

# REPUBBLICA ITALIANA

## IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 127/04 REG.DEC.

N. 2336 REG.RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta  
ha pronunciato la seguente

ANNO 2003

### DECISIONE

sul ricorso in appello n. 2336/2003 proposto da CODACONS,  
rappresentato e difeso dagli Avv.ti, Carlo Rienzi, Maria Cristina  
Tabano e Adriana Peduto ed elettivamente domiciliato presso,  
l'Ufficio legale Nazionale del Codacons, in Roma viale Mazzini  
n. 73;

### CONTRO

ATAC S.p.A., rappresentato e difeso dall'Avv. Luciano  
Cappella, ed elettivamente domiciliata presso, di lui in Roma via  
delle Mura Portuensi n. 33;

### E NEI CONFRONTI DI

ERG GROUP e Comune di Roma, non costituiti in giudizio.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del  
Lazio, sede di Roma, Sezione Seconda, Ter n. 9908/2002.

*Visto* il ricorso con i relativi allegati;

*Visto* l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;

*Esaminate* le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle  
rispettive difese;

*Visti* tutti gli atti di causa;

*Relatore* alla camera di consiglio del 28 ottobre 2003, il Consigliere Marco Lipari;

Uditi gli avvocati Rienzi e Cappella.

*Ritenuto e considerato* in fatto e in diritto quanto segue:

### *FATTO*

1 La sentenza appellata ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal Codacons contro la determinazione dell'ATAC s.p.a., adottata con nota del 6 giugno 2002, concernente il diniego di accesso ai documenti relativi alla gara espletata dalla stessa ATAC per la realizzazione di tessere elettroniche a microprocessore.

2 L'appellante ripropone le argomentazioni esposte in primo grado.

3 L'ATAC resiste all'appello. Le altre parti intimare non si sono costituite in giudizio.

### *DIRITTO*

1 Il Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e la difesa dei diritti degli utenti e dei consumatori (CODACONS), appellante e ricorrente in primo grado, contesta il diniego opposto dalla società ATAC, con nota del 6 giugno 2002, relativo all'istanza di accesso ai documenti riguardanti la gara internazionale espletata dalla stessa ATAC per la

realizzazione di tessere elettroniche a microprocessore.

2 La sentenza impugnata ha ritenuto inammissibile il ricorso “per carenza di una posizione legittimante del Codacons all’azione di accesso qui avanzata”.

“In particolare il Collegio ritiene che nella fattispecie non si possa ravvisare quell’interesse concreto e personale alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, che giustifica l’accesso ai documenti di cui all’art. 22 della legge n. 241/90”.

3 Il Codacons critica la pronuncia del tribunale, affermando di avere un duplice titolo all’accesso, sia in considerazione dello scopo statutario perseguito, specificamente rivolto alla tutela dei consumatori e degli utenti e dei servizi, sia in rapporto alla necessità di apprestare le adeguate difese di merito nella causa civile intentata dall’ATAC contro lo stesso Codacons per presunta attività diffamatoria dell’azienda, collegata alla asserita inadeguatezza dei dispositivi tecnici utilizzati.

4 L’appello è infondato, in relazione ad entrambi i profili in cui esso si articola.

5 Si deve premettere che non è condivisibile la statuizione di inammissibilità del ricorso pronunciata dal tribunale.

6 Infatti, a fronte di un diniego esplicito adottato nei

riguardi di una istanza di accesso ai documenti, il richiedente è certamente legittimato a contestare la determinazione dell'amministrazione, essendo evidente l'incidenza sulla pretesa sostanziale fatta valere.

7 L'eventuale difetto di interesse all'accesso comporta semmai il rigetto del ricorso. Pertanto, la reiezione del ricorso di primo grado va diversamente qualificata.

8 Il Collegio condivide l'impostazione generale dell'appellante: l'interesse che legittima la richiesta di accesso ai documenti va considerato in termini particolarmente ampi tutte le volte in cui esso risulta funzionale alla tutela di vaste categorie di soggetti, coinvolti nell'esercizio di funzioni amministrative o nell'espletamento di servizi pubblici.

9 Questa esigenza di una lettura estesa della posizione legittimante l'accesso si manifesta, in particolare, quando la richiesta di accesso è proposta per la tutela di interessi diffusi, direttamente connessi alla pretesa collettiva alla trasparenza ed efficienza dei servizi pubblici.

10 Pur così delineato nei suoi ampi confini, il diritto di accesso non si configura mai come un'azione popolare (fatta eccezione per il peculiare settore dell'accesso ambientale), ma postula sempre un accertamento concreto dell'esistenza di un interesse differenziato della parte che richiede i documenti.

11 Il principio della trasparenza amministrativa accolto

dal nostro ordinamento non è affatto assoluto e incondizionato, ma subisce alcuni temperamenti, basati, fra l'altro, sulla limitazione dei soggetti attivi del diritto di accesso.

12 La posizione legittimante l'accesso è costituita da una situazione giuridicamente rilevante (comprensiva anche degli interessi diffusi) e dal collegamento qualificato tra questa posizione sostanziale e la documentazione di cui si pretende la conoscenza.

13 Il carattere concreto dell'interesse non impedisce di attribuire rilievo alla qualificazione della posizione giuridica, che delimita, in modo razionale, l'ampiezza del diritto di accesso.

14 In questa prospettiva, la Sezione non mette in dubbio la circostanza che l'associazione appellante sia ente esponenziale degli interessi diffusi degli utenti di un servizio pubblico (nella specie, il trasporto locale nel comune di Roma), come emerge, incontestabilmente, dagli scopi statutari perseguiti dall'ente, anche alla luce dei principi espressi dalla legge n. 281/1998, la quale riconosce, espressamente, il diritto degli utenti e dei consumatori, singoli e associati, all'informazione in ordine allo svolgimento dell'attività di erogazione dei servizi.

15 In tale veste, il Codacons ha diritto di accedere a tutti i documenti formati, utilizzati o detenuti dal gestore del servizio, purché connessi in modo qualificato con lo svolgimento dell'attività, nella parte in cui esso incide in modo apprezzabile

sul rapporto tra il gestore e l'utenza.

16 La titolarità (o la rappresentatività) degli interessi diffusi non giustifica, invece, un generalizzato e pluricomprendivo diritto alla conoscenza di tutti i documenti riferiti all'attività del gestore del servizio e non collegati alla prestazione dei servizi all'utenza.

17 Tale interesse, d'altro canto, non può essere negato a priori, ma va provato, di volta in volta, considerando accuratamente tutti i concreti profili della richiesta di accesso.

18 Nella presente vicenda, l'appellante espone di agire per la tutela dell'interesse alla salvaguardia degli utenti rispetto al lamentato disservizio riguardante il mal funzionamento delle macchine automatiche di erogazione dei biglietti ("che determinava e determina una tangibile e quotidiana difficoltà per l'utenza del trasporto pubblico romano nel reperire il titolo di viaggio").

19 Tale interesse consente senz'altro di accedere a tutta la documentazione riguardante le caratteristiche tecniche dei macchinari e gli altri dati riguardanti la strumentazione utilizzata dall'ATAC. Non emerge, invece, alcuna posizione differenziata concernente la procedura di gara che ha condotto all'individuazione dell'impresa fornitrice dei macchinari.

20 Del resto, nemmeno il Codacons ha indicato, sia pure in modo schematico, la rilevanza della gara in ordine ai lamentati

disservizi. Né potrebbe trovare ingresso l'affermazione secondo cui tale rilevanza potrebbe emergere solo in seguito alla intervenuta conoscenza dei documenti. In tal modo, infatti, si trasformerebbe la funzione dell'accesso ai documenti: da strumento per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante a mezzo per individuare, a posteriori, l'interesse alla conoscenza dei documenti.

21 Sotto un secondo profilo, non assume rilevanza qualificata e differenziata nemmeno l'esigenza, genericamente esposta dal Codacons, di difendersi nel giudizio civile proposto dall'ATAC, avente per oggetto la richiesta di risarcimento dei danni derivanti dall'asserita attività diffamatoria compiuta dall'appellante.

22 Infatti, sulla base delle asserzioni compiute dalle parti, il giudizio civile non tocca, nemmeno in via indiretta, la legittimità e la liceità della procedura di gara, concentrandosi solo sulla adeguatezza tecnica del prodotto utilizzato dall'ATAC.

23 In tale prospettiva, la conoscenza dei documenti relativi alla procedura di selezione del fornitore dei macchinari non risulta idonea ad arrecare alcuna utilità alla posizione fatta valere dall'appellante e tutelata nel giudizio civile.

24 Pertanto, il diniego opposto dall'ATAC è legittimo, in quanto la richiesta formulata dal CODACONS proviene da un soggetto privo del necessario interesse differenziato.

In definitiva, quindi, il ricorso di primo grado non merita accoglimento e l'appello deve essere rigettato.

Le spese possono essere compensate.

Per Questi Motivi

**Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, respinge l'appello, compensando le spese;**

*ordina* che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 28 ottobre 2003, con l'intervento dei signori:

Alfonso Quaranta	- Presidente
Goffredo Zaccardi	- Consigliere
Francesco D'Ottavi	- Consigliere
Claudio Marchitello	- Consigliere
Marco Lipari	- Consigliere Estensore

L'ESTENSORE

f.to Marco Lipari

IL PRESIDENTE

f.to Alfonso Quaranta

IL SEGRETARIO

f.to Francesco Cutrupi

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**Il 16 gennaio 2004**

**(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)**

***IL DIRIGENTE***  
***f.to Antonio Natale***