

**ACCESSO: Accesso civico generalizzato – Istanza – Fase esecutiva di un contratto pubblico – Configurabilità – In genere – Ratio.**

**Cons. Stato, Sez. V, 3 agosto 2021, n. 5714**

- in *Il Foro amm.*, 7/8, 2021, pag. 1141.

1. “[...] Come emerge dagli atti di causa l’accesso concerne i preventivi e le fatture degli interventi effettuati dalla [...] in esecuzione del contratto stipulato tra quest’ultima e la [...] all’esito di apposita gara d’appalto per la manutenzione ordinaria e straordinaria di automezzi aziendali e la fornitura di ricambi originali o di primo impianto [...].

Non vi è dubbio che tale accesso è finalizzato ad un controllo democratico sull’attività amministrativa che, come in precedenza accennato, costituisce l’in sé dell’accesso civico generalizzato e non risulta *ictu oculi* sproporzionato o manifestamente oneroso, né tale da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il corretto funzionamento dell’amministrazione.

D’altra parte non risulta *prima facie* che i documenti richiesti contengano dati sensibili o segreti commerciali e tecnici che ne impediscano l’ostensione, né del resto in tal senso nessun elemento è stato opposto dall’amministrazione resistente; in ogni caso all’atto dell’ostensione l’amministrazione è tenuta a tale verifica adottando le misure più adeguate alla loro eventuale tutela [...]”.

2. “[...] la disciplina dell’accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all’art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara ed in particolare all’esecuzione dei contratti pubblici, ferma la compatibilità in concreto di tale forma di accesso con le eccezioni enucleate dall’art. 5-bis, commi 1 e 2, dello stesso d.lgs. n. 33 del 2013, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati ivi previsti, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza [...].

L’accesso civico generalizzato è infatti inteso come diritto di “chiunque”, senza essere sottoposto a limiti quanto a legittimazione soggettiva e senza oneri di motivazione circa l’interesse alla conoscenza, “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”.

Una simile configurazione supera il limite connotato all’accesso documentale, il quale invece non può essere preordinato ad un controllo generalizzato sull’attività delle pubbliche amministrazioni perché resta strumentale alla protezione di un interesse individuale, laddove, come accennato, l’accesso civico generalizzato è finalizzato a garantire il controllo democratico sull’attività amministrativa, nel quale l’interesse individuale alla conoscenza è protetto in sé e per sé, in assenza

*di contrarie ragioni di interesse pubblico o privato, come precisato dall'art. 5-bis, commi 1 e 2, d.lgs. n. 33 del 2013 [...]”.*

#### FATTO

1. Con nota del 10 giugno 2019 Auto Parts Italia s.r.l. (di seguito “*Auto Parts*”), anche a mezzo dei propri legali, formulava a SEAB – Società Ecologica Area Biellese S.p.A. istanza di accesso civico generalizzato ai documenti, dati e informazioni non soggetti ad obblighi di pubblicazione, ai sensi dell’art. 5, comma 2, del D. Lgs. n. 33 del 2013, relativamente all’aggiudicazione del servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria di automezzi aziendali e fornitura di ricambi originali e di primo impianto per il periodo di 12 mesi, CIG. 6792858BBE, con particolare riferimento ai preventivi e alle fatture dei singoli interventi effettuati dall’aggiudicatario, non mancando di sottolineare, per un verso, che le fatture potevano essere ostese oscurando gli eventuali dati personali presenti e, per altro verso, che la documentazione richiesta non conteneva progetti tecnici o altri segreti o specifiche tecniche.

2. Restava poi senza riscontro la successiva nota dell’8 luglio 2019, con cui la predetta Auto Parts aveva contestato il diniego all’accesso opposto dalla SEAB, giusta nota prot. 7540/2019 del 3 luglio 2019, confermando il contenuto delle proprie precedenti note prot. 8639 del 13 luglio 2018 e prot. 8785 del 18 luglio 2018.

3. Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, adito dalla Auto Parts per l’annullamento del predetto diniego, nella resistenza dell’intimata SEAB, con la sentenza segnata in epigrafe ha respinto il ricorso.

In particolare, respinta l’eccezione di inammissibilità sollevata dall’intimata amministrazione (in quanto il diniego impugnato non costituiva atto meramente confermativo dei precedenti dinieghi del 13 e del 18 luglio 2018, relativi peraltro ad istanze formulate da altro soggetto, Consorzio Parts & Services), ha escluso l’applicabilità “...*dell’accesso civico generalizzato alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, anche ai sensi dell’art. 52 del d. lgs. n. 50 del 2016, dovendo negarsi la sussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale, con riferimento agli atti e ai documenti della fase esecutiva del rapporto contrattuale, rispetto all’impresa che è rimasta estranea e che, in mancanza di un provvedimento di risoluzione adottato dalla stazione appaltante, neppure possa vantare un ipotetico interesse al rientro*”, sottolineando che la ricorrente non aveva neppure partecipato alla gara per l’affidamento in questione, così che mancava un interesse giuridicamente apprezzabile.

2. Auto Parts ha chiesto la riforma di tale sentenza, lamentandone l'erroneità e l'ingiustizia alla stregua di due motivi di gravame, rubricati rispettivamente, il primo "*I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 5, e 5bis del d.lgs. 33/2013 e dell'art.53 del d.lgs. 50/2016; violazione art. 97 Costituzione – Erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto inapplicabile alla materia dei contratti pubblici l'istituto dell'accesso civico generalizzato alla luce della sentenza del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 10/2020*", e il secondo "*II. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. 241/1990 – Difetto assoluto di motivazione o, in ogni caso, erroneità della motivazione*", con cui ha in sintesi contestato, anche alla luce dell'indirizzo giurisprudenziale di cui alla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 20 del 2 aprile 2020, la tesi dell'inapplicabilità dell'accesso civico generalizzato alla materia dei contratti pubblici, sottolineando che gli atti richiesti avrebbero potuto essere oscurati quanto agli eventuali dati personali presenti, negando che gli stessi contenessero dati relativi a interessi economici e commerciali dell'aggiudicatario o segreti industriali o specifiche tecniche e deducendo infine che l'impugnato diniego di accesso era del tutto immotivato.

3. L'appellata SEAB e la controinteressata Borgo Agnello s.p.a. non si sono costituite in giudizio.

4. All'udienza del 4 marzo 2021, tenuta da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

5. I motivi di gravame, che per la loro intima connessione possono essere esaminati congiuntamente, sono fondati alla stregua delle osservazioni che seguono.

5.1. Occorre rilevare che, come affermato dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato 2 aprile 2020, n. 10, la disciplina dell'accesso civico generalizzato, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 50 del 2016, è applicabile anche agli atti delle procedure di gara ed in particolare all'esecuzione dei contratti pubblici, ferma la compatibilità in concreto di tale forma di accesso con le eccezioni enunciate dall'art. 5-bis, commi 1 e 2, dello stesso d.lgs. n. 33 del 2013, a tutela degli interessi-limite, pubblici e privati ivi previsti, nel bilanciamento tra il valore della trasparenza e quello della riservatezza (Cons. Stato, sez. V, 14 dicembre 2020, n. 7963).

L'accesso civico generalizzato è infatti inteso come diritto di "chiunque", senza essere sottoposto a limiti quanto a legittimazione soggettiva e senza oneri di motivazione circa l'interesse alla conoscenza, "*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*".

Una simile configurazione supera il limite connaturato all'accesso documentale, il quale invece non può essere preordinato ad un controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni

perché resta strumentale alla protezione di un interesse individuale, laddove, come accennato, l'accesso civico generalizzato è finalizzato a garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa, nel quale l'interesse individuale alla conoscenza è protetto in sé e per sé, in assenza di contrarie ragioni di interesse pubblico o privato, come precisato dall'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, d.lgs. n. 33 del 2013 (Cons. Stato, sez. V, 4 gennaio 2021, n. 60).

Ferma la tutela degli interessi limitati è stata nondimeno evidenziata nella citata sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 10 del 2020 la possibilità e la doverosità di respingere richieste di accesso civico *"manifestamente onerose o sproporzionate e, cioè, tali da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il buon andamento della pubblica amministrazione; richieste massive uniche (v., sul punto, circolare FOIA n. 2/2017, par. 7, lett. d); Cons. St., sez. VI, 13 agosto 2019, n. 5702), contenenti un numero cospicuo di dati o di documenti, o richieste massive plurime, che pervengono in un arco temporale limitato e da parte dello stesso richiedente o da parte di più richiedenti ma comunque riconducibili ad uno stesso centro di interessi"* (Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2021, n. 1426).

5.2. Sulla base di tali coordinate giurisprudenziali il diniego opposto dalla SEAB alla richiesta di accesso di SAEB non può trovare giustificazione.

Come emerge dagli atti di causa l'accesso concerne i preventivi e le fatture degli interventi effettuati dalla Borgo Agnello s.p.a. in esecuzione del contratto stipulato tra quest'ultima e la SEAB all'esito di apposita gara d'appalto per la manutenzione ordinaria e straordinaria di automezzi aziendali e la fornitura di ricambi originali o di primo impianto (per la durata di 12 mesi).

Non vi è dubbio che tale accesso è finalizzato ad un controllo democratico sull'attività amministrativa che, come in precedenza accennato, costituisce l'*in sé* dell'accesso civico generalizzato e non risulta *ictu oculi* sproporzionato o manifestamente oneroso, né tale da comportare un carico irragionevole di lavoro idoneo a interferire con il corretto funzionamento dell'amministrazione.

D'altra parte non risulta *prima facie* che i documenti richiesti contengano dati sensibili o segreti commerciali e tecnici che ne impediscano l'ostensione, né del resto in tal senso nessun elemento è stato opposto dall'amministrazione resistente; in ogni caso all'atto dell'ostensione l'amministrazione è tenuta a tale verifica adottando le misure più adeguate alla loro eventuale tutela.

6. In conclusione l'appello deve essere accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso di primo grado e deve essere ordinato a SEAB di consentire alla ricorrente l'accesso ai documenti richiesti, come da motivazione.

7. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate in ragione della peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, con ordine a SEAB- Società Ecologica Area Biellese S.p.A. di consentire all'appellante l'accesso ai documenti richiesti, come da motivazione.

Dispone compensarsi tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 4 marzo 2021, tenuta da remoto secondo quanto stabilito dall'art. 25, comma 1, del d.l. 18 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla l. n. 176/2020, e del d.l. n. 183/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 21/2021, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Federico Di Matteo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Giovanni Grasso, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Angela Rotondano**

**IL PRESIDENTE**

**Carlo Saltelli**

**IL SEGRETARIO**