



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 Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 2870 del 2024, proposto da Ministero della Cultura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

**contro**

TAM - Tirreno Azienda Mobilità s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Migliarotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**nei confronti**

Angelino s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**per la riforma**

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Sezione Quarta) n. 02153/2024, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di TAM - Tirreno Azienda Mobilità s.r.l., nonché l'appello incidentale proposto da Angelino s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 ottobre 2024 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Migliarotti e Lentini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1. Il 3 ottobre 2023 la TAM - Tirreno Azienda Mobilità s.r.l. avanzava alla Reggia di Caserta istanza d'accesso civico generalizzato per ottenere: (i) tutti gli atti redatti dalla stazione appaltante dalla data di sottoscrizione del contratto fino alla data dell'istanza; (ii) tutte le comunicazioni intercorse fra l'amministrazione e l'aggiudicatario dalla sottoscrizione del contratto sino all'istanza; (iii) tutte le informazioni inerenti ai controlli posti in essere dall'amministrazione a seguito delle verifiche sulle modalità di esecuzione del servizio da parte dell'aggiudicatario, nonché i consequenziali provvedimenti adottati, il tutto in relazione all'affidamento in concessione del servizio di trasporto mediante autoveicoli elettrici, omologati con conducenti, all'interno del complesso Vanvitelliano-Reggia di Caserta, aggiudicato mediante gara cui la stessa ricorrente aveva partecipato, classificandosi al secondo posto in graduatoria.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza del Ministero della Cultura e della controinteressata Angelino s.p.a., aggiudicatario del suddetto affidamento, qualificava l'azione in termini di azione avverso il silenzio e la accoglienza.

Riteneva il giudice di primo grado, per quanto di rilievo, che ben potesse l'operatore economico interessato spiegare accesso civico generalizzato nei termini suindicati, né a ciò ostava l'attivabilità nella specie, a fronte dell'interesse personale della TAM, del meccanismo dell'accesso documentale, stante appunto il portato generalizzato dell'accesso civico e la sussistenza di un interesse (altrettanto generale) ad avere contezza della fase esecutiva di un contratto rilevante quale quello per la gestione del trasporto all'interno della Reggia di Caserta, né avendo del resto l'amministrazione addotto limiti all'accesso civico giustificati *ex art. 5-bis* d.lgs. n. 33 del 2013.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello il Ministero della Cultura deducendo la violazione dell'art. 5 d.lgs. n. 33 del 2013; inammissibilità dell'accesso civico generalizzato per il perseguimento di finalità personale.

4. Interpone appello incidentale la Angelino, deducendo a sua volta:

I) *error in iudicando; error in procedendo*; violazione di legge (artt. 5 e 5-bis d.lgs. n. 33 del 2013; artt. 22 ss. l. n. 241 del 1990);

II) *error in iudicando; error in procedendo*; violazione di legge (artt. 5 e 5-bis d.lgs. n. 33 del 2013; artt. 22 ss. l. n. 241 del 1990) sotto altro profilo.

5. Resiste ad entrambi gli appelli la TAM, chiedendone la reiezione.

6. Alla camera di consiglio del 3 ottobre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

**DIRITTO**

1. Con l'unico motivo di gravame sollevato, l'appellante principale si duole dell'accoglimento del ricorso di primo grado deducendo come in realtà la ricorrente avesse avanzato la richiesta d'accesso civico per un interesse personale (quale concorrente in graduatoria, al fine di procurare la risoluzione in danno dell'affidamento), non già generalizzato, qual è quello proprio dell'accesso civico; ciò in continuità con le precedenti diffide e istanza d'accesso proposte, aventi espressamente tale finalità.

In tale prospettiva, il Tar avrebbe trasformato l'accesso civico generalizzato in un "inutile doppione" di quello documentale, legittimandone un uso distorto, mentre tale forma di accesso non può essere piegata a interessi egoistici e personali dell'istante.

1.1. Col primo motivo dell'appello incidentale la Angelino deduce che il ricorso di primo grado era inammissibile, in quanto i medesimi documenti domandati dalla TAM erano stati già richiesti giusta istanza del primo agosto 2023, respinta dall'amministrazione giusta nota del 31 agosto 2023, non impugnata dall'interessata.

1.2. Col secondo motivo, l'appellante incidentale formula censure sostanzialmente analoghe a quelle sollevate dall'appellante principale, incentrate sull'inutilizzabilità dell'accesso civico generalizzato per bisogni conoscitivi personali e sul portato "egoistico" dell'istanza avanzata dalla TAM.

1.3. I motivi, che vanno esaminati congiuntamente per connessione, non sono condivisibili.

1.3.1. Occorre premettere che l'istanza d'accesso del 3 ottobre 2023 è espressamente qualificata dall'interessata quale "*Istanza di accesso civico generalizzato ai sensi del d.lgs. 33/2013*", e invoca l'esercizio delle "*forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*", tenuto conto che "*i documenti, i dati e le informazioni alle quali si chiede di accedere non intercettano alcuna delle eccezioni di cui all'art. 5-bis del d. lgs. 33/2013*".

Alla luce di ciò, pur a fronte della precedente narrativa presente nell'istanza, la stessa risulta chiaramente e univocamente volta all'esercizio dell'accesso civico generalizzato.

1.3.2. Tanto premesso, va osservato che l'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato ha chiarito come l'espressa qualificazione dell'istanza d'accesso da parte dell'interessato sia vincolante, tanto per l'amministrazione, quanto per il giudice, e imponga di esaminare la detta istanza nei corrispondenti termini (Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10, spec. par. 11 ss.; analogamente cfr., *inter multis*, Cons. Stato, V, 24 gennaio 2024, n. 887; 7 febbraio 2022, n. 851).

Al riguardo, l'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013 prevede che "*Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis*".

Il successivo comma 3 stabilisce che "*L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. [...]*".

Si tratta, come chiarito dalla giurisprudenza, di una forma d'accesso che "*si traduce nel diritto della persona a ricercare informazioni, quale diritto che consente la partecipazione al dibattito pubblico e di conoscere i dati e le decisioni delle amministrazioni al fine di rendere possibile quel controllo 'democratico' che l'istituto intendere perseguire*"; di qui il suo portato "generalizzato", per effetto del quale "*non occorre verificare, così come per l'accesso documentale, la legittimazione dell'accedente, né è necessario che la richiesta di accesso sia supportata da idonea motivazione*" (Cons. Stato IV, 2 febbraio 2024, n. 1117).

Tanto premesso, il fatto che, nella specie, la TAM fosse portatrice anche di un interesse diretto e qualificato alla documentazione, nella veste di concorrente seconda classificata in graduatoria, non vale a pregiudicarne la possibilità di esercitare un diritto riconosciuto a "*chiunque*" (art. 5, comma 2, cit.), e che "*non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente*" (art. 5, comma 3, cit.; cfr., al riguardo, Cons. Stato, V, 29 aprile 2024, n. 3905; IV, 18 gennaio 2023, n. 621, ove si pone in risalto che "*non si può respingere un'istanza ostensiva civica generalizzata per il fatto che il richiedente ha anche un interesse personale alla conoscenza*"; cfr. peraltro anche Id., III, 25 gennaio 2022, n. 495, in cui si afferma, trattando dell'accesso civico generalizzato, che "*Se esiste [...] l'interesse ad una conoscenza diffusa dei cittadini nell'esecuzione dei contratti pubblici, volta a sollecitare penetranti controlli da parte delle autorità preposte a prevenire e a sanzionare l'inefficienza, la corruzione o fenomeni di cattiva amministrazione e l'adempimento delle prestazioni dell'appaltatore deve rispecchiare l'esito di un corretto confronto in sede di gara, a maggior ragione gli operatori economici, che abbiano partecipato alla gara, sono interessati a conoscere illegittimità o inadempimenti manifestatisi dalla fase di approvazione del contratto sino alla sua completa esecuzione, non solo per far valere vizi originari dell'offerta nel giudizio promosso contro l'aggiudicazione (Cons. St., sez. V, 25 febbraio 2009, n. 1115), ma anche con riferimento alla sua esecuzione, per potere, una volta risolto il rapporto con l'aggiudicatario, subentrare nel contratto od ottenere la riedizione della gara con chance di aggiudicarsela*").

In tale prospettiva, il riferimento nella norma allo "*scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*" (art. 5, comma 2, cit.), che esprimere la *ratio* e il fondamento della disciplina, non richiede anche una verifica *in concreto* in ordine all'interesse effettivo e specifico sotteso all'istanza (prova ne è, appunto, che l'istanza "*non richiede motivazione*": art. 5, comma 3, cit.), né comunque vale a escludere di per sé la legittimazione all'accesso per il fatto che l'istante sia titolare di un interesse personale.

Sempre nei medesimi termini, è ben possibile del resto proporre un'istanza "duplicata" o "integrata", con cui si voglia esercitare l'accesso ad entrambi i titoli; e, anzi, in tale modo va intesa l'istanza - con obbligo d'esame per l'amministrazione sotto entrambi i profili - nel caso in cui la stessa non risulti specificamente qualificata dall'interessato (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 10 del 2020, cit., ove si pone in risalto, tra l'altro, che "*A fronte di una istanza [...] che non fa riferimento in modo specifico e circostanziato alla disciplina dell'accesso procedimentale o a quella dell'accesso civico generalizzato e non ha inteso ricondurre o limitare l'interesse ostensivo all'una o all'altra disciplina, ma si muove sull'incerto crinale tra l'uno e l'altro, la pubblica amministrazione ha il dovere di rispondere, in modo motivato, sulla sussistenza o meno dei presupposti per riconoscere i presupposti dell'una e dell'altra forma di accesso [...]*"; con la precisazione che "*l'interesse e i motivi rappresentati, indistintamente ed eventualmente, al fine di sostenere l'esistenza di un interesse uti singulus, ai fini dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, ben possono essere considerati dalla pubblica amministrazione per valutare l'esistenza dei presupposti atti a riconoscere l'accesso generalizzato uti civis, quantomeno per il limitato profilo [...] del c.d. public interest test*", a tali specifici fini e in tale prospettiva di bilanciamento rilevando l'interesse azionato nell'ambito dell'accesso civico generalizzato).

Alla luce di ciò, la sussistenza (e il precedente perseguimento) di un qualificato e diretto interesse ostensivo, rilevante ai sensi dell'art. 22 l. n. 241 del 1990, non può valere dunque a precludere di per sé l'esercizio dell'accesso civico generalizzato.

Per le stesse ragioni, anche la precedente istanza d'accesso e relativo parziale rigetto - al di là dell'oggetto non pienamente sovrapponibile fra la stessa istanza e quella qui in esame - non assumono diretto rilievo, né producono effetti preclusivi, appunto perché diverso è il titolo d'accesso qui fatto valere, e dunque l'istanza in sé considerata (cfr., al riguardo, Cons. Stato, III, 3 novembre 2022, n. 9567).

In tale contesto, è chiaro del resto come la fase di esecuzione di un contratto pubblico ben rientri di suo nel perimetro applicativo dell'accesso civico generalizzato, e possa dunque essere conosciuta per mezzo di tale strumento (ancora Cons. Stato, Ad. plen., n. 10 del 2020, cit.); né d'altra parte, nel caso di specie, l'amministrazione o la controinteressata hanno addotto ragioni ostantive all'accesso ai sensi dell'art. 5-bis d.lgs. n. 33 del 2013, in relazione agli "*interessi-limite, pubblici e privati, previsti da tale disposizione, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza*" (Cons. Stato, Ad. plen., n. 10 del 2020, cit.).

Di qui l'assenza di preclusioni all'accesso spiegato dalla TAM e l'infondatezza delle censure complessivamente sollevate dagli appellanti.

2. In conclusione, per le suesposte ragioni, entrambi gli appelli vanno respinti.

2.1. La peculiarità della fattispecie e la complessità di alcune delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li respinge;

Compensa integralmente le spese di lite fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente  
Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Alberto Urso**

**IL PRESIDENTE**

**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

IL SEGRETARIO