



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
DEL LAZIO  
- Sezione I -

N. Reg. Sent.

Anno 2007

N. 11458 Reg. Ric.

Anno 2006

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

sul ricorso n. 11458 del 2006, proposto dalla Confederazione Nuovi Consumatori Europei, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Gitto, presso il cui studio è elettivamente domiciliata, in Roma, viale Bruno Buozzi n. 87

**contro**

la S.p.A. Ponte sullo Stretto di Messina, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avv.ti Piero d'Amelio, Angelo Clarizia e Benedetto Giovanni Carbone, presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliata, in Roma, viale di Villa Grazioli n. 13

**per l'annullamento**

del rifiuto opposto dalla S.p.A. Ponte sullo Stretto di Messina in ordine all'istanza di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi notificata dalla ricorrente in data 27 settembre 2006

## e per il conseguente accesso

ai seguenti atti e documenti amministrativi:

- progetto preliminare della infrastruttura da realizzare;
- studio di impatto ambientale;
- valutazioni espresse dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio al Ministero delle Attività Produttive ed al Ministero per i beni e le attività culturali, nonché dalle Regioni competenti per territorio;
- parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;
- proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al CIPE;
- successiva pronunzia del CIPE;
- valutazione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;
- conseguente determinazione del CIPE sul parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;
- eventuale approvazione del progetto preliminare con decreto del Presidente della Repubblica;
- relazione del progettista posta ad integrazione del progetto definitivo;
- comunicazione di avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità;
- eventuali osservazioni presentate da privati interessati dalle attività espropriative al soggetto aggiudicatore;

- permessi ed autorizzazioni presentati dalle Amministrazioni interessate al progetto;
- eventuali proposte di adeguamento e richieste di prescrizione per il progetto definitivo o varianti migliorative presentate da gestori di opere interferenti o dalle Pubbliche Amministrazioni competenti;
- approvazione da parte del CIPE del progetto definitivo;
- verbale di aggiudicazione ad IMPREGILO S.p.A.;
- contratto di appalto stipulato fra Ponte sullo Stretto S.p.a. ed IMPREGILO S.p.a.

Visto il ricorso con la relativa documentazione;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimata S.p.A. Stretto di Messina intimata;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla Camera di Consiglio del 24 gennaio 2007 il dr. Roberto POLITI; uditi altresì i procuratori delle parti come da verbale d'udienza.

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:

### Fatto

Espone la ricorrente che, in relazione all'appresa notizia circa l'intendimento, manifestato dalla S.p.A. Ponte sullo Stretto di riconsiderare l'opportunità di realizzare la predetta opera

pubblica, ha rivolto alla Società stessa, con atto notificato il 27 settembre 2006, richiesta di accesso alla documentazione in precedenza indicata.

Con provvedimento del successivo 19 ottobre la S.p.A. Ponte sullo Stretto respingeva l'anzidetta istanza, assumendo la carente dimostrazione della legittimazione e dell'interesse della ricorrente alla richiesta di accesso documentale.

Contesta ora parte ricorrente tale determinazione, rivendicando il proprio interesse – quale soggetto esponenziale della categoria dei consumatori – ad accedere agli atti relativi alla realizzazione della predetta opera pubblica, in ragione dei rilevanti oneri facenti carico sulla collettività in relazione alle attività finora poste in essere dalle Amministrazioni precedenti.

Assume, poi, che la Società resistente abbia omesso di informare, come prescritto dall'art. 3 del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184, la S.p.A. IMPREGILO – aggiudicataria della progettazione e realizzazione dell'opera, e, quindi, parte controinteressata quanto alla richiesta di accesso in esame – della presentazione di tale istanza.

Sarebbe, inoltre, stato violato anche il successivo art. 6, comma 5, del citato D.P.R. 184/2006, atteso che la ricorrente Confederazione non sarebbe stata invitata (come previsto dalla citata disposizione) ad integrare la formulata richiesta di accesso, ove ritenuta irregolare o incompleta.

Nel merito, viene poi contestata la carenza di legittimazione – sotto il profilo dell'esistenza di un sottostante interesse – al sollecitato accesso documentale: in proposito evidenziandosi le finalità ispirative dettate nell'atto costitutivo dell'associazione, nonché la posizione legittimante riconosciuta dall'art. 22 della legge 241/1990 ai fini dell'accesso agli atti amministrativi, ai soggetti portatori di interessi pubblici o diffusi.

Conclude la parte ricorrente insistendo per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento dell'atto oggetto di censura e riconoscimento del diritto di accesso alla documentazione in precedenza indicata.

La Società intimata, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'irricevibilità e l'inammissibilità del presente gravame; nel merito, ulteriormente, contestando la fondatezza delle esposte doglianze.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla Camera di Consiglio del 24 gennaio 2007.

## Diritto

1. Ad integrazione di quanto esplicitato in narrativa, giova soggiungere che l'avversata determinazione – con la quale la S.p.A. Ponte sullo Stretto ha respinto la richiesta di accesso formulata dalla ricorrente associazione in data 27 settembre 2006 – è motivata con riferimento alle seguenti considerazioni:

- in primo luogo, “l’asserito diritto di accesso viene esercitato senza dare alcuna dimostrazione né della qualità del richiedente, che è difatti identificato genericamente come un’associazione a tutela dei consumatori, né tanto meno dello specifico interesse che lo giustifica e che dovrebbe essere correlato ad una lesione degli interessi degli associati”;
- secondariamente, “il diritto di accesso non è uno strumento di controllo generale né si presta ad un utilizzo strumentale di tipo investigativo-preventivo ... e pertanto non può essere esercitato se non in stretto riferimento ad una lesione concreta ed attuale che si pretende realizzata dagli atti oggetto dell’accesso”;
- “il progetto preliminare del Ponte di Messina unitamente agli atti relativi di assentimento e nulla osta paesistico ed ambientale costituiscono ormai atti inoppugnabili”.

Ciò preliminarmente osservato, va ulteriormente posto in evidenza che la richiesta di accesso di che trattasi – relativa ai documenti inerenti la procedura di affidamento della progettazione e realizzazione dell’opera – risulta essere stata formulata dalla ricorrente associazione in ragione dell’affermata funzionalità integrata dalla sollecitata visione della documentazione stessa “alla predisposizione di eventuale attività difensiva presso le competenti sedi giudiziarie”.

2. Alla luce della assoluta genericità dell'interesse fatto valere – avuto anche riguardo a quanto dalla ricorrente precisato con l'atto introduttivo del presente giudizio, circa il paventato pregiudizio, per i consumatori, utenti e risparmiatori, riveniente dal manifestato intendimento di riconsiderare l'opportunità di realizzare l'opera – il provvedimento impugnato si rivela indenne da censure.

La conseguente infondatezza del presente gravame – rilevabile alla stregua delle argomentazioni di seguito esplicitate – consente al Collegio di prescindere dall'esame delle eccezioni in rito dalla difesa della resistente S.p.A. Ponte sullo Stretto di Messina dedotte in sede di costituzione in giudizio.

È noto che, secondo gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza, e ora codificati anche dalla legge 15/2005, la domanda di accesso:

- deve avere un oggetto determinato o quanto meno determinabile, e non può essere generica;
- deve riferirsi a specifici documenti e non può pertanto comportare la necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta (Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2004, n. 3271; Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2003, n. 1925; Cons. Stato, sez. V, 01° giugno 1998, n. 718);

- deve essere finalizzata alla tutela di uno specifico interesse giuridico di cui il richiedente è portatore (Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 1998, n. 1346);
- non può essere uno strumento di controllo generalizzato dell'operato della pubblica amministrazione ovvero del gestore di pubblico servizio nei cui confronti l'accesso viene esercitato (Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283; Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 2000, n. 1414);
- non può essere un mezzo per compiere una indagine o un controllo ispettivo, cui sono ordinariamente preposti organi pubblici, perché in tal caso nella domanda di accesso è assente un diretto collegamento con specifiche situazioni giuridicamente rilevanti (Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283; T.A.R. Lazio, sez. II, 22 luglio 1998, n. 1201);

laddove alle associazioni a tutela dei consumatori, nel cui novero parte ricorrente assume di rientrare, l'ordinamento non riconosce un diritto di accesso diverso da quello attribuito in generale dalla l. n. 241/1990 (ex plurimis, Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283).

Quanto, in particolare, a quest'ultimo profilo, giova considerare che non può disconoscersi, in astratto, la legittimazione di un'associazione di tutela dei consumatori ad esercitare il diritto di accesso ai documenti dell'amministrazione o di gestori di



servizi pubblici in relazione ad interessi che pertengono ai consumatori e utenti di pubblici servizi.

Ma anche nei confronti delle associazioni di tutela dei consumatori trova applicazione l'art. 22 della legge 241/1990, che consente l'accesso non come forma di azione popolare, bensì a tutela di "situazioni giuridicamente rilevanti": e dunque anche per dette associazioni occorre verificare la sussistenza di un interesse concreto e attuale all'accesso (Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5291).

Vero è che l'interesse che legittima la richiesta di accesso ai documenti amministrativi 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; questa esigenza di una lettura estesa della posizione legittimante l'accesso manifestandosi, in particolare, quando la richiesta di accesso sia proposta per la tutela di interessi diffusi. Tuttavia, 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.

La titolarità (o la rappresentatività) degli interessi diffusi non giustifica un generalizzato e pluricomprendivo diritto alla

conoscenza di tutti i documenti riferiti all'attività del gestore di un servizio o, come nella fattispecie all'esame, relativi alla progettata realizzazione di un'opera pubblica e non collegati alla prestazione dei servizi all'utenza (o alla fruibilità, da parte di quest'ultima, dell'opera stessa), ma solo un più limitato diritto alla conoscenza di atti, relativi a servizi rivolti ai consumatori, che incidono in via diretta e immediata, e non in via meramente ipotetica e riflessa, sugli interessi dei consumatori.

L'interesse alla conoscenza, 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.

Pertanto, anche se il diritto di accesso è volto ad assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e a favorirne lo svolgimento imparziale (come recita l'art. 22 della legge 241/1990), rimane fermo che l'accesso è consentito soltanto a coloro ai quali gli atti stessi, direttamente o indirettamente, si rivolgono, e che se ne possano eventualmente avvalere per la tutela di una posizione soggettiva: la quale, anche se non deve assumere necessariamente la consistenza del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo, deve essere però giuridicamente tutelata non potendo identificarsi con il generico ed indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa.

3. Né dalla normativa in materia di tutela dei consumatori – di cui alla legge 30 luglio 1998 n. 281 (ora trasfusa nel codice del consumo, di cui al D.Lgs. 6 settembre 2005 n. 206) – può desumersi che le associazioni di tutela dei consumatori sarebbero portatrici di una situazione giuridicamente qualificata ad esser edotti delle cause determinanti l'inefficienza e l'inefficacia dei servizi pubblici.

In proposito giova rilevare che, se è vero che la legge 281/1998 riconosce e garantisce "i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti", ciò avviene (e può avvenire) ai soli fini e nelle sole forme previste dalla legge: in particolare gli artt. 1 e 3, nel disciplinare le modalità di tutela degli interessi collettivi dei consumatori ed utenti, non contemplano un generale potere di accesso a fini ispettivi, ma esplicitamente limitano la tutela (per la quale sono legittimate ad agire le associazioni) ad ipotesi specifiche e cioè:

- alla "inibitoria" giudiziale degli atti e comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti (lett. a);
- alla adozione di "misure idonee" a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate (lett. b);
- alla pubblicazione del provvedimento su quotidiani nazionali o locali (lett. c) (Cons. Stato, sez. VI, 1° marzo 2000 n. 1122).

Invece, la legge a tutela dei consumatori non attribuisce alle associazioni dei consumatori un potere di vigilanza a tutto campo da esercitare a mezzo del diritto all'acquisizione conoscitiva di atti e documenti che consentano le necessarie verifiche al fine di stabilire se l'esercizio del servizio pubblico possa ritenersi svolto secondo le prescritte regole di efficienza.

Siffatto potere di controllo, generale e preliminare, è del tutto ultroneo alla norma sull'accesso, che non conferisce ai singoli funzioni di vigilanza, ma solo la pretesa individuale a conoscere dei documenti collegati a situazioni giuridiche soggettive.

L'associazione non è titolare di una situazione soggettiva che valga a conferirle un potere di vigilanza sull'ente che offre il pubblico servizio, ma solo della legittimazione ad agire perché vengano inibiti comportamenti od atti che siano effettivamente lesivi.

Immaginare l'esercitabilità di un "potere esplorativo" significa non solo eccedere la dimensione comunque soggettiva del diritto di accesso, aprendo gli orizzonti a fenomeni di giurisdizione di diritto oggettivo, ma soprattutto trascurare gli equilibri sottesi alla disposizione dell'art. 22; ciò perché l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi è destinato alla comparazione con altri interessi rilevanti, tra i quali anche l'interesse dell'Amministrazione a non subire eccessivi intralci nella propria azione gestoria, che, nei limiti del

predetto equilibrio tra valori, trova rispondenza anche nel catalogo dei principi costituzionali, in particolare quelli previsti dagli artt. 41 e 97 della Costituzione.

La disciplina sull'accesso tutela solo l'interesse alla conoscenza e non l'interesse ad effettuare un controllo sull'impresa o sull'amministrazione, allo scopo di verificare eventuali (e non ancora definite) forme di lesione all'interesse dei consumatori (Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001 n. 5291).

**4.** Le indicazioni precedentemente esposte inducono il Collegio a dar atto della condivisibilità delle argomentazioni esplicitate nella determinazione con il presente gravame avversata, in quanto la ricorrente associazione:

- ha omesso di evidenziare la presenza di un diretto collegamento fra la documentazione richiesta e le esigenze di tutela della categoria di soggetti della quale assume l'esponenzialità;
- il pregiudizio lamentato riveste carattere di inattuale consistenza, atteso che il paventato vulnus economico per "i consumatori, gli utenti ed i risparmiatori" allo stato si configura come meramente ipotetico e, comunque, futuro;

in ogni caso, dovendosi osservare come la documentazione oggetto di istanza di accesso – concernendo, indistintamente, tutto il complesso di atti, procedimenti e sub-procedimenti preordinati alla realizzazione dell'opera pubblica de qua

– ha di fatto proposto, ad opera della richiedente, l'esercizio di un vero e proprio potere di "indagine" che, svincolato dalla dimostrazione della concreta utilità di singoli rilievi documentali ai fini di tutela di individuate posizioni giuridiche, piuttosto si è riproposto di "verificare" con carattere di indistinta generalità il complesso di atti afferenti ad un progetto di opera pubblica.

**4.1** Quanto alle censure di carattere procedimentale che avrebbero inficiato l'adozione dell'avversata determinazione, si rileva che la mancata comunicazione della presentata istanza di accesso ad IMPREGILO – che parte ricorrente assume rivestire la qualità di controinteressata – attiene a profilo di interesse che solo quest'ultima (peraltro dalla ricorrente non evocata nel presente giudizio quale parte necessaria dello stesso) avrebbe potuto far valere avverso un'eventuale accoglimento del sollecitato accesso; in capo ad essa soltanto potendosi, per l'effetto, riconoscere posizione legittimante ai fini in discorso.

Il comma 2 dell'art. 3 del D.P.R. 184/2006, infatti, stabilisce che "entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui al comma 1".

Non è chi non veda come tale previsione normativa sia preordinata a tutelare la posizione di quei soggetti ai quali, in virtù di una riconoscibile posizione di interesse ad opporsi al richiesto accesso documentale, è dall'ordinamento consentito di far valere tale posizione giuridica anche in ambito procedimentale.

**4.2** Quanto, poi, alla mancata richiesta di integrazione documentale che parte ricorrente lamenta non esserle stata rivolta da S.p.A. Ponte sullo Stretto, si osserva che l'art. 6 del citato decreto presidenziale stabilisce che solo laddove "la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro dieci giorni, ne dà comunicazione al richiedente con raccomandata con avviso di ricevimento ovvero con altro mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta": nella fattispecie all'esame non venendo in considerazione l'applicazione di tale disposizione in quanto la richiesta di accesso non è stata respinta in ragione di evidenziati profili di incompletezza e/o irregolarità, quanto, piuttosto, in ragione della ravvisata carenza, in capo alla ricorrente, del necessario interesse..

**5.** Ribadite le considerazioni precedentemente esposte, dispone conclusivamente la Sezione la reiezione della presente impugnativa.

Sussistono giusti motivi per compensare fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Sezione I-bis – respinge il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 24 gennaio 2007, con l'intervento dei seguenti magistrati:

Pasquale DE LISE – Presidente

Roberto POLITI – Consigliere, relatore, estensore

Roberto CAPONIGRO – Primo Referendario

IL PRESIDENTE

IL MAGISTRATO ESTENSORE