



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6924 del 2017, proposto da:  
il Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici  
domicilia per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***contro***

Germano Gaudenzi, Giuseppe Serenelli, Anna Giacoletti, Domenico Brescia,  
Sandro Righi, Maurizio Rossi, Giancarlo Molo, Antonio Signorini, Carla  
Camaleone, Silvia Coupe', Federico Pistone, Patrizia Urbinati, Vincenzo  
Gherardini, Roberto Schiano Moriello, rappresentati e difesi dall'avvocato Paolo  
Lazzara, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Regina Margherita  
262;

***nei confronti di***

di Aerolinee Itavia S.p.a. in liquidazione, in persona del liquidatore *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Damiano Lipani e Francesca Sbrana, presso lo studio dei quali è elettivamente domiciliata in Roma, via Vittoria Colonna, n. 40

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, Sez. III-ter, 8 settembre 2017 n. 9640, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio degli appellati e della Aerolinee Itavia, anche quale appellante incidentale e la documentazione prodotta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2018 il Cons. Stefano Toschei e uditi per le parti gli avvocati Federico Basilica, dell'Avvocatura generale dello Stato, Paolo Lazzara per gli appellati e Francesca Sbrana per l'appellante incidentale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

*Premesso che* la controversia in scrutinio riguarda la controversa accessibilità di documenti amministrativi e che, quindi, oltre a sussistere in materia la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 6, c.p.a. il processo deve svolgersi con il rito di cui all'art. 87 c.p.a. e la sentenza va resa nella forma c.d. semplificata ai sensi dell'art. 116, comma 4, c.p.a.;

*Dato atto che* dagli atti defensionali prodotti sia nel primo grado di giudizio che in sede di appello dalle odierne parti appellante e appellata e, in buona parte, riprodotti nella sentenza gravata al fine di ricostruire la vicenda fattuale della controversia qui in esame, si evince come:

- i ricorrenti (oggi appellati) sono tutti ex dipendenti della società Aerolinee Itavia, posta dapprima in amministrazione straordinaria con decreto ministeriale 31 luglio 1981 e successivamente in liquidazione dal 1983, con stato passivo depositato il 7 dicembre 1983 nella cancelleria del competente giudice fallimentare;
- i ricorrenti riferivano al giudice di primo grado di avere ottenuto solo parziale soddisfacimento alle pretese avanzate, in ordine a quanto dovuto dalla società, con riferimento ai loro rapporti di lavoro (crediti assistiti da privilegio ex art. 2751-*bis*, n. 1, c.c. quelli maturati prima del 31 luglio 1981 e chirografari gli altri) e di avere sollecitato i commissari liquidatori, nell'aprile 2016, a corrispondere le residue spettanze, ottenendo tuttavia risposta negativa (nota 11 giugno 2016);
- riferivano ancora di avere successivamente inoltrato al Ministero dello sviluppo economico istanza diretta ad accedere alla documentazione della procedura di amministrazione straordinaria e, più precisamente, ai seguenti atti: 1) lo stato passivo con la relativa relazione di accompagnamento; 2) le relazioni presentate dai commissari (amministratori) al Ministero dello sviluppo economico e al comitato di sorveglianza, dal 31 luglio 1981 fino al momento della formulazione dell'istanza ostensiva, relative allo stato della procedura; 3) i documenti e gli atti attestanti i pagamenti effettuati dalla società in favore degli ex dipendenti; 4) l'atto di revoca del precedente collegio commissariale; 5) i documenti attestanti le somme dei compensi percepiti dai Commissari liquidatori sospesi; 6) l'atto di nomina del nuovo commissario liquidatore, corredato del documento attestante il compenso riconosciuto;
- la richiesta di accesso documentale veniva parzialmente respinta dal Ministero con la nota prot. n. 11507 del 29 marzo 2017 (essendo stato consentito agli ex dipendenti di accedere alla sola documentazione attestante i pagamenti effettuati dalla società Aerolinee Itavia);

- nei confronti della suddetta nota recante il diniego parziale di accesso gli ex dipendenti proponevano ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio che lo accoglieva ordinando al Ministero e alla Società Itavia, ciascuno per quanto di propria competenza, di esibire la documentazione richiesta dai ricorrenti entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione della sentenza;

*Rilevato che* il Ministero propone appello avverso la suindicata sentenza del giudice di prime cure ritenendola affetta da errore di diritto perché, in primo luogo non si è adeguatamente scrutinato il profilo della sussistenza effettiva della legittimazione e dell'interesse in capo agli ex dipendenti ad avere conoscenza del contenuto di tutti i documenti richiesti e, in secondo luogo, il giudice di primo grado non si è avvisto che la domanda proposta *ex art. 116 c.p.a.* era finalizzata a promuovere l'accertamento di crediti diversi da quelli inerenti allo stato passivo, visto peraltro che, "in base agli atti della Procedura e tenuto conto di quanto in proposito comunicato dai Commissari liquidatori risulta corrisposto alle controparti l'intero importo dovuto in esecuzione dei singoli acconti e/o riparti eseguiti" (così, testualmente, a pag. 7 del ricorso in appello). Ne deriva che il Tribunale amministrativo regionale, nell'accogliere il ricorso degli ex dipendenti di Itavia, non ha affatto tenuto conto del necessario bilanciamento tra l'interesse alla conoscenza degli atti, limitata peraltro al contenuto dei soli documenti collegati alla tutela della posizione soggettiva vantata dagli istanti e la tutela della riservatezza delle persone i cui dati compaiono all'interno degli stessi;

*Preso atto che* si è costituita nella sede d'appello anche la società Aerolinee Itavia S.p.a. in amministrazione straordinaria ora in liquidazione, spiegando appello incidentale nei confronti della sentenza del TAR per il Lazio n.9640/2017 e ribadendo che, ad oggi, gli ex dipendenti di Itavia che pretendono la ostensione documentale hanno perso la loro qualità di creditori della società essendo stati integralmente soddisfatti, dovendosi quindi relegare la richiesta di ulteriore

acquisizione documentale nell'ambito delle pretese meramente esplorative e, quindi, in quanto tali, vietate dalle disposizioni in materia di accesso documentale contenute nel Capo V della l. 7 agosto 1990, n. 241 non avendo, peraltro, puntualmente motivato circa l'interesse che li muove alla richiesta ostensiva con riferimento agli atti documentali che pretendono di conoscere;

*Ritenuto che* l'appello principale e quello incidentale non possono essere accolti in quanto:

- nella sentenza gravata è puntualmente e significativamente indicata, per ciascuna categoria di documenti oggetto di richiesta ostensiva, la ragione che ha spinto i ricorrenti ad avanzare istanza di accesso documentale, infatti: 1) con riferimento allo stato passivo e alla relazione di accompagnamento, la richiesta è legata alla possibilità di formulare e proporre le singole richieste di anticipo sulle somme ancora dovute dalla società agli ex dipendenti, oltre alla possibilità di dimostrare, grazie all'acquisizione del documento, la non completa soddisfazione dei crediti vantati; 2) per quanto concerne la richiesta di ottenere le relazioni presentate dai commissari (amministratori) al Ministero dello sviluppo economico e al comitato di sorveglianza, dal 31 luglio 1981 fino a oggi, relative allo stato della procedura, l'ottenimento di tale documentazione renderebbe possibile verificare la parzialità dei piani di riparto effettuati e dimostrare quindi, anche attraverso tale metodo, la non totale soddisfazione dei crediti vantati dagli ex dipendenti; 3) con riguardo ai documenti e agli atti attestanti i pagamenti effettuati dalla società in favore degli ex dipendenti ciò si presenta indispensabile per poter saggiare documentalmente la veridicità dell'affermazione, sostenuta sia dal Ministero che dall'Itavia, in ordine alla integrale soddisfazione dei crediti vantati dagli ex dipendenti ovvero, e all'opposto, la parzialità di tale adempimento; 4) quanto all'atto di revoca del precedente collegio commissariale e ai documenti attestanti le somme dei compensi percepiti dai Commissari liquidatori sospesi, il dichiarato obiettivo

dell'accesso da parte degli ex dipendenti ruota attorno al duplice fine di verificare il residuo attivo in favore di Itavia e dunque la possibilità di soddisfacimento dei crediti vantati dai ricorrenti, stante l'onerosità della gestione commissariale nonché di individuare eventuali responsabilità in vista di possibili tutele risarcitorie; 5) quanto, infine, alla richiesta di ostensione avente ad oggetto l'atto di nomina del nuovo commissario liquidatore, corredato del documento attestante il compenso riconosciuto, essa è stata dichiaratamente proposta al fine di verificare la correttezza della nomina, in quanto circostanza incidente sul patrimonio della società e sulla possibilità di soddisfacimento dei crediti dei ricorrenti;

- il Collegio, dopo avere verificato che le singole manifestazioni di interesse da parte degli ex dipendenti Itavia, riprodotte puntualmente nel corpo della motivazione della sentenza gravata, corrispondono a quanto i ricorrenti hanno sostenuto nel ricorso di primo grado e dopo avere considerato che esse appaiono verosimili e quindi idonee a supportare le richieste ostensive, secondo gli approdi giurisprudenziali in materia di accessibilità documentale, ritiene che l'opposizione all'accesso formulata in sede giurisdizionale, già in primo grado e qui riproposta in appello, da parte del Ministero appellante e della società appellante incidentale non può essere condivisa;

- come è noto, l'odierna considerazione in sede giurisprudenziale dell'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 22 e ss. l. 241/1990, è oramai fortemente caratterizzata dal principio della massima ostensione dei documenti amministrativi, salve le limitazioni giustificate dalla necessità di contemperare il suddetto interesse con altri interessi meritevoli di tutela (si veda in particolare l'art. 24, comma 7, l. 241/1990), ciò in forza di una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni legislative surrichiamate e tese verso la piena attuazione del principio di imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost.;

- pertanto, secondo il costante e indiscusso orientamento di questo Consiglio di Stato e, più in generale, della giustizia amministrativa, "Va accolta una nozione ampia di "strumentalità" del diritto di accesso, nel senso della finalizzazione della domanda ostensiva alla cura di un interesse diretto, concreto, attuale e non meramente emulativo o potenziale, connesso alla disponibilità dell'atto o del documento del quale si richiede l'accesso, non imponendosi che l'accesso al documento sia unicamente e necessariamente strumentale all'esercizio del diritto di difesa in giudizio, ma ammettendo che la richiamata "strumentalità" va intesa in senso ampio in termini di utilità per la difesa di un interesse giuridicamente rilevante" (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 maggio 2017 n. 2269, Sez. III, 16 maggio 2016 n. 1978 e Sez. IV, 6 agosto 2014 n. 4209);

- si osserva ancora in giurisprudenza, del tutto pacificamente, che il suddetto legame tra la finalità dichiarata e il documento richiesto è rimessa alla valutazione dell'ente, in sede di amministrazione attiva e del giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva. Tale valutazione va effettuata in astratto, senza apprezzamenti diretti (e indebiti) sulla documentazione richiesta, tanto ciò è vero che la necessaria sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto di accedere, non implica nemmeno la riduzione dell'accesso ad una situazione meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio della situazione sottostante in quanto "L'accesso, in tal senso, assume invece una valenza autonoma, non dipendente dalla sorte del processo principale, ma anche dall'eventuale infondatezza o inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti in questione, potrebbe proporre; ed invero, il diritto di accesso ai documenti amministrativi, introdotto dalla l. 7 agosto 1990 n. 241, a norma dell'art. 22 comma 2 della stessa legge, come sostituito dall'art. 15, l. 11 febbraio 2005 n. 15, costituisce un principio generale dell'ordinamento

giuridico, il quale si colloca in un sistema ispirato al contemperamento delle esigenze di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa con i principi di partecipazione e di concreta conoscibilità della funzione pubblica da parte dell'amministrato, basato sul riconoscimento del principio di pubblicità dei documenti amministrativi. In quest'ottica, il collegamento tra l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso e la documentazione oggetto della relativa istanza, di cui al cit. art. 22, comma 1, lett. b), non può che essere inteso in senso ampio, posto che la documentazione richiesta deve essere, genericamente, mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, e non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse" (così Cons. Stato, Sez. III, 13 gennaio 2012 n. 116);

- pur trattandosi, all'evidenza, di principi irrinunciabili e fondanti, nell'ambito del moderno Stato di diritto, un nuovo modo di concepire il rapporto tra cittadini e potere pubblico, improntato a trasparenza e accessibilità dei dati e delle informazioni, anche ove queste riguardino terzi soggetti, purché a soddisfazione di un interesse (come visto, nemmeno più strumentale alla mera difesa in giudizio delle proprie posizioni), che sia giuridicamente rilevante e meritevole di tutela, ciò non vuol dire che la valorizzazione del principio della massima ostensione possa estendersi fino al punto da legittimare un controllo generalizzato, generico e indistinto del singolo sull'operato dell'amministrazione. Appare evidente che il legislatore, pur introducendo nel 2016 (l. 25 maggio 2016, n. 97) il nuovo istituto dell'accesso civico "generalizzato", espressamente volto a consentire l'accesso di chiunque a documenti e dati detenuti dai soggetti indicati nel neo-introdotta art. 2-*bis* d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e quindi permettendo per la prima volta l'accesso (ai fini di un controllo) diffuso alla documentazione in possesso delle amministrazioni (e degli altri soggetti indicati nella norma appena citata) e privo di un manifesto interesse da parte dell'accedente, ha però voluto tutelare interessi pubblici ed



interessi privati che potessero esser messi in pericolo dall'accesso indiscriminato. Il legislatore ha quindi operato per un verso mitigando la possibilità di conoscenza integrale ed indistinta dei documenti detenuti dall'ente introducendo dei limiti all'ampio accesso (art. 5-bis, commi 1 e 2, d.lgs. 33/2013) e, per altro verso, mantenendo in vita l'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi e la propria disciplina speciale dettata dalla l. 241/1990 (evitando accuratamente di novellare la benché minima previsione contenuta nelle disposizioni da essa recate), anche con riferimento ai rigorosi presupposti dell'ostensione, sia sotto il versante della dimostrazione della legittimazione e dell'interesse in capo al richiedente sia sotto il versante dell'inammissibilità delle richieste volte ad ottenere un accesso diffuso;

- può affermarsi dunque che, anche dopo l'entrata in vigore delle norme che disciplinano l'accesso civico "generalizzato", permane un settore "a limitata accessibilità", nel quale continuano ad applicarsi le più rigorose norme della l. 241/1990. In altri termini, se è vero che ormai è legislativamente consentito a chiunque di conoscere ogni tipo di documento o di dato detenuto da una pubblica amministrazione (oltre a quelli acquisibili dal sito *web* dell'ente, in quanto obbligatoriamente pubblicabili), nello stesso tempo, qualora la tipologia di dato o di documento non possa essere resa nota per il pericolo che ne provocherebbe la conoscenza indiscriminata, mettendo a repentaglio interessi pubblici ovvero privati, l'ostensione di quel dato e documento sarà resa possibile solo in favore di una ristretta cerchia di interessati (tranne nelle ipotesi in cui è legislativamente escluso l'accesso documentale) secondo le tradizionali e più restrittive regole recate dalla l. 241/1990;

- preso atto di quanto sopra, nondimeno la disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi, siccome regolata dalla l. 241/1990 (oramai da inquadrare quale istituto speciale della nuova configurazione della trasparenza dell'azione amministrativa, come precipitato di previsioni eurounitarie quali l'art. 15, comma

1, TFUE che espressamente sancisce il principio in virtù del quale “Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione alla società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’Unione operano nel modo più trasparente possibile”) deve coniugarsi con l’attuale interpretazione giurisprudenziale della quale sopra si è dato ampiamente conto (che costituisce il diritto vivente in materia di accesso documentale), di talché accanto all’interesse di ogni cittadino al buon andamento dell’attività amministrativa deve stagliarsi, nitido, un rapporto di necessaria strumentalità tra tale interesse e la documentazione di cui si chiede l’ostensione, in quanto l’interesse all’accesso, seppure attualmente (e, più correttamente) concepito in una ottica di ampia strumentalità tra la conoscenza del documento e la tutela della posizione soggettiva vantata (che, peraltro, può manifestarsi caleidoscopicamente in ambiti non sempre giudiziali, ma in ogni altra manifestazione che costituisca, giuridicamente, soddisfazione della posizione vantata dall’accedente), deve pur sempre configurarsi come diretto, concreto, attuale e corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso;

*Rilevato che*, nel caso di specie, l’anzidetto requisito appare essere presente, in ragione della puntuale dimostrazione, per ciascun documento richiesto, dell’esistenza di un collegamento con una possibile tutela della posizione soggettiva vantata dagli ex dipendenti Itavia, sicché i richiamati arresti di questo Consiglio di Stato si attagliano perfettamente alla fattispecie all’esame rivestendo valore di precedenti utili, per un verso, a confortare la posizione degli odierni appellati e, sotto altro profilo, ad escludere che le deduzioni dell’appellante principale e dell’appellante incidentale possano trovare accoglimento, con conseguente reiezione dei due mezzi di gravame;

*Stimato che* in virtù del principio della soccombenza, ai sensi dell’art. 91 c.p.c., per come richiamato espressamente dall’art. 26, comma 1, c.p.a., deve disporsi la

condanna della parte appellante e dell'appellante incidentale al pagamento delle spese del secondo grado di giudizio in favore degli appellati (come meglio in epigrafe indicati) nella misura complessiva di € 3.000 (euro tremila/00) a carico di ciascuna delle due appellanti (principale e incidentale), oltre accessori come per legge;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello n. R.g. 6924/2017 e sul connesso appello incidentale, come in epigrafe proposti, li respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado (T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, Sez. III-ter, 8 settembre 2017 n. 9640), accogliendo il ricorso proposto in primo grado ed ordinando al Ministero dello sviluppo economico e alla società Aerolinee Itavia, ciascuno per quanto di propria competenza, di permettere l'accesso ai documenti indicati in motivazione in favore degli ricorrenti (meglio indicati in epigrafe nella qualità di appellati) entro 30 giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione a cura di parte della presente sentenza di appello.

Condanna il Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore* e la società Aerolinee Itavia S.p.a., in liquidazione, in persona del commissario liquidatore *pro tempore*, a rifondere le spese del giudizio di appello in favore dei ricorrenti (meglio indicati in epigrafe nella qualità di appellati) nella misura complessiva di € 3.000 (euro tremila/00) a carico di ciascuna delle due appellanti (principale e incidentale), oltre accessori come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Marco Buricelli, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Toschei**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio Santoro**

IL SEGRETARIO