

Pubblicato il 12/02/2020

N. 01902/2020 REG.PROV.COLL.
N. 12528/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12528 del 2019, proposto da **Società** (omissis), **in** persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Pazzaglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio **in** Roma, largo Amilcare Ponchielli, 6;

contro

(omissis), **in** persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Cardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio **in** Roma, viale Bruno Buozzi, 51;

Regione Lazio, **in** persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Rosa Maria Privitera, domiciliataria ex lege **in** Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

nei confronti

(omissis), **in** persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Bruno Bitetti, Sarah Fionchetti, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Bruno Bitetti **in** Roma, via Ovidio 32;

per l'annullamento del rigetto opposto dal (omissis) all'istanza di accesso presentata dalla ricorrente il 26/08/2019; del silenzio rigetto serbato dalla Regione Lazio sulla medesima istanza; e per la condanna delle resistenti all'ostensione dei documenti stessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione **in** giudizio di (omissis) e di Regione Lazio e di (omissis);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2020 la dott.ssa Lucia Gizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato, la **Società** (omissis) (d'ora avanti Sit) ha impugnato, per violazione di legge ed eccesso di potere, il rigetto opposto dalla (omissis) sull'istanza di accesso dalla stessa presentata il 26.8.2019 e il silenzio rigetto serbato dalla Regione Lazio sulla medesima istanza. Parte ricorrente chiedeva altresì che le resistenti venissero condannate all'ostensione dei documenti richiesti.

La **società** ricorrente ha premesso di essere un'impresa esercente servizi di trasporto di persone mediante autobus e di partecipare, **in** tale veste, alle gare pubbliche per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico rientranti nella rete dei servizi minimi essenziali. (omissis), invece, è una **società in house** della Regione Lazio, che esercita il servizio di trasporto di competenza regionale **in** forza del contratto di servizi stipulato tra le parti e che, **in** parte, sub affida a terzi, tra cui l'(omissis), che è una **società** consortile costituita con la (omissis). Con avviso pubblico dell'11.8.2017, ha proseguito la ricorrente, (omissis) ha reso nota la propria intenzione di cedere a terzi l'intera partecipazione societaria detenuta **in** (omissis) prevedendo, nel contempo, che "I chilometri che

41/31/2020 (omissis) ha avuto **in** affidamento da contratto di servizi con la Regione Lazio e che sono stati sub affidati ad (omissis) (...) continueranno ad essere sub affidati da (omissis) ad (omissis) fino alla scadenza naturale della concessione a (omissis), prevista al 31.12.2021". Di conseguenza, la Sit ha impugnato questo avviso pubblico, lamentando che (omissis) stava **in** realtà procedendo all'affidamento ex novo e senza gara ad (omissis) dei servizi di trasporto ricevuti **in** concessione dalla Regione. Quest giudizio si è concluso con una sentenza di inammissibilità, **in** parte per difetto di giurisdizione per ciò che riguardava l'impugnazione della scelta di (omissis) di dismettere le quote, e **in** parte per difetto di interesse per ciò che riguardava l'affidamento senza gara posto che la procedura di dismissione delle quote era andata deserta (cfr. sentenza Tar Lazio sez. I quater n. 3462 del

28.3.2018).

Ciò premesso, il 26.8.2019, la ricorrente ha presentato alla Regione Lazio e a (omissis) un'istanza di accesso ai "seguenti atti e documenti: "1) copia autorizzazione della Direzione Trasporti della Regione Lazio di cui all'art. 23 della l.r. Lazio n. 30/1998 e all'art. 7 del contratto di servizio tra (omissis) e la Regione Lazio per il sub-affidamento di quote del servizio di trasporto affidato a

(omissis); 2) copia del contratto sottoscritto da (omissis) con (omissis) avente ad oggetto il subaffidamento delle percorrenze di trasporto pubblico locale pari a km/anno 318.000, facenti parte del contratto di servizio tra (omissis) e la Regione Lazio; 3) copia delle fatture emesse da (omissis) nei confronti di (omissis) aventi ad oggetto l'esercizio del servizio **in** subaffidamento di cui al punto 2; 4) ogni altro atto relativo al sub affidamento di quote del servizio di trasporto di (omissis) ad (omissis)". Quanto all'interesse giuridicamente rilevante - ha precisato la ricorrente - "si rappresenta che la scrivente, impresa di trasporto e già parte del giudizio dinnanzi al Tar del Lazio n.r.g. 9678/2017 nei confronti di (omissis) e (omissis) per l'annullamento degli atti della procedura di cessione delle quote sociali, ha l'esigenza di ottenere l'ostensione degli atti per la tutela, anche **in** giudizio, dei

propri interessi con particolare riferimento, tra le altre, all'eventuale affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale affidati a (omissis)".

Tuttavia, il 3.9.2019 (omissis) ha negato l'accesso per difetto di interesse e la Regione Lazio non ha risposto.

Si sono costituite **in** giudizio la (omissis), l'(omissis) e la Regione Lazio, insistendo per l'inammissibilità del ricorso, stante l'assenza di un interesse attuale e concreto all'accesso da parte di Sit e la genericità dell'istanza. Nel merito hanno concluso per l'infondatezza del ricorso.

Alla camera di consiglio del 4.2.2020, previo deposito di memorie difensive e discussione orale, la causa è stata trattenuta **in** decisione.

2. Il ricorso è fondato e, pertanto, va accolto.

Oggetto di gravame è il diniego, rispettivamente espresso e tacito, serbato dalla (omissis) e dalla Regione Lazio sull'istanza di accesso presentata il 26.8.2019 dalla Sit. Questa istanza riguarda i "seguenti atti e documenti: "1) copia autorizzazione della Direzione Trasporti della Regione Lazio di cui all'art. 23 della l.r. Lazio n. 30/1998 e all'art. 7 del contratto di servizio tra (omissis) e la Regione Lazio per il sub-affidamento di quote del servizio di trasporto affidato a (omissis); 2) copia del contratto sottoscritto da (omissis) con (omissis). avente ad oggetto il subaffidamento delle percorrenze di trasporto pubblico locale pari a km/anno 318.000, facenti parte del contratto di servizio tra (omissis) e la Regione Lazio; 3) copia delle fatture emesse da (omissis) nei confronti di (omissis) aventi ad oggetto l'esercizio del servizio **in** subaffidamento di cui al punto 2; 4) ogni altro atto relativo al sub affidamento di quote del servizio di trasporto di (omissis) ad (omissis)". Osserva, innanzitutto, il Collegio che l'istanza **in** esame indica, **in** modo sufficientemente specifico, i documenti di cui si chiede l'ostensione, così come delimitati **in** sede di discussione: si tratta di atti afferenti al sub affidamento che la (omissis) – **società in house** della Regione Lazio, che esercita il servizio di trasporto di competenza regionale **in** forza del contratto di servizi con essa stipulato – è, **in** virtù di detto contratto, legittimata a fare **in** favore di soggetti terzi operanti nel settore dei traposti. Al fine di delimitare l'istanza di accesso, la

Sit ha richiesto documenti afferenti al solo sub affidamento **in** favore della (omissis).

Inoltre, **in** sede di discussione orale, la **società** ricorrente ha delimitato ulteriormente la propria istanza di ostensione, facendo presente che, a seguito delle memorie difensive di parte resistente, ha appreso che non sussiste alcuna atto autorizzatorio della Regione Lazio per il sub-affidamento a (omissis) del servizio di trasporto affidato a (omissis) e nessun contratto tra (omissis) e (omissis). Di conseguenza, ha insistito per l'accesso alle sole fatture emesse da (omissis) nei confronti di (omissis), aventi ad oggetto l'esercizio del servizio di trasporto relativo alla tratta Roma-Ciampino, successive alla fuoriuscita di (omissis) dalla compagine sociale di (omissis).

In secondo luogo, osserva il Collegio che la **società** ricorrente ha motivato l'istanza ostensiva, facendo riferimento alla circostanza di essere un'"impresa di trasporto e già parte del giudizio dinnanzi al Tar del Lazio n.r.g. 9678/2017 nei confronti di (omissis) e (omissis) per l'annullamento degli atti della procedura di cessione delle quote sociali" e di avere "l'esigenza di ottenere l'ostensione degli atti per la tutela, anche **in** giudizio, dei propri interessi con particolare riferimento, tra le altre, all'eventuale affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale affidati a (omissis)".

Ad avviso di (omissis), l'essere un'impresa di trasporto che opera nella Regione Lazio non sarebbe sufficiente a sostenere l'interesse all'accesso a documenti afferenti l'affidamento del servizio di trasporto da una **società** concessionaria della Regione a un soggetto terzo. Inoltre il giudizio cui si riferisce la ricorrente si è concluso con sentenza, dichiarativa dell'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, passata **in** giudicato. **In** sostanza, l'interesse difensivo azionato dalla Sit sarebbe quello già azionato **in** giudizio e concluso con la sentenza n. 3462 del 2018 di questo Tribunale.

Ad avviso di (omissis), poi, gli atti e i documenti richiesti originano da fatti risalenti al 2004, ossia al contratto di servizio tra Regione Lazio e (omissis) e al successivo sub affidamento ad (omissis) di una parte della gestione di quel servizio. La Sit non avrebbe impugnato né la delibera

affidamento del servizio di trasporto regionale a (omissis) né il contratto di servizio che, da un lato, fissava la durata dell'affidamento sino al 2021, dall'altro, dava la possibilità a (omissis) di sub affidare a terzi. Di conseguenza, non vi sarebbe alcun interesse difensivo all'ostensione degli atti e documenti richiesti. **In** proposito, ricorda il Collegio che l'art. 22, comma 2, della legge n. 241 del 1990 conferisce al diritto di accesso, attese le sue finalità di pubblico interesse, valore di principio generale dell'attività amministrativa, al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza. Ai fini dell'accesso agli atti, il soggetto richiedente deve poter vantare un interesse che, oltre ad essere serio e non emulativo, rivesta carattere personale e concreto, ossia sia ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico rapporto.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale, infatti, consente agli amministrati di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere i loro interessi giuridici, con la conseguenza che il diritto stesso può essere esercitato **in** connessione ad un interesse giuridicamente rilevante, anche se non sia ancora attuale un giudizio nel corso del quale debbano essere utilizzati gli atti così acquisiti (Tar Lazio, n. 1029 del 2019).

Ugualmente, l'avvenuto decorso del termine per impugnare gli atti della procedura non incide sull'attualità dell'interesse all'accesso (Cons. Stato, n. 5781 del 2019; Tar Napoli, n. 2449 del 2019).

Mediante la tutela giurisdizionale del diritto di accesso, insomma, sono assicurate all'amministrato trasparenza ed imparzialità, indipendentemente dalla lesione, **in** concreto, da parte della PA, di una determinata posizione di diritto soggettivo o interesse legittimo, facente capo alla sua sfera giuridica.

Ciò perché l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi assurge a bene della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l'attività amministrativa, eventualmente **in** modo lesivo.

La situazione giuridicamente rilevante disciplinata dalla legge n. 241 e per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, infatti, è nozione diversa e più ampia

rispetto all'interesse all'impugnativa e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile **in** termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo (Tar Milano, n. 74 del 2019).

Di conseguenza, non spetta all'amministrazione che detiene il documento valutare le modalità di tutela dell'interesse del richiedente e negare l'accesso per il caso **in** cui ritenga talune di esse non più praticabili: è solo del privato richiedente, una volta ottenuto il documento, la decisione sui rimedi giurisdizionali da attivare ove ritenga lesa la sua situazione giuridica soggettiva e, se per taluni di essi (o per quelli unicamente esperibili), siano già spirati i termini di decadenza (o, eventualmente, di prescrizione), l'eventuale pronuncia di inammissibilità non può, certo, essere anticipata dall'amministrazione destinataria della richiesta di accesso allo scopo di negare l'ostensione del documento.

Nel caso di specie, da un lato, non assume rilievo il giudizio concluso con la sentenza n. 3462 del 2018 di questo Tribunale, che ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Sit avverso l'avviso pubblico con cui (omissis) aveva manifestato l'intenzione di cedere la propria quota di partecipazione **in** (omissis). La successiva istanza di ostensione, infatti, riguarda gli atti e i documenti relativi al sub affidamento del servizio di trasporto regionale da (omissis) ad (omissis) e non già la dismissione della partecipazione sociale della prima nella seconda. D'altro lato, non assume rilievo, per le ragioni sopra indicate, la circostanza che Sit non ha impugnato, né potrebbe **in** futuro impugnare, la delibera regionale n. 507 del 2011 di affidamento del servizio di trasporto regionale a (omissis) e il contratto di servizio stipulato con la Regione che gli concedeva la possibilità di sub affidare parte del servizio a terzi. La Sit ha dimostrato la propria legittimazione all'accesso dei documenti richiesti, afferenti tutti al sub affidamento da (omissis) ad (omissis) del servizio di trasporto pubblico che la prima svolge per conto della Regione Lazio. Infatti, essendo un'impresa esercente servizi di trasporto di persone mediante autobus nel territorio regionale, potenzialmente concorrente sia con (omissis) sia con (omissis), ha

indubbio interesse alla conoscenza dei atti relativi all'affidamento del servizio di trasporto dalla prima alla seconda.

Gli atti oggetto di istanza di accesso sono idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei confronti della Sit, indipendentemente dalla lesione di una sua posizione giuridica: ciò, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante all'impugnativa dell'atto, è sufficiente a legittimare l'accesso.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso va accolto, limitatamente alla (omissis), essendo stata limitata la domanda di accesso, **in** sede di discussione orale, alle fatture emesse nei suoi confronti dalla (omissis), che non sono nella disponibilità della Regione Lazio.

(omissis) va, pertanto, condannata all'ostensione dei documenti richiesti da Sit con l'istanza del 26.8.2019, come delimitata **in** sede di discussione orale, ossia limitatamente alle fatture emesse da (omissis) nei confronti di (omissis), aventi ad oggetto l'esercizio del servizio di trasporto relativo alla tratta Roma-Ciampino, successive alla fuoriuscita di (omissis) dalla compagine sociale di (omissis), entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione **in** via amministrativa, o dalla notifica se precedente, della presente sentenza.

Attesa la peculiarità della fattispecie possono, però, compensarsi le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come **in** epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, condanna (omissis) all'ostensione dei documenti indicati **in** motivazione, entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione **in** via amministrativa, o dalla notifica se precedente, della presente sentenza.

Spese compensate.

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

Così deciso **in** Roma nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Lucia Gizzi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Lucia Gizzi

IL PRESIDENTE
Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO