

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 cod. proc. amm. sul ricorso numero di registro generale 2398 del 2016 proposto dalla R. s.p.a. , in persona del suo legale rappresentante "pro tempore", rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe De Vergottini, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, Via Antonio Bertoloni, 44;

contro

P.F., rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Pallini, con domicilio eletto presso il medesimo in Roma, Via Prestinari, 13;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO -ROMA -SEZIONE III TER, n. 261 del 2016, resa tra le parti, su accesso a documenti amministrativi (art. 116 c.p.a.), con la quale è stato accolto il ricorso R. G. n. 11365/2015 proposto dal signor P.F. per l'annullamento del provvedimento prot. n. ALS/D/(...) del 23.7.2015 con cui la RAI ha respinto l'istanza di accesso del 18.6.2015 presentata dal ricorrente e ha accertato il diritto del Favale ad accedere agli atti richiesti con l'istanza medesima, ordinando alla RAI di esibire e di rilasciare al ricorrente copia degli atti domandati entro trenta giorni;

visti il ricorso in appello, con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio di P.F.;

viste le memorie difensive prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del 9 giugno 2016 il cons. Marco Buricelli e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe De Vergottini per l'appellante e Mara Parpaglioni in dichiarata delega di Massimo Pallini per l'appellato;

sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. ;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

ritenuto che sussistano i presupposti per decidere con sentenza in forma semplificata e con motivazione abbreviata, compatibilmente con le particolarità della vicenda (cfr. art. 116, comma 4, del cod. proc. amm.);

rilevato che in base al combinato disposto di cui agli articoli 60 e 74 del cod. proc. amm. la motivazione della sentenza in forma semplificata può consistere anche in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo;

richiamata la sentenza e quanto esposto dalle parti;

considerato che l'appello è infondato e va respinto per le ragioni che seguono.

1. Per quanto riguarda i motivi d'appello sub 1. e 2., l'omessa specifica indicazione del Tar adito nel ricorso di primo grado non costituisce, avuto riguardo alla situazione peculiare della controversia in questione, né causa di nullità del ricorso medesimo, ex articoli 40 e 41 del cod. proc. amm. , e neppure ragione di irregolarità del ricorso introduttivo per non avere, il giudice di primo grado, ordinato la rinnovazione della notifica del ricorso medesimo ex art. 44, comma 2, del cod. proc. amm. , con l'indicazione del Tar competente, entro un termine prefissato dal giudice, con la conseguente, affermata necessità di annullare la sentenza e di rinviare causa al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105 del c.p.a. . A giudizio del Collegio, infatti, nel caso in esame l'individuazione del Tar Lazio -Roma quale autorità giurisdizionale amministrativa competente a conoscere della controversia era deducibile in modo agevole da una serie di elementi indicati prima di tutto a pagina 1 del ricorso di primo grado. S'intende fare riferimento, "in primis", alle indicazioni, nella intestazione dell'atto introduttivo, all' *art. 25 della L. n. 241 del 1990* e all'art. 116 del c.p.a. -il riferimento all'art. 116 del c.p.a.

risulta reiterato nella quart'ultima riga di pag. 1 nell'ambito della domanda di accertamento e di dichiarazione del diritto di accesso e dell'emanazione dell'ordine di esibizione dei documenti ex art. 116 comma 4 del c.p.a. -; disposizioni che riguardano l'accesso ai documenti amministrativi, materia che ai sensi dell'art. 133, n. 6), del c.p.a. è devoluta alla giurisdizione esclusiva dei Tar. Inoltre, a pag. 3 del ricorso di primo grado è contenuta l'espressione "all'odierno ricorrente non resta che proporre ricorso a codesto Tar", sicché l'avvenuta proposizione del "ricorso ex art. 25 L. n. 241 del 1990 e 116 D.Lgs. n. 104 del 2010 " dinanzi al Tar del Lazio era facilmente ricavabile dal contesto dell'atto introduttivo il quale, come correttamente osserva l'appellato, conteneva tutti gli elementi di fatto e di diritto idonei a consentire alla controparte di individuare il giudice innanzi al quale comparire (senza considerare, poi, quali elementi sintomatici ulteriori nella direzione del radicamento della controversia dinanzi al Tar del Lazio, l'elezione di domicilio in Roma del difensore del Favale, e la specificazione che gli atti di cui si domanda(va) l'accesso erano stati denegati dalla sede RAI di Roma: cfr. art. 13 del c.p.a. sulla competenza territoriale inderogabile dei Tar).

2. Con riferimento al motivo sub 3., vale a dire quanto alla dedotta inammissibilità del ricorso di primo grado a causa della mancata notifica dello stesso all'avv. Lo Giudice, quale controinteressato, il Collegio ritiene che l'avv. Lo Giudice, all'epoca Direttore della Direzione Affari Legali della RAI, quale autore degli esposti oggetto dell'istanza di accesso del 18 giugno 2015, non possa qualificarsi come controinteressato, avendo agito non in veste personale ma quale organo aziendale, facendo valere quindi interessi aziendali estranei come tali alla riservatezza in quanto diritto della persona idoneo all'attribuzione della qualità di controinteressato ex art. 22 della L. n. 241 del 1990. A questo riguardo va rammentato in termini generali che nel processo amministrativo la qualità di controinteressato dev'essere riconosciuta a coloro che, oltre a essere nominativamente indicati nel provvedimento o comunque agevolmente individuabili in base a esso (elemento formale), si presentino come portatori di un interesse giuridicamente qualificato alla conservazione dell'atto, interesse che dev'essere di natura uguale e contraria a quello del ricorrente (elemento sostanziale); e che non sono qualificabili come controinteressati i soggetti la cui posizione sia incisa dall'atto impugnato solo in modo indiretto e riflesso. Con specifico riguardo alla materia dell'accesso ai documenti amministrativi va ricordato che l'art. 22, comma 1, lett. c), della L. n. 241 del 1990 sancisce che per controinteressati devono intendersi tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza; e che per la giurisprudenza amministrativa sono qualificabili quali controinteressati nel rito in materia di accesso coloro che hanno diritto alla tutela della riservatezza ... coloro che per effetto dell'ostensione vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza ... tale tutela deve essere assicurata nei confronti dei titolari dei dati sensibili e personali (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1034 del 2012). Quella di controinteressato non è qualità che si ravvisa in tutti coloro che, a qualsiasi titolo, siano nominati o comunque coinvolti nel documento oggetto dell'istanza ostensiva, ma, appunto, solo a coloro che per effetto dell'ostensione vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza. Non basta, perciò, che taluno venga chiamato in qualche modo in causa dal documento in richiesta, ma occorre in capo a tale soggetto un quid pluris, vale a dire la titolarità di un diritto alla riservatezza sui dati racchiusi nello stesso documento. La veste di controinteressato in tema di accesso è una proiezione, perciò, del valore della riservatezza, e non già della mera oggettiva riferibilità di un dato alla sfera di un certo soggetto. Se ne desume che non tutti i dati riferibili ad un soggetto sono per ciò solo rilevanti ai fini in discorso, ma solo quelli rispetto ai quali sussista, per la loro inerenza alla personalità individuale, o per i pregiudizi che potrebbero discendere da una loro diffusione, una precisa e ben qualificata esigenza di rischio (Consiglio di Stato, Sezione V, n. 3190 del 2011). Ciò posto, guardando più da vicino il caso in esame, in maniera corretta l'appellato evidenzia come l'avv. Lo Giudice non sia qualificabile come controinteressato non essendo portatore, nella vicenda, di un interesse proprio e autonomo, distinto da quello "dell'amministrazione RAI", venendo in questione "atti redatti dalla RAI a mezzo dei suoi rappresentanti, tra cui l'avv. Lo Giudice, all'epoca Direttore Affari Legali". Né il riferimento, inserito nel ricorso di primo grado, all'esigenza di acquisire documenti amministrativi ritenuti lesivi della propria sfera giuridica sotto il profilo penale e civile, e sotto i profili della diffamazione e della calunnia, è idoneo a sovvertire la conclusione su esposta.

3. Anche il quarto, articolato, motivo di appello, basato sulla rilevata violazione degli [articoli 22 e seguenti della L. n. 241 del 1990](#), è infondato e va respinto dato che sussistono i presupposti per l'accoglimento dell'istanza di accesso.

In primo luogo, diversamente da quanto si sostiene con l'appello, sussiste una connessione strumentale tra gli atti e i documenti di cui è richiesto l'accesso (gli esposti / denunce / segnalazioni presentati dal Direttore AA. LL. della RAI all'Autorità giudiziaria, menzionati nelle missive in data 3 aprile e 5 giugno 2014 inviate dal predetto al Presidente e al Direttore generale dell'Azienda, sui quali si rinvia alle precisazioni compiute a pag. 3 sent. Tar) e l'attività di pubblico servizio radiotelevisivo svolta dalla RAI (sul collegamento strumentale necessario tra gli atti e i documenti del cui accesso si tratta e la gestione del servizio pubblico v. Cons. Stato, IV, n. 619 del 2011 e, specialmente, VI, n. 5569 del 2007, p. 3 e seguenti, sentenze puntualmente richiamate dal Tar, alle condivisibili argomentazioni e statuizioni delle quali anche questo Collegio intende far rinvio ai sensi degli articoli 60, 74 e 116, comma 4, del c.p.a.).

In particolare, alla luce dei criteri delineati da Cons. Stato, Ad. Plen., nn. 4 del 1999 e 5 del 2005, è corretto l'assunto della sentenza impugnata secondo il quale gli atti e i documenti oggetto della istanza di accesso sono riferibili a profili organizzativi riguardanti la Direzione AA. LL. della RAI, che si riverberano sulle stesse modalità di gestione ed erogazione del servizio pubblico radiotelevisivo di cui la RAI è concessionaria (v. sent. impugnata, pag. 7). Viene in questione una richiesta di accesso ad atti e a documenti i quali, riguardando la gestione dell'Ufficio legale della RAI, e inerendo all'accertamento di eventuali reati, relativi alla rivelazione di notizie riservate in merito all'applicazione della [L. n. 247 del 2012](#) sulla riforma della professione forense e all'abusivo esercizio della professione medesima, in danno della società concessionaria del pubblico servizio radiotelevisivo, attengono a scelte di organizzazione compiute in sede di gestione del servizio medesimo, anche in relazione all'osservanza delle norme sulla professione forense, come ha correttamente rilevato il Tar (v. pagine 6 e 7 sent.) e come si ricava anche dall'esame delle note dell'avv. Lo Giudice al Presidente e al Direttore generale del 3 aprile e del 5 giugno 2014: donde, il riconoscimento di un nesso di strumentalità significativo tra l'istanza di accesso e il servizio pubblico, con la correlata e consequenziale esigenza di garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di accessibilità. Senza che il richiamo dell'appellante RAI a Cons. Stato, III, n. 1226 del 2015 - Poste Italiane s.p.a., decisione che riguarda un'istanza di accesso del tutto particolare (v. p. 1. sent. 1226/15) e concerne un'impresa pubblica mentre la RAI, nonostante la veste di s.p.a., peraltro con partecipazione pubblica totalitaria, ha natura sostanziale di ente pubblico (Cass. SS. UU. n. 27092 del 2009), sia in grado di scalfire le conclusioni suesposte.

Va inoltre riconosciuto in capo all'appellato un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridica tutelata e collegata ai documenti formati e detenuti dalla RAI ai quali è chiesto l'accesso, e ciò, oltre che avuto riguardo alla controversia di lavoro pendente relativa al licenziamento disciplinare inflitto dalla RAI, anche con riferimento alla posizione, dello stesso appellato, di destinatario di esposti / denunce all'Autorità giudiziaria presentati dall'avv. Lo Giudice nella sua qualità di direttore della Direzione AA. LL. dell'Azienda. Gli atti e documenti del cui accesso si tratta si riferiscono infatti alla matricola aziendale P363548, univocamente riconducibile all'avv. Favale (conf. pag. 3 sent. Tar). Sull'interesse qualificato del soggetto che subisce un procedimento di controllo o ispettivo -fattispecie intuitivamente somigliante a quella per cui oggi è causa- a conoscere integralmente tutti i documenti utilizzati dall'Amministrazione nell'esercizio del potere di vigilanza, compresi gli esposti e le denunce che hanno determinato l'attivazione di detto procedimento, v. Cons. Stato, V, n. 3081 del 2009.

La conoscenza dell'esatto contenuto dei documenti oggetto dell'istanza di accesso del 18.6.2015 appare dunque non solo necessaria o utile per la tutela effettiva dell'interesse dell'appellato dato che risulta in atti un nesso tra le ragioni del licenziamento intimato al Favale e l'intuibile contenuto dei documenti del cui accesso si fa questione (cfr. sent. Tar, parte iniziale del Diritto).

L'appellato vanta inoltre un interesse diretto, concreto ed attuale, ex art. 22/b) della [L. n. 241 del 1990](#) cit., anche a prescindere dalla controversia relativa al licenziamento, in relazione agli esposti / denuncia presentati davanti all'Autorità giudiziaria posto che, come rilevato, la stessa qualità di destinatario di un esposto o denuncia radica, di per sé, in capo all'incolpato, un

idoneo interesse all'accesso correlato all'esigenza dell'interessato di porre in essere le necessarie azioni a tutela dei propri diritti (Cons. Stato, VI, n. 3601 del 2007).

Quanto poi alla asserita insussistenza di un interesse all'accesso dell'avv. Favale poiché i documenti oggetto dell'istanza riguardavano una indagine penale contro ignoti, per smentire l'assunto dell'appellante è sufficiente osservare che dalle note aziendali, citate sopra, del 3 aprile e del 5 giugno 2014, emergono riferimenti alla matricola aziendale P363548, corrispondente a quella dell'avv. Favale, con la conseguente chiara individuabilità dell'appellato quale destinatario dei documenti del cui accesso si tratta.

Di qui la necessità e comunque l'utilità dei documenti in questione per la cura e la tutela di interessi giuridicamente rilevanti del Favale.

Del resto, pare il caso di rammentare che la necessaria sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto di accedere, non significa che l'accesso sia stato configurato dal legislatore con carattere meramente strumentale rispetto alla difesa in giudizio della situazione sottostante; esso assume invece una valenza autonoma, non dipendente dalla sorte del processo principale, ma anche dall'eventuale infondatezza o inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti in questione, potrebbe proporre (così, "ex multis", Cons. Stato, III, n. 116 del 2012, sull'ampiezza del collegamento ex art. 22/B) della [L. n. 241 del 1990](#) tra l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che richiede l'accesso e la documentazione oggetto della relativa istanza.

Quanto infine alla asserita applicabilità [dell'art. 116, comma 2, del c.p.p.](#) -ma non degli [articoli 22 e ss. della L. n. 241 del 1990](#)- al caso di specie, appare sufficiente ricordare, con il Tar Lazio, e con Cons. Stato, VI, n. 547 del 2013, che non ogni denuncia di reato presentata dalla P. A. all'Autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio penale e come tale sottratta all'accesso in quanto, se la denuncia è presentata dalla P. A. nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, non si ricade nell'ambito di applicazione [dell'art. 329 c.p.p.](#) ; solo se la P. A. che trasmette all'Autorità giudiziaria una notizia di reato non lo fa nell'esercizio della propria istituzionale attività amministrativa, ma nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria, che, come tali, sono soggetti a segreto istruttorio ai sensi [dell'art. 329 c.p.p.](#) e conseguentemente sottratti all'accesso ai sensi dell' [art. 24 della L. n. 241 del 1990](#) : ma nella specie vengono in questione segnalazioni compiute dalla RAI all'A. G. nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali amministrative (v. sentenza impugnata, pag. 8), sicché anche questo profilo di censura ulteriore va respinto.

In conclusione l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata.

Le spese del grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente decidendo sull'appello in epigrafe lo respinge confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Condanna la RAI a rifondere a P.F. le spese, i diritti e gli onorari del presente grado di giudizio, che si liquidano in complessivi Euro 2.000,00 (Euro duemila/00), comprensivi del rimborso delle spese generali, oltre a IVA e a CPA.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 9 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Bernhard Lageder, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere, Estensore

Francesco Mele, Consigliere