

Pubblicato il 03/01/2023

N. 00004/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01454/2022 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 la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1454 del 2022, proposto da Italia Trasporto Aereo S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Rino Caiazza, Enrico Di Tomaso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

S.A.C. Società Aeroporto Catania S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Leopoldo Di Bonito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Easyjet Airline Company Ltd, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Luciano Di Via, Maria Bazzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento tacito di diniego formatosi sull'istanza di accesso agli atti presentata da ITA in data 5 luglio 2022 e di tutti gli atti comunque connessi, presupposti o consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della S.A.C. Società Aeroporto Catania S.p.A. ed Easyjet Airline Company Ltd;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2022 la dott.ssa Valeria Ventura e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con istanza di accesso ex art. 22 della legge n.241/1990, l'Italia Trasporto Aereo s.p.a. (d'ora innanzi anche "ITA") ha chiesto alla Società Aeroporto Catania s.p.a. (d'ora innanzi "SAC") di prendere visione ed estrarre copia di *"tutti i documenti ed atti, anche presupposti e conseguenti, riguardanti la conclusione di contratti, accordi, convenzioni, attualmente vigenti o cessati a partire dal 1° gennaio 2020, di incentivazione allo sviluppo del traffico aereo di passeggeri da/per gli aeroporti gestiti dalla Vostra Società o comunque relativi all'erogazione di servizi aeroportuali e/o di qualsiasi altro tipo a favore e da parte di altre compagnie aeree, quali, a titolo esemplificativo, contratti di sublocazione immobiliare, contratti per l'acquisto di spazi pubblicitari, contratti di comunicazione, contratti di servizi di assistenza a terra (handling), contratti di promozione turistica, pubblicitari o di marketing"*.

La richiesta di accesso è stata motivata in relazione alla intenzione di

ITA “di esplorare la possibilità di concludere accordi commerciali con alcune società di gestione di strutture aeroportuali presenti sul territorio nazionale, finalizzati a incrementare e migliorare i servizi forniti alla propria clientela e i vantaggi per la popolazione e le collettività locali di riferimento di determinate strutture aeroportuali (...) al tempo stesso, ITA intende assicurare che la competizione nel proprio settore di riferimento avvenga nel pieno rispetto della normativa legale e regolatoria applicabile e prevenire indebite distorsioni concorrenziali, a danno dei propri legittimi interessi commerciali e del principio di impiego efficiente e trasparente delle risorse pubbliche”.

ITA deduce, altresì, di aver appreso da notizia di stampa dell'avvenuta conclusione, da parte della SAC, di contratti di cooperazione e/o incentivazione allo sviluppo di nuove rotte con alcuni vettori aerei propri concorrenti o con società da quest'ultimi controllate o ad essi collegate e di voler conoscere il contenuto dei relativi accordi, anche al fine di verificare l'effettivo rispetto del principio di parità di trattamento tra operatori.

In assenza di riscontro da parte della SAC, sull'istanza di accesso si è formato un provvedimento tacito di diniego.

Tale diniego è stato impugnato da ITA che ha dedotto i seguenti motivi di gravame: Violazione dell'art. 97 Cost. e degli artt. 3, 22 e ss. l. n. 241/1990; violazione dei principi di legalità e buon andamento; eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione, travisamento di fatto e irragionevolezza manifesta.

Dopo aver richiamato alcuni precedenti giurisprudenziali in merito al diritto di accesso dei vettori aerei ai documenti amministrativi dei gestori aeroportuali, ITA ha contestato il diniego di accesso sotto diversi profili.

Si è costituita in giudizio la SAC per resistere al ricorso in quanto inammissibile ed infondato. Parte resistente ha controdedotto, in sintesi, il carattere esplorativo e la formulazione del tutto generica dell'istanza, nonché la carenza in capo alla ricorrente di un interesse diretto, concreto, attuale e strumentale, non avendo ITA mai formulato alla SAC proposte di collegamento incentivato. Ha precisato, inoltre, che la fattispecie oggetto del presente giudizio non è del tutto sovrapponibile a quelle oggetto delle sentenze del Consiglio di Stato n. 6602/2019 e del C.G.A.R.S. n.25/2020, richiamate dalla ricorrente.

Anche la controinteressata Easyjet si è costituita in giudizio, eccependo la genericità dell'istanza ed il carattere esplorativo della stessa in violazione di quanto prescritto dall'art. 24, comma 3, della legge n.241/90. In subordine, ha dedotto la carenza di interesse di ITA di accedere ai contratti che si riferiscono al periodo antecedente il 15 ottobre 2021, in quanto fino a tale data ITA non aveva ancora avviato le operazioni di volo e non era, quindi, attiva sul mercato del trasporto aereo.

Con memorie di replica, ITA ha ribadito le proprie difese, anche alla luce delle deduzioni avversarie.

Alla camera di consiglio del 23 novembre 2022, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso, per le considerazioni che seguono, non merita accoglimento.

Occorre premettere che, ancorché non sia indispensabile, ai fini della ammissibilità dell'esercizio del diritto di accesso c.d. documentale di cui agli artt. 22 e ss. della legge n.241/1990, la specifica e dettagliata indicazione dell'atto oggetto della richiesta di ostensione, tuttavia, l'istanza di accesso deve contenere, oltre alla enunciazione delle motivazioni poste alla base della richiesta, anche la indicazione degli

elementi diretti a circoscrivere l'oggetto dell'accesso, al fine di evitare che l'esercizio di tale diritto si traduca in una forma di controllo generalizzato sull'operato della pubblica amministrazione.

Sul punto, infatti, la giurisprudenza è concorde nel ritenere che, se in linea di principio, non può pretendersi che l'istante in sede di accesso agli atti indichi specifici dati (quali il numero di protocollo e la data di formazione di un atto) non in suo possesso, tuttavia è necessario che siano fornite all'amministrazione indicazioni precise e circostanziate che consentano di individuare, con certezza, gli atti richiesti a prescindere dal compimento di defaticanti attività di ricerca ed elaborazione degli stessi.

Ciò, è stato affermato, *“allo scopo di coniugare il diritto alla trasparenza con l'esigenza di non pregiudicare, attraverso un improprio esercizio del diritto di accesso, il buon andamento dell'Amministrazione, riversando sulla stessa l'onere di reperire documentazione inerente ad un determinato segmento di attività. Ricerche generiche, infatti, sottoporrebbero l'Amministrazione a ricerche incompatibili sia con la funzionalità dei plessi, sia con l'economicità e la tempestività dell'azione amministrativa”* (in tal senso da ultimo T.A.R. Roma, sez. II, n.1368/2022; in termini anche Cons. Stato, sez. IV, n.68/2016).

Ciò premesso, ritiene il Collegio che, nel caso di specie, come fondatamente eccepito dall'Amministrazione resistente, la domanda di accesso presenti una formulazione eccessivamente generica, difettando in essa, per un verso, indicazioni sufficientemente precise e circostanziate tali da consentire di circoscrivere compiutamente l'ambito della documentazione richiesta, e, per altro verso, una motivazione adeguata e puntuale in ordine all'interesse sotteso all'ostensione.

Ed invero, la ricorrente si è limitata a rappresentare di aver appreso da notizie di stampa e da altre informazioni pubbliche dell'avvenuta conclusione, da parte della SAC, di contratti di cooperazione e/o incentivazione allo sviluppo di nuove rotte "con alcuni vettori aerei propri concorrenti o con società da quest'ultimi controllate o ad essi collegate", e di avere, però, genericamente richiesto di acquisire tutti i documenti ed atti riguardanti la conclusione di contratti della SAC "con tutte le compagnie aeree" al fine "di esplorare la possibilità di concludere accordi commerciali con alcune società di gestione di strutture aeroportuali presenti sul territorio nazionale" nonché assicurarsi "che la competizione nel proprio settore di riferimento avvenga nel pieno rispetto della normativa legale e regolatoria applicabile e prevenire indebite distorsioni concorrenziali".

La formulazione dell'istanza ostensiva nei termini ora indicati (e, cioè, la richiesta generalizzata di ostensione della documentazione concernente tutti i rapporti contrattuali intercorrenti tra la SAC e tutte le compagnie aeree e la finalità, dichiarata *expressis verbis*, di "esplorare la possibilità di concludere accordi commerciali", nonché "prevenire indebite distorsioni concorrenziali") si caratterizza, ad avviso del Collegio, per una certa ambiguità, denotando un intento di controllo, diffuso e generalizzato, dell'operato dell'Amministrazione o, comunque, di un intero segmento della sua attività, incompatibile con la ratio propria del diritto di accesso documentale.

Per consolidata giurisprudenza, il diniego di accesso agli atti può essere, infatti, legittimamente opposto ogni qualvolta l'istanza risulti generica, sia sotto il profilo dei documenti richiesti, sia sotto quello del labile interesse all'ostensione.

L'accesso agli atti della P.A., infatti, deve avere ad oggetto una specifica

documentazione in possesso dell'amministrazione, indicata in modo sufficientemente preciso e circoscritto e non può riguardare un complesso non individuato di atti di cui non si conosce neppure con certezza la consistenza, il contenuto e finanche la effettiva sussistenza, assumendo altrimenti l'istanza un sostanziale carattere di natura meramente esplorativa, inammissibile ex art. 24, comma 3, legge n. 241/1990.

A ciò si aggiunga che, come correttamente osservato dalla difesa della SAC, la fattispecie oggetto del presente giudizio non è del tutto sovrapponibile a quelle oggetto delle decisioni invocate dalla ricorrente a sostegno della propria tesi.

Nelle fattispecie oggetto delle richiamate sentenze, i richiedenti, nelle rispettive domande di accesso, hanno infatti soddisfatto in modo adeguato gli oneri sugli stessi gravanti in termini di allegazione dei presupposti e delle condizioni della richiesta di ostensione, non risultando le istanze né generiche, né esplorative. In quelle fattispecie, infatti, le richieste ostensive sono state ritenute sufficientemente circostanziate, avendo le stesse ad oggetto i contratti intervenuti fra parti ben individuate (e, cioè, i rapporti contrattuali intercorrenti tra la società di gestione aeroportuale ed uno specifico vettore aereo), oltre che adeguatamente motivate in ordine alla sussistenza di un interesse qualificato, concreto ed attuale consistente nella proposizione di una possibile azione per concorrenza sleale (considerata la sussistenza di tutta una serie di specifiche circostanze che lasciavano ipotizzare l'attribuzione di indebiti benefici economici in favore di un ben individuata compagnia concorrente).

Nella fattispecie per cui è causa, per contro, la genericità e la finalità esplorativa della domanda emergono in modo evidente dalla sua stessa

formulazione, avente ad oggetto – come detto - tutti gli atti e documenti concernenti i rapporti della SAC con tutte le compagnie aeree, nonché il dichiarato fine di esplorare la possibilità di concludere accordi commerciali, nonché prevenire distorsioni concorrenziali.

In conclusione, il ricorso, tenuto conto delle peculiarità che caratterizzano la formulazione dell'istanza nel caso di specie, deve essere respinto.

Nelle peculiarità della fattispecie trattata il Collegio ravvisa, tuttavia, in base al combinato disposto di cui agli articoli 26, comma 1, c. p. a. e 92, comma 2, c. p. c., eccezionali ragioni per l'integrale compensazione delle spese del grado di giudizio tra tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Francesco Bruno, Consigliere

Valeria Ventura, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valeria Ventura

IL PRESIDENTE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO