

CONSIGLIO DI STATO Sez. VI, 11/05/2007 (C.c. 20.03.2007), Sentenza
n. 2314

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

N.2314/2007
Reg.Dec.
N. 1112 Reg.Ric.
ANNO 2007

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 1112/2007, proposto dal CODACONS – Coordinamento delle Associazioni per la Difesa dell'Ambiente e dei diritti degli Utenti e dei Consumatori - in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Carlo RIENZI, presso il quale è elettivamente domiciliato in Roma, viale Mazzini 73,

contro

il MINISTERO delle INFRASTRUTTURE e dei TRASPORTI, in persona del Ministro p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA GENERALE dello STATO presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12,

e

l'E.N.A.C. – Ente Nazionale Aviazione Civile – in persona del legale rappresentante p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA GENERALE dello STATO presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12,

e nei confronti

della società BLUE PANORAMA AIRLINES s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dall'avv. Laura PIERALLINI presso la quale elettivamente domicilia in Roma, viale Liegi 28,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sede di Roma, Sezione III ter, 9 dicembre 2005, n. 13252;

visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio della società Blue Panorama Airlines s.p.a.;

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

visti gli atti tutti di causa;

relatore, alla pubblica udienza del 20 marzo 2007, il Consigliere Paolo BUONVINO;

uditi, l'avv. SELMI, per delega dell'avv. RIENZI, per l'appellante, e l'avv. PIERALLINI per la società Blue Panorama.

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

FATTO e DIRITTO

1) - Con il ricorso di primo grado è stato chiesto l'annullamento del silenzio diniego formatosi sull'istanza di accesso documentale formulata dal Codacons nei confronti delle Amministrazioni appellate in data 27 luglio 2005.

In particolare, con il ricorso al TAR il Codacons, associazione qualificatasi come rappresentativa degli interessi della collettività diffusa sull'intero territorio nazionale, ha premesso di avere presentato, in data 27 luglio 2005, all'E.N.A.C. (a seguito dell'incremento degli incidenti aerei

registratosi negli ultimi mesi e delle segnalazioni - tra cui, in particolare, quella dell'Unione Piloti - alla stessa associazione pervenute relative ad avarie tecniche degli aeromobili), un'istanza di accesso ai documenti relativi all'attività ispettiva svolta nel periodo giugno 2004 - giugno 2005; con il medesimo atto ha anche congiuntamente chiesto, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la visione dei documenti concernenti l'attività ispettiva, di vigilanza e controllo svolta in materia aeronautica nello stesso arco temporale, con particolare riferimento a quella svolta nei confronti dell'E.N.A.C..

2) - Il TAR ha respinto il ricorso perché infondato.

Dopo aver ricordato l'indirizzo giurisprudenziale (ormai indirettamente recepito anche in sede normativa per effetto delle modifiche apportate alla legge generale sul procedimento amministrativo dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15) che riconosce la legittimazione dell'associazione ricorrente ad esercitare il diritto di accesso ai documenti amministrativi in relazione ad interessi collettivi che pertengono a consumatori ed utenti di pubblici servizi (Cons. Stato, Sez. IV, 26 novembre 1993, n. 1036; Sez. VI, 27 marzo 1992, n. 193), i primi giudici hanno, però, considerato come, dall'art. 22, comma 1, lett. b), della legge generale sul procedimento amministrativo (ed anche dall'art. 2 del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352) sia dato inferire che presupposto per l'accesso è la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata; il successivo art. 24, comma 3, del testo novellato della legge n. 241/90, esplicitando un consolidato insegnamento giurisprudenziale, ha inoltre espressamente escluso la configurabilità di una sorta di azione popolare, preordinata a consentire un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Ebbene, nel caso di specie, ad avviso del Tribunale, l'istanza di ostensione documentale del Codacons appariva priva di un interesse personale e concreto, in quanto l'associazione ricorrente non intendeva conoscere singoli atti, afferenti ad uno specifico procedimento con destinatari individuati, ma, piuttosto, acquisire informazioni generalizzate sull'attività ispettiva e di vigilanza svolta nella delicata materia della sicurezza dei voli dalle Amministrazioni preposte, nel periodo che va dal giugno 2004 al giugno 2005; e che, in tal modo, come più volte affermato dalla giurisprudenza, il diritto di accesso finiva per trasformarsi in uno strumento di ispezione popolare sulla "regolarità" e trasparenza del servizio, esercitandosi un "potere esplorativo" non compatibile con la normativa vigente (al riguardo, erano richiamate le decisioni di questo Consiglio: Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283; 6 ottobre 2001, n. 5291; Sez. VI, 1° marzo 2000, n. 1122).

Per il TAR, invero, la legittimazione all'accesso del Codacons era da parametrare agli atti incidenti sulla propria sfera soggettiva e, dunque, idonei ad interferire con specificità ed immediatezza sulla posizione dei consumatori e degli utenti dallo stesso rappresentati, senza che l'interesse (generale ed indifferenziato di tutti i cittadini) al corretto e regolare svolgimento di una funzione o di un servizio pubblico potesse essere allo stesso riferibile.

Né i presupposti per l'accesso ai documenti amministrativi potevano ritenersi modificati, con riferimento alle associazioni dei consumatori e degli utenti, per effetto dell'art. 3 della legge n. 281/1998; detta norma, infatti, nel disciplinare le modalità di tutela degli interessi collettivi (dei consumatori e degli utenti di pubblici servizi), non contempla un generale diritto di accesso a fini ispettivi, ma, *expressis verbis*, limita la protezione alla "inibitoria" giudiziale degli atti e comportamenti lesivi delle predette categorie, all'adozione di "misure idonee" a correggere od eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate, nonché alla pubblicazione del provvedimento su quotidiani a diffusione nazionale o locale.

In definitiva, era da ritenersi, per i primi giudici, che l'art. 3 della legge n. 281/1998, il quale ha riconosciuto la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi alle associazioni di consumatori inserite in un apposito elenco, non ha conferito loro speciali poteri di vigilanza e controllo sull'Amministrazione o sui privati che erogano servizi pubblici, ma ha solo risolto il problema della loro qualificazione soggettiva ai fini della *legitimatio ad causam* per l'esercizio delle specifiche azioni dalla stessa norma contemplate.

3) - Con il presente appello il Codacons contesta tali considerazioni reiettive fondandosi semplicemente sul raffronto tra l'oggetto dell'istanza di accesso a suo tempo formulata e del successivo ricorso giurisdizionale e quanto, invece, stabilito come non ostensibile nella sentenza impugnata; ad avviso dell'appellante, invero, contrariamente a quanto ritenuto dal TAR, l'istanza avanzata all'E.N.A.C. ed al Ministero sarebbe stata incontrovertibilmente formulata in modo

specifico e dettagliato, riferendosi all'attività di sorveglianza svolta da dette Amministrazioni in un periodo ben preciso (giugno 2004 – giugno 2005) e con particolare riferimento alla società aerea Blue Panorama s.p.a.; sicché la richiesta stessa non sarebbe stata affatto diretta ad operare una sorta di controllo generalizzato sul corretto agire della P.A., ma, piuttosto, a prendere visione dei risultati conseguiti mediante l'attività di vigilanza svolta successivamente alle numerose e circostanziate denunce pervenute dall'Unione Piloti; la richiesta di accesso, del resto, non deve indicare in modo puntuale i documenti oggetto dell'istanza in quanto spesso il privato non conosce in quali documenti sono contenute le informazioni che richiede.

Né la sentenza impugnata appare condivisibile, secondo l'appellante, laddove ha escluso la sussistenza di un concreto interesse in capo al Codacons ad avanzare l'istanza, questo essendo riconducibile all'esigenza di garantire la tutela del diritto fondamentale e costituzionalmente garantito alla salute ed alla sicurezza dei consumatori, di cui detta associazione è ente esponenziale; invero, si deduce ancora, il Codacons, con l'esercizio del diritto di accesso ai documenti, intendeva acquisire le informazioni necessarie a verificare che le compagnie aeree e, in particolare, la Blue Panorama s.p.a., avessero rispettato tutti gli standard necessari per la tutela di un valore fondamentale, quello della salute e sicurezza dei consumatori, alla cui salvaguardia l'odierna appellante è statutariamente e normativamente chiamata.

Si sono costituite in giudizio per resistere le Amministrazioni appellate.

Si è anche costituita in giudizio la società Blue Panorama s.p.a., che insiste, tra l'altro, nelle proprie difese, nel far constare come solo in sede d'appello l'istante abbia invocato, a supporto della propria originaria domanda, il diritto alla salute e alla sicurezza dell'utenza e dei lavoratori.

Con memoria conclusionale di replica l'appellante controdeduce a quanto dedotto *ex adverso* dalla società appellata.

4) – L'appello è infondato.

Nella propria richiesta di accesso del 27 luglio 2005 il Codacons ha invitato e diffidato l'E.N.A.C. e il Ministero "a provvedere in modo concreto ed efficace alla vigilanza sul rispetto della normativa che disciplina la sicurezza, la qualità dei servizi ed i diritti dei passeggeri da parte degli operatori del settore aereo, in modo da ridurre al minimo i disservizi subiti dai passeggeri" ed ha chiesto, "all'E.N.A.C.....di accedere.....alla documentazione relativa all'attività ispettiva svolta nel corso degli ultimi dodici mesi (giugno 2004 – giugno 2005), ad ogni atto presupposto e conseguente, ed ai provvedimenti eventualmente presi in tal senso", ed al Ministero qui appellato di accedere "alla documentazione relativa all'attività ispettiva, di vigilanza e controllo in materia aeronautica; con particolare riguardo alla vigilanza sull'Ente Nazionale Aviazione Civile (E.N.A.C.), svolta nel corso degli ultimi dodici mesi (giugno 2004 – giugno 2005), ad ogni atto presupposto e conseguente, ed ai provvedimenti eventualmente adottati".

In tal modo, l'odierna appellante non ha circoscritto la propria domanda ad accertamenti relativi ad un periodo ben circoscritto, correlabile ad eventuali fatti, accadimenti o contestazioni ben definiti e, soprattutto, ad un'impresa esattamente individuata; al contrario, ha indirizzato le proprie richieste a tutta, indistintamente, l'attività ispettiva dell'E.N.A.C. e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (e – si ripete - non a quella riguardante un'unica impresa) e con riferimento ad un intero anno solare (e non, quindi, con riferimento ad un periodo di tempo ben definito, riconducibile a specifici accadimenti o a puntuali contestazioni da parte dell'utenza o del personale).

Né in contrario rileva il fatto che la nota di richiesta è stata inviata ad un solo soggetto privato (appunto, la società Blu Panorama s.p.a.) ed il suo contenuto riferiva pure di fatti ascrivibili alla società stessa; ciò in quanto la nota in cui era formulata la richiesta di accesso faceva riferimento anche all'inchiesta svolta da RAI 3 e trasmessa nel corso di una rubrica televisiva, concernente questioni legate alla sicurezza dei passeggeri - e, in particolare, alla manutenzione degli aerei - non limitate alla sola società predetta; sicché non appare condivisibile l'affermazione contenuta nell'appello, secondo cui la richiesta di accesso avrebbe riguardato la sola attività ispettiva concernente la società Blu Panorama s.p.a.; né spettava alle Amministrazioni interessate enucleare i limiti soggettivi passivi rivestiti dall'istanza di accesso.

Per l'effetto, deve ritenersi che correttamente la domanda di accesso di cui si discute non abbia avuto favorevole esito.

Come è noto, invero, ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 7 agosto 1990, come modificato dall'art. 16 della legge n. 15 dell'11 febbraio 2005, "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".

Già sulla base della normativa previgente, del resto, questo Consiglio ha avuto modo di rilevare (cfr., tra le altre, Sez. IV, 15 novembre 2004, n. 7412) che, ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il diritto di accesso ai documenti amministrativi è riconosciuto, al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale, a "chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti"; si tratta di un requisito di ordine sostanziale, che deve riconoscersi alla base della pretesa e che richiede un'indagine apposita da parte del giudice, non essendo dubbio che tale interesse abbia una dimensione autonoma rispetto a quello che viene fatto valere in giudizio per ottenere "il bene della vita", ma, pur se autonomo dall'interesse a ricorrere finale, esso è nondimeno capace di qualificare autonomamente la posizione soggettiva che coincide col diritto di accesso (cfr., in termini, la decisione della Sezione IV n. 5291 del 6 ottobre 2001).

Ciò comporta che il diritto di accesso è sempre fondato sull'interesse sostanziale collegato ad una specifica situazione soggettiva giuridicamente rilevante e che esso è strumentale ad acquisire la conoscenza necessaria a valutare la portata lesiva di atti o comportamenti; mentre va da tutto ciò escluso che il diritto medesimo garantisca un potere esplorativo di vigilanza da esercitare attraverso il diritto all'acquisizione conoscitiva di atti o documenti, al fine di stabilire se l'esercizio dell'attività amministrativa possa ritenersi svolto secondo i canoni di trasparenza; ciò in quanto l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi è destinato alla comparazione con altri interessi rilevanti, fra cui quello dell'Amministrazione a non subire eccessivi intralci nella propria attività gestoria, garantita anche a livello costituzionale; in altre parole, la disciplina sull'accesso tutela solo l'interesse alla conoscenza e non l'interesse ad effettuare un controllo sull'amministrazione, allo scopo di verificare eventuali e non ancora definite forme di lesione della sfera dei privati (cfr. Sezione V, n. 5636 del 25 settembre 2006).

Movendo da tali principi, deve ritenersi, in definitiva, che correttamente il TAR abbia escluso che, nella specie, l'interesse fatto valere dall'associazione ricorrente fosse assistito da una valida posizione legittimante l'azione intrapresa con la richiesta di accesso, dal momento che era stata avanzata una domanda volta ad acquisire non atti o documenti determinati o agevolmente determinabili, riferiti o riferibili a specifiche fattispecie correlate o correlabili agli interessi alla salute e sicurezza del traffico aereo, della relativa utenza e del personale di volo, perseguiti dall'originaria ricorrente, bensì una indefinita congerie di atti riguardanti, in termini generalizzati ed indistinti (e neppure con riguardo ad un'impresa singola), tutta l'attività ispettiva svolta dalle amministrazioni intimiate in un ampio lasso temporale (un intero anno solare).
Dunque, la non accoglibilità della domanda di accesso per contrasto con la disciplina normativa dianzi richiamata.

5) – Per tali motivi l'appello in epigrafe appare infondato e, per l'effetto, deve essere respinto.

Le spese del grado possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge l'appello in epigrafe.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 20 marzo 2007 con l'intervento dei sigg.ri:
:

Presidente
CLAUDIO VARRONE

Consigliere
PAOLO BUONVINO

Segretario
GLAUCO SIMONINI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il 11/05/2007
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione
MARIA RITA OLIVA