



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso iscritto in appello al numero di registro generale 2695 del 2017,
proposto da:

Arexpo S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata
e difesa dagli avvocati Carlo Cerami, Andrea Guarino e Elenia Cerchi, con
domicilio eletto presso l'avvocato Andrea Guarino in Roma, piazza Borghese,
n. 3;

contro

Silvana Carcano, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Carullo e Ilaria
Battistini, con i quali è domiciliata ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria della V
Sezione del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

nei confronti di

Regione Lombardia, Difensore Regionale della Lombardia, non costituiti in
giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I n. 656/2017, resa tra le
parti, concernente l'accertamento e la declaratoria del diritto di accesso di un

consigliera regionale ad ottenere copia integrale del verbale del CdA di Arexpo del 17 marzo 2016 comprensivo dell'ordine del giorno;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Silvana Carcano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2017 il Cons. Raffaele Prospero e uditi per le parti gli avvocati Pistis in dichiarata delega di Cerami, e Carullo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Silvana Carcano, consigliere regionale della Regione Lombardia, presentava alla Giunta regionale istanza di accesso agli atti ai sensi dell'art. 112 del Regolamento generale del Consiglio regionale, volta ad acquisire, tra l'altro, copia del verbale della seduta del 17 marzo 2016 del Consiglio di Amministrazione di Arexpo S.p.A., società a partecipazione mista (le quote di partecipazione, all'epoca dei fatti di causa, erano di proprietà della Regione Lombardia e del Comune di Milano nell'eguale misura pari al 34,67 %, nonché dell'Ente autonomo Fiera Internazionale di Milano, in misura pari al 27,66 % e, per il restante 3 %, della Città Metropolitana di Milano e del Comune di Rho).

2. L'interessata, avendo ricevuto dalla Regione soltanto copia del verbale in questione contenente "omissis" che, a suo dire, lo rendevano incomprensibile, rivolgeva la stessa istanza – anche a seguito di indicazione in tal senso da parte della Regione - direttamente ad Arexpo S.p.A. Quest'ultima, tuttavia, negava l'accesso richiesto, ribadendo tale decisione pur dopo che l'interessata ha esperito ricorso, con esito favorevole, al Difensore regionale della Lombardia.

Da ultimo, inoltre, Arexpo S.p.A. negava l'accesso anche al solo ordine del giorno del verbale di cui è causa, contenuto nella prima pagina dello stesso.

3. La Carcano proponeva quindi ricorso al tribunale amministrativo della Lombardia e chiedeva che venisse annullato il provvedimento di diniego e disposta l'ostensione della documentazione richiesta, accertato il suo diritto ad ottenere copia integrale del verbale richiesto, comprensivo dell'ordine del giorno, e ordinata ad Arexpo S.p.A. la loro esibizione, mediante visione e/o estrazione di copia: a fondamento della richiesta deduceva eccesso di potere, violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 23 della l. n. 241 del 1990, del d.lgs. n. 33 del 2013, dell'art. 13, comma 5, dello Statuto regionale della Lombardia e dell'art. 112 del Regolamento generale del Consiglio regionale della Regione Lombardia.

4. L'adito tribunale, sez. I, nella resistenza di Arexpo S.p.A., che eccepiva l'irricevibilità, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso di cui chiedeva la reiezione, con la sentenza n. 656 del 17 marzo 2017 osservava preliminarmente che andavano tenuti distinti il diniego relativo alla originaria istanza, con la quale la ricorrente aveva chiesto l'accesso all'intero verbale del C.d.A. di Arexpo S.p.A. del 17 marzo 2016, e il diniego relativo all'ultima istanza presentata dalla ricorrente, volta ad ottenere l'accesso alla sola prima pagina del verbale, contenente l'ordine del giorno della seduta, e dichiarava irricevibile il ricorso quanto al primo diniego (così come del resto eccepito da Arexpo, rilevando, sulla base della ricostruzione della corrispondenza tra le parti, che il diniego era stato confermato da Arexpo il 14 luglio 2016 e che da tale data, pertanto, decorreva il termine di 30 giorni per proporre ricorso ex art. 116 c.p.a., mentre il ricorso era stato notificato solamente il 24 novembre 2016, dunque largamente oltre il termine di legge), mentre lo accoglieva quanto al secondo diniego, relativo all'istanza con la quale la ricorrente, in data 18 ottobre 2016, aveva chiesto l'accesso alla sola prima pagina del verbale del Consiglio di Amministrazione di Arexpo S.p.A. del 17 marzo 2016, contenente l'ordine del giorno dello stesso, il giudice di primo grado riteneva il ricorso fondato.

Sottolineava il tribunale che l'interessata aveva evidenziato la necessità di conoscere "almeno gli argomenti posti all'ordine del giorno", in maniera tale

da poter “meglio specificare e orientare la richiesta di accesso agli atti per argomenti determinati”, così che non solo aveva circoscritto l’oggetto della propria richiesta, ma ne aveva anche fornito una distinta motivazione, ragion per cui la domanda non poteva essere ritenuta una mera conferma delle precedenti. Di conseguenza, in considerazione delle previsioni contenute nell’art. 13, comma 5, dello Statuto della Regione Lombardia e all’art. 112, comma 1, del Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia (che stabiliscono il diritto dei consiglieri ad ottenere direttamente dagli uffici regionali o dagli enti dipendenti informazioni o documenti utili all’esercizio del mandato, alla stregua di quanto previsto per i consiglieri comunali provinciali dall’art. 43, comma 2, del T.U. Enti locali - d.lgs. n. 267 del 2000) il diniego di accesso era illegittimo, non potendo al riguardo opporsi le prescrizioni contenute nell’art. 2422 c.c. che non costituiscono un limite normativo all’accesso di consiglieri regionali, disciplinando il diverso ambito – di natura eminentemente privatistico - dei diritti dei soci nell’esaminare i libri delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee.

5. Con rituale atto di appello notificato il 12 aprile 2017 Arexpo S.p.A. ha chiesto la riforma di tale sentenza, deducendo l’erroneità alla stregua dei seguenti motivi:

- Inammissibilità e irricevibilità del ricorso al T.a.r. della Lombardia ed erroneità *in parte qua* della sentenza impugnata. Violazione del combinato disposto di cui agli artt. 25, co. 4, l. 241 del 1990 e 116 c.p.a.: diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici anche la seconda istanza doveva ritenersi una mera reiterazione delle precedenti e pertanto anche per questa parte il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato tardivo dal momento che anche tale domanda altro non era che solo una parte più ristretta delle istanze presentate nel passato, né vi erano fatti sopravvenuti oppure una modificazione dell’interesse sottostante che potessero giustificare una nuova presentazione o far considerare nuova tale domanda;

- Infondatezza del ricorso al T.a.r. della Lombardia ed erroneità della sentenza impugnata. Violazione dell’art. 13 co. 5 dello Statuto regionale della

Lombardia e dell'art. 112 del regolamento generale del consiglio regionale, degli artt. 2421 e 2422 c.c., dell'art. 1 co. 3 d. lgs. 175 del 2016. Contraddittorietà della sentenza: le norme indicate ammettono richieste riferite ad oggetti determinati ed escludono solo la presentazione di richieste generiche preordinate ad un controllo generalizzato delle attività, circostanza che non sussisteva nel caso in esame; inoltre Arexpo è una società per azioni, assoggetta esclusivamente alle regole del codice civile, cui è completamente estraneo il d. lgs. n. 175 del 2016 - cosiddetto testo unico in materia di società a partecipazione pubblica; né a fondamento del preteso diritto di accesso potevano essere invocati gli artt. 2421 e 2422 c.c., poiché questi si riferiscono esclusivamente al libro dei soci e al libro delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee, mentre i verbali del consiglio di amministrazione sono riservati ai soli amministratori, ciò secondo regole stabilite da leggi statali che non possono essere derogate - in quanto rientranti nella materia dell'ordinamento civile - dalla potestà legislativa regionale; inoltre Aexpo non erogava servizi pubblici di rilevanza regionale, condizione solo in presenza della quale i consiglieri regionali lombardi potrebbero vantare un interesse al buon andamento dello stesso e dunque all'accesso dei relativi atti dell'amministrazione, svolgendo per converso attività di natura assolutamente privatistica e tipicamente imprenditoriale non rientrante perciò nella specifica attività di controllo dei consiglieri regionali; inoltre l'appellante non mancava di segnalare di avere direttamente fornito copia del verbale richiesto rendendo visibile il punto 3.5 relativo alle modalità di erogazione di un rilevante contributo a favore della società Triennale di Milano Servizi, unica questione in cui si rilevava un interesse pubblicistico legato all'espletamento del mandato di consigliere regionale.

L'appellata si è costituita in giudizio, eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e l'infondatezza dell'appello.

6. Alla camera di consiglio del 19 ottobre 2017 la causa è passata in decisione.

7. L'appello è fondato alla stregua delle osservazioni che seguono.

7,1. Deve innanzitutto rilevarsi che non è contestato il capo della sentenza che ha dichiarato tardiva l'impugnazione del diniego di accesso alla copia integrale del verbale della riunione del Consiglio di Amministrazione di Arexpo S.p.A. del 17 marzo 2016: su tale capo si è formato pertanto il giudicato.

7.2. Deve quindi esaminarsi la correttezza della sentenza nella parte in cui ha ritenuto illegittimo il diniego di Arexpo di fornire al consigliere regionale copia dell'ordine del giorno di quella riunione.

Non è in discussione il fondamento di tale richiesta che risiede nell'asserito pieno espletamento della funzione di consigliere regionale e quindi nel controllo che questi può esercitare sull'attività regionale e sugli enti che a quest'ultima si ricollegano, tanto che il giudice di primo grado ha richiamato a supporto della pretesa della ricorrente in primo grado l'art. 43, comma 2, del D. Lgs. n. 267 del 2000.

Sennonché la Sezione deve osservare che la giurisprudenza ha già rilevato che il diritto di accesso ivi contemplato non può estendersi anche alle società partecipate (dal Comune) in forma minoritaria, tanto più quando tali società non svolgano attività di gestione di servizi pubblici (Cpn. Stato, sez. V, 17 gennaio 2014, n. 200): del resto la norma in questione espressamente prevede il diritto di accesso in relazione alle attività delle aziende comunali e degli dipendenti, situazione che non è predicabile nel caso di specie giacché Arexpo non può ritenersi "dipendente" dalla Regione Lombardia, dal momento che quest'ultima non possiede una partecipazione maggioritaria e non svolge un servizio pubblico (circostanza di fatto che non è stata neppure contestata), così che in definitiva l'accesso richiesto non può trovare giustificazione in relazione alla pretesa cura dell'interesse pubblico connesso al mandato conferito e cioè ai fini del controllo del comportamento complessivo dell'ente (in funzione dell'interesse pubblico da perseguire).

7.3. Peraltro è condivisibile la tesi sostenuta dall'appellante con il primo motivo di gravame, giacché, diversamente da quanto ritenuto dai primi giudici, la domanda di accesso presentata il 18 ottobre 2016, benché limitata

alla prima pagina del verbale del consiglio di amministrazione di Arexpo s.p.a. tenutosi il 17 marzo 2016 e contenente l'ordine del giorno della seduta, sarebbe nient'altro che una riproduzione della precedente.

Infatti, il primo diniego espresso sulla domanda di accesso alla copia integrale del verbale della seduta del 17 marzo 2016 era stato motivato con il richiamo all'assenza di una partecipazione di controllo in capo alla Regione Lombardia all'interno della compagine sociale di Arexpo s.p.a. (il giudice ha dichiarato tardiva la relativa impugnazione e la sentenza è passata in giudicato).

La nuova richiesta, oggetto della presente controversia, non muta affatto la prospettiva dell'interesse ad essa sottesa, riguardando invero una parte di quella precedente ed esattamente l'ordine del giorno, proprio al dichiarato fine di poter proporre una nuova domanda di accesso, maggiormente "mirata" sugli argomenti realmente il proprio interesse.

Senonché proprio tale "motivazione" consente di apprezzarne la portata, potendo ragionevolmente ritenersi che essa non integri una domanda nuova e diversa da quella già respinta dal tribunale (anche solo in relazione all'interesse perseguito), trattandosi effettivamente di un mero mezzo per poter esercitare il diritto di accesso, già negato per la mancanza di una posizione legittimamente, mancanza che non è stata minimamente contestata, con conseguente consolidamento delle ragioni del diniego.

7.4. Le conclusioni così raggiunte, che determinano l'accoglimento dell'appello e, in riforma della sentenza impugnata, la declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado, esimono la sezione dall'esame dell'ulteriore motivo di gravame.

8. La peculiarità della controversia giustifica la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

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 dell'impugnata sentenza, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Claudio Contessa, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaele Prosperi

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO