

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Nr. 9195/2003

Reg. Dec.

N. 9195 Reg. Ric.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello iscritto al NRG. 9195 dell'anno 2002 proposto da **SA.BA. di Sanvito Stefano & C. S.a.s.**, in persona dei legali rappresentanti in carica, signori Bona Alfredo, Sanvito Stefano e Griot Luisa, rappresentata e difesa dagli avvocati Renato Ambrosio, Walter De Fazi e Marco De Fazi, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, via G. Ferrari n.11, presso lo studio degli ultimi due;

c o n t r o

AGENZIA PER LO SVOLGIMENTO DEI XX GIOCHI OLIMPICI INVERNALI "TORINO 2006", in persona del direttore in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Vecchione e Massimo Colarizi, con i quali è elettivamente domiciliata in Roma, via Panama n. 12, presso lo studio del secondo;

nei confronti

COMUNE DI PRAGELATO, in persona del sindaco in carica, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, sez. I[^], n. 1574 del 5 ottobre 2002;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia per lo svolgimento dei XX Giochi Olimpici Invernali "Torino 2006";

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore all'udienza in camera di consiglio del 17 dicembre 2002 il Consigliere Carlo Saltelli;

Uditi, altresì, l'avvocato De Fazi W. per la società appellante e l'avvocato Vecchione M. per l'appellata Agenzia;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

F A T T O

Con la sentenza n. 1574 del 5 ottobre 2002 il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte (sez. I[^]) ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla società SA.BA. di Sanvito Stefano & C. S.a.s. avverso il diniego di accesso alla documentazione relativa alla realizzazione del "Bacino 12", del parcheggio organizzatori e di ogni altra opera necessaria per lo svolgimento dei Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006

sull'area o intorno all'area del campeggio "Val Troncea" in località Pattendouche del Comune di Pragelato, opposto con la nota prot. 4109/02 del 2 luglio 2002 dal direttore dell'Agenzia per lo svolgimento dei XX Giochi olimpici invernali di Torino 2006, non avendo ravvisato alcuna relazione giuridicamente rilevante tra la società ricorrente ed i terreni destinati alla realizzazione delle predette opere.

Con atto di appello notificato tra il 22 ed il 26 ottobre 2002 la citata società SA.BA. di Sanvito Stefano & C. S.a.s. ha impugnato la prefata sentenza, chiedendone la riforma per evidenti errori in fatto ed in diritto, determinati dal superficiale e lacunoso esame della documentazione versata in atti.

La società appellante, in particolare, dopo aver insinuato che l'ordinanza di chiusura del campeggio "Val Troncea" (da essa gestito ininterrottamente dal 1977 fino al 2 luglio 2001) sarebbe stata dettata non già dalle dichiarate ragioni di pericolosità dell'area, quanto piuttosto dall'esigenza di disporre della predetta area per realizzarvi le opere necessarie allo svolgimento dei XX Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006, ha dedotto di essere proprietaria di alcuni beni immobili ancora insistenti sull'area dell'ex campeggio, qualità questa che le conferiva una indiscutibile posizione legittimante all'accesso.

La motivazione con la quale i primi giudici avevano rigettato il ricorso era pertanto del tutto erronea, tanto più che, quale impresa costretta a cessare repentinamente la propria attività commerciale, anche la possibilità

di ottenere una più conveniente valutazione economica delle sue proprietà (per le quali era in corso una trattativa di cessione con lo stesso Comune di Prigelato) era sufficiente a legittimare la sua richiesta di accesso.

Dopo aver formulato, poi, sia pur in via subordinata, questione di illegittimità costituzionale della normativa in materia di accesso in relazione agli articoli 2,3,4,21,24,35,41,42,97 e 113 della Costituzione, se interpretati in modo da non consentire ad un'impresa costretta a cessare l'attività per la presunta incompatibilità della sua prosecuzione con la realizzazione di nuove opere pubbliche sulla stessa (o adiacente) area di ottenere l'accesso alla documentazione relativa alla documentazione relativa alla realizzazione delle predette nuove opere pubbliche, l'appellante ha altresì lamentato l'erroneità e l'ingiustizia della condanna alle spese disposta nei suoi confronti dalla sentenza impugnata, sia in ordine all'*an*, sia in ordine al *quantum*.

Si è costituita in giudizio l'Agenzia per lo svolgimento dei XX Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza dell'appello, di cui ha chiesto il rigetto, con conseguenziale condanna dell'appellante alle spese di giudizio ex art. 96 c.p.c.

All'udienza di discussione del gravame, nella camera di consiglio del 17 dicembre 2002, la società appellante ha replicato alle eccezioni formulate dall'Agenzia, depositando a sostegno delle proprie tesi documentazione comprovante l'esistenza di avanzate trattative con il

Comune di Pragelato per la cessione dei beni di sua proprietà insistenti nell'area dell'ex campeggio.

DIRITTO

I. E' controversa la legittimità del diniego di accesso alla documentazione relativa alla realizzazione del "Bacino 12", del parcheggio organizzatori e di ogni altra opera necessaria per lo svolgimento dei Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006 sull'area o intorno all'area del campeggio "Val Tronca", in località Pattedmouche del Comune di Pragelato, opposto con la nota prot. 4109/02 del 2 luglio 2002 dal direttore dell'Agenzia per lo svolgimento dei XX Giochi olimpici invernali di Torino 2006 alla società SA.BA. di Sanvito Stefano & C. S.a.s..

Quest'ultima, nell'asserita qualità di gestore del predetto campeggio dal 1977 ininterrottamente fino al 2 luglio 2001, rivendica il diritto ad ottenere la documentazione sopra indicata ed ha chiesto la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, sezione I[^], n. 1574 del 5 ottobre 2002 che, a suo avviso, ha inopinatamente dichiarato inammissibile il ricorso proposto in primo grado, erroneamente ritenendo che non sussistesse in suo favore una relazione giuridicamente rilevante con l'area su cui sorgeva il campeggio "Val Tronca".

L'Agenzia resiste all'appello, deducendone l'inammissibilità e l'infondatezza.

II. Anche a prescindere dalla parziale novità delle prospettazioni formulate a sostegno della richiesta di accesso del cui diniego si discute, l'appello è inammissibile.

II.1. La Sezione deve innanzitutto evidenziare che, sebbene il diritto di accesso previsto dall'articolo 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241 sia finalizzato ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e a favorirne lo svolgimento imparziale, è stato più volte chiarito dalla giurisprudenza di questo stesso consesso (da ultimo, Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283) che attraverso esso non è stato introdotto alcun tipo di azione popolare di controllo generalizzato sull'attività amministrativa: l'accesso deve ritenersi consentito, pertanto, solo a coloro ai quali gli atti, di cui si domanda l'esibizione o l'acquisizione, si riferiscono direttamente o indirettamente e che se ne possono avvalere per la tutela di una posizione giuridicamente rilevante, indipendentemente dal fatto che essa sia da qualificarsi come diritto soggettivo o come interesse legittimo (Sez. VI, 2 marzo 2000, n.1122).

L'interesse ad agire per l'accesso, ai sensi dell'articolo 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, quindi, oltre a doversi caratterizzare per i noti requisiti dell'attualità e della concretezza (nel senso che l'Amministrazione impedendo l'accesso abbia realizzato un fatto lesivo in senso ampio, che senza il processo non potrebbe essere ripristinato, in termini sez. IV, 24 luglio 2000, n. 4092), presuppone in ogni caso in capo al richiedente l'esistenza di una posizione giuridicamente rilevante, astrattamente idonea

a rendere utile la pronuncia giurisdizionale volta ad ottenere la declaratoria di illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione.

II.2. Nel caso di specie, tuttavia, come hanno correttamente rilevato i primi giudici, la società SA.BA. non può vantare alcuna posizione giuridicamente rilevante, idonea a legittimare l'esercizio del diritto di accesso, né per la qualità di gestore del campeggio "Val Troncea", né per quella di proprietaria di beni insistenti nell'area del predetto ex campeggio.

II.2.1. Quanto al primo profilo, occorre rilevare che, come risulta dalla documentazione versata in atti, i fondi su cui la società SA.BA. ha esercitato ininterrottamente dal 1977 fino al 2 luglio 2001 l'attività del campeggio "Val Troncea" erano di proprietà del Comune di Pragelato, che glieli concesse in locazione in esecuzione delle delibere consiliari n. 147 del 14 novembre 1976 e n. 255 del 18 novembre 1977, giusta contratto n. 487 di Rep. del 27 dicembre 1977.

L'originaria durata della locazione, fissata dall'articolo 1 del predetto contratto in nove anni, decorrenti "dal giorno di apertura del campeggio e quindi all'accettazione del primo campeggiatore", risulta prorogata a diciannove anni, con la stessa originaria decorrenza, per effetto della delibera consiliare n. 415 del 19 novembre 1979.

Non sussiste in atti alcuna prova (né è stato in qualche modo dedotto dall'appellante) che alla naturale scadenza del predetto contratto di locazione sia intervenuto tra le parti un nuovo regolamento pattizio, anche al mero fine della sola rinnovazione del termine di durata del rapporto, così

che deve ragionevolmente ritenersi che i fondi su cui è stata esercitata l'attività di campeggio, successivamente al mese di dicembre 1996 (data in cui sono spirati i diciannove anni della originaria durata della locazione), siano rimasti nella mera detenzione *sine titulo* della predetta società SA.BA. che, anno per anno, ha soltanto versato un indennizzo per la loro occupazione.

In ogni caso, anche a voler ritenere che il contratto di locazione si sia tacitamente rinnovato di anno in anno, tale rinnovo non si è affatto perfezionato per l'anno 2001.

Non solo infatti non è condizione sufficiente a tal fine la mera unilaterale dichiarazione di volontà espressa dalla SA.BA. con la nota del 27 dicembre 2000, cui peraltro non ha fatto seguito alcuna adesione o accettazione – neppure *per facta concludentia* – da parte del Comune di Pragelato, per quanto, come si evince dalla lettura dell'ordinanza del sindaco del Comune di Pragelato n. 61 dell'8 agosto 2001 (con la quale è stata disposta la definitiva chiusura del campeggio stesso), l'area su cui quest'ultimo insisteva, in seguito ad una puntuale relazione dei competenti uffici della Provincia di Torino in data 19 luglio 2001, era inidonea ad ospitare il campeggio stesso (e qualsiasi altro tipo di insediamento) a causa del grave rischio idrogeologico incombente nella zona: peraltro, sempre dalla lettura della predetta ordinanza, risulta che la stessa società SA.BA. aveva *sua sponte* cessato l'attività del campeggio "Val Troncea", informando di tanto con nota del 2 luglio 2001 il Comune di Pragelato.

Tali elementi, che escludono qualsiasi rilevanza alla deduzione, peraltro sfornita di qualsiasi indizio probatorio, secondo cui la chiusura del campeggio sarebbe stata determinata non già dalla intrinseca pericolosità della zona, quanto piuttosto dalla necessità di realizzarvi le opere occorrenti allo svolgimento delle olimpiadi invernali di Torino 2006, evidenziano che alcuna posizione giuridicamente rilevante sussisteva in capo alla società SA.BA. ai fini dell'accesso.

E' appena il caso di evidenziare, infine, che nessun rilievo può avere, ai fini della prova dell'esistenza di un rapporto di locazione per l'area di cui si tratta anche per l'anno 2001, la circostanza che nel bilancio di previsione per l'anno 2001 del Comune di Pragelato vi sarebbe fra le entrate una posta relativa al fitto in questione: il bilancio di previsione di un ente pubblico è infatti solo lo strumento di natura tecnico - contabile indispensabile per la relativa gestione finanziaria che, quanto alle entrate, indica le somme che si presume saranno riscosse, senza costituire in alcun modo prova del titolo su cui le presunte entrate si fondano.

II.2.2. Quanto al secondo profilo, rileva la Sezione che non corrisponde al vero l'affermazione secondo cui la società appellante sarebbe proprietaria di alcuni beni immobili nell'area del campeggio "Val Tronca", circostanza da cui deriverebbe la sua legittimazione all'accesso quanto meno ai fini della corretta ed adeguata loro valutazione in relazione alla cessione in corso con il Comune di Pragelato.

Posto che i beni di pretesa proprietà cui fa riferimento la società appellante sono quelli realizzati al fine dello stesso esercizio dell'attività di campeggio, secondo la previsione dell'articolo 4 del contratto di locazione, rileva la Sezione che quest'ultimo al successivo articolo 9 stabiliva che "al termine della locazione, ove non sia rinnovata, l'affittuario dovrà a sue complete spese provvedere all'abbattimento dei manufatti costruiti, rimettendo il suolo comunale nel primitivo stato di fatto e senza obbligo per il Comune di rimborso spese o indennizzo di sorte ed a qualsiasi titolo a meno che l'Amministrazione non abbia interessi diversi".

Alla luce di tale regolamento pattizio nessun diritto di proprietà può rivendicare la società SA.BA., che in realtà aveva l'obbligo di abbattere i manufatti costruiti per ripristinare l'originario stato di luogo: ed in tal senso deve sottolinearsi che effettivamente con istanza del 10 agosto 2001 la signora Luisa Griot, quale legale rappresentante proprio della SA.BA., ha effettivamente chiesto al Comune di Pragelato l'autorizzazione edilizia "per la demolizione totale dell'immobile edificato con concessione edilizia n. 56/77 e successive varianti, nonché per la demolizione delle strutture fisse insistenti sull'area suddetta..."., ottenendola con provvedimento n. 89/2001 del 29 gennaio 2002.

Tali circostanze, che dimostrano - ad avviso della Sezione - la pretestuosità delle richieste della società appellante, trovano poi ulteriore conferma nelle trattative in corso con il Comune di Pragelato per l'acquisizione dei manufatti in questione, acquisizione per la quale è

previsto non già il pagamento di un corrispettivo a titolo di prezzo, ma di una semplice indennità.

II.3. Ugualmente inammissibili sono le censure sollevate nei confronti del capo della sentenza impugnata che ha regolato le spese di giudizio in danno dell'appellante.

Anche a voler prescindere dalla assoluta genericità delle doglianze, la Sezione ricorda che la statuizione del giudice sulle spese del grado di giudizio è espressione di un amplissimo potere discrezionale, così che essa è in realtà sindacabile solo se la condanna alle spese sia stata posta a carico di una parte non soccombente ovvero quando risulti manifestamente irrazionale ovvero in contrasto con la normativa riguardante le tariffe professionali (C.d.S., sez. V, 17 settembre 2001, n. 4847; 1 giugno 2001, n. 2966; 2 maggio 2001, n. 2479; 15 febbraio 2001, n. 779), estremi tutti che evidentemente non ricorrono nel caso di specie.

Peraltro, poiché anche la concreta determinazione degli onorari di avvocato costituisce anch'esso esercizio di un potere discrezionale del giudice, insindacabile, se compreso tra il minimo ed il massimo della tariffa professionale, e non abbisognavole di motivazione, sarebbe stato indispensabile ai fini della ammissibilità della relativa censura la puntuale specificazione delle singole voci tariffarie violate (Cass. Sez. lav., 12 novembre 2001, n. 14011), circostanza che *per tabulas* non si è verificata.

III. In conclusione, alla stregua delle considerazioni fin qui svolte, l'appello deve essere dichiarato inammissibile.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta) dichiara inammissibile l'appello.

Condanna l'appellante al pagamento in favore dell'Agenzia per lo svolgimento dei XX Giochi Olimpici Invernali "Torino 2006" delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in euro 3000 (tremila).

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

Così deciso in Roma, addì 17 dicembre 2002 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta – riunito in camera di consiglio con l'intervento dei seguenti signori:

Paolo SALVATORE	- Presidente
Costantino SALVATORE	- Consigliere
Marcello BORIONI	- Consigliere
Antonino ANASTASI	- Consigliere
Carlo SALTELLI	- Consigliere, est.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

MASSIMA

Attraverso l'istituto del diritto di accesso, di cui all'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, non è stato introdotto alcun tipo di azione popolare di controllo generalizzato sull'attività amministrativa, in quanto esso deve ritenersi consentito solo a coloro ai quali gli atti, di cui si domanda l'esibizione o l'acquisizione, si riferiscono direttamente o indirettamente e che se ne possono avvalere per la tutela di una posizione giuridicamente rilevante, indipendentemente dal fatto che essa sia da qualificarsi come diritto soggettivo o come interesse legittimo.

L'interesse ad agire per l'accesso, ai sensi dell'articolo 22 della legge 7 agosto 1990 n. 241, oltre a doversi caratterizzare per i noti requisiti dell'attualità e della concretezza (nel senso che l'Amministrazione impedendo l'accesso abbia realizzato un fatto lesivo in senso ampio, che senza il processo non potrebbe essere ripristinato, presuppone in ogni caso in capo al richiedente l'esistenza di una posizione giuridicamente rilevante, astrattamente idonea a rendere utile la pronuncia giurisdizionale volta ad ottenere la declaratoria di illegittimità del diniego opposto dall'Amministrazione.

La statuizione del giudice sulle spese del grado di giudizio è espressione di un amplissimo potere discrezionale, che la rende sindacabile solo se la condanna alle spese sia stata posta a carico di una parte non soccombente ovvero quando risulti manifestamente irrazionale ovvero in contrasto con la normativa riguardante le tariffe professionali.

Anche la concreta determinazione degli onorari di avvocato costituisce esercizio di un potere discrezionale del giudice, insindacabile, se compreso tra il minimo ed il massimo della tariffa professionale, e non abbisognavole di motivazione, con la conseguenza che ai fini della ammissibilità della relativa censura è necessaria la puntuale specificazione delle singole voci tariffarie asseritamente violate.