere in questa sede i documenti richiesti in quanto gli stessi hanno natura assai eterogenea...".

Il T.a.r. ha altresì evidenziato che l'istante "...non indica neppure un intervallo temporale entro cui collocare la notevole mole dei documenti richiesti, per cui si deve desumere che si tratta di tutti gli atti posti in essere da Cem e dai suoi soci sin dal momento della costituzione della società "in house" (attiva dal giugno 2003, cfr. il doc. 3 della ricorrente) fino ad oggi".

9. La sentenza merita conferma, pur dovendosi tuttavia integrare la motivazione con le seguenti considerazioni in diritto.

9.1. L'Adunanza plenaria ha evidenziato come l'eventuale abuso che dovesse essere commesso mediante la presentazione delle istanze di accesso civico costituisca un limite invalicabile al loro accoglimento.

In particolare, secondo l'Adunanza plenaria "36.6. Sarà così possibile e doveroso evitare e respingere: richieste manifestamente onerose o sproporzionate e, cioè, tali da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione; richieste massive uniche (v., sul punto, Circolare FOIA n. 2/2017, 7, lett. d; Cons. St., sez. VI, 13 agosto 2019, n. 5702), contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma

comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi; richieste vessatorie o pretestuose, dettate dal solo intento emulativo, da valutarsi ovviamente in base a parametri oggettivi.".

9.2. Il principio di diritto, pur enunciato con riferimento all'accesso civico documentale, costituisce, in realtà, applicazione di una categoria generale, inerente e connaturata, quale limite interno, all'esercizio del diritto soggettivo e, a ben intendere, delle situazioni giuridiche di vantaggio riconosciute dall'ordinamento.

L'abuso del diritto, infatti, pur teorizzato ed applicato, in principio, nell'ambito dei rapporti tra privati, costituisce una figura trasversale nell'ordinamento (ex plurimis, nell'ambito del diritto civile: Cass. civ., Sez. III, 18 settembre 2009 n. 20106; nell'ambito del diritto commerciale: Cass. civ., Sez. unite, ord., 30 gennaio 2023 n. 2767; nell'ambito del diritto tributario Cass. civ., Sez. unite, 23 dicembre 2008 n. 30055, 30056 e 30057; nel processo penale Cass. pen., Sez. Unite, 29 settembre 2011, n. 155; nel processo civile: Cass. civ., Sez. Unite, 16 febbraio 2017, n. 4090 e 15 novembre 2007 n. 23726; nel processo amministrativo: Cons. Stato, Ad. plen. 29 novembre 2021 n. 19; Sez. V, 6 settembre 2024, n. 7457), nel quale ha assunto la funzione di fungere da argine all'esercizio "formalmente ineccepibile" e "sostanzialmente distorto" della situazione di vantaggio di cui taluno è titolare.

Seguendo le coordinate teoriche delineate nel tempo dalla giurisprudenza, l'abuso del diritto costituisce una particolare declinazione del principio di buona fede, il quale, a sua volta, è attuazione del principio fondamentale di solidarietà politica, economica e sociale enunciato dall'art. 2 Cost. (Cons. Stato, Sez. IV, 05 settembre 2024, n. 7435; Sez. IV, 20 giugno 2024, n. 5514; Cass. civ., Sez. III, ord., 07 giugno 2024, n. 16024; Sez. III 14 giugno 2021 n. 16743), che impone a ciascun consociato, nel rispetto di questo dovere di solidarietà, di non "piegare" l'ordinamento al perseguimento di pretese che, considerate oggettivamente (cioè secondo una valutazione socialmente tipica di tipo oggettivo e senza cioè tenere conto dei motivi e dei nessi psichici che orientano chi agisce), in relazione alla vicenda in cui esse si esprimono, risultino sproporzionate, irragionevoli, emulative, prevaricatrici o ingiuste.

L'istituto sortisce dunque l'effetto di correggere (o, in alcuni casi di impedire) l'applicazione dello strictum jus, temperando il principio secondo cui qui iure suo utitur neminem laedit ed evitando che possano trovare giuridico riconoscimento (ad es., Cass. civ., Sez. unite, 23 aprile 2020 n. 8094, . 9.6., in materia di inesigibilità del credito nel rapporto obbligatorio), nel processo o al di fuori di esso, pretese assiologicamente non giustificate, azionate o esercitate facendosi scudo di una qualche norma giuridica, di cui colui che agisce pretende di fare applicazione rigidamente, basandosi esclusivamente sull'interpretazione letterale della disposizione e senza rapportarla agli altri limiti (o alle altre situazioni di vantaggio) emergenti dall'ordinamento e, anzi, agendo in (aperto o celato) contrasto con gli ulteriori principi di ordine sistematico da questo emergenti e, in particolare, con il richiamato principio inderogabile di solidarietà.

9.3. Con l'istanza presentata presso la società CEM, la società S. ha domandato il rilascio dei seguenti documenti:

"1. la documentazione amministrativa afferente alle valutazioni effettuate da ciascun Ente locale socio di C. Società in vista dell'affidamento c.d. in-house originario effettuato a favore di C. Società, a monte dell'indizione da parte di C. Società medesima, della procedura a evidenza pubblica conclusasi con l'aggiudicazione nel 2018 de servizi ambientali oggi in corso alla nostra Società nel 2018, completa di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato;

2. la documentazione amministrativa afferente alle valutazioni effettuate da ciascun Ente locale socio di C. Società in vista del mantenimento della detta gestione in house dei servizi in oggetto, completa di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato;

3. in relazione ai due punti precedenti, si chiede altresì il rilascio di copia della documentazione attestante le valutazioni (ex artt. 97 e 114 Cost., 5 e 16 D.Lgs. n. 175 del 2016, 17 D.Lgs. n. 201 del 2022 e 192 D.Lgs. n. 50 del 2016) di efficienza economica, tutela della concorrenza e sostenibilità finanziaria del

modello gestorio dei servizi in oggetto presceltione in relazione alla posizione di ogni singolo Ente locale socio di C. Società, completa di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato, e in specie:

- a. i documenti afferenti alla fase costitutiva di C. Società;
 - b. i documenti afferenti alle successive fasi di ingresso di nuovi Enti locali soci;
 - c. i documenti afferenti alla fase di controllo in itinere effettuato da ciascun Ente locale socio sulla gestione di C. Società;
4. le deliberazioni con le quali gli Organi competenti degli Enti locali soci di C. Società ne hanno approvato la costituzione o l'ingresso e la successiva permanenza nella partecipazione azionaria di C. Società, complete di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato;
5. i documenti amministrativi afferenti all'esercizio del controllo analogo effettuato dagli Enti locali soci sulla gestione di C. Società e sui servizi a essa affidati in-house, completi di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato, in relazione a:
- a. documentazione attestante l'effettivo esercizio di un controllo analogo ex ante (elaborazione e approvazione degli atti fondamentali di C. Società, individuazione degli obiettivi strategici, approvazione dei piani di investimento e sviluppo, ecc. ...);
 - b. documentazione attestante l'effettivo esercizio di un controllo analogo contestuale e, in particolare, tutte le convenzioni e patti parasociali che disciplinino il rapporto di indirizzo e controllo tra C. Società e i singoli Enti locali soci, le relazioni periodiche sull'andamento gestionale trasmesse da C. Società a ciascun Ente locale socio, le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi prefissatine e ogni altro ulteriore atto o documento che attesti l'effettivo e costante monitoraggio sulla gestione di C. Società e sui servizi da essa svolti effettuato da ciascun Ente locale socio;
 - c. documentazione attestante l'effettivo esercizio di un controllo analogo ex post (es. diffide, note interne, atti afferenti all'approvazione del rendiconto gestionale, ecc. ...);
6. la documentazione amministrativa che attesti eventuali interlocuzioni formali e informali intercorse tra C. Società, gli Enti locali soci e altre Autorità indipendenti (es. ANAC, A., ...) in relazione alla verifica di sussistenza dei presupposti per la scelta del modello gestorio in esame, nonché per la verifica di permanenza di detti presupposti, completa di ogni allegato, comunque denominato e da chiunque formato;
7. i documenti amministrativi attestanti i rapporti interni tra i soci di C. Società, ivi incluse le eventuali convenzioni stipulate ex art. 30 D.Lgs. n. 267 del 2000 per la gestione coordinata dei servizi in oggetto, completi di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato;
8. la documentazione che mostri le attività di direzione e l'esercizio del controllo politico-amministrativo su C. Società degli Enti locali soci, eventualmente anche in relazione agli atti di indirizzo programmatici stabiliti dall'Assemblea dei Soci o dal "Comitato per l'indirizzo e il controllo delle amministrazioni titolari delle partecipazioni", completa di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato, tra cui, a titolo esemplificativo:
- a. gli atti con cui gli Enti locali soci hanno definito e definiscono gli obiettivi e le strategie gestionali in conformità all'art. 8 ter dello Statuto di C. Società;
 - b. gli atti con cui gli Enti locali soci hanno esercitato ed esercitano, in concerto tra loro, il controllo politico-amministrativo in conformità all'art. 8 quater dello Statuto di C. Società, eventualmente anche tramite la stipulazione di "specifiche convenzioni per l'affidamento dei servizi" di cui all'art. 8 quinquies del medesimo Statuto;
 - c. gli atti con cui gli Enti locali soci hanno verificato e verificano - con cadenza annuale - lo stato di attuazione di obiettivi e indirizzi strategici, anche in relazione allo specifico ambito territoriale dei

servizi erogati, in conformità all'art. 12 lett. a) e a₂) dello Statuto di C. Società;

d. le relazioni annuali redatte dal Consiglio di Amministrazione ("CdA") agli Enti locali soci in relazione allo stato di attuazione degli obiettivi, anche sotto il profilo dell'efficacia, efficienza ed economicità della gestione, in conformità all'art. 20 dello Statuto di C. Società;

e. la documentazione attestante le funzioni di indirizzo strategico e controllo gestionale del Comitato per l'indirizzo ed il controllo delle amministrazioni titolari delle partecipazioni di cui agli artt. 21 bis e 21 ter dello Statuto di C. Società;

9. il "PIANO INDUSTRIALE 2023/26" di cui al comunicato apparso sul sito internet di C. Società, con la precisazione che ove di esso siano state redatte o sottoscritte più versioni, ovvero il testo originario sia stato in tutto in parte emendato anche con soppressioni di parti o l'aggiunta di addenda, la richiesta di accesso afferisce a ciascuna di dette versioni e di detti addenda, complete di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato;

10. tutti gli atti, anche interni, formati e acquisiti da C. Società nel quadro del procedimento di elaborazione e approvazione del "PIANO INDUSTRIALE" di cui al punto precedente, e in specie:

a. atti e documenti, anche interni, relativi al procedimento di necessaria assegnazione tramite procedura a evidenza pubblica, o comunque competitiva, dell'incarico di elaborazione del "PIANO INDUSTRIALE", completi di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato;

b. tutti i documenti amministrativi, anche istruttori e interni redatti tanto da organi di C. Società quanto da soggetti o consulenti pubblici o privati esterni di cui alla lettera precedente (a titolo di sola esemplificazione: analisi economiche, analisi tecniche, pareri, relazioni di servizio, deliberazioni interlocutorie) tramite i quali sia stato elaborato e formalmente approvato il detto "PIANO INDUSTRIALE" e ne siano state individuate le specifiche esigenze sottese ai c.d. suoi "PILASTRI", completi di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato;

c. tutti i provvedimenti con i quali C. Società e ciascun Ente locale socio abbiano approvato e deliberato di fare propri i contenuti dei documenti amministrativi di cui alle lettere precedenti, completi di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato;

d. tutti i documenti amministrativi, anche corrispondenti ad atti interni, formati e acquisiti da C. Società nel quadro dell'istruttoria ex artt. 97 Cost., 5 e 16 D.Lgs. n. 175 del 2016, 17 D.Lgs. n. 201 del 2022 e 192 D.Lgs. n. 50 del 2016 prodromica alle valutazioni relative alla scelta di adottare il "PIANO INDUSTRIALE 2023/26" e individuare i suoi "PILASTRI", completi di ogni allegato comunque denominato e da chiunque formato;

11. la corrispondenza, completa di tutti gli allegati, da chiunque formati e comunque denominati e su qualsiasi supporto contenuti, eventualmente intercorsa tra C. Società, gli Enti locali soci, ogni altra Amministrazione ed eventuali operatori economici terzi in vista della stipulazione di eventuali accordi commerciali, funzionali alla determinazione delle variabili tecniche ed economiche del "PIANO INDUSTRIALE" e all'elaborazione dei suoi c.d. "PILASTRI";

9.4. A differenza del T.a.r., che ne ha pregevolmente sintetizzato il contenuto, il Collegio ritiene opportuno riportare integralmente il contenuto dell'istanza presentata dall'odierna appellante, sì da rendere immediatamente evidente il carattere "massivo", non proporzionato, manifestamente irragionevole, in sintesi abusivo, nei termini giuridici prima precisati, della richiesta presentata.

Come evidenziato dal T.a.r., ciascuno dei punti dell'istanza risulta non accoglibile perché estremamente generico quanto al numero degli atti che vengono domandati, raggruppati per categorie suscettibili di ricomprendere numerosi documenti composti, in ipotesi, considerata la tipologia di atto, anche da un cospicuo numero di pagine.

Come affermato dalla sentenza di primo grado, non viene neppure chiarito il lasso di tempo a cui

l'istanza si riferisce, rendendosi, perciò, particolarmente emulativa la richiesta formulata, che non si premura neppure di ritagliare il periodo di rilevanza della documentazione richiesta ai fini del soddisfacimento dell'interesse sotteso all'istanza stessa.

Questi assunti contenuti nella motivazione della sentenza di primo grado, integrate dalle suesposte considerazioni sull'abuso del diritto, consentono, pertanto, di superare le censure critiche sviluppate con il gravame da parte dell'appellante.

La sentenza va pertanto confermata, quando afferma che la "domanda di accesso ... può certamente definirsi "massiva"" ed evidenzia che "non può parimenti ammettersi il riferimento ad un numero eterogeneo ed indefinito di documenti" e tale constatazione va estesa alle diverse tipologie di accesso che la società appellante pretende di esercitare con l'istanza proposta.

9.5. Del resto, l'appellante non indica nel gravame quale di questi punti della sua corposa richiesta si sottrarrebbe alla qualificazione che ne ha fornito il T.a.r., se non con riferimento a:

"i. "convenzioni e patti parasociali che disciplinano il rapporto di indirizzo" tra CEM e gli Enti suoi soci (doc 1, p. 9 n. 5. lett. b), enfasi in originale);

ii. atti e documenti afferenti all'esercizio del controllo analogo da parte Enti soci su CEM, che necessariamente esige che siano formati dagli Organi di CEM e da essa conservati i documenti amministrativi nei quali si concretizzano gli adempimenti previsti dagli artt. 8 ter, 8 quater, 8 quinquies, 12, 20, 21 bis e 21 ter dello Statuto di CEM (doc 1, n. 8. lett. a., b. c., d. ed e.; doc 4);

iii. documenti attestanti alle valutazioni, anche ex art. 17 c. 5 D.Lgs. n. 201 del 2022, a base dell'ipotesi (doc 6) di "Rafforzare" il modello in-house (doc 1, p. 10 n. 9.-11.).".

Tuttavia, anche con riferimento a questi documenti, non viene chiarito l'ambito temporale di riferimento e il numero di documenti potenzialmente coinvolti dall'istanza ostensiva rimane indefinito.

Correttamente, dunque, il T.a.r. ha dichiarato che l'istanza non potesse essere accolta né ai sensi degli artt. 22 della L. n. 241 del 1990 né ai sensi dell'art. 5 D.Lgs. n. 36 del 2023.

9.6. Il primo e il terzo motivo possono dunque essere respinti.

10. La conferma di una delle ragioni giustificatrici consentirebbe di soprassedere dall'esame delle rimanenti censure di appello, in applicazione del consolidato orientamento di questo Consiglio sui provvedimenti plurimotivati (Cons. Stato, sez. IV, 16 novembre 2023 n. 9849).

Tuttavia, sul secondo e sul quarto motivo di appello può aggiungersi quanto segue.

11. Relativamente al secondo motivo, la sentenza del T.a.r. risulta corretta, difettando, rispetto all'istanza di accesso documentale presentata ai sensi dell'art. 22 L. n. 241 del 1990, l'attualità e la concretezza dell'interesse all'accesso, in quanto la giustificazione addotta dall'istante a sostegno della richiesta si basa sul "futuro" e allo stato ancora meramente potenziale accrescimento delle attività gestite "in house" dalla CEM.

12. Relativamente al quarto motivo, l'istanza presentata ai sensi del D.Lgs. n. 195 del 2005 non risulta sufficientemente specifica sull'informazione ambientale di cui si domanda la conoscenza.

12.1. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali è regolato dal D.Lgs. n. 195 del 2005 (adottato in recepimento della direttiva 2003/4/CE) ed è finalizzato a garantire la più ampia diffusione delle informazioni ambientali detenute dalle autorità pubbliche.

12.2. Come evidenziato in precedenti di questo Consiglio di Stato (sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557), la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale, specificamente contenuta nel D.Lgs. 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 più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e segg., L. 7 agosto 1990, n. 241".

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 (art. 3, comma 1, del cit. D.Lgs. n. 195 del 2005) e, sul versante oggettivo, sono escluse solo richieste manifestamente irragionevoli e formulate in termini eccessivamente generici.

12.3. Va evidenziato, relativamente a quest'ultimo limite all'accesso, che, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 5, l'accesso all'informazione ambientale è negato quando:

"...b) la richiesta è manifestamente irragionevole avuto riguardo alle finalità di cui all'articolo 1;

c) la richiesta è espressa in termini eccessivamente generici;" (art. 5, comma 1), oppure quanto la divulgazione dell'informazione reca pregiudizio, inter alia: "...d) alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia, per la tutela di un legittimo interesse economico e pubblico, ivi compresa la riservatezza statistica ed il segreto fiscale, nonché ai diritti di proprietà industriale, di cui al D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30;" (art. 5, comma 2).

Relativamente all'esclusione delle richieste manifestamente irragionevoli e formulate in termini eccessivamente generici, la giurisprudenza di questo Consiglio ha affermato che: "...sebbene l'accesso all'informazione ambientale possa essere esercitato da chiunque, senza la necessità di dimostrare uno specifico interesse, ciò non toglie che la richiesta di accesso non possa essere formulata in termini eccessivamente generici (Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2011, n. 996) e debba essere specificamente formulata con riferimento alle matrici ambientali ovvero ai fattori o alle misure di cui ai numeri 2 e 3 del citato articolo 2 del D.Lgs. n. 195 del 2005 (Consiglio di Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2557)." (Cons. Stato, Sez. III, 05 ottobre 2015, n. 4636).

Secondo le pronunce di questo Consiglio, dunque, l'istanza ambientale deve essere connotata da sufficiente specificità.

Si richiede, infatti, che le richieste devono essere specificamente individuate con riferimento:

- alle matrici ambientali;
- ai fattori o alle disposizioni legislative, ai piani, ai programmi, agli accordi ambientali e ad ogni altro atto, anche di natura amministrativa;
- alle attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi.

Relativamente alle istanze che possono presentare risvolti pregiudizievoli per gli interessi di terzi, la giurisprudenza di questo Consiglio, ha evidenziato che: "In tema di accesso in materia ambientale è legittimo il diniego opposto a una istanza di accesso ad informazioni ambientali, ove dall'istanza stessa emerga che l'interesse che si intende far valere non è un interesse ambientale e che lo scopo del richiedente è quello di acquisire dati di natura diversa, ovvero emulativi, concorrenziali, di controllo generalizzato, anticompetitivi." e, inoltre, che "...il giudice chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'eventuale diniego espresso o tacito (e prima ancora la stessa amministrazione) ben può pronunciarsi sull'effettiva sussistenza in capo al richiedente di un suo interesse propriamente "ambientale" agli effetti dell'accoglibilità della sua richiesta di accedere alla documentazione asseritamente contenente le "informazioni ambientali" da lui ricercate." (Cons. Stato, Sez. IV, 14 marzo 2023, n. 2635 e Cons. Stato, Sez. V, 10 novembre 2022, n. 9843).

12.4. Nel caso di specie, l'istanza di accesso riguarda numerosi documenti relativi alle attività economiche e societarie della CEM, rispetto ai quali non è chiarito né quale sia il risvolto ambientale, né a quali matrici ambientali essi si riferiscano o possano riferirsi.

Proprio la tipologia di documenti richiesti manifesta, inoltre, che l'interesse che si intende far valere

non è un interesse ambientale e che lo scopo del richiedente è quello di acquisire dati di natura diversa.

13. In conclusione, per le motivazioni suesposte, l'appello va respinto e la sentenza di primo grado va confermata con diversa motivazione.

14. Le spese del presente grado di giudizio, regolate secondo l'ordinario criterio della soccombenza nei confronti della società Impresa S.G. & C. s.r.l., sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado con diversa motivazione.

Condanna la società Impresa S.G. & C. s.r.l., alla rifusione, in favore di C.A. s.p.a., delle spese del giudizio che liquida in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%).

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

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere