

N. 01306/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00691/2015 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 Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 691 del 2015, proposto da:
Alitalia - Società Aerea Italiana Spa, rappresentata e difesa dagli avv.
Stefano Parlatore, Filippo Pacciani, Silvia Cossu, con domicilio eletto
presso Andrea Giuman in Venezia, Santa Croce N. 466/G;

contro

Aeroporto Valerio Catullo di Verona Spa, rappresentato e difeso
dagli avv. Andrea Zoppini, Giorgio Vercillo, con domicilio eletto
presso Pierluigi Vedova in Venezia-Mestre, Via Miranese, 3;

nei confronti di

Ryanair Limited, rappresentata e difesa dagli avv. Matteo Castioni,
Francesco Piron, Rosaria Arancio, Emiliano Bandarin Troi, con
domicilio eletto presso Matteo Castioni in Verona, Giuseppe
Garibaldi, 9;

Airport Marketing Services Limited;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 700 del 13 aprile 2015 di rigetto dell'istanza di accesso agli atti presentata in data 18 marzo 2015, di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali; nonché per l'accertamento e la declaratoria del diritto di accesso e l'emanazione dell'ordine di esibizione dei documenti ex art. 116, comma 4, CPA

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca Spa e di Ryanair Limited;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2015 il dott. Alessio Falferi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Alitalia –Società Aerea Italiana S.p.A. (di seguito solo Alitalia) esponeva di aver appreso da fonti giornalistiche che Aeroporto Valerio Catullo di Verona S.p.A. (di seguito solo AdV) aveva concluso alcuni contratti con Ryanair Limited, ovvero con società ad essa collegate tra cui Airport Marketing Services Limited (di seguito AMS), aventi ad oggetto lo svolgimento di attività promozionali sul sito Ryanair a fronte del pagamento da parte di AdV di ingenti somme di denaro e di sconti sul servizio di handling. Sempre le medesime fonti affermavano che i contratti sarebbero stati assegnati senza il previo esperimento di alcuna selezione e, quindi, in affidamento diretto. Ritenendosi gravemente pregiudicata nel caso in

cui fosse stata accertata la condotta di AdV e Ryanair Limited, atteso che quest'ultima sarebbe stata illegittimamente favorita rispetto ad altre compagnie aeree, Alitalia, anche al fine di far valere nelle sedi competenti le proprie ragioni, con istanza del 16.3.2015, chiedeva di prendere visione ed estrarre copia di ogni contratto sottoscritto tra AdV ed AMS e/o Ryanair a partire dal 2006, avente ad oggetto l'erogazione dei servizi aeroportuali e/o la prestazione di servizi di qualsiasi tipo, della corrispondenza, anche elettronica, scambiata tra AdV e Ryanair e/o AMS in relazione alla conclusione ed esecuzione di qualsiasi contratto, di ogni documento, provvedimento o comunicazione tra AdV e Ryanair e/o AMS relativo ai contratti in discussione.

Con provvedimento del 13.4.2015, AdV comunicava il diniego all'accesso, basato, essenzialmente, sulle seguenti considerazioni: - mancanza di legittimazione di cui alla legge n. 241/1990 per mancanza di collegamento tra l'interesse specifico del richiedente ed il documento richiesto; - istanza finalizzata a svolgere un mero controllo sull'operato della P.A.; - carenza di interesse derivante dallo stesso oggetto della pretesa ostensiva; - istanza avente natura esplorativa; - sussistenza di dubbi in ordine alla concretezza ed attualità dell'interesse, in quanto fondato su articoli di stampa risalenti al 2012; necessità di tutelare il diritto alla riservatezza nell'ambito delle informazioni commerciali sensibili.

Tanto premesso in fatto e ritenuto illegittimo il detto diniego, Alitalia deduceva i seguenti vizi: *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 22, commi 1, lett. b) e 6, e 24, comma 7, della l. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 24, 97 e 113 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 4 e ss. del Regolamento di attuazione della Legge*

Regionale n. 15 del 2008. Violazione dei principi di trasparenza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche ed in particolare per difetto di motivazione e di istruttoria, manifesta contraddittorietà, travisamento dei fatti, sviamento”.

In sintesi, la ricorrente evidenziava l'esistenza di un situazione giuridicamente tutelata, intesa quale situazione capace di comportare ripercussioni negative sulla sfera giuridica dell'istante, effetto negativo già verificatosi, nel caso in discussione, atteso che i contratti stipulati con conseguente erogazione di fondi a favore di Ryanair avrebbero falsato il libero gioco della concorrenza, favorendo illegittimamente il detto vettore a scapito della ricorrente; inoltre, sarebbe sussistente anche il collegamento tra l'interesse giuridicamente tutelato e la documentazione richiesta, in quanto questa non dovrebbe costituire mezzo di prova della lesione, essendo sufficiente che costituisca mezzo potenzialmente utile alla tutela della posizione giuridicamente rilevante.

Resisteva in giudizio AdV, il quale, previa puntale argomentazione, contestava le censure avversarie e chiedeva il rigetto del ricorso. In particolare, evidenziava la mancanza di titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti richiesti, l'intento della ricorrente di effettuare un controllo generalizzato sui rapporti contrattuali tra AdV e Ryanair, il carattere riservato e confidenziale delle informazioni contenute nei contratti stipulati con Ryanair e AMS.

Anche Ryanair LTD si costituiva in giudizio, evidenziando l'insussistenza di un interesse differenziato, concreto ed attuale in

capo ad Alitalia, la prevalenza del diritto alla riservatezza in capo ad Ryanair, la generalità ed eccessiva ampiezza della richiesta di accesso agli atti.

Alla Camera di Consiglio del 7 ottobre 2015, il ricorso è passato in decisione.

Il ricorso è fondato e merita accoglimento nei termini e limiti di seguito indicati.

Come anticipato, l'Aeroporto Catullo giustifica il diniego di accesso agli atti in base alla asserita assenza di interesse concreto ed attuale collegato ai documenti richiesti.

Tale prospettazione non può essere condivisa.

Giova ricordare che l'art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 15 del 2005, richiede la titolarità di *“un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*; il successivo comma terzo stabilisce che *“tutti i documenti amministrativi sono accessibili ad eccezione di quelli indicati all'art. 24 c. 1, 2, 3, 5 e 6”*; il successivo art. 24, al comma 7, precisa che *“deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*.

In tale contesto normativo, è stato osservato che “il diritto di accesso non costituisce una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio della situazione sottostante, essendo in realtà diretto al conseguimento di un autonomo bene della vita così che la domanda giudiziale tesa ad ottenere l'accesso ai documenti è indipendente non solo dalla sorte del processo principale nel quale venga fatta valere l'anzidetta situazione (Cons. Stato, sez. VI del 12 aprile 2005 n. 1680) ma anche dall'eventuale infondatezza od inammissibilità della

domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti, potrebbe proporre (Cons. Stato, sez. VI, 21 settembre 2006 n. 5569)” (in tal senso *Consiglio di Stato, sez. V, 23 febbraio 2010, n. 1067*). A quanto sopra consegue che l’interesse all’accesso ai documenti deve essere valutato in astratto, senza che possa essere operato, con riferimento al caso specifico, alcun apprezzamento in ordine alla fondatezza o ammissibilità della domanda giudiziale che gli interessati potrebbero eventualmente proporre sulla base dei documenti acquisiti mediante l’accesso medesimo e quindi la legittimazione all’accesso non può essere valutata alla stessa stregua di una legittimazione alla pretesa sostanziale sottostante (*ex multis Consiglio Stato sez. V 10 gennaio 2007, n. 55; TAR Sicilia, Catania, sez. III, 13 maggio 2015, n. 1271; T.A.R. Umbria, 30 gennaio 2013, n. 56*).

Ebbene –a parte quanto di seguito sarò specificato - non pare che sussista dubbio alcuno sulla circostanza che la ricorrente sia portatrice di un interesse qualificato, concreto ed attuale all’acquisizione degli atti richiesti, in quanto vettore che opera in concorrenza con Ryanair e, quindi, interessato al regolare svolgimento dell’attività commerciale di cui si tratta. E’, poi, del tutto evidente che la valutazione dell’utilità del documento richiesto ai fini della verifica della sussistenza di una lesione, non è attività che spetta all’ente destinatario dell’istanza, potendo questo solo effettuare un giudizio estrinseco in ordine all’esistenza di un legittimo e differenziato bisogno di conoscenza in capo all’istante, bisogno che, come detto, nel caso in esame appare essere ben sussistente.

Nemmeno condivisibile è l’argomento, posto ulteriormente a base del rigetto contestato, secondo cui la domanda d’accesso avrebbe

natura esplorativa ovvero costituirebbe un controllo generalizzato sull'azione amministrativa.

Invero, l'istanza di accesso è relativa ad una specifica tipologia di contratti conclusi tra AdM e Ryanair o AMS, a partire dal 2006, aventi ad oggetto l'erogazione dei servizi aeroportuali e/o le prestazioni di servizi di qualsiasi tipo, ovvero ogni altro documento o provvedimento, connesso o consequenziale, relativo ai suddetti contratti. L'istanza di accesso, dunque, è sufficientemente determinata e limitata e non costituisce indiscriminato e generalizzato controllo "sull'azione amministrativa".

Infine, non è condivisibile nemmeno l'asserita prevalenza del "diritto alla riservatezza nell'ambito di informazioni commerciali sensibili".

Come ricordato, il comma 7 dell'art. 24 della legge n. 241/1990 specifica che va comunque garantito l'accesso ai documenti amministrativi necessari per difendere i propri interessi giuridici. Dunque, nei rapporti tra riservatezza ed accesso, di regola la prima recede quando l'accesso alla documentazione amministrativa sia funzionale alla tutela e alla difesa di propri interessi giuridici (*ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 28 luglio 2015, n. 3741; TAR Puglia, Lecce, sez. II, 10 luglio 2015, n. 2367; TAR Campania, Napoli, sez. VI, 20 maggio 2015, n. 2821; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 4 maggio 2015, n. 1094*).

Nel caso in discussione, la ricorrente ha prospettato ipotesi di violazione della concorrenza che, ove accertate, potrebbero costituire il presupposto per azioni risarcitorie: l'accesso ai documenti richiesti, pertanto, è funzionale alla verifica dei presupposti relativi alla difesa degli interessi giuridici della ricorrente.

In conclusione, il diniego all'accesso ai documenti in questa sede censurato è illegittimo e va, pertanto annullato, con conseguente

ordine all'Aeroporto Valerio Catullo di Verona Spa di consentire l'accesso ai documenti richiesti - nel termine di 20 giorni dalla notificazione o comunicazione in forma amministrativa della presente sentenza - ad eccezione della corrispondenza, anche elettronica, scambiata tra AdV e Ryanair e/o AMS, relativa alla conclusione o esecuzione dei contratti o comunque, attinente alla fase di negoziazione, per evidente carenza di interesse, atteso che tale interesse risulta sotteso al contenuto dei contratti sottoscritti ed agli eventuali atti ad essi connessi o consequenziali.

Le spese di causa, liquidate come da dispositivo, seguono la regola della soccombenza e sono, pertanto, poste a carico di Aeroporto Valerio Catullo di Verona Spa, mentre vanno compensate nei confronti della controinteressata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini e limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato e ordina l'esibizione dei documenti richiesti dalla ricorrente.

Condanna Aeroporto Valerio Catullo di Verona Spa al pagamento delle spese di causa che liquida in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre IVA, CPA ed accessori come per legge. Spese compensate per il resto.

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

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

Maurizio Nicolosi, Presidente

Alessio Falferi, Primo Referendario, Estensore

Enrico Mattei, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/12/2015

IL SEGRETARIO

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