

Publicato il 02/03/2020

N. 01528/2020REG.PROV.COLL.
N. 08188/2019 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8188 del 2019, proposto da
(omissis), rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Palatucci,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia
e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo
Amilcare Ponchielli, n. 6;

contro

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, Soprintendenza
Archivistica e Bibliografica del Lazio non costituito in giudizio;

nei confronti

Giovanni Caffarelli, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabatino
Alessio Marrama, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 6616/2019, resa tra le parti, concernente per l'annullamento di - Nota della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio, prot. n. MIBAC-SAB-LAZ 002 0002413 15/11/2018 Cl. 09.01/68, recante «Provvedimento confermativo di diniego – Ricorso ex art. 25, c. 4 L 241/1990: (omissis) c/ Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio», emessa in data 15 novembre 2018 e conosciuta in data successiva; nonché di - Nota della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio, prot. n. MIBACT-SAB-LAZ 002 0001448 30/07/2018 Cl. 09.01/68 del 30 luglio 2018, recante «Richiesta di accesso agli atti relativi all'archivio gentilizio privato della famiglia Caffarelli»; - ogni atto antecedente o susseguente, comunque connesso a quelli di cui sopra.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Giovanni Caffarelli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2020 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti gli avvocati Luca Palatucci e Sabatino Alessio Marrama;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per il Lazio l'odierna appellante invocava l'accertamento del diritto di accesso previo annullamento della Nota della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio, prot. n. MIBAC-SAB-LAZ 002 0002413 15/11/2018 Cl. 09.01/68, recante «Provvedimento confermativo di diniego – Ricorso ex art. 25, c. 4 L 241/1990: (omissis) c/

Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio», emessa in data 15 novembre 2018 e conosciuta in data successiva; nonché di - Nota della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica del Lazio, prot. n. MIBACT-SAB-LAZ 002 0001448 30/07/2018 Cl. 09.01/68 del 30 luglio 2018, recante «Richiesta di accesso agli atti relativi all'archivio gentilizio privato della famiglia Caffarelli».

2. Il primo giudice respingeva il ricorso, ritenendo immune dai vizi denunciati l'operato della Soprintendenza che aveva ritenuto che la ricorrente non avesse alcun interesse concreto e attuale a consultare documenti che riguardano i rapporti tra la Soprintendenza e la Famiglia Caffarelli successivi alla risoluzione del rapporto di collaborazione con la ricorrente in quanto “afferenti esclusivamente alla tutela del bene culturale detenuta dalla famiglia Caffarelli”. Secondo il TAR l'interesse della ricorrente era stato soddisfatto dalla stessa lettera del 13.4.2018 con cui la Famiglia Caffarelli aveva rappresentato l'esigenza di effettuare in forma di Associazione Culturale un insieme integrato di attività che non si limitavano alla mera riordinazione e conservazione archivistica, ma includevano anche l'attività di valorizzazione. Il primo giudice precisava che il potere pubblicistico di controllo e vigilanza della Soprintendenza Archivistica è limitato al mero controllo della professionalità dei soggetti scelti dalla famiglia per provvedere a tale compito, rimanendo, per il resto il rapporto tra la Famiglia che conferisce l'incarico ed il professionista che lo svolge di natura meramente privatistica. Per quanto riguarda l'ulteriore interesse rappresentato dalla ricorrente, cioè quello di comprendere la natura ed i componenti della predetta Associazione Culturale, esso, secondo il TAR, non rivestiva il prescritto carattere di interesse personale e

diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata con la documentazione alla quale si chiede di accedere, prescritto dall'art. 22 della legge n. 241/90. Per quanto riguarda l'ulteriore interesse rappresentato dalla ricorrente, cioè quello di comprendere la natura ed i componenti della predetta Associazione Culturale, esso non rivestiva il prescritto carattere di interesse personale e diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata con la documentazione alla quale si chiede di accedere, prescritto dall'art. 22 della legge n. 241/90. Tale interesse scientifico è tutelato secondo il TAR, solo in connessione con i compiti istituzionali dalla Soprintendenza, mediante l'attività di controllo e vigilanza sulla gestione dell'Archivio e della professionalità degli operatori in esso impiegati; funzione che, tuttavia, è svolta principalmente e direttamente nell'interesse pubblico archivistico e non nell'interesse delle specifiche persone occupate nel settore. Quindi l'accesso alla documentazione relativa alla gestione dell'Archivio, ai soggetti ed alle diverse figure professionali ad essa subentrate – che operano previo assenso sulla qualificazione delle persone e sotto il controllo del rispetto del vincolo archivistico per quanto riguarda le relative attività - costituiva una sorta di accesso generalizzato in forma di controllo sul corretto svolgimento della PA, che esulava dall'ambito del ricorso ex art. 25 legge n. 241/90.

3. Avverso la pronuncia indicata in epigrafe propone appello l'originaria ricorrente, che ne lamenta l'erroneità. Il TAR, infatti, avrebbe non correttamente affermato che l'appellante aveva chiesto di prendere visione di atti riguardanti comportamenti successivi e non inerenti l'oggetto del proprio lavoro di catalogazione. Al

contrario, l'accesso avrebbe riguardato solo atti inerenti alla propria persona. Né sarebbe sufficiente a soddisfare l'interesse dell'appellante la lettera indirizzata dalla Famiglia Caffarelli in data 18 aprile 2018, che non riguarderebbe una scelta discrezionale della Famiglia Caffarelli, circa le modalità di gestione del patrimonio archivistico ma, piuttosto, la presa d'atto di una presunta dimissione volontaria dell'appellante, dimissioni che l'appellante contesta. Né si può sostenere che mancherebbe "l'interesse diretto e concreto" dell'appellante a prendere visione dei documenti richiesti perché dimessasi volontariamente. Considerato che quest'ultima non avrebbe rinunciato all'incarico de quo. Ancora non assumerebbe alcun rilievo il tipo di potere pubblicistico esercitato dalla Soprintendenza, né il carattere privatistico delle vicende intercorse tra la Famiglia Caffarelli e l'appellante, oggetto degli atti richiesti con l'istanza di accesso. Caratteristica quest'ultima, peraltro, non ricorrente. Né potrebbe opporsi un diritto alla riservatezza da parte dei controinteressati, risultando quest'ultimo soccombente rispetto all'interesse a prendere visione dei documenti amministrativi così come richiesti dall'appellante, per tutelare, sia in sede giudiziale, sia in sede stragiudiziale, i propri diritti e interessi legittimi. L'appellante deterrebbe la paternità del lavoro scientifico da essa svolto e avrebbe il pieno diritto— da tutelare in altre sedi, stragiudiziali e giudiziali — che ciò le sia riconosciuto. Mentre in forza del diniego opposto non avrebbe modo di conoscere non solo le modalità della sua sostituzione, ma neppure il nominativo dello studioso, o degli studiosi, che verrebbero a sostituirla, utilizzando i frutti del lavoro da essa svolto, che intenderebbe tutelare nella relativa paternità scientifica e utilizzo. Né sarebbe corretto assumere che i documenti

in oggetto non conterrebbero affermazioni lesive dell'immagine della appellante, perché, da un lato, quegli atti non sarebbero stati mai depositati in giudizio e il TAR non li avrebbe mai visionati; dall'altro, perché la lesione discenderebbe dalla mera sostituzione. Infine, non sarebbe corretto sostenere che l'accesso agli atti dell'appellante si risolverebbe in un controllo generalizzato sull'attività dell'amministrazione.

4. L'appello è infondato e non merita di essere accolto.

4.1. Prima di scendere nel dettaglio delle doglianze spiegate dall'appellante è opportuno ripercorrere, sinteticamente, le vicende che hanno preceduto l'instaurazione del presente contenzioso. In data 18 novembre 2012 l'odierna appellante riceveva l'incarico - a titolo completamente gratuito ed accettato per interesse scientifico - dal Dott. Caffarelli di curare, insieme alla dott.ssa Beatrice Quagliari, la schedatura, il riordino e l'inventariazione del patrimonio documentario dell'archivio della Famiglia dello stesso (secc. XIV-XX) - dichiarato d'interesse culturale ai sensi dell'art. 10, comma 3, del D.lgs. n. 42/2004 - previo assenso della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica per il Lazio. In data 13 aprile 2018 la Famiglia Caffarelli comunicava all'appellante di voler affidare la gestione, conservazione e valorizzazione all'Associazione culturale "Archivio Caffarelli", incluso il completamento del lavoro di schedatura ed inventariazione fino ad allora affidato alla stessa. Con nota n. 1205 del 3 luglio 2018 l'appellante avanzava istanza di accesso agli atti, esponendo che: "Non sono chiari i motivi che hanno indotto la Famiglia Caffarelli a sollevarmi dall'incarico, né la natura ed i componenti della suddetta Associazione. È interesse della sottoscritta acquisire la documentazione relativa all'attività di

riordinamento e inventariazione dell'archivio privato della Famiglia Caffarelli, nonché di quello a favore dell'Associazione Culturale "Archivio Caffarelli", anche al fine di tutelare i propri interessi, anche nell'eventuale sede giudiziale (art. 24, comma 4, l. 241/90)". In forza di ciò chiedeva di prendere visione ed estrarre copia: a) delle richieste e comunicazioni del dott. Caffarelli alla Soprintendenza relative all'incarico conferitole e relativa autorizzazione della Soprintendenza; b) delle richieste e comunicazioni del dott. Caffarelli alla Soprintendenza relative alla sua sostituzione e relativa autorizzazione della Soprintendenza; c) tutte le comunicazioni inviate alla Soprintendenza dal dott. Caffarelli relative all'Archivio Caffarelli e all'incarico affidatole e/o alla sua sostituzione e i relativi riscontri della Soprintendenza; d) i documenti richiamati nei documenti di cui sopra. In data 30 luglio 2018 la Soprintendenza riscontrava la detta istanza concedendo l'accesso ai documenti sub a) e negandolo per i restanti.

4.2. Tanto premesso è bene chiarire che in termini generali la disciplina del diritto di accesso prevede che le necessità difensive, riconducibili alla effettività della tutela di cui all'art. 24 Cost., debbano ritenersi, di regola, prevalenti rispetto a quelle della riservatezza. Ciò però a patto che l'istante fornisca dimostrazione circa la sussistenza non solo della legittimazione, ma anche dell'interesse ad acquisire tutte le informazioni contenute nei documenti richiesti con la domanda di accesso documentale (Cons. St., Sez. VI, 28 ottobre 7378). In definitiva, il giudizio di prevalenza del diritto di accesso per la tutela di una o più posizioni giuridiche collegate ai documenti oggetto dell'istanza comporta una prevalenza sulle ragioni di riservatezza dei controinteressati non può prescindere

dalla rappresentazione da parte dell'istante della dimostrazione di un interesse: a) diretto, cioè a dire correlato alla sfera individuale e personale del soggetto richiedente, dovendosi, con ciò, escludere una legittimazione generale, indifferenziata ed inqualificata, che darebbe la stura ad una sorta di azione popolare; b) concreto, e quindi specificamente finalizzato, in prospettiva conoscitiva, alla acquisizione di dati ed informazioni rilevanti ed anche solo potenzialmente utili nella vita di relazione, palesandosi immeritevole di tutela la curiosità fine a se stessa, insufficiente un astratto e generico anelito al controllo di legalità, precluso un "controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni; c) attuale, cioè non meramente prospettico od eventuale, avuto riguardo alla attitudine della auspicata acquisizione informativa o conoscitiva ad incidere, anche in termini di concreta potenzialità, sulle personali scelte esistenziali o relazionali e sulla acquisizione, conservazione o gestione di rilevanti beni della vita; d) strumentale, avuto riguardo sia, sul piano soggettivo, alla necessaria correlazione con situazioni soggettive meritevoli di protezione alla luce dei vigenti valori ordinamentali, sia, sul piano oggettivo, alla specifica connessione con il documento materialmente idoneo ad veicolare le informazioni: non essendo, con ciò, tutelate iniziative, per un verso, ispirate da mero intento emulativo (peraltro di per sé espressive, sotto concorrente profilo, di un uso distorto ed abusivo della pretesa ostensiva) e, per altro verso, finalizzate alla raccolta, elaborazione o trasformazione di dati conoscitivi destrutturati e non incorporati in "documenti".

Occorre, altresì, precisare che lo scrutinio giurisdizionale, benché non limitato ai profili di legittimità del diniego, trova un limite nella richiesta negativamente riscontrata dall'amministrazione. Proprio un

esame della stessa evidenza come nell'istanza dell'appellante si invochi l'accesso "...anche al fine di tutelare i propri interessi, anche nell'eventuale sede giudiziale (art. 24, comma 4, l. 241/90)". Si è in presenza della rappresentazione di un interesse che non ne pone in luce l'attualità. L'appellante, infatti, non indica alcun elemento dai quali desumere che vi sia un qualche interesse attuale ad ottenere il detto accesso in relazione alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva, che va concretamente individuata per consentire di apprezzare la presenza di un interesse diretto, concreto, attuale e strumentale all'accesso. Una simile dimostrazione non è stata offerta dall'istante con la propria richiesta, sicché l'amministrazione specie in presenza di una motivata opposizione da parte dei soggetti controinteressati non poteva che negare l'accesso richiesto. In questo senso l'accesso in questione ha carattere di controllo generalizzato, finalizzato a rinvenire una del tutto ipotetica e non dimostrata lesione di una propria posizione giuridica, e in quanto tale non risultava assentibile.

5. L'appello in esame va, quindi, respinto. Nella novità delle questioni trattate si ravvisano eccezionali motivi per compensare le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio
2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Andrea Pannone, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Massimiliano Tarantino

IL PRESIDENTE

Sergio Santoro

IL SEGRETARIO