

N. 01454/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00784/2015 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 la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 74 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 784 del 2015, proposto da:

Confconsumatori (Confederazione generale dei consumatori),
rappresentata e difesa dall'avv. Umberto Fantigrossi, con domicilio
eletto presso il suo studio in Milano, Corso Italia, 7

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per l'accesso ai
documenti amministrativi, rappresentata e difesa per legge
dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Milano, Via
Freguglia, 1;

Grandi Stazioni Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Stefano Vinti e
Francesco Marone, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo
in Milano, Via Vivaio, 22

per l'annullamento

della decisione della Commissione per l'accesso ai documenti

amministrativi emessa in data 10.2.2015, con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso che la ricorrente ha proposto avverso il provvedimento di diniego formatosi per effetto del silenzio serbato dalla società Grandi Stazioni S.p.A. sull'istanza di accesso proposta in data 21.11.2014 e per la condanna all'esibizione dei documenti richiesti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Grandi Stazioni S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2015 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Con ricorso ritualmente proposto la Confederazione generale dei Consumatori ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la decisione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi emessa in data 10.2.2015, con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso che la ricorrente ha proposto avverso il provvedimento di diniego formatosi per effetto del silenzio serbato dalla società Grandi Stazioni S.p.A. sull'istanza proposta in data 21.11.2014, quest'ultima finalizzata ad accedere ed estrarre copia: a) degli elaborati progettuali e grafici relativi all'attuale distribuzione degli spazi della stazione centrale di Milano, con indicazione delle destinazioni d'uso delle singole parti; b) dei contratti in essere per l'utilizzo di locali commerciali da parte di soggetti terzi; c) degli elaborati grafici e documenti contrattuali relativi agli impianti pubblicitari in essere presso la stazione; d) di ogni altro documento utile

per verificare a quale uso siano deputati gli spazi e le strutture della stazione ferroviaria di Milano centrale e per conoscere a quanto ammontino i proventi economici da locazione o da spazi pubblicitari e a quale utilizzo di interesse pubblico siano destinati i seguenti proventi.

In particolare, la ricorrente ha dedotto che nella stazione milanese sarebbero stati progressivamente limitati gli spazi destinati al servizio pubblico ferroviario, nel senso, cioè, di riservare sempre meno locali e strutture alla libera fruizione dei viaggiatori, per dedicarli, invece, alla destinazione puramente commerciale, il che avrebbe determinato che *“in una stazione ferroviaria così vasta come la centrale di Milano sia oggi (...) difficile trovare un posto a sedere o attendere (al caldo d’inverno e al fresco d’estate) senza dover accedere ad un negozio o ad un bar”* (cfr. pag. 5).

Conseguentemente, una volta acquisita *“contezza di come sono oggi distribuiti e destinati i vari locali della stazione ferroviaria”*, la confederazione ricorrente ha sostenuto di poter *“proporre, nel perseguimento degli scopi associativi e nelle competenti sedi le modifiche e le correzioni più utili nell’organizzazione degli spazi ed anche comprendere quale sia il gettito delle risorse ottenute e potenzialmente utilizzabili per il miglioramento dei servizi generali destinati alla libera e gratuita fruizione dei viaggiatori”* (cfr. pag. 6).

A fondamento dell’impugnazione è stata dedotta, con unico motivo, la violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 22 e 24, comma 7 della legge 241/1990 e degli artt. 1 e 11 del D.lgs. 33/2013, nonché l’eccesso di potere per difetto d’istruttoria e di motivazione, oltre che per travisamento dei fatti.

Si sono costituiti in giudizio la controinteressata Grandi Stazioni S.p.A. (15.4.2015) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (16.4.2015), chiedendo la reiezione del ricorso.

In vista dell’udienza in Camera di Consiglio del 10 giugno 2016, le parti

hanno depositato le rispettive memorie.

In particolare:

- nella memoria del 25.5.2015 la società Grandi Stazioni S.p.A. ha eccepito, in via preliminare, la carenza di legittimazione della ricorrente sull'assunto che questa non avrebbe *“quale scopo statutario quello di tutelare gli interessi dei viaggiatori/pendolari?”* (cfr. pagg. 3 – 4); sempre in via preliminare, ha eccepito che *“il ricorso si palesa (...) inammissibile in quanto rivolto ad un soggetto di diritto privato e relativamente ad un'attività di carattere prettamente commerciale/industriale, che non può essere considerata di pubblico interesse e pertanto esula dal campo di applicazione di cui all'art. 22 della legge 241/1990”* (cfr. pag. 4); che nell'Adunanza plenaria n. 9/2004, richiamata dalla ricorrente, la soggezione della controinteressata all'obbligo di indire una procedura di evidenza pubblica sarebbe stato affermato in ragione della *“inerenza dei lavori appaltandi ad aree strumentali all'esercizio della rete ferroviaria”* (cfr. pag. 5); che – di contro – gli spazi destinati alle attività commerciali, esulando dalla funzionalizzazione al servizio ferroviario, non potrebbero essere finalizzati alla realizzazione dei bisogni dei viaggiatori, in ciò trovando fondamento l'eccepita inammissibilità dell'istanza di accesso *“ai contratti per l'utilizzo dei locali commerciali”* e *“ai documenti relativi agli impianti pubblicitari”* (cfr. 7); ulteriore profilo di inammissibilità sarebbe correlato al difetto di interesse della ricorrente, che non sarebbe *“effettivo, concreto e attuale”* (cfr. pag. 8), piuttosto mirando a un *“controllo generalizzato sull'attività di diritto privato svolta dalla Grandi Stazioni S.p.A.”* (cfr. pag. 10); nel merito, ha opposto che l'istanza ostensiva sarebbe *“inutile”*, essendo *“sufficiente compiere un sopralluogo della stazione per conoscere la distribuzione e la destinazione d'uso dei singoli spazi”* (cfr. pag. 12) e che *“i contratti per l'utilizzo degli spazi commerciali e (...) quelli relativi agli impianti pubblicitari devono (...) considerarsi*

sottratti alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi" (cfr. pag. 13), infine opponendosi anche all'istanza di accesso nella parte diretta a conoscere l'ammontare dei proventi economici derivanti dalle locazioni o dalla concessione di spazi pubblicitari;

- nella memoria del 29.5.2015 la ricorrente ha replicato che *"competete certamente alle organizzazioni dei consumatori e degli utenti operare a tutela degli interessi anche nei confronti dei gestori dei beni e dei servizi pubblici?"* (cfr. pag. 1) e che la *"trasformazione progressiva e nota a tutti della stazione ferroviaria in una sorta di centro commerciale con la progressiva erosione degli spazi e delle attrezzature poste al libero utilizzo e servizio dei viaggiatori-utenti?"* darebbe sostanza a *"eventuali e future azioni che (...) contrastino questa sottrazione del bene ferroviario alla sua originaria necessariamente ancora attuale funzione di interesse pubblico"* (cfr. pag. 3).

All'udienza del 10 giugno 2015 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Sono infondate, ad avviso del Collegio, le eccezioni preliminari opposte dalla società Grandi Stazioni S.p.A.

Anzitutto, è infondata l'eccezione di inammissibilità motivata sulla carenza di legittimazione della confederazione ricorrente.

L'art. 2, punto 2.3 dello Statuto, infatti, prevede che *"Confoconsumatori si propone, come scopo esclusivo, la rappresentanza e la tutela dei consumatori, intesi, conformemente alla normativa nazionale e comunitaria, come cittadini, soggetti del mercato, acquirenti di beni e servizi, risparmiatori, interlocutori della pubblica Amministrazione, fruitori del patrimonio artistico e ambientale, turisti e viaggiatori, utenti di servizi pubblici e privati"*.

Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità che è stata opposta in ragione del fatto che la società Grandi Stazioni S.p.A. sarebbe un

“soggetto di diritto privato” e che l’istanza di accesso riguarderebbe “un’attività di carattere prettamente commerciale/industriale”.

Sul punto, decisive indicazioni provengono dall’Adunanza plenaria n. 9 del 23 luglio 2004, che ha deciso la fattispecie relativa all’affidamento del servizio di pulizia in quattordici stazioni ferroviarie (tra cui anche Milano Centrale), da eseguirsi sia nelle “aree aperte al pubblico (tra cui i marciapiedi, le sale di attesa, i depositi bagagli, i servizi igienici, le biglietterie e i posti di polizia)”, sia sulle “superfici a destinazione commerciale-ausiliaria al commerciale, inserite nei complessi immobiliari ove si trovano le stazioni”.

In tale pronuncia il Consiglio di Stato ha rilevato che “la gara e il conseguente contratto hanno dunque avuto un oggetto articolato (‘misto’), poiché hanno riguardato spazi destinati agli utenti e agli operatori del servizio ferroviario e spazi destinati ad un uso commerciale”, questi ultimi – si è soggiunto in motivazione – “utilizzati anche dagli utenti e dagli operatori del servizio ferroviario, in ragione della stretta contiguità tra le strutture ferroviarie e quelle commerciali, facenti parte degli stessi compendi immobiliari?”: un’esplicita precisazione dell’inerenza degli spazi commerciali alla sfera di interesse dei viaggiatori.

Nella citata sentenza si è, inoltre, statuito che “per quanto riguarda la s.p.a. Grandi Stazioni, è pacifico che essa è partecipata al sessanta per cento dalla s.p.a. Ferrovie dello Stato, sicché è presunta la sua influenza dominante”, tanto che l’Adunanza plenaria – respingendo le tesi negatorie prospettate in tale giudizio – ha espressamente qualificato l’odierna controinteressata come un’impresa pubblica.

Alla luce delle puntuali statuizioni dell’Adunanza plenaria, la motivazione opposta dalla Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi nell’impugnata decisione è da ritenersi erronea e, comunque, travisata nei presupposti, costituendo il risultato di una

carente istruttoria sol che si consideri l'evoluzione del rapporto tra uso generale e uso strumentale dei beni pubblici e, più in dettaglio, relativamente al servizio ferroviario.

Sul punto, l'art. 15 della legge 210/1985 (*“Istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato”*) prevede che *“i beni mobili ed immobili, trasferiti all'ente o comunque acquisiti (...) costituiscono patrimonio giuridicamente ed amministrativamente distinto dai restanti beni delle amministrazioni pubbliche e di essi l'ente ha piena disponibilità secondo il regime civilistico della proprietà privata, salvi i limiti su di essi gravanti per le esigenze della difesa nazionale”* (comma 1) e che *“i beni destinati a pubblico servizio non possono essere sottratti alla loro destinazione senza il consenso dell'ente”* (comma 2).

Il vincolo di prioritaria destinazione funzionale e, di riflesso, la questione della congruità del modulo organizzativo del servizio hanno, peraltro, costituito oggetto di una pronuncia della Corte Costituzionale, la quale ha statuito che l'ente sopra citato *“succede in tutti i rapporti attivi e passivi di pertinenza dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, avendo per fine specifico l'esercizio delle linee della rete in precedenza gestita dall'Azienda stessa (art. 2, lett. a)”* e che la legge 210/1985 *“è destinata ad organizzare, pur con contenuti globali, i servizi già gestiti dalla Azienda statale ferroviaria comunque insistenti su tutto il territorio nazionale, con una disciplina uniforme per strutturazione e funzionamento, che nulla aggiunge alla preesistente situazione dei servizi ferroviari”* (cfr. sentenza 7 luglio 1988, n. 768).

La costituzione di soggetti quali la società Grandi Stazioni S.p.A. rappresenta, invece, una manifestazione del fenomeno della contrazione dell'uso generale dei beni di proprietà collettiva pubblica in ragione dell'espansione dell'uso strumentale (commerciale) nell'ambito di una politica tesa a valorizzare tale patrimonio, a condizione, però, di non mettere in discussione la primazia dell'interesse generale connesso alla

sua pubblica destinazione.

Venendo al caso di specie, l'applicazione di tale principio dovrebbe presumibilmente condurre al miglioramento dello standard di efficienza del servizio riservato ai pendolari della stazione centrale di Milano, e ciò mediante la possibilità di consentire a questi ultimi di effettuare attività ulteriori e alternative (shopping, pranzare, etc.) in attesa dell'arrivo dei convogli.

Si tratterebbe, in sostanza, di un profilo aggiuntivo di qualificazione del rapporto giuridico di utenza, in cui dovrebbe inverarsi il concreto intento del soggetto gestore della stazione di Milano di ottimizzare costantemente la qualità e l'efficienza del servizio offerto, cioè aumentare il livello di soddisfazione degli utenti, assunto a obiettivo primario della disciplina amministrativa a seguito dell'emanazione delle *"carte dei servizi pubblici"* e, per altri aspetti, del codice del consumo di cui al D.lgs. 206/2005.

La confederazione ricorrente, tuttavia, ha motivatamente dedotto che tale regola sarebbe stata sovvertita, avendo rimarcato, nell'originaria istanza trasmessa alla società Grandi Stazioni S.p.A., che *"le stazioni ferroviarie e tutti i relativi spazi e dotazioni devono essere utilizzati prioritariamente a favore degli utenti del servizio di trasporto ferroviario"* e che *"l'indotto commerciale dovrebbe essere funzionalmente del tutto accessorio ai servizi di trasporto su ferrovia"*.

Nel corso del presente giudizio ha, pertanto, censurato la *"trasformazione progressiva e nota a tutti della stazione ferroviaria in una sorta di centro commerciale con la progressiva erosione degli spazi e delle attrezzature poste al libero utilizzo e servizio dei viaggiatori-utenti"*, preannunciando di voler agire nei confronti del management pubblico delle Ferrovie dello Stato (ma non solo: anche nei confronti dei Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e

dell'Economia, cfr. pag. 4 della memoria del 29.5.2015) per ottenere il ripristino della centralità dell'interesse dei viaggiatori.

Impregiudicato restando l'esito di tali iniziative, appare evidente che la prospettata situazione sia suscettibile di ledere gli interessi statutari che hanno giustificato la costituzione della confederazione ricorrente, il cui scopo esclusivo, come più sopra si è rilevato, riguarda anche gli interessi di *“turisti e viaggiatori”* (cfr. art. 2, punto 2.3 Statuto) nell'ambito della *“tutela dei diritti e degli interessi legittimi e diffusi delle persone nei confronti delle imprese e delle pubbliche Amministrazioni”*.

Si ravvisa, dunque, un interesse concreto e attuale all'accesso, che la società controinteressata, per propria scelta, non ha inteso contestare nella sede procedimentale.

Quest'ultima, di contro, ha eccepito l'inammissibilità dell'istanza ostensiva soltanto nella memoria del 28.1.2015, depositata nell'ambito del procedimento in via giustiziale successivamente promosso dalla ricorrente ai sensi dell'art. 25, comma 4 della legge 241/1990 innanzi alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Come più sopra si è rilevato, però, si tratta di una tesi infondata in ragione della qualificazione soggettiva della società Grandi Stazioni S.p.A. come *“impresa pubblica”*, la quale non gestisce esclusivamente i beni destinati a utilizzo commerciale, ma anche le aree che direttamente pertengono al servizio ferroviario.

La controinteressata è, perciò, qualificabile alla stregua di una concessionaria esclusiva di complessi immobiliari relativi ad alcune stazioni ferroviarie, come quella del capoluogo lombardo.

Essa rappresenta, quindi, un soggetto – forse l'unico – in grado di fornire chiarimenti in ordine all'esatta ripartizione tra l'uso generale e l'uso strumentale delle aree e degli spazi su cui sorge la stazione centrale

di Milano; né la difesa della controinteressata ha prospettato una soluzione diversa da quella di eseguire un mero “*sopralluogo*”.

Con riguardo, infine, ai documenti oggetto dell’istanza di accesso della ricorrente, ritiene il Collegio che debbano essere resi disponibili, con estrazione di copia, tutti gli elaborati progettuali e grafici, in possesso della società Grandi Stazioni S.p.A., relativi all’attuale distribuzione degli spazi della stazione centrale di Milano, con indicazione delle destinazioni d’uso delle singole parti.

La pertinenza di tali informazioni all’interesse della ricorrente è da individuare nella verifica di un rapporto di proporzionalità tra spazi pubblici destinati al servizio ferroviario e spazi pubblici concessi per usi diversi dal primo.

Il ricorso non può, invece, essere accolto in relazione alla richiesta di accesso ai restanti documenti, che nella sostanza afferiscono alla gestione economica degli spazi commerciali, in ordine alla quale non sono stati dedotti, nel corso del giudizio, elementi che possano manifestamente comportare un sacrificio per gli interessi dei pendolari.

Non vi è, infatti, prova che l’investimento di maggiori risorse finanziarie per migliorare la dotazione degli spazi e delle strutture destinate ad accogliere i viaggiatori sia incompatibile con l’esistenza di attività di carattere commerciale all’interno della stazione di Milano.

Nei termini illustrati, il ricorso deve essere accolto e la società controinteressata è tenuta ad estrarre copia della documentazione sopra indicata.

Le spese processuali seguono la soccombenza e vengono liquidate, ai sensi del D.M. 55/2014, in €. 1.500,00, oltre accessori, che la società Grandi Stazioni S.p.A. e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro, dovranno corrispondere alla confederazione ricorrente.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione I) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi espressi in motivazione.

Condanna la società Grandi Stazioni S.p.A. e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro, al pagamento delle spese processuali, che liquida in €. 1.500,00, oltre accessori, in favore della confederazione ricorrente.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Roberto Lombardi, Referendario

Angelo Fanizza, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/06/2015

IL SEGRETARIO

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