

## L'ABUSO DEL DIRITTO NELL'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI AMBIENTALI

DI CRISTINA GUARISCO

**Consiglio di Stato, sez. IV, n. 9470 del 25 novembre 2024**

*Il Consiglio di Stato dichiara la legittimità del diniego di una istanza di accesso agli atti – svolta ai sensi della L. 241/1990 sull'accesso documentale, ai sensi dell'art. 33/2013 sull'accesso civico e ai sensi dell'art. 195/2005 sull'accesso alle informazioni ambientali – sul presupposto del numero elevatissimo ed assolutamente indefinito di atti e documenti richiesti, peraltro avente natura eterogena tra loro e senza l'indicazione di un intervallo temporale entro cui collocarli, in violazione del principio generale di divieto di abuso del diritto, quale attuazione del principio di buona fede.*

*In materia di accesso alle informazioni ambientali, nonostante l'istituto sia finalizzato a garantire la più ampia diffusione di tali informazioni di cui sono titolari le autorità pubbliche, l'istanza deve infatti essere connotata da sufficiente specificità in merito alle matrici ambientali, all'atto richiesto comunque denominato e alle attività che possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente.*

La sentenza in commento delinea i contorni dell'esercizio del diritto di accesso agli atti, questo si esplica nel nostro ordinamento nelle tre figure di accesso c.d. ordinario di cui alla L. 241/1990, civico di cui al D. Lgs. 33/2013 ed in materia di informazioni ambientali di cui al D. Lgs. 195/2005.

I limiti di tale esercizio vengono individuati in un'ottica di contemperamento tra il principio di trasparenza e di buon andamento della pubblica amministrazione ed il principio di riservatezza.

Prima di esaminare la pronuncia del Consiglio di Stato, occorre soffermarsi sinteticamente sulla fattispecie ad essa sottesa.

Un'impresa svolge istanza di accesso agli atti nei confronti di una società *in house* al fine di ottenere l'ostensione di numerosi documenti, affermando di avere interesse a conoscere maggiori elementi sulla posizione e i potenziali sviluppi di soggetti pubblici titolari di affidamenti *in house*.

L'istanza, che non viene accolta, è proposta sulla base delle tre diverse normative (L. 241/1990 sull'accesso tradizione, D. Lgs. 33/2013 sull'accesso civico e D. Lgs. 195/2005 sull'accesso alle informazioni ambientali) che disciplinano gli istituti dell'accesso, senza operare alcuna distinzione tra di essi.

Promosso ricorso avverso il diniego da parte della società istante, i giudici di primo grado lo respingono affermando che la domanda di accesso è stata correttamente denegata in quanto ha ad oggetto “*un numero elevatissimo ed assolutamente indefinito di atti e di documenti*” aventi natura eterogena tra di loro e per i quali, peraltro, non viene neppure indicato un intervallo temporale entro cui collocarli (T.A.R. Lombardia-Milano, sez. II, n. 347 del 12.02.2024)<sup>1</sup>.

Il Consiglio di Stato conferma la sentenza del T.A.R. Milano, integrandone la motivazione sia con riferimento all'istituto del diritto di accesso di cui alla L. 241/1990 e di cui alla D. Lgs. 33/2013 sia con riguardo all'accesso alle informazioni ambientali ai sensi del D. Lgs. 195/2005, riportando nella sentenza l'intero contenuto dell'istanza presentata (il cui elenco dei documenti richiesti ha una

lunghezza di circa 5 pagine), al fine di renderne evidente il carattere massivo, non proporzionato e manifestamente irragionevole.

Il Consiglio di Stato individua nell'istanza di accesso in questione un evidente abuso del diritto soggettivo vantato.

Richiamando la sentenza dell'Adunanza Plenaria del 2 aprile 2020 n. 10 - la quale ha sottolineato, con specifico riferimento all'accesso civico documentale, che è *“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 [...], 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”* (Cons. Stato, ad. Plen., n. 10 del 2.04.2020) - la decisione in commento amplia l'applicazione del divieto di abuso del diritto ricomprendendo anche le altre *species* di accesso agli atti - quale l'accesso alle informazioni ambientali.

L'abuso del diritto - evidenzia il collegio - è una categoria generale che deve fungere da limite all'esercizio del diritto soggettivo che in nessun caso deve consentire il perseguimento di pretese che risultino sproporzionate, irragionevoli, emulative, prevaricatrici o ingiuste<sup>ii</sup>.

Nel caso in esame, la richiesta formulata ha evidente carattere emulativo e abusivo fermo che (a) non viene indicato l'intervallo temporale nel quale gli atti pretesi si collocano, (b) è estremamente generico il numero degli atti che vengono domandati e (c) gli atti fanno riferimento ad un numero eterogeneo di documenti.

Nonostante il Consiglio di Stato potesse respingere l'appello sulla base di quanto sino a qui argomentato e assorbire le ulteriori censure dedotte, la decisione prosegue sottolineando che, con riferimento altresì all'istituto dell'informazione ambientale, l'istanza viene correttamente respinta in quanto questa non è connotata da sufficiente specificità in ordine alle matrici ambientali, ai fattori o alle disposizioni legislative nonché alle attività che incidono o possono incidere sugli elementi ambientali.

Il diritto di accesso alle informazioni ambientali è un istituto di origini comunitarie (Direttiva 2003/4/CE) recepito all'interno del D. Lgs. 195/2005 il cui fine è individuato nel consentire la più ampia divulgazione delle informazioni ambientali in favore della collettività, in applicazione del principio di trasparenza<sup>iii</sup>.

La normativa introdotta nel 2005, che recepisce gran parte del contenuto della direttiva europea, si caratterizza dal fatto che assegna alla definizione di “informazione ambientale” un significato più ampio rispetto a quanto previsto dalla disciplina precedente, consentendo a chiunque ne faccia richiesta di avere accesso a tali informazioni<sup>iv</sup>, senza necessità di dimostrare un interesse qualificato, purché il dato richiesto attenga al bene ambiente.

Proprio per garantire la più ampia diffusione delle informazioni ambientali e delimitare le ipotesi di diniego dell'accesso, è la stessa normativa che, all'art. 5 c. 3 D. Lgs. 195/2005 sulla disciplina dei casi di esclusione del diritto di accesso, impone all'autorità pubblica, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, di effettuare una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione all'accesso.

Il diritto all'informazione ambientale si manifesta, pertanto, come 1) diritto individuale ad accedere alle informazioni ambientali, tutelato dal punto di vista amministrativo e giurisdizionale; 2) obbligo delle autorità pubbliche di diffondere e pubblicizzare le attività aventi ad oggetto l'ambiente; 3) responsabilizzazione dei soggetti privati che, accedendo alle informazioni ambientali, hanno la

possibilità di partecipare ai processi decisionali delle pubbliche amministrazioni aventi ricadute rilevanti sull'ambiente<sup>v</sup>.

In quest'ottica, l'accesso in materia ambientale prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell'informativa ambientale, sia sotto il profilo della legittimazione attiva che sotto il profilo oggettivo, fermo che l'accesso ambientale non richiede i più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e ss. della L. 241/1990 (Cons. Stato, sez. IV, 14.03.2024, n. 2635)<sup>vi</sup>.

Chiaro è però che la richiesta deve attenere specificamente alle finalità e agli scopi previsti dal D. Lgs. 195/2005, con esclusione quindi di tutti i fatti ed i documenti che non abbiano un rilievo ambientale, con la conseguenza che l'accesso all'informazione ambientale può essere legittimamente negato nei casi di richieste manifestamente irragionevoli ovvero espresse in termini eccessivamente generici (Consiglio di Stato, sez. IV, 20.05.2014, n. 2557), non potendosi pertanto ammettere istanze aventi natura diversa ossia finalizzate ad acquisire dati per scopi emulativi, concorrenziali, di controllo generalizzato o anticompetitivi (Cons. Stato, sez. III, 05.10.2015, n. 5).

Come affermato dalla giurisprudenza, l'ampiezza del diritto riconosciuto agli istanti ai sensi del D. Lgs. 195/2005 non può ritenersi illimitato, *“non potendo dare titolo né ad una forma di indiscriminato accesso a tutte le pratiche inerenti ad un determinato settore di attività amministrativa, né tradursi in uno strumento di controllo sistematico e generalizzato sulla gestione di tutti i procedimenti amministrativi in itinere e, più in generale, sull'intero operato di un ente pubblico, atteso che simile esercizio finirebbe per conferire ad un'associazione privata poteri ispettivi, che non le competono”* (T.A.R. Lazio-Roma, sez. I, 21.09.2016, n. 9878).

La decisione in commento si allinea a tali orientamenti giurisprudenziali che valorizzano il principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'istanza di accesso ai sensi del D. Lgs. 195/2005, non consentendo l'esercizio del diritto di accesso in modo assoluto.

Se, da una parte, la normativa intende consentire al numero più elevato di soggetti l'accesso e la diffusione delle informazioni ambientali detenute dalla autorità pubbliche, dall'altra, tale diritto non può considerarsi di per sé solo autonomo ma richiede un necessario temperamento tra il principio di trasparenza e l'interesse ambientale a conoscere i dati richiesti.

Ciò comporta che nell'istanza siano specificati i fattori ambientali potenzialmente compromessi - alla base del quale si esercita il diritto di accesso - fornendo una ragionevole prospettazione di tali effetti negativi<sup>vii</sup>.

Nel caso di specie, l'istanza riguarda numerosi documenti aventi ad oggetto attività economiche e societarie dell'ente *in house* rispetto ai quali non viene indicato il risvolto ambientale né a quali matrici ambientali essi si riferiscano o possano riferirsi.

I giudici evidenziano che il richiamo alla normativa sull'informazione ambientale non è pertinente nel caso di specie fermo che per la tipologia di documenti richiesti, l'interesse che si intende far valere non è un interesse ambientale, ma è un interesse di natura diversa.

È alla luce di tali considerazioni che i giudici confermano l'operato sia dei giudici di primo grado che dell'ente pubblico che ha negato l'accesso agli atti.

In conclusione: la sentenza assume particolare rilevanza in quanto estende, in linea generale, l'applicazione del divieto di abuso del diritto alla materia di accesso agli atti senza compiere alcuna specifica distinzione rispetto alle tre diverse figure di accesso presenti nel nostro ordinamento, sulla base dell'applicazione del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. nonché del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. che impone che ciascun consociato non persegua pretese sproporzionate, irragionevoli, emulative, prevaricatrice o ingiuste rispetto al diritto che intende esercitare.

In punto accesso alle informazioni ambientali, la sentenza, seppur riconosce l'importanza e l'ampiezza soggettiva ed oggettiva della normativa di cui al D. Lgs. 195/2005, sottolinea la necessaria attinenza e specificità ai fattori ambientali che le domande di accesso agli atti devono contenere per poter essere correttamente evase, al fine di evitare istanze che perseguano scopi diversi da quelli fissati in detto decreto.

---

<sup>i</sup> Una domanda siffatta, precisa il T.A.R., finisce per violare il divieto posto dall'art. 24 co. 3 L. 241/1990, che non consente l'esercizio del diritto di accesso se è finalizzato ad un controllo generalizzato dell'operato dell'autorità amministrativa. La richiesta massiva di documenti, formulata nel caso di specie, costringe l'amministrazione ad uno sforzo straordinario che ne aggrava l'ordinaria attività in violazione del principio di buona fede e buon andamento della pubblica amministrazione (T.A.R. Lombardia-Milano, sez. II, 12.02.2024, n. 347). In questo senso anche l'ANAC che nelle proprie Linee Guida, assunte con determinazione n. 1309 del 28.12.2016, precisa che la c.d. richiesta massiva di documenti comporta la paralisi del buon funzionamento dell'amministrazione.

<sup>ii</sup> La sentenza richiama la giurisprudenza che ha affermato nel corso del tempo che l'abuso del diritto costituisce una declinazione del principio di buona fede, il quale, a sua volta, è attuazione del principio fondamentale di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.

<sup>iii</sup> Art. 1 co. 1 lett. B) D. Lgs. 195/2005: *“Il presente decreto, nello stabilire i principi generali in materia di informazione ambientale, è volto a:*

*[...]*

*b) garantire, ai fini della più ampia trasparenza, che l'informazione ambientale sia sistematicamente e progressivamente messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, promuovendo a tale fine, in particolare, l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”.*

<sup>iv</sup> Art. 3 co 1 D. Lgs. 195/2005:

<sup>v</sup> A. Bonomo, *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, Riv. It. Dir. Pubbl., fasc. 6/2009, pagg. 1475 e ss.

<sup>vi</sup> Si veda anche: T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VI, 22/11/2019, n. 5511; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 07/03/2017, n. 3206.

<sup>vii</sup> T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 04/03/2021, n. 2652; Consiglio di Stato sez. V, 17/07/2018, n.4339.