

Costituisce un preciso ed ineludibile onere di chiunque chieda di accedere a documenti amministrativi (fatta salve le limitate eccezioni relative alla materia ambientale) indicare la specifica posizione giuridica legittimante (ciò anche all'indomani dell

Autore: Lazzini Sonia

In: Diritto civile e commerciale

Il Consiglio di Stato con la decisione numero 6813 del 21 novembre 2006 ci offre un importante insegnamento in tema di accesso agli atti:

< Non è poi sostenibile, come pure sembra adombrare l'ellittica motivazione del T.a.r., che la giustificazione delle istanze avanzate dalle società controinteressate potesse rinvenirsi nella loro condizione di concorrenti dell'aggiudicataria.

In disparte l'assorbente rilievo della natura non giuridica di tale situazione di fatto, è dirimente la considerazione che proprio dall'astratta configurabilità di siffatto rapporto di concorrenzialità promanasse l'esigenza - posta a presidio degli interessi economici della aggiudicataria - di una più intensa motivazione, da parte delle istanti, in ordine alla consistenza ed all'atteggiarsi della loro legittimazione e del loro interesse a conoscere, nel dettaglio, le condizioni di offerta ed il contenuto dell'attività imprenditoriale di una diretta competitorice>

a cura di *****

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio
di
Stato
in
sede
giurisdizionale, Quinta
Sezione

ANNO 2006

ha pronunciato la seguente

decisione

sul ricorso in appello n. 2136 del 2006 proposto dall'ANM-AZIENDA NAPOLETANA MOBILITÀ,
costituitasi
in persona del presidente l.r. p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti ***** e *****,
elettivamente domiciliata in Roma, via Corsica n. 6, presso lo studio dell'avv. *****;

contro

la *** ITALIA S.P.A. e la *** S.P.A.,

non costituitesi in giudizio;

e nei confronti

della *** S.P.A.,

non costituitasi in giudizio;

per la riforma

della sentenza n. 1775 del 15.12.2005/8.2.2006, pronunciata dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sede di Napoli, sez. V;

visto il ricorso con i relativi allegati;

visti gli atti tutti della causa;

designato relatore il consigliere *****;

udito alla pubblica udienza del 23.6.2006 l'avv. ***** per l'Azienda appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. L'Azienda Napoletana di Mobilità, d'ora innanzi denominata "ANM", impugna la sentenza, specificata in epigrafe, con cui il T.a.r. della Campania ha accolto il ricorso in materia di accesso promosso dalle società *** Italia e *** e, per l'effetto, ha ordinato all'odierna appellante di esibire alle ricorrenti gli atti relativi all'affidamento, a trattativa privata, alla *** S.p.A. del servizio di somministrazione di lavoro a tempo determinato per il periodo feriale e della relativa offerta formulata dalla predetta società.

2. Nel secondo grado del giudizio, così instaurato, non si sono costituite le appellate intimare.

3. All'udienza del 23.6.2006 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4. Giova alla migliore illustrazione delle questioni devolute alla cognizione del Collegio una sintetica ricostruzione, in via preliminare, delle vicende dalle quali ha tratto origine la presente controversia.

5. Nel mese di luglio dell'anno 2005 la società *** Italia apprese dai mezzi d'informazione la notizia dell'avvenuto affidamento, da parte dell'ANM ed in favore della *** S.p.a., del servizio di somministrazione di lavoro a tempo determinato, per 150 unità interinali, onde fronteggiare la contingente carenza di personale dovuta all'assenza, per ferie, di numerosi autisti di autobus, durante il periodo estivo.

L'*** Italia chiese quindi all'ANM di poter accedere agli atti relativi alla disposta assegnazione del servizio sopradescritto.

Analogamente ed autonomamente inoltrò alla ANM anche la società ***, del pari operante nel campo della somministrazione di lavoro temporaneo.

Nel mese di settembre l'ANM denegò l'accesso al contratto stipulato con la *** (ed alla relativa offerta) sul presupposto della carente legittimazione delle società richiedenti, in quanto non titolari di una posizione giuridica differenziata e qualificata.

Venne così investito della questione il T.a.r. della Campania il quale, con la sentenza gravata d'impugnativa, accolse in via giurisdizionale le domande di accesso, ravvisando la fondatezza delle richieste di esibizione avanzate dalle ricorrenti anche con riferimento al contratto in discorso. In particolare, il primo giudice - muovendo dal principio della piena accessibilità a tutti gli atti privati formati da una società affidataria di un pubblico servizio - ritenne che non sussistessero, nella fattispecie, ragioni ostative all'ostensione dei documenti negoziali in questione.

6. Avverso la decisione, i cui contenuti motivazionali sono stati sopra succintamente lueggiati, ha interposto appello l'ANM, articolando plurime censure.

7. Ad avviso del Collegio l'impugnazione merita accoglimento. Ed invero, risulta dagli atti di causa che l'ANM ebbe a corrispondere alle richieste di accesso provenienti dalle società *** Italia e ***, comunicando alle interessate (con le note n. 7250 e n. 7251 del 31.8.2005) le seguenti informazioni: oggetto del servizio; nominativo e sede della società assegnataria; indicazioni delle ragioni sottese alla scelta di far ricorso alla somministrazione a tempo determinato; illustrazione dei motivi giustificanti l'opzione per la trattativa privata. Unico documento sottratto all'accesso fu il contratto stipulato con la *** (e la relativa proposta), avendo ritenuto l'ANM che le società richiedenti non avessero sufficientemente comprovato di essere titolari di una posizione qualificata e differenziata coincidente con uno specifico interesse tutelabile.

Le circostanze appena riferite rivelano l'erroneità in diritto della sentenza impugnata, dal momento che le scarse argomentazioni utilizzate dal T.a.r. della Campania per accogliere il ricorso promosso dalle società controinteressate si presentano mal calibrate rispetto al reale oggetto del contendere. Il diniego opposto dall'ANM all'esibizione del contratto (difettando altri documenti suscettibili di ostensione) non poggiava affatto, come invece ultroneamente divisato dal Tribunale campano, sulla contestazione dell'acquisito principio dell'accessibilità agli atti di diritto privato formati dai gestori di pubblici servizi; l'Azienda appellante ebbe piuttosto a riscontrare l'assenza in capo alle società ricorrenti o, quanto meno, l'omessa allegazione da parte di queste ultime, di una posizione giuridica qualificata e differenziata a conoscere i contenuti dell'accordo concluso tra l'ANM e l'***. Sul punto, il primo giudice si è limitato ad affermare che: «(l)a legittimazione e l'interesse all'accesso, ... benché non adeguatamente esplicitata in domanda, risulta infine essere chiara a nota alla Azienda resistente che, non a caso, ha provveduto a fornire pertinente (ancorché parziale) riscontro alla domanda di accesso». Orbene, a prescindere dal rilievo che il T.a.r. nemmeno ha espressamente individuato ed enunciato il fondamento giuridico della ravvisata legittimazione all'accesso delle ricorrenti (rimandando sul punto a quanto presuntivamente noto all'Azienda resistente), occorre vieppiù segnalare, contrariamente a quanto opinato dal primo decidente, che le società *** Italia e ***, nelle rispettive istanze di accesso, non hanno chiarito quale fosse la situazione giuridica cui correlare il manifestato interesse alla conoscenza di un contratto stipulato dalla concorrente *** (ad esempio, l'interesse a concludere il contratto in luogo dell'impresa prescelta dall'ANM). L'ANM ha quindi giustamente respinto in parte qua le suddette richieste; l'appellante non ha, infatti, addotto l'argomento (in ipotesi erroneo) dell'impossibilità in linea di principio di ostendere atti di diritto privato dei gestori di pubblici servizi, ma ha motivato il diniego sul punto, indubbiamente corretto, dell'assenza in concreto dei presupposti indispensabili per l'accoglimento della specifica actio ad exhibendum. Costituisce, invero, un preciso ed ineludibile onere di chiunque chieda di accedere a documenti amministrativi (fatta salve le limitate eccezioni relative alla materia ambientale) indicare la specifica posizione giuridica legittimante (ciò anche all'indomani della riforma della disciplina portata dalla L. n. 15/2005), tanto al fine di non trasformare uno strumento di trasparenza, qual è l'istituto dell'accesso, in un inammissibile mezzo di controllo generalizzato ed esplorativo sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

Non è poi sostenibile, come pure sembra adombrare l'ellittica motivazione del T.a.r., che la giustificazione delle istanze avanzate dalle società controinteressate potesse rinvenirsi nella loro condizione di concorrenti della ***. In disparte l'assorbente rilievo della natura non giuridica di tale situazione di fatto, è dirimente la considerazione che proprio dall'astratta configurabilità di siffatto rapporto di concorrenzialità promanasse l'esigenza - posta a presidio degli interessi economici della *** - di una più intensa

motivazione, da parte delle istanti, in ordine alla consistenza ed all'atteggiarsi della loro legittimazione e del loro interesse a conoscere, nel dettaglio, le condizioni di offerta ed il contenuto dell'attività imprenditoriale di una diretta competitorice.

8. La sentenza impugnata non resiste, dunque, alle censure contro di essa rivolta e merita di essere riformata; in accoglimento dell'appello, va quindi respinto il ricorso di primo grado.

9. Le superiori considerazione consentono di soprassedere riguardo all'esame della altre questioni pregiudiziali e preliminari di rito dedotte con l'impugnazione, evidentemente superate dall'ampio accoglimento del gravame nel merito.

10. Sussistono giustificate ragioni per compensare integralmente tra le parti le spese processuali del doppio grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso promosso in prime cure.

Compensa integralmente tra le parti le spese processuali del doppio grado del giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella sede del Consiglio di Stato, nella camera di consiglio del 23.6.2006

DEPOSITATA IN SEGRETERIA - Il 21 novembre 2006

<https://www.diritto.it/costituisce-un-preciso-ed-ineludibile-onere-di-chiunque-chieda-di-accedere-a-documenti-amministrativi-fatta-salve-le-limitate-eccezioni-relative-alla-materia-ambientale-indicare-la-specifica-posizi/>