

**N. 04644/2015REG.PROV.COLL.**

**N. 02464/2015 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2464 del 2015, proposto da:  
Codacons, rappresentato e difeso dagli avv. Carlo Rienzi, Gino Giuliano, con  
domicilio eletto presso Ufficio Legale Nazionale Codacons in Roma, viale  
Giuseppe Mazzini n.73;

***contro***

Expo 2015 Spa;

***nei confronti di***

Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso per legge  
dall'Avvocatura gen. dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;  
Illy Caffè, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Cannata, Cinzia Angelico, con  
domicilio eletto presso Mario Cannata in Roma, Via della Mercede, 11;  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Autorità per la Vigilanza Sui  
Contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture, Coca Cola Services S A;

***per la riforma***

della sentenza breve del T.A.R. LOMBARDIA - MILANO: SEZIONE IV n. 03027/2014, resa tra le parti, concernente accesso agli atti relativi alle procedure di selezione di partner e sponsor per Expo 2015 - risarcimento danni.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Illy Caffè;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2015 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Gino Giuliano e Silvio Raho su delega dell'avvocato Mario Cannata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con l'appello in esame, il Codacons impugna la sentenza 11 dicembre 2014 n. 3027, con la quale il TAR per la Lombardia, sez. IV, ha respinto il ricorso proposto avverso il rigetto, da parte di Expo 2015 s.p.a., dell'istanza di accesso presentata al fine di prendere visione ed estrarre copia dei documenti afferenti le procedure per la selezione dei partner e degli sponsor di Expo 2015.

Il diniego di accesso è motivato poiché non sarebbe sussistente in capo all'associazione Codacons un interesse diretto, concreto ed attuale alla ostensione di quanto richiesto.

La sentenza impugnata – effettuata una comparazione e distinzione tra diritto di accesso ex l. n. 241/1990 ed accesso civico, di cui al d. lgs. n. 33/2013 - afferma, in particolare:

- non può individuarsi “un interesse concreto, diretto ed attuale del ricorrente, in quanto soggetto giuridico portatore di interessi collettivi, alla conoscenza degli atti

cui si riferisce la pretesa, atteso che l'eventuale pendenza di indagini penali integra un dato neutro rispetto al pregiudizio di interessi effettivamente riferibili a Codacons o ai consumatori, quale categoria rappresentata”;

- non viene evidenziato dal ricorrente “un concreto collegamento tra i documenti di cui è chiesto l'accesso e gli interessi di cui è portatore”.

Avverso tale decisione, vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a) illogicità della sentenza nella parte in cui a) non ritiene sussistente l'interesse diretto, concreto ed attuale dell'istante, nonché nella parte in cui b) ritiene che il ricorrente avrebbe fondato l'interesse dedotto a sostegno della richiesta di accesso sul “particolare contesto giudiziario che si è venuto a creare attorno all'evento Expo 2015”, affermando quindi che “tale circostanza non varrebbe ad individuare un interesse concreto, diretto ed attuale del ricorrente”; ciò in quanto, avendo Expo 2015 avviato le procedure per la scelta dei soggetti con i quali stipulare contratti di partnership e sponsorship, in ciò “si radica l'interesse diretto, concreto ed attuale del Codacons a conoscere i criteri e gli atti attraverso cui i partner e sponsor sono stati individuati dalla società Expo, posto che gli effetti di tale scelta . attesi i rilevanti effetti sul mercato in termini di diffusione tra il pubblico – si riverberano direttamente in capo a consumatori e utenti”;

b) difetto di motivazione nella parte in cui la sentenza ritiene che l'individuazione degli atti cui si riferisce la pretesa sarebbe connotata da genericità, ritenuta di per sé sufficiente ad recludere la fondatezza della pretesa stessa; ciò in quanto “venivano puntualmente individuati gli atti di cui si pretendeva l'ostensione, riferibili alle procedure di RFP (requests for proposal) avviate ed aggiudicate.

Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché la società Illy caffè s.p.a., che hanno entrambi concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

All'udienza di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

## DIRITTO

2. L'appello è infondato e deve essere, pertanto, respinto.

Al fine della decisione sull'appello, giova ricordare quanto affermato dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la decisione 24 aprile 2012 n. 7, nella quale, tra l'altro (e proprio con riferimento al Codacons) si afferma:

- “la disposizione di cui all'art.22, comma 1, della legge n.241 del 1990, pur riconoscendo il diritto di accesso a "chiunque vi abbia interesse" non ha tuttavia introdotto alcun tipo di azione popolare diretta a consentire una sorta di controllo generalizzato sulla Amministrazione, tant'è che ha contestualmente definito siffatto interesse come finalizzato alla “tutela” di "situazioni giuridicamente rilevanti";

- “l'interesse che legittima la richiesta di accesso, oltre ad essere serio e non emulativo, deve essere “personale e concreto”, ossia ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico nesso: in sostanza occorre che il richiedente intenda difendere una situazione di cui è portatore, qualificata dall'ordinamento come meritevole di tutela, non essendo sufficiente il generico e indistinto interesse di ogni cittadino alla legalità o al buon andamento della attività amministrativa . . . Da questo indirizzo interpretativo la giurisprudenza del Consiglio di Stato non si è mai discostata (Sez. VI, 23 novembre 2000, n. 5930; Sez. IV, 6 ottobre 2001 n. 5291; Sez. VI, 22 ottobre 2002 n. 5818; Sez.. V, 16 gennaio 2005 n. 127; Sez. IV, 24 febbraio 2005, n. 658; Sez. VI, 10 febbraio 2006 n. 555; Sez. VI, 1 febbraio 2007 n. 416)”;

- “essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata non è condizione sufficiente perché l'interesse rivendicato possa considerarsi “diretto, concreto e attuale”, essendo anche necessario che la documentazione cui si chiede di accedere sia collegata a quella posizione sostanziale, impedendone o ostacolandone il soddisfacimento”.

Tali principi, dai quali il Collegio non ha ragione di discostarsi, sono dalla

pronuncia citata ritenuti applicabili anche alle associazioni quali il Codacons.

E ciò pur considerando che l'art. 26 l. 7 dicembre 2000 n. 383 riconosce alle associazioni di promozione sociale il diritto di accesso ai documenti amministrativi, ex art. 22 ss. l. n. 241/1990, precisando in particolare (co. 2) che “Ai fini di cui al comma 1, sono considerate situazioni giuridicamente rilevanti quelle attinenti al perseguimento degli scopi statutari delle associazioni di promozione sociale.”.

Come, in particolare, affermato dalla giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 10 febbraio 2006 n. 555) “alle associazioni a tutela dei consumatori, quale è il Codacons, l'ordinamento non riconosce un diritto di accesso diverso da quello attribuito in generale dalla l. n. 241/1990 (ex plurimis, v. C. Stato, sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283)”

Inoltre, “la domanda di accesso 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 (C. Stato, sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283)”

Si è, dunque, affermato 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 pervengono ai consumatori e utenti di pubblici servizi (Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2283); tuttavia, anche alle associazioni di tutela dei consumatori si applica l'art. 22, l. n. 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 (C. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5291).

Come ha affermato questo Consiglio di Stato (sez. VI, n. 555/2006 cit.), nemmeno la legge a tutela dei consumatori attribuisce alle associazioni degli stessi 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.

Il diritto di accesso, dunque, 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 del servizio e non collegati alla prestazione dei servizi all'utenza, 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.

3, Alla luce dei principi enunciati, il Collegio ritiene infondato il primo motivo di appello, posto che, nel caso di specie, gli atti cui il Codacons ha richiesto di accedere, pur se indicati e dunque concretamente individuabili, non sono ex se tali da denotare un collegamento con gli interessi dei quali l'associazione è portatrice.

Tali atti, infatti, più specificamente, attengono a singole procedure di scelta di uno o più contraenti con un soggetto pubblico, e, dunque, non tali da rappresentare, in via immediata e diretta, una tutela dei più ampi interessi dei consumatori e,

comunque, di quegli interessi dei quali l'associazione richiedente è portatrice.

Il collegamento che l'associazione appellante individua tra “settori nei quali le procedure di RFP sono state avviate” e “specifici settori nei quali si estrinseca l'attività dell'associazione” (pp. 5 ss. appello), appare generico e limitato meramente ad una coincidenza nominalistica tra campo di attività amministrativa entro il quale singole procedure si collocano e settori indicati come generali ambiti di azione dell'associazione.

In definitiva, tale “collegamento” se, per un verso, non dimostra l'afferenza delle procedure avviate con gli interessi dei consumatori cui si intende approntare tutela (e ciò anche per la specificità delle procedure a fronte della ampiezza e sovraindividualità degli interessi dei quali l'associazione è ente esponenziale), per altro verso denota proprio profili di un non ammissibile controllo generalizzato sulla attività amministrativa, estraneo, per le ragioni innanzi esposte, all'ambito di esercitabilità del diritto di accesso.

Per le ragioni esposte, il primo motivo di appello deve essere rigettato, il che comporta – stante il carattere assorbente di tale pronuncia - il difetto di interesse alla pronuncia sul secondo motivo.

Stante la natura delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello proposto da Codacons (n. 2464/2015 r.g.), lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Russo, Presidente FF  
Sandro Aureli, Consigliere  
Andrea Migliozzi, Consigliere  
Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore  
Giulio Veltri, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/10/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)