

Pubblicato il 31/07/2025

N. 00307/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00174/2025 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 l'Abruzzo
sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 174 del 2025, proposto da Comitato S. P. B. C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati C. D. T., M. D. T., con domicilio eletto presso lo studio M. D. T. in Pescara, viale R. E. n...;

contro

Regione Abruzzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, Complesso Monumentale San Domenico;

Comune di Pescara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati P. D. M., F. P., con domicilio eletto presso lo studio P. D. M. in Pescara, piazza I., n...;

nei confronti

T.U.A. Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati B. B., S. F., con domicilio eletto presso lo studio B. B. in Roma, via O. n...;

per l'annullamento

- dell'atto della Regione Abruzzo datato 20 marzo 2025, prot. n. 011311 ad oggetto *“Filovia di Pescara. Sulla destinazione d'uso della Strada Parco. Istanza di accesso civico. Richiesta allegati alle note di codesta Soc. T.U.A. S.p.a., prot. 45455 del 28.11.2024 e prot. 45533 del 29.11.2024”*.

E per quanto occorrer possa

- della nota della Regione Abruzzo del 13 marzo 2025, prot. n. 0097944.

E per il consequenziale accertamento del diritto del Comitato S. P. B. C. ad accedere alle note T.U.A. S.p.a. datate 28 novembre 2024, prot. n. 45455 e 29 novembre 2024, prot. n. 45533, allegati inclusi.

Con condanna della Regione Abruzzo a fornire copia degli atti e documenti che precedono.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, della società T.U.A. Spa e del Comune di Pescara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 luglio 2025 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato il 22.04.2025 e depositato il 30.04.2025 il Comitato S. P. B. C., nella qualità di soggetto giuridico munito di legittimazione sostanziale e processuale in quanto interessato alla conservazione e valorizzazione della cd. *“Strada-Parco”* di Pescara-Montesilvano nel suo attuale assetto esclusivamente ciclo-pedonale, ha adito l'intestato Tribunale per l'annullamento dell'atto della Regione Abruzzo datato 20 marzo 2025, prot. n. 011311 avente ad oggetto: *“filovia di Pescara. Sulla destinazione d'uso della strada parco. Istanza di accesso civico. Richiesta allegati alle note di Codesta*

Soc. T.U.A. S.p.A., prot. 45455 del 28/11/2024 e prot. 45533 del 29/11/2024” e, per quanto occorrer possa, della nota della Regione Abruzzo del 13 marzo 2025, prot. n. 0097944; ha, inoltre, chiesto il consequenziale accertamento del proprio diritto ad accedere alle note T.U.A. Spa rispettivamente datate 28 novembre 2024, prot. n. 45455 e 29 novembre 2024, prot. 45533, allegati inclusi, con condanna della Regione Abruzzo a fornire copia dei predetti documenti.

2. In punto di fatto il Comitato ricorrente espone che, avendo avuto notizia, ampiamente documentata dalla stampa locale, dell'imminente introduzione sulla Strada Parco di Pescara-Montesilvano di *“bus elettrici non meglio precisati in sostituzione del cessato filoveicolo Van Hool Exqui.City18T, fuori produzione dall'8 aprile scorso per sopravvenuta bancarotta del costruttore”*, in data 14 gennaio 2025 inoltrava alla Regione Abruzzo istanza ostensiva volta ad ottenere *“copia integrale della corrispondenza intercorsa tra gli Enti strumentali al procedimento in epigrafe”*.

Con nota del 25 febbraio 2025, prot. n. 0076247, la Regione Abruzzo, nel dare atto dell'assenza di opposizione da parte della società T.U.A. spa, alla quale l'istanza di accesso era stata trasmessa in data 17 gennaio 2025 quale soggetto potenzialmente controinteressato, accoglieva l'istanza ostensiva e trasmetteva la documentazione di interesse.

Dall'esame dei documenti ricevuti, il Comitato ravvisava la necessità di acquisire copia di altra documentazione espressamente menzionata nella comunicazione T.U.A. del 16 dicembre 2024 e, segnatamente, delle note prot. n. 45455/24 del 28.11.2024 e prot. n. 45533 del 29.11.2024 inviate dal Direttore generale T.U.A. al Ministero dei Trasporti. Sicchè in data 5 febbraio 2025 il Comitato S. P. B. C. inviava alla Regione Abruzzo un'ulteriore istanza di accesso avente ad oggetto le predette note.

In assenza di opposizione anche questa volta della controinteressata T.U.A., la Regione Abruzzo dava positivo riscontro alla nuova richiesta con nota del 25 febbraio 2025, prot. n. 0076247 che conteneva, tuttavia, soltanto i messaggi di

trasmissione delle suddette due note e non anche le note stesse. Pertanto, il Presidente del Comitato ricorrente, con mail del 25 febbraio 2025, segnalava la mancata allegazione delle note alla Regione Abruzzo che, inopinatamente, avviava un nuovo procedimento di accesso relativo alla predetta documentazione mancante nel corso del quale, questa volta, la società T.U.A. spa, con nota del 18/03/2025, si opponeva all'accesso.

A fondamento del diniego opposto, T.U.A. spa adduceva che le note richieste afferissero all'”*esecuzione di un contratto di appalto*” costituendo “*atti endoprocedimentali anche di terzi (Direttore dei Lavori, etc.), che in un contesto di contenzioso non appare corretto richiedere con l'istanza di che trattasi*”. Nella medesima nota T.U.A. spa stigmatizzava inoltre la condotta del Comitato ricorrente per aver promosso iniziative giudiziarie tese ad avversare il Nulla Osta ministeriale per la sicurezza dell'impianto ferroviario e per aver notificato in data 6 marzo 2025 atto di diffida stragiudiziale con cui preannunciava azioni giudiziarie. La T.U.A. spa concludeva quindi per il rifiuto dell'accesso richiamando la giurisprudenza amministrativa secondo cui l'istanza di accesso civico è inammissibile se non è funzionale alla tutela di un interesse generale, non potendo l'accesso civico generalizzato essere strumentalmente utilizzato per finalità di carattere egoistico-individuale.

La Regione Abruzzo, con il provvedimento oggetto dell'odierno gravame, respingeva la richiesta di accesso inerente alle note T.U.A. prot. n. 45455/24 del 28.11.2024 e prot. n. 45533 del 29.11.2024, limitandosi a motivare *per relationem* il diniego attraverso il rinvio alla nota oppositiva di T.U.A. spa.

2. In data 05/05/2025 si costituiva per resistere al ricorso, con atto di mera forma, la Regione Abruzzo.

3. Con memoria depositata in data 09/05/2025 si costituiva in giudizio anche la società T.U.A. spa instando per il rigetto del ricorso in quanto inammissibile e, comunque, privo di merito di fondatezza e riservandosi di articolare ulteriori difese e produzioni documentali.

4. Con memoria in data 14/05/2025 si costituiva il Comune di Pescara che, tuttavia, con istanza del 15/05/2025, chiedeva la cancellazione della costituzione in giudizio in quanto effettuata per mero errore materiale.

5. Successivamente la Regione Abruzzo depositava nel fascicolo del procedimento documenti e una relazione difensiva con la quale contestava sia l'esposizione di fatto che le censure *ex adverso* svolte e concludeva per il rigetto del ricorso in quanto privo di merito di fondatezza. L'ente regionale rappresentava che le reiterate istanze di accesso promosse dal Comitato ricorrente si tradurrebbero in un controllo generalizzato sull'attività amministrativa, considerato illegittimo nel nostro ordinamento giuridico; in più, l'eventuale ostensione dei documenti richiesti, in presenza di espressa opposizione dell'interessato, lederebbe la riservatezza della Società che ha prodotto gli atti in questione.

6. In prossimità dell'udienza di trattazione di merito, parte ricorrente replicava con memoria rilevando che, solo a seguito dell'instaurazione dell'odierno giudizio, con nota del 19 maggio 2025, prot. n. 020584, inviata per conoscenza alla Regione Abruzzo, la società T.U.A. spa, *“pur ribadendo la validità delle ragioni opposte”*, trasmetteva al Comitato i documenti richiesti, *“in un'ottica di piena collaborazione e massima trasparenza ed in considerazione dell'evoluzione della vicenda”*. Il Comitato concludeva pertanto per la cessata materia del contendere previa condanna alle spese a carico dell'Amministrazione in virtù del principio di soccombenza virtuale.

7. Alla camera di consiglio del 18 luglio 2025, al termine della discussione, la causa è stata chiamata ed introitata per la decisione.

8. La pretesa del Comitato ricorrente all'accesso della documentazione richiesta risulta pienamente soddisfatta, di talché ai sensi dell'art. 34, comma 5 del c.p.a., deve essere dichiarata la cessata materia del contendere in ordine alla domanda di annullamento della nota impugnata e di accertamento del diritto di accesso ai documenti richiesti con condanna all'ostensione dei medesimi.

9. Stante l'espressa richiesta di parte ricorrente di una pronuncia nel merito ai soli fini della condanna alle spese processuali, in virtù del criterio della cd. soccombenza virtuale, il Collegio deve comunque pronunciarsi sulla legittimità della nota impugnata.

Ed infatti in caso di declaratoria di cessazione della materia del contendere il Giudice deve procedere all'accertamento virtuale sulla fondatezza dell'originaria pretesa ai fini del regolamento delle spese di lite (c.d. soccombenza virtuale), eccetto che non siano le stesse parti a domandare congiuntamente la compensazione delle spese, circostanza che nel caso ora in esame non si è verificata. Tra l'altro, una situazione di c.d. soccombenza virtuale in capo all'Amministrazione è ravvisabile nel caso in cui questa si pronunci positivamente, ma in ritardo sull'istanza della parte richiedente, come avvenuto nel caso in discussione (in tale senso, Consiglio di Stato, Sez. VII - sentenza 7 luglio 2025 n. 5853).

10. Nella fattispecie, la domanda appare chiaramente fondata in quanto la Regione Abruzzo, previa opposizione della società T.U.A. spa, ha omesso di riscontrare positivamente, nei termini previsti dalla legge, l'istanza di accesso proveniente da soggetto legittimato a conoscere gli atti richiesti.

10.1. Sotto il profilo della legittimazione per la tutela giurisdizionale di interessi collettivi espressi da soggetti esponenziali sorti in modo spontaneo, come i comitati, la giurisprudenza ha avuto cura di rimarcare che il diritto di accesso, oltre che alle persone fisiche, spetta anche agli enti esponenziali di interessi diffusi, ove corroborati dalla rappresentatività dell'associazione o ente esponenziale e dalla pertinenza dei fini statutari rispetto all'oggetto dell'istanza.

Segnatamente, si pone come requisito necessario quello dell'effettiva rappresentatività del soggetto, ovvero della sua obiettiva attitudine a rappresentare una determinata categoria organizzata; ciò in assenza di un'espressa disposizione legislativa che, per effetto di previsioni normative speciali, direttamente riconosca *ope legis* la detta legittimazione in capo a determinati soggetti.

L'effettiva rappresentatività, in altri termini, è l'elemento di differenziazione che consente agli interessi diffusi (comuni a tutti gli individui di una certa formazione sociale non organizzata, che non si prestano ad essere tutelati in sede giurisdizionale, salve le ipotesi di azione popolare legislativamente previste) di evolvere giuridicamente verso una categoria di interessi giuridicamente rilevanti, suscettivi di tutela siccome riferibili ad un ente esponenziale di un gruppo non occasionale.

Al riguardo in giurisprudenza è stato altresì condivisibilmente sostenuto che, salvo il caso di una legittimazione conferita *ex lege* (quale, ad esempio, quella delle associazioni ambientaliste riconosciute, ex art. 18 l. 8 luglio 1986, n. 349), l'accertamento della legittimazione di altre associazioni, che si assumono portatrici di interessi diffusi, deve avvenire in concreto, attraverso la verifica della sussistenza di una pluralità di indici, riferiti, in particolare, oltre che alle finalità statutarie, al grado di rappresentatività, alla maggiore o minore risalenza temporale dell'associazione, alle iniziative ed azioni intraprese per la tutela degli interessi di cui la stessa si proclama portatrice, nonché al concreto e stabile collegamento con un dato territorio, tale da rendere localizzabile l'interesse esponenziale dell'associazione.

Ebbene, applicate le surrichiamate coordinate ermeneutiche al caso di specie, rileva il Collegio che il Comitato ricorrente è certamente soggetto giuridico dotato di legittimazione sostanziale e processuale, come già riconosciuta da questo Tribunale con sentenza n. 507 del 2022 e dal Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza n. 7956 del 2023.

Il Comitato S. P. B. C. vantava di certo un interesse qualificato ad ottenere copia dei documenti richiesti, in quanto incidenti in via diretta e immediata sugli interessi di cui il Comitato è titolare, come corroborato dalla rappresentatività del Comitato stesso, dalla pertinenza dei fini statuari rispetto all'oggetto dell'istanza e dalle iniziative già promosse a tutela degli interessi medesimi.

L'iniziativa ostensiva azionata dal Comitato pertanto, contrariamente a quanto asserito dalle parti intimare, non comporta un inammissibile controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione, ma è funzionale al miglior perseguimento delle esigenze generali postulate all'interno dello Statuto del Comitato, *“in ragione del fatto che il fine statutario, a cui i sottoscrittori hanno aderito, non coincide con la mera costituzione nel presente giudizio, ma ha un programma proiettato nel futuro di valorizzazione e conservazione della Strada Parco;”* (T.A.R. Pescara, sentenza n. 507/2022).

10.2. Sotto il profilo della fondatezza della pretesa azionata dal Comitato, va richiamato l'art. 7, comma 3 del D.P.R. n. 186/2006, ai sensi del quale *“l'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento.”*

Da qui l'illegittimità del rifiuto dell'ostensione dei documenti allegati - le note prot. n. 45455/24 del 28.11.2024 e prot. n. 45533 del 29.11.2024 - a quelli il cui accesso è stato accolto ed eseguito.

Per quanto sopra argomentato, deve ritenersi illegittimo il diniego opposto dalla società T.U.A. spa, che in un primo momento era rimasta acquiescente all'ostensione dei documenti in questione e, successivamente, l'aveva negata salvo poi tornare sui propri passi trasmettendo, anche se soltanto in corso di giudizio, i documenti di cui si discute.

Deve reputarsi illegittimo anche il rifiuto all'accesso della Regione Abruzzo che si è acriticamente allineata alla posizione - illegittima - assunta dalla società T.U.A. spa senza discostarsi, attraverso un autonomo apparato motivazionale, dall'opposizione del soggetto controinteressato.

11. In conclusione, in ossequio al canone della soccombenza virtuale, le spese di lite vanno poste solidalmente a carico della Regione Abruzzo e della società T.U.A. Spa, tenuto conto dell'evidente fondatezza della pretesa azionata e che il soddisfacimento dell'interesse del Comitato ricorrente ad ottenere l'ostensione

della documentazione richiesta è avvenuto soltanto dopo l'instaurazione dell'odierno giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara cessata materia del contendere in ordine alla domanda di annullamento della nota della Regione Abruzzo datata 20 marzo 2025, prot. n. 011311 ed all'accertamento del diritto di accesso ai documenti richiesti.

Condanna solidalmente la Regione Abruzzo e la società T.U.A. spa al pagamento in favore del Comitato ricorrente delle spese del presente giudizio, che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 18 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Giovanni Giardino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Giovanni Giardino

IL PRESIDENTE

Paolo Passoni

IL SEGRETARIO