

Pubblicato il 28/12/2023

N. 19889/2023 REG.PROV.COLL.

N. 09817/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9817 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Sergio Fienga, Tommaso Ricolfi, Carlo Re e Marco Di Lorenzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Ugo Luca Savio De Luca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Garante per la Protezione dei Dati personali, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Rai - Radiotelevisione Italiana S.p.A., rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Luciani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della nota protocollo n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, con cui il Ministero della Cultura – Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio ha accordato l'accesso agli atti richiesto dal Sig. -OMISSIS-; nonché di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 27/10/2023:

- della nota protocollo n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, con cui il Ministero della Cultura – Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio, non ha accolto l'istanza di annullamento in autotutela depositata dai ricorrenti;

- nonché di tutti gli atti impugnati con il ricorso principale, ossia la nota prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, con cui il Ministero della Cultura – Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio ha accordato l'accesso agli atti richiesto dal Sig. -OMISSIS-; nonché di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della cultura e di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2023 la dott.ssa Francesca Santoro Cayro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.1. Con istanza del -OMISSIS-, trasmessa alla Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di -OMISSIS- e al Segretariato Regionale per il Piemonte del Ministero della cultura, nonché alla Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio e alla Soprintendenza Speciale di Roma del medesimo Ministero, il Sig. -OMISSIS-, in qualità di *“libero professionista (giornalista presso Rai Radio televisione italiana)”*, ha chiesto, ai sensi dell'art. 5, co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, il cd *“accesso civico generalizzato”* ai seguenti documenti:

“1. opere d'arte dichiarate di interesse culturale, ai sensi degli articoli 10 e 13 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e quindi sottoposte alle relative disposizioni di tutela, appartenenti a -OMISSIS- (nato a -OMISSIS- il -OMISSIS-), e ai suoi eredi -OMISSIS- (nata a -OMISSIS- il -OMISSIS-), -OMISSIS- (nata a -OMISSIS- il -OMISSIS-), -OMISSIS- (nato a -OMISSIS- l' -OMISSIS-), -OMISSIS- (nato a -OMISSIS- il -OMISSIS-), -OMISSIS- (nata a -OMISSIS- il -OMISSIS-);”

2. eventuali permessi di esportazione o di importazione, a carattere definitivo o temporaneo, rilasciati in riferimento alle opere di proprietà delle persone di cui al precedente punto 1”

1.2. Detta richiesta è stata trasmessa ai Sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, individuati quali “controinteressati” ai sensi dell’art. 3 d.P.R. n. 184/2006 (v. nota Soprintendenza di -OMISSIS- prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, versata in atti al doc. 3 allegato al ricorso), nonché degli artt. 5, comma 5, e 5-bis, comma 2 d. lgs. 33/2013 (v. nota Segretariato Regionale del Piemonte prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, versata in atti al doc. 2 allegato al ricorso, ove si precisa che l’istanza è pervenuta “*da parte di Rai 3 – Redazione della trasmissione “Report” nella persona del giornalista, signor -OMISSIS-*”, e ancora nota dell’Ufficio IV Circolazione della Direzione Generale prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, versata in atti al doc. 4, entrambe comunicate anche alla Sig.ra -OMISSIS- in -OMISSIS-): ciò al fine di consentir loro di presentare motivata opposizione all’accoglimento della domanda nel termine *ex lege* di 10 giorni.

1.3. I fratelli -OMISSIS-, con atto del -OMISSIS- diretto alle tre articolazioni ministeriali di cui trattasi, hanno formulato opposizione, ritenendo che la richiesta fosse:

I. “inconferente, non necessaria, e non proporzionata rispetto allo scopo tipico dell’istituto della richiesta di accesso civico generalizzato”, essendo “strumentale alla ricerca di informazioni “soggettive” anziché “oggettive”, in quanto diretta a “sapere – tramite un’indagine inammissibilmente esplorativa – quali beni di un certo individuo siano stati dichiarati “d’interesse culturale” (vedi punto 1 della Richiesta) oppure per ottenere, in modo altrettanto incoerente rispetto allo scopo tipico dell’istituto ed altrettanto esplorativo, documentazione relativa ai permessi di esportazione od importazione delle opere “di proprietà” di talune persone fisiche (vedi punto 2 della Richiesta), dati, anche questi secondi, che nulla hanno a che vedere col controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali o con la promozione della partecipazione degli interessati all’attività amministrativa”;

II. seriamente pregiudizievole per tutela dei dati personali e della sfera di riservatezza delle persone fisiche controinteressate, oltre che per la conservazione dei beni in questione, in quanto “le informazioni relative alla titolarità soggettiva e all’ubicazione di tali opere diverrebbero dati conosciuti e/o accessibili al pubblico generalizzato”, per essere fatte “oggetto di notevole diffusione, stante la loro futura divulgazione a mezzo di mass media (programma “Report”)” (essendo, infatti, verosimile uno loro sfruttamento “a fini commerciali per la preparazione di una puntata” del medesimo programma, che già in passato avrebbe dedicato alcuni servizi alla famiglia -OMISSIS-). Aggiungevano che “nel catalogo online dei beni culturali, liberamente consultabile, ove un bene culturale sia di proprietà di una persona fisica (la quale non lo renda disponibile al pubblico) codesta Pubblica Amministrazione ha cura di (i) non indicare il nominativo di quest’ultima e (ii) non indicare il luogo ove il bene è conservato”, e puntualizzavano ancora che “non è neppure possibile fornire le informazioni oscurando i dati personali degli esponenti controinteressati, essendo l’identità dei medesimi insita nella richiesta e nel dichiarato prospettato utilizzo dei dati”.

1.4. Anche la Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma, con nota prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, ha comunicato ai quattro controinteressati la richiesta di accesso civico generalizzato del Sig. -OMISSIS-, e i Sig.ri -OMISSIS-, con atto del -OMISSIS-, hanno confermato la propria volontà di opporsi, per le ragioni già evidenziate nel precedente atto di opposizione.

1.5. Dalla documentazione versata agli atti del presente giudizio risulta che, con nota prot. n. -OMISSIS- del 1-OMISSIS- (recante oggetto “*Richiesta di accesso civico generalizzato. Aggiornamento*”), il Servizio IV Circolazione della Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Ministero della cultura ha reso noto al Sig. -OMISSIS- che la comunicazione di cui alla precedente nota prot. n. -OMISSIS-/2023 non risultava essere stata ancora consegnata alla

Sig.ra -OMISSIS- -OMISSIS-, significando che *“per ragioni di economicità dell’azione amministrativa”* la richiesta di accesso sarebbe stata riscontrata solo una volta decorso il termine di 10 giorni dall’avvenuta ricezione della richiesta anche da parte di tale ulteriore controinteressato (cfr. doc. 5 depositato in data -OMISSIS-).

1.6. A tale nota di “aggiornamento” il Sig. -OMISSIS- ha replicato con mail del -OMISSIS-, ritenendo che la *“decisione (...) di rinviare la consegna degli eventuali atti”* in possesso dell’Ufficio rappresentasse una violazione della normativa in materia di accesso civico generalizzato (richiamati i chiarimenti forniti con la circolare n. -OMISSIS-, che imporrebbe quale criterio guida quello della *“tutela preferenziale dell’interesse a conoscere”*, atteso che dal contenuto della medesima nota non risultava che gli altri tre controinteressati avessero fatto pervenire, nel mentre, la propria opposizione), e sottolineando che la richiesta di accesso civico generalizzato era stata presentata per *“ragioni di pubblico interesse, in quanto le informazioni (...) attengono alla svolgimento della sua professione di giornalista RAI (...) e quindi al diritto di informazione e di esercizio della professione giornalistica”*, rispetto alla quale la risposta ministeriale *“si pone come un ingiustificato e immotivato ostacolo”*.

Quanto, poi, alla circostanza della mancata ricezione della comunicazione ministeriale da parte della Sig.ra -OMISSIS-, il -OMISSIS- ha rappresentato testualmente quanto segue: *“Il sottoscritto tra l’altro si chiede come sia possibile che la vostra amministrazione non sia in grado di contattare la proprietaria di opere di grande importanza, detenute in dimore storiche come -OMISSIS- e -OMISSIS- a -OMISSIS- e -OMISSIS- a Roma. Sarebbe davvero curioso – o meglio inquietante – che il nome di -OMISSIS- -OMISSIS- non risulti nei vostri archivi. Specialmente in relazione ai compiti di tutela che la legge vi assegna. Ne dovrei ricavare, cioè, che la vostra amministrazione non sarebbe a conoscenza dell’esistenza di nessuna delle opere della grande collezione d’arte di -OMISSIS- (opere passate, in seguito alle note vicende testamentarie, nella piena proprietà di -OMISSIS- -OMISSIS-)”* (cfr. doc. 6 depositato in data -OMISSIS-).

1.7. Con nota prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, la Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio del Ministero della cultura, a conclusione del procedimento, ha accolto la prefata richiesta di accesso civico generalizzato, invitando gli uffici ministeriali indicati in indirizzo a fornire la documentazione richiesta *“con la massima celerità”* (e comunque entro 10 giorni), previo oscuramento dei dati personali in essi presenti e delle altre informazioni *“che possono consentire l’identificazione, anche indiretta, del soggetto controinteressato”*.

Più nel dettaglio, precisato che l’istanza di accesso civico generalizzato *“si riferisce a provvedimenti rilasciati a soggetti individuati dal richiedente”* e quindi impone un bilanciamento tra *“obblighi di trasparenza e obblighi di protezione dei dati personali”*, il provvedimento richiama, su tale aspetto, le linee guida elaborate dall’ANAC con la delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, adottata d’intesa con il Garante della protezione dei dati personali, che fanno obbligo all’amministrazione di valutare il pregiudizio concreto derivante dall’ostensione dei dati richiesti, imponendo il rigetto dell’istanza (avuto riguardo anche al regime amplificato di pubblicità previsto dall’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013), a meno che non sia possibile oscurare i dati personali al fine di impedire l’identificazione, anche indiretta, del soggetto controinteressato, rammentando come *“nel regime predisposto dal legislatore, anche a livello europeo, il principio di trasparenza costituisce la regola, mentre il diniego all’accesso costituisce l’eccezione”*.

Tanto premesso, il Ministero ha ritenuto applicabile, quale *“criterio guida”* destinato a soccorrere nel caso specifico, lo stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d. lgs. n. 42/2004, e segnatamente l’art. 17, comma 6, il quale, con riferimento alla *“creazione (ad oggi in fieri) di un catalogo on-line contenente le opere private dichiarate di interesse culturale”*, stabilisce che *“La*

consultazione dei dati concernenti le dichiarazioni emesse ai sensi dell'articolo 13 è disciplinata in modo da garantire la sicurezza dei beni e la tutela della riservatezza". Ad avviso dell'amministrazione, la prefata disposizione impone un "comportamento particolarmente rigoroso nella pubblicazione della banca dati dei beni privati vincolati, che ne garantisca l'anonimato per quanto attiene alle informazioni circa l'ubicazione e la proprietà degli stessi", e conclude ritenendo che le ragioni di riservatezza opposte dai controinteressati "ben potrebbero essere tutelate attraverso l'oscuramento dei dati personali al fine di non rendere riconducibili i singoli provvedimenti all'uno piuttosto che all'altro dei controinteressati stessi, evitando la diffusione dei dati personali in essi contenuti", precisato che "nella specie, non sono in discussione dati sensibili e giudiziari, che godono di tutela rafforzata" e considerato che tale "de-identificazione previo oscuramento, trasformando gli eventuali dati personali in dati anonimi, alla luce del numero dei provvedimenti rinvenuti e dei controinteressati, appare in grado di assicurare in concreto la anonimizzazione dei dati", evitando quel "pregiudizio concreto" alla protezione dei dati personali – quali situazioni personali, familiari, professionali e patrimoniali – che i controinteressati potrebbero asseritamente ricevere dall'ostensione e successiva divulgazione dei dati richiesti.

2. Con ricorso notificato e depositato nella medesima data del 10 luglio 2023, i Sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- sono insorti avverso il provvedimento da ultimo menzionato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, sulla scorta dei seguenti motivi di diritto:

"I. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5 e ss. del D.Lgs. n. 33/2013, art. 8 CEDU, art. 8 della Carta di Nizza e dell'art. 12 della Costituzione. Illegittimità del provvedimento per violazione delle norme in materia di accesso civico generalizzato. Eccesso di potere per sviamento, difetto di presupposti e di istruttoria, carenza di motivazione, contraddittorietà ed illogicità manifesta".

Con tale mezzo di gravame i ricorrenti lamentano che la richiesta sia stata avanzata dal Sig. -OMISSIS- al fine di soddisfare una propria esigenza personale (la realizzazione di una trasmissione televisiva), disancorata da qualsivoglia finalità pubblica o di interesse generale, in aperta violazione delle vigenti disposizioni in materia (*i.e.* art. 5 e 5-*bis* d. lgs. n. 33/2013), e tale aspetto non sarebbe stato tenuto in debita considerazione dal Ministero, il quale in maniera troppo sbrigativa ha consentito l'accesso ai documenti richiesti dell'istante, trascurando completamente le finalità dell'istituto dell'accesso civico generalizzato e omettendo ogni valutazione sottesa all'individuazione di un interesse generale tale da giustificare l'accoglimento dell'istanza, con conseguente deficit istruttorio e motivazionale (cfr. punto I.1).

Il provvedimento, inoltre, risulta in contrasto con la disciplina normativa, anche di fonte sovranazionale, in cui si inquadra l'istituto dell'accesso, che impone una finalizzazione dell'istanza alla soddisfazione di un interesse di carattere generale e non già con lo scopo di carpire informazioni afferenti a soggetti privati e prive di qualsivoglia interesse pubblicistico, non potendo l'accesso essere funzionale a soddisfare, come precisato dalla Corte EDU, una mera "*sete di informazioni sulla vita privata altrui o al desiderio di sensazionalismo o voyeurismo del pubblico*" (cfr. punto I.2).

Anche il giornalista, pur legittimato all'accesso civico generalizzato, soggiace, al pari di ogni altro soggetto, alle limitazioni stabilite dai menzionati artt. 5 e 5-*bis* in ossequio alla teoria cd della "funzionalizzazione", che eleva l'istituto a "diritto funzionale ad un interesse pubblico", con la conseguenza che l'amministrazione e, poi, il giudice sono tenuti a verificare se l'istanza sia rispondente alle finalità della sopra richiamata disciplina (ossia se l'accesso sia effettivamente finalizzato a "*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*"), la qual cosa difetterebbe nel caso di specie (cfr. punto I.3);

“II. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5-bis, comma, 2, lett. a) del D.Lgs. n. 33/2013 e degli artt. 4, n. 1) e 5, par. 1, lett. b), GDPR. Illegittimità del provvedimento per violazione della normativa in materia di trattamento dei dati personali. Eccesso di potere per difetto di presupposti, carenza di motivazione, contraddittorietà ed illogicità manifesta sotto ulteriori profili. Eccesso di potere in relazione alla valutazione del bilanciamento degli interessi in gioco e del pregiudizio subito dai fratelli -OMISSIS-”.

La riservatezza degli interessati risulterebbe violata in quanto la tecnica dell’oscuramento tramite “anonimizzazione” dei dati adottata dal Ministero (cd. tecnica di “aggregazione e k-anonimato”) non sarebbe idonea ad impedire l’identificazione delle persone fisiche interessate: ciò in base al tenore dell’istanza, essendo questa diretta alla comunicazione delle informazioni su base aggregata a livello di “gruppo” (sostanzialmente a livello di “famiglia”), trattandosi di un gruppo estremamente ristretto (solo 4 persone) ed essendo possibile l’agevole re-identificazione del singolo incrociando ciascuna informazione ostesa con il dato della residenza (noto al pubblico), con la conseguenza che le informazioni, in quanto non rese “sufficientemente anonime”, comunque rappresentano “dati personali” ai sensi dell’art. 4 del Regolamento UE 2016/679 - cd “G.D.P.R.” (punto II.1).

L’alta probabilità di re-identificazione degli interessati sarebbe acuita non solo dalla notorietà degli interessati, ma anche dalle informazioni già a disposizione del -OMISSIS-, come si ricaverebbe dall’approfondimento da lui curato e andato in onda il -OMISSIS- all’interno della trasmissione televisiva Report, dal titolo “-OMISSIS- -OMISSIS-”, nel corso del quale erano stati resi noti al pubblico atti giudiziari presenti nel fascicolo della controversia (attualmente sospesa) pendente davanti al Tribunale di -OMISSIS- tra -OMISSIS- e i fratelli -OMISSIS-, “nel contesto del quale, tra le altre cose, si discute, guarda caso, proprio anche di opere d’arte oggetto dell’accordo transattivo intercorso tra la moglie di -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, e -OMISSIS-” (punto II.2).

Ne consegue che la misura precauzionale disposta dal Ministero non sarebbe idonea ad impedire l’identificazione, anche indiretta, del singolo soggetto controinteressato, e tale circostanza avrebbe dovuto indurre l’amministrazione, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, a rigettare la richiesta, essendo doverosa una particolare cautela a fronte della rilevante diffusione e accessibilità dei dati, attesa “l’assai ampia diffusione” che ne verrà probabilmente data, richiamando sul tema le precisazioni fornite dalle linee guida ANAC, dal Garante per la protezione dei dati personali e dalla giurisprudenza amministrativa (punto II.3).

Ed ancora, sarebbe stata violata la legittima aspettativa dei controinteressati alla salvaguardia della propria riservatezza, non risultando che il Ministero abbia mai comunicato al pubblico dati analoghi a quelli fatto oggetto della richiesta (ossia i beni culturali detenuti da - o titoli all’esportazione rilasciati a - una determinata persona fisica o famiglia), con violazione del principio di cui all’art. 5, paragrafo 1, lett. b) G.D.P.R., nonché del considerando 50 (cfr. punto II.4).

“III. Violazione dell’art. 5, comma 6, del D.Lgs. n. 33/2013”.

Sotto il profilo strettamente procedimentale i ricorrenti denunciano la violazione dell’art. 5, comma 6 del d.lgs. n. 33/2013, che prevede che i dati o i documenti richiesti vadano trasmessi non prima di quindici giorni, laddove nel caso di specie il Ministero della cultura ne ha disposto la trasmissione entro un termine inferiore.

Il ricorso è stato notificato al Ministero della cultura quale amministrazione resistente e al Sig. -OMISSIS- in qualità di controinteressato, “*dandone comunicazione*” anche al Garante per la protezione dei dati personali.

3. Con decreto presidenziale n. 3608/2023 del 10 luglio 2023, è stata accolta la richiesta di tutela cautelare monocratica *ex art. 56 cod. proc. amm.*, in ragione dei dedotti profili di estrema gravità ed urgenza, ritenuto che “*una volta consentito l’accesso civico al controinteressato, si sarà realizzato interamente l’effetto pregiudizievole lamentato dai ricorrenti derivante dall’ostensione degli atti richiesti e ciò nonostante il previsto oscuramento dei dati personali, tenuto conto che il richiedente è un giornalista che sta confezionando servizi per una nota trasmissione televisiva, (come da documentazione in atti) aventi ad oggetto le vicende familiari (ma anche giudiziarie) dei ricorrenti (...) impregiudicata ogni valutazione in punto fumus boni juris, da approfondire nella consona sede collegiale*”.

4. Il Ministero della cultura si è costituito in giudizio con atto del 19 luglio 2023 e, con memoria depositata in data -OMISSIS- (corroborata da documentazione), ha chiesto il rigetto del ricorso, rappresentando che: 1. con l’accoglimento della richiesta si era inteso garantire il diritto di cronaca e la libertà di informazione esercitati dall’istante nell’ambito della sua professione di giornalista (quali tutelati a livello costituzionale e sovranazionale), rivestendo i dati richiesti un interesse pubblico e conformandosi, pertanto, alla finalità dell’accesso civico generalizzato, richiamando sul punto l’orientamento adottato dal Garante della Privacy con la deliberazione n. 491 del 29 novembre 2018; 2. la normativa dettata dal d. lgs. n. 33/2013 non impone l’obbligo di motivare l’istanza; 3. in materia di accesso generalizzato sussiste un interesse pubblico *in re ipsa*, che nel caso di specie troverebbe conferma nella posizione e nelle cariche politiche ricoperte in passato dai componenti della famiglia -OMISSIS-; 4. il bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco è stato correttamente operato, tenuto conto che non sono stati richiesti dati sensibili o sensibilissimi e considerato che il paventato eventuale utilizzo delle informazioni acquisite nell’ambito di un procedimento giurisdizionale di carattere ereditario ad oggi pendente risulta del tutto estraneo rispetto alla richiesta di accesso né è immediatamente collegato ad essa, e comunque non era stato segnalato all’Amministrazione in sede di opposizione; 5. il principio di proporzionalità risulta rispettato, tenuto conto dei parametri evidenziati dal Garante al fine di evitare un “pregiudizio concreto” in capo all’interessato, della natura e tipologia dei dati personali qui in gioco e della posizione pubblica dei soggetti controinteressati; 6. la tecnica di oscuramento adottata dall’amministrazione è idonea ad evitare la re-identificazione della singola persona fisica volta per volta titolare dell’opera d’arte.

5. Il controinteressato Sig. -OMISSIS- si è costituito in giudizio con memoria dell’8 settembre 2023, instando anch’esso per il rigetto del ricorso sulla scorta delle seguenti considerazioni: 1. l’istanza non è funzionale a soddisfare una propria esigenza personale o egoistica in quanto correlata alla sua attività giornalistica esercitata nell’ambito del servizio pubblico radiotelevisivo, ossia un servizio qualificato come “essenziale” dalla giurisprudenza costituzionale (oltre che dalla normativa comunitaria), sicché risulta coerente con le finalità dell’accesso civico generalizzato (cfr. Ad Plen., n. 10/2020, che esclude la necessità di perseguire, tramite tale istituto, una finalità sociale e pubblica secondo un giudizio di meritevolezza), richiamata anche la rilevanza costituzionale che assume la tutela dei beni culturali (cfr. art. 9 Cost.) e l’esigenza di un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco (cfr. artt. 42 Carta di Nizza e 10 CEDU); 2. l’art. 5-*bis*, co. 2 d. lgs. n. 33/2013 non è idoneo ad ostacolare l’accesso, tenuto conto delle linee guida adottate dall’ANAC ai sensi del successivo “comma 8” in tema di valutazione del pregiudizio concreto alla protezione dei dati personali (cfr. punto 8.1. della delibera n. 1309/2016) e del particolare rilievo che assume il diritto alla libertà d’espressione e di informazione ai sensi dell’art. 85 del G.D.P.R. Andrebbe, altresì, considerato il regime di accessibilità al pubblico dei dati relativi alla proprietà di particolari

tipi di beni (es. registri immobiliari e quelli in cui sono iscritti determinati beni mobili), e tale accessibilità dovrebbe riguardare anche i beni culturali giusta il disposto dell'art. 17 del d. lgs. n. 42/2004, in ragione della loro "insopprimibile pubblicità" e della conseguente ingerenza della legge nel diritto dominicale, tale da legittimare un dibattito pubblico sulla loro protezione, e precisato che la proprietà di un bene non configura un dato "sensibile o sensibilissimo". Inoltre, la valutazione degli "interessi limite" pubblici e privati è connotata da un alto tasso di discrezionalità, che nel caso di specie è stata esercitata dal Ministero operando un bilanciamento ragionevole e adeguato, anche tenuto conto della notorietà dei soggetti controinteressati, laddove la tecnica di oscuramento adottata garantirebbe addirittura una tutela "eccessiva" rispetto alle esigenze di *privacy* paventate;

3. il termine di *standstill* previsto dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 2013 è stato rispettato, in quanto quello assegnato dal Ministero per la trasmissione dei documenti comunque decorreva dalla scadenza dei 10 giorni accordati *ex lege* al controinteressato per la presentazione di un'eventuale opposizione.

6. Il Garante per la protezione dei dati personali non si è costituito.

7. RAI - Radiotelevisione Italiana s.p.a. è intervenuta *ad opponendum* con atto notificato e depositato in data 8 settembre 2023, rappresentando preliminarmente, in punto di ammissibilità del proprio intervento nel presente giudizio, la titolarità di un interesse giuridico qualificato, quale concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo della cui offerta è parte integrante il programma d'inchiesta e di approfondimento giornalistico alla cui realizzazione le informazioni oggetto della richiesta sono preordinate.

Nel merito, l'interveniente ripropone, sostanzialmente, le difese sviluppate dal controinteressato, puntualizzando altresì (in replica al secondo motivo di ricorso) che la proprietà di un bene non costituisce un "dato personale".

8. In vista della camera di consiglio del 12 settembre 2023, fissata per la trattazione della domanda cautelare, i ricorrenti hanno depositato memoria con la quale ribadiscono le proprie difese (*i.e.*, abusività dell'istanza in quanto estranea allo scopo tipico dell'accesso civico, essendo la stessa funzionale a confezionare una puntata televisiva avente ad oggetto la contesa ereditaria attualmente pendente davanti al Tribunale di -OMISSIS- tra -OMISSIS- e i suoi figli, odierni ricorrenti, nel cui fascicolo giudiziario sarebbe presente materiale di cui il -OMISSIS- è inspiegabilmente già in possesso, quali gli "elenchi nei quali figurano, *inter alia*, diverse opere d'arte di membri della famiglia -OMISSIS-", fotografati e trasmessi in occasione della puntata già andata in onda su Report; alta probabilità di re-identificazione degli interessati e impossibilità di anonimizzazione dei dati), replicando alle argomentazioni delle controparti, rispetto alle quali evidenziano che: anche il diritto di cronaca giornalistica soggiace alle finalità e ai limiti dell'accesso generalizzato; non sussiste un "interesse pubblico" alla base della richiesta come prescritto dall'art. 5 d. lgs. n. 33/2013, non essendo certamente idoneo allo scopo un "interesse del pubblico" giustificato unicamente dalle vicende relative alla famiglia -OMISSIS-; è precluso l'accesso ai dati riservati contenuti nella banca dati di cui all'art. 17, co. 6 d. lgs. n. 42/2004.

9. Con ordinanza n. 5760 del 13 settembre 2023, la Sezione ha accolto la domanda cautelare, demandando alla fase di merito la disamina dei vari profili evidenziati negli scritti difensivi prodotti in giudizio dalle parti (implicando la presente controversia "*l'esame di questioni di tenore generale di non irrilevante complessità e novità, attinenti alla ratio dell'istituto dell'accesso civico generalizzato (qui declinato nel particolare contesto della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale italiano ai sensi del d. lgs. n. 42/2004) e al suo bilanciamento con il diritto di cronaca e informazione presidiato dall'esercizio dell'attività giornalistica, tenuto conto del limite di cui all'art. 5-bis, co. 2, lett. a) d. lgs. n. 33/2013 nonché della disciplina di protezione dei dati*

personali, imponendosi anche l'esigenza di un'accurata indagine circa l'idoneità della tecnica di oscuramento disposta dalla resistente amministrazione") e valutato, quanto al profilo del periculum in mora, che "nel bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco appare prevalente, in questa fase cautelare, quello dei ricorrenti ad evitare che, nell'immediato (...), abbia luogo l'ostensione di atti e/o dati e informazioni che riguardano eventuali procedimenti di cui siano stati parte, ostensione rispetto alla quale i medesimi lamentano un irreversibile pregiudizio alla propria riservatezza, tenuto conto del possibile utilizzo dei medesimi ai fini del "confezionamento" di un servizio televisivo (avuto riguardo alla qualifica spesa dal controinteressato e ribadita da RAI nel proprio atto di intervento), con conseguente divulgazione su larga scala".

10. Con istanza del 29 settembre 2023 i ricorrenti hanno chiesto l'autorizzazione *ex art. 65 cod. proc. amm.* a depositare, su supporto digitale non riscrivibile e con divieto alle altre parti costituite in giudizio di prenderne visione, di *"documenti utili ai fini della decisione, in quanto atti a dimostrare la sussistenza di contenziosi (pendenti tra -OMISSIS- e i fratelli -OMISSIS-) che interferiscono direttamente con l'istanza di accesso presentata dal Sig. -OMISSIS-",* con oscuramento dei dati ivi contenuti *"che i ricorrenti ritengono estremamente riservati"*.

10.1. Detta istanza è stata parzialmente accolta con decreto presidenziale n. 6460/2023 del 30 settembre 2023, che ha autorizzato il deposito di tale documentazione su supporto digitale (CD-ROM, DVD-ROM o USB non riscrivibili con relative credenziali di accesso), ritenuti sussistenti *"particolari ragioni di riservatezza legate alla posizione delle parti o alla natura della controversia"* ai sensi dell'art. 136, comma 2 cod. proc. amm., previo oscuramento dei dati che la parte ricorrente ritiene estremamente riservati, disponendo tuttavia anche la produzione *"di almeno due copie cartacee (...) in forma completa, corredate da relativo elenco, che potrà essere effettuato in busta chiusa, al fine della sola visione da parte del Collegio che esaminerà il ricorso"*, ritenendo non accoglibile l'istanza volta a vietarne la visione alle altre parti costituite *"in quanto, trattandosi di atti che integrano il fascicolo di causa, devono essere accessibili, sia pure con le cautele di cui sopra, anche da parte dei legali delle altre parti del giudizio"*.

10.2. Nei giorni 9 e 10 ottobre 2023 la difesa dei ricorrenti ha effettuato il deposito della citata documentazione presso la Segreteria della Sezione, nel rispetto delle modalità prescritte con il menzionato decreto presidenziale.

11. In vista della camera di consiglio del 31 ottobre 2023, inizialmente fissata per la discussione del merito del ricorso, i ricorrenti, il controinteressato Sig. -OMISSIS- e RAI hanno scambiato memorie illustrative e repliche (cfr. rispettivamente depositi del 13/14 ottobre e del 20 ottobre 2023).

11.1. In particolare, riportatisi i ricorrenti ai propri scritti difensivi, RAI ha preso posizione sulla *ratio* dell'accesso civico generalizzato, che esclude un giudizio di meritevolezza dell'interesse perseguito dal richiedente (punto 1), sulla normativa in tema di protezione del patrimonio culturale italiano, che porta a desumere l'esistenza di *"un chiaro interesse della cittadinanza a sapere se l'Amministrazione ne abbia fatta una corretta applicazione"* (punto 2), sulla non operatività, nel caso di specie, del limite di cui all'art. 5-bis, co. 2, lett. a) d. lgs. n. 33/2013 in materia di tutela dei dati personali, oltre che sulla libertà del trattamento dei dati personali effettuato nell'esercizio dell'attività giornalistica ai sensi dell'art. 85 G.D.P.R. e sulla comunicabilità dei dati personali contenuti in documenti ufficiali ai sensi del successivo art. 86 (punto 3), nonché sull'idoneità della tecnica di oscuramento adottata dal Ministero ad evitare la re-identificazione dei singoli interessati (punto 4).

Anche il controinteressato -OMISSIS- ha richiamato sia l'interesse pubblico, di rilievo costituzionale, alla protezione del patrimonio culturale italiano, con conseguente applicazione in

tale ambito dell'istituto dell'accesso civico generalizzato, sia la *ratio* sottesa a tale strumento, collimante con l'attività giornalistica, oltre a sottolineare la ponderatezza e proporzionalità della decisione adottata dal resistente Ministero, anche alla luce dell'inoperatività, nel caso di specie, dell'esclusione contemplata dall'art. 5-bis, co. 2, lett. a) d. lgs. n. 33/2013 in applicazione delle linee guida dell'ANAC.

11.2. Nelle proprie memorie di replica, poi, le parti hanno rappresentato che la trasmissione Report aveva mandato in onda, il giorno -OMISSIS-, un nuovo servizio, e tale circostanza è stata valorizzata da ciascuna di esse al fine di suffragare le proprie tesi difensive: in particolare, da un lato viene sottolineato come tale servizio non concerneva il contenzioso ereditario tra gli eredi di -OMISSIS-, essendo specificamente dedicato alla collezione d'arte a lui appartenente (composta da "-OMISSIS-"), con l'ottica di verificare se il Ministero della cultura ne fosse a "conoscenza", tanto da aver stimolato l'attivazione del Sottosegretario di Stato prof. Vittorio Sgarbi, secondo quanto riportato nei giorni seguenti dagli organi di stampa (v. prospettazione contenuta nelle memorie di RAI e -OMISSIS-), mentre, dall'altro lato, proprio da questa nuova puntata di Report si desumerebbe che -OMISSIS- fosse già in possesso di informazioni (elenco completo delle opere di -OMISSIS-) che gli avrebbero consentito di formulare "correttamente" una richiesta su base oggettiva (ossia funzionale a conoscere l'esistenza di un vincolo culturale su una o più opere d'arte) e non già soggettiva (v. prospettazione di parte ricorrente). I ricorrenti eccepiscono, altresì, l'inammissibilità delle argomentazioni sviluppate da -OMISSIS- e Rai sul tema del trattamento dei dati personali, non avendo impugnato (con ricorso incidentale) il punto del provvedimento che effettivamente riconosce l'esistenza di un pregiudizio concreto ai medesimi, e puntualizzano che esisterebbe un'ulteriore ragione ostativa all'accesso rappresentata dall'interferenza delle documentazione oggetto dell'istanza con i giudizi pendenti in sede civile tra i medesimi fratelli -OMISSIS- e -OMISSIS-, vertenti sull'eredità di -OMISSIS--OMISSIS- e di -OMISSIS-.

12. Nelle more, e segnatamente in data -OMISSIS-, proprio al fine di rappresentare al Ministero tale circostanza i ricorrenti avevano presentato istanza di annullamento in autotutela del gravato provvedimento (non versata agli atti del fascicolo telematico di causa), alla quale l'amministrazione ha fornito riscontro con la nota prot. n. -OMISSIS-, significando testualmente che "*considerato che, a seguito del ricorso presentato dalla S.V. in nome e per conto della famiglia -OMISSIS-, la discussione di merito innanzi al Tar Lazio è stata fissata al 31 ottobre p.v., considerato inoltre l'intervento ad opponendum presentato dalla RAI, si ritiene opportuno rimettersi alle valutazioni del Giudice amministrativo*".

13. Con ricorso per motivi aggiunti notificato e depositato nella medesima data del 27 ottobre 2023, i fratelli -OMISSIS- sono insorti avverso la nota da ultimo citata, premettendo che la presentazione dell'istanza di autotutela "*si è resa necessaria in ragione dell'affermazione resa in corso di giudizio dal Ministero, secondo cui esso non ha tenuto conto, nella valutazione dei contrapposti interessi delle parti, della pendenza di controversie giudiziarie interferenti con la richiesta di accesso civico generalizzato, affermando di non averne avuto notizia nel corso del procedimento*", e sollevando in diritto le seguenti doglianze:

"I. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33/2013, nonché degli artt. 2 e 3 della l. n. 241/1990, ss.mm.ii. Eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria, carenza totale di motivazione, contraddittorietà intrinseca ed illogicità manifesta".

Il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti è illegittimo in quanto avrebbe omissso di valutare il possibile pregiudizio derivante ai ricorrenti dalla divulgazione dei dati oggetto di accesso civico generalizzato in relazione alla controversia pendente dinanzi al Tribunale di -OMISSIS-,

quale parametro da considerare nel giudizio di bilanciamento dei contrapposti interessi, come esplicitato nella memoria difensiva dell'Avvocatura (punto I.1).

Sarebbe stato, altresì, violato l'obbligo di concludere il procedimento di autotutela, avviato su istanza di parte, mediante un provvedimento adeguatamente motivato e suffragato da una compiuta istruttoria (punto I.2).

I ricorrenti, ancora, eccepiscono l'inammissibilità dell'atto di opposizione spiegato dalla RAI, per non essere questa precedentemente intervenuta nel procedimento pur essendo titolare di una posizione che la legittimava a prendervi parte autonomamente (punto I.3).

“II. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5 e 5 bis del d.lgs. n. 33/2013, sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di presupposti, contraddittorietà intrinseca ed illogicità manifesta”.

Il Ministero non ha considerato che il giudizio pendente dinanzi al Tribunale di -OMISSIS- è stato sospeso anche al fine di evitare l'acquisizione e la divulgazione di dati relativi ai beni facenti parte dell'eredità di -OMISSIS- (quali informazioni che interferirebbero con altri contenziosi pendenti in Svizzera), e i dati di cui è richiesta l'ostensione sarebbero strumentalmente ricollegabili a tale contenzioso, con la conseguenza che l'accesso avrebbe dovuto essere negato al fine di non vanificare la misura di salvaguardia adottata dal giudice ordinario.

14. La discussione del merito del ricorso è stata nuovamente calendarizzata per il 12 dicembre 2023, al fine di rispettare i termini a difesa sull'atto di motivi aggiunti, e in data 24 novembre 2023 la RAI ha prodotto memoria illustrativa con cui, in via pregiudiziale, deduce argomentazioni a sostegno della ammissibilità del proprio intervento *ad opponendum* ed eccepisce la manifesta inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti per difetto di interesse, essendo stato questo esperito avverso un atto meramente confermativo o di conferma “propria” (*recte* “impropria”), oltretutto in assenza di un obbligo, in capo all'amministrazione, di intervenire in autotutela: ne conseguirebbe che l'ulteriore impugnativa sarebbe stata proposta al solo fine di “*ottenere un'artata dilazione della durata*” della misura cautelare accordata dal giudice in corso di causa, costituendo, pertanto, un abuso del processo rilevante ai fini del governo delle spese di lite ai sensi dell'art. 96 c.p.c. Ribadisce, poi, che l'istanza di accesso civico di -OMISSIS- non conterrebbe alcun riferimento al contenzioso ereditario pendente tra gli eredi -OMISSIS- e la prospettata intenzione di divulgare notizie in proposito sarebbe una mera illazione dei ricorrenti.

15. Anche la difesa dei fratelli -OMISSIS- ha depositato memoria illustrativa, con cui si limita a richiamare i precedenti scritti difensivi, nonché memoria di replica, con la quale fornisce ulteriori delucidazioni in ordine all'inammissibilità dell'atto di intervento *ad opponendum* e al contenuto autenticamente provvedimentale della nota ministeriale del -OMISSIS-, da considerarsi quale atto di “conferma propria”. Viene ribadita, inoltre, la lacunosità dell'istruttoria condotta dal Ministero della cultura in sede procedimentale per non aver considerato l'afferenza dei dati oggetto dell'istanza di accesso con il contenzioso pendente dinanzi al giudice civile, come sarebbe agevolmente desumibile dal tenore della nota difensiva depositata dall'Avvocatura nel presente contenzioso.

16. Alla camera di consiglio del 12 dicembre 2023 il ricorso è stato discusso nel merito alla presenza di tutte le parti costituite e trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In via pregiudiziale il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla questione dell'ammissibilità dell'intervento *ad opponendum* spiegato da RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.A., contestata dalla difesa dei ricorrenti al punto I.3 del ricorso per motivi aggiunti, con le ulteriori precisazioni fornite al punto 1 della memoria di replica del 1° dicembre 2023.

Tale eccezione in rito va rigettata per le ragioni che seguono.

1.1. Procedendo con ordine, l'assunto dedotto con i motivi aggiunti muove dal presupposto che RAI fosse stata "pienamente a conoscenza" dell'avvenuta presentazione, da parte del proprio dipendente Sig. -OMISSIS- -OMISSIS-, dell'istanza di accesso civico generalizzato (o comunque, come esplicitato con la memoria di replica, era inverosimile che non lo fosse, atteso sia il tenore dell'istanza, nella quale il richiedente si era qualificato quale giornalista della RAI, indicando quale indirizzo di posta elettronica quello aziendale, sia la mail di "sollecito" del -OMISSIS-, in cui aveva ribadito la propria legittimazione all'accesso appunto in tale qualità, sottolineando il fatto che l'azienda fosse legata allo Stato da un contratto di servizio): ne conseguirebbe che RAI avrebbe potuto prendere parte al relativo procedimento "*avendo interesse a contraddire*" (secondo quanto evidenziato dalla stessa nelle proprie difese) e vantando un "*titolo ad intervenire autonomamente*", sicché la sua mancata partecipazione avrebbe acuito la lacunosità dell'istruttoria, viziandola *ab origine* per non avere il Ministero interpellato un contraddittore che "*stante il tenore del provvedimento impugnato esso ritiene necessario*".

La difesa della RAI, sul punto, replica che: l'azienda non era a conoscenza dell'istanza in quanto questa era stata presentata dal Sig. -OMISSIS- in nome proprio e non in nome della RAI, né egli aveva informato la stessa RAI di tale richiesta o avrebbe dovuto informarla per la "particolare autonomia" qualificante la posizione del giornalista, tale da escludere ogni rapporto di immedesimazione organica o subordinazione gerarchica. In ogni caso, anche laddove fosse stata obbligatoria la partecipazione della RAI al procedimento, dovrebbero essere tenuti distinti i profili della legittimazione ad intervenire *ad adiuvandum* e quella ad intervenire *ad opponendum*, essendo quest'ultima supportata anche dalla titolarità di un interesse di mero fatto alla conservazione del provvedimento gravato (interesse che, nel caso di specie, è suffragato dall'ottenimento di "*materiale da impiegare in un'inchiesta giornalistica nell'ambito della programmazione di servizio pubblico della RAI, quale – appunto – concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*").

La tesi propugnata dai ricorrenti non convince per due ordini di ragioni.

Quanto al presupposto fattuale su cui essa si fonda, si osserva che, sulla scorta della documentazione in atti, nessun elemento obiettivo induce a ritenere che la RAI (segnatamente, la dirigenza dell'azienda) fosse effettivamente a conoscenza dell'avvenuta presentazione, presso le varie articolazioni del Ministero della cultura, dell'istanza di accesso proveniente dal Sig. -OMISSIS-: risulta documentalmente provato solo che la medesima richiesta è stata da lui presentata "*in qualità di LIBERO PROFESSIONISTA (GIORNALISTA presso Rai Radio televisione italiana)*", indicando come indirizzo mail quello "aziendale", ma ciò non può considerarsi sufficiente a concludere, con un apprezzabile grado di probabilità/verosimiglianza, che la dirigenza RAI avesse effettivamente avuto contezza dell'iniziativa del giornalista. Peraltro, tale *quaestio facti* necessiterebbe di un'istruttoria volta ad appurare quali siano le metodologie di lavoro interne a tale azienda radio-televisiva, con particolare riferimento (per quanto qui rileva) al funzionamento del cd "giornalismo di inchiesta", quale servizio offerto dal programma ("Report") all'interno del quale è confluita la ricerca condotta dal -OMISSIS-, al fine di verificare quale sia il grado di "autonomia" rispetto ai vertici aziendali di cui i giornalisti (specie quelli che collaborano al citato programma) godono nell'espletamento della propria attività, e tanto sicuramente non gioverebbe alle esigenze di semplificazione e speditezza che connotano il rito speciale in materia di accesso.

In secondo luogo, anche a voler ipoteticamente assumere per buona la ricostruzione di parte ricorrente e dare per assodato che la RAI fosse a conoscenza, sin dalla sua presentazione, della domanda di accesso civico generalizzato del -OMISSIS-, la conclusione propugnata dai ricorrenti comunque non merita pregio per almeno due ragioni.

Per un verso, la prospettazione di parte sembrerebbe ascrivere alla partecipazione al procedimento da parte di RAI carattere di doverosità in assenza, tuttavia, di alcun addentellato normativo in tal senso (cfr. art. 7 l. n. 241/1990, che impone di comunicare l'avvio del procedimento ai soggetti "*che per legge debbono intervenire*"), laddove nel caso di specie non è stata indicata quale sia la norma di legge che in tesi imporrebbe tale partecipazione).

Del resto, ai sensi dell'art. 5, co. 5 d. lgs. n. 33/2013, l'amministrazione destinataria di un'istanza di accesso civico generalizzato è tenuta a darne comunicazione unicamente a eventuali "controinteressati", intendendosi come tali i soggetti portatori di uno degli interessi "limite" di cui al successivo art 5-bis, comma 2, e, nella fattispecie in esame, il Ministero della cultura ne ha correttamente notiziato le quattro persone fisiche (fratelli -OMISSIS- e -OMISSIS-) individuate appunto quali controinteressati all'accoglimento della richiesta, al fine di metterli nelle condizioni di presentare opposizione. Ne consegue che, nel caso di specie, non emerge alcuna carenza o omissione di tipo formale/procedimentale addebitabile all'amministrazione.

Per altro verso, la tesi di parte finirebbe per svilire la portata dell'istituto dell'intervento del terzo nel processo amministrativo, in dissonanza con il dato normativo di cui all'art. 28, comma 2 cod. proc. amm., il quale implica unicamente di valutare la sussistenza di un interesse a prendere parte al giudizio ("*Chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova*"): in altri termini, in sede processuale rileva esclusivamente l'esistenza di una posizione legittimante rispetto al contenzioso pendente, indipendentemente dagli sviluppi del (e dunque dalla partecipazione al) procedimento svoltosi dinanzi all'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato.

Sotto questo profilo, coglie nel segno quanto argomentato dalla difesa della RAI nella propria memoria illustrativa, richiamandosi all'orientamento giurisprudenziale che, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento *ad opponendum*, ossia quello spiegato a sostegno delle ragioni rappresentate dall'Amministrazione, reputa sufficiente la titolarità di un semplice interesse di fatto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 aprile 2023, n. 3635; id., sez. V, 1° aprile 2019, n. 2123; id, sez. III, 04 febbraio 2016, n. 442; in termini analoghi v. anche Ad. Plen., 28 gennaio 2015, n. 1), e dunque di un interesse che consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso (cfr. Cons. stato, Sez. V, 28 dicembre 2022, n. 11427).

Tale interesse, nel caso di specie, deve ritenersi sussistente, avuto riguardo alla circostanza che il rigetto del ricorso, con conseguente mantenimento del provvedimento gravato, comporterebbe l'ostensione di informazioni che, come ammesso sia dall'istante (-OMISSIS-) che dalla stessa parte intervenuta, sono funzionali ad un'inchiesta giornalistica svolta dal primo nell'ambito del programma "Report", trasmesso dal canale terzo della RAI, e dunque consentirebbero un "arricchimento" dei contenuti di una trasmissione rientrante nel palinsesto dell'azienda radio-televisiva italiana.

1.2. Tali considerazioni consentono di ritenere privi di pregio anche gli ulteriori profili di inammissibilità evidenziati nell'ultima memoria di replica dei ricorrenti, in cui si eccipisce che: *i*) RAI difetterebbe di un "*vantaggio qualificato*" in quanto l'interesse che la muove, coincidente con quello del -OMISSIS-, sarebbe unicamente quello di "*confezionare*" un programma televisivo, da

cui sarebbe avulso qualsiasi rilievo o finalità pubblicistica; ii) l'interesse della RAI sarebbe "meramente strumentale" perché, se "avesse avuto davvero a cuore le sorti del patrimonio artistico italiano, avrebbe spiegato essa stessa, in via autonoma, un'istanza di accesso civico volta a valutare il corretto operato del Ministero in relazione a determinati quadri" (cfr. punto 1.1. della memoria); iii) l'interventore non ha spiegato "difese subordinate rispetto a quelle della parte a cui intende aderire", ossia rispetto al -OMISSIS-, sviluppando invece "difese ulteriori e diverse" (quali incentrate sulla valorizzazione della "finalità pubblica sottesa alla richiesta e (...) all'oggettiva necessità di tutela dei beni dei quali chiede l'accesso", ossia su profili non rappresentati né nell'istanza di accesso né nella prima memoria difensiva di -OMISSIS-, così "aggiustando il tiro"). Ne conseguirebbe che la posizione della RAI sarebbe del tutto autonoma e indipendente da quella del controinteressato, e ciò risulterebbe ancor più evidente dal fatto che, rispetto al ricorso per motivi aggiunti, né il Ministero resistente né il medesimo controinteressato hanno depositato alcuna memoria difensiva, col risultato che non vi sarebbe "alcunché a cui "aderire"", avendo conseguentemente l'intervento comportato una "alterazione del thema decidendum" (cfr. punto 1.2).

Rispetto a tali ulteriori argomentazioni si osserva che: i) la natura dell'interesse sotteso alla domanda di accesso civico generalizzato è *quaestio iuris* che attiene propriamente al merito del presente giudizio, mentre ai fini dell'ammissibilità dell'intervento dell'azienda radio-televisiva quale terzo *ex art. 28 cod. proc. amm.* è sufficiente il radicamento di un interesse di fatto alla conservazione del provvedimento impugnato, interesse che deve ritenersi esistente ai sensi di quanto sopra precisato; ii) l'astratta legittimazione di un soggetto all'accesso civico generalizzato (mai chiesto dalla RAI) non preclude al medesimo la possibilità di intervenire nel giudizio instaurato, ai sensi dell'art. 116 cod. proc. amm., avverso le relative determinazioni dell'amministrazione cui è rivolta la domanda, laddove (come nella specie) esso vanta un interesse di fatto; iii) in disparte la circostanza che, sotto un profilo generale, l'intervento *ad opponendum* tecnicamente è spiegato a sostegno delle ragioni dell'amministrazione e non del controinteressato, in ogni caso si rileva che il profilo asseritamente "nuovo" dedotto con l'atto di intervento e specificamente afferente "all'oggettiva necessità di tutela dei beni dei quali chiede l'accesso" (di cui esattamente al punto 2.5., pag. 9) è stato, in realtà, dedotto anche dal -OMISSIS- sin dalla sua memoria di costituzione (cfr. punto I.3, pag. 8, in cui si legge che "oggetto dell'accesso agli atti formulata dal deducente sono i provvedimenti di tutela dei beni culturali. Costituisce *ius receptum* che la tutela dei beni culturali costituisce un c.d. "interesse pubblico sensibile", di particolare rilievo costituzionale ai sensi degli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost. Per tale ragione l'oggetto dell'inchiesta giornalistica è di particolare rilevanza sociale, culturale e informativa"; si vedano ancora le argomentazioni sviluppate al punto 4 della memoria illustrativa del 1-OMISSIS- e al punto 1 della memoria di replica del 20 ottobre 2023).

1.3. Concludendo sul punto, l'intervento di RAI va dichiarato ammissibile.

2. Venendo ora allo scrutinio del merito, il ricorso introduttivo va accolto sulla scorta delle argomentazioni che di seguito si rassegnano.

3. La domanda di accesso civico generalizzato di cui si discute è stata presentata da un soggetto nella sua qualità di "giornalista – libera professionista" ed è diretta specificamente a conoscere quali opere d'arte, originariamente appartenenti al defunto -OMISSIS- e poi cadute in successione ereditaria, siano state 1) dichiarate di interesse culturale, ai sensi degli articoli 10 e 13 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e quindi sottoposte alle disposizioni di tutela ivi contenute, o 2) eventualmente oggetto di provvedimenti di autorizzazione all'esportazione o importazione, in via definitiva o temporanea.

Tanto premesso, si impone in via preliminare una disamina del quadro disciplinare che regola sia l'istituto dell'accesso civico generalizzato, sia la "materia" della tutela e valorizzazione dei beni culturali, al fine di comprendere se e quali siano le interrelazioni tra i due ambiti normativi, nell'ottica di appurare se vi siano i presupposti per l'ostensione della documentazione, così come richiesta dall'istante (rammentato che, per costante giurisprudenza anche di questa Sezione, il giudizio in materia di accesso, pur seguendo lo schema impugnatorio, non ha sostanzialmente natura impugnatoria, ma è rivolto all'accertamento della sussistenza o meno del diritto dell'istante all'accesso medesimo e, in tal senso, si atteggia quale "giudizio sul rapporto", come del resto si evince dall'art. 116, comma 4, del d. lgs. n. 104 del 2010, secondo cui il giudice, sussistendone i presupposti, "*ordina l'esibizione dei documenti richiesti*").

4. Come noto, l'accesso civico generalizzato, introdotto nel *corpus* normativo del d. lgs. n. 33 del 2013 ad opera del d. lgs. n. 97 del 2016, sul modello statunitense del c.d. FOIA (*Freedom of information Act*), si configura quale diritto di "*chiunque*" ad accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (ulteriori rispetto a quelli per cui sussiste l'obbligo di pubblicazione), con il dichiarato scopo di "*favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*" e fermo restando il rispetto dei "*limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis*" (cfr. art. 5, comma 2, d. lgs. n. 33 del 2013).

L'art. 3 del medesimo decreto prevede poi che "*Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico (...) sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7*".

Sul tema soccorre l'illuminante e articolata ricostruzione operata dall'Adunanza Plenaria nella sentenza del 2 aprile 2020, n. 10, in cui si sottolinea come la *ratio* dell'istituto risieda nella volontà di superare quello che era e resta il limite connaturato all'accesso documentale, il quale non può essere preordinato ad un controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni (art. 24, comma 3, della l. n. 241 del 1990), tenendo distinto il bisogno di conoscenza (*need to know*) che connota quest'ultimo dal "desiderio di conoscenza" cui è improntato il "nuovo" accesso civico generalizzato (anche definito in termini di accesso di "terza generazione").

In tale innovativa prospettiva, la conoscenza assurge a diritto fondamentale in sé (c.d. *right to know*), in quanto premessa autonoma e fondamentale per l'esercizio di qualsivoglia altro diritto, rispondendo a superiori principi di trasparenza e, in ultima analisi, di democrazia: secondo la citata Plenaria, "nel nostro ordinamento l'evoluzione della visibilità del potere, con la conseguente accessibilità generalizzata dei suoi atti sul modello del FOIA, è la storia del lento cammino verso la democrazia e, con il progressivo superamento degli arcaici imperii di tacitiana memoria, garantisce la necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica (Corte cost., 7 maggio 2002, n. 155). Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia (...) è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale "casa di vetro" improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione".

L'istituto, pertanto, è informato ai superiori e fondamentali principi di "trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa e di partecipazione diffusa dei cittadini alla gestione della "cosa pubblica", ai sensi degli artt. 1 e 2 Cost., nonché, ovviamente, dell'art. 97 Cost., secondo il

principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost.», considerato, altresì, che lo stesso decreto legislativo n. 33/2013, all'art. 1, co. 3, auto-qualifica le proprie disposizioni, tra le quali anche quelle dettate in tema di accesso civico, quali integrative della *“individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.”*.

Peraltro, la natura fondamentale del diritto di accesso trova un proprio addentellato normativo anche nelle fonti sovranazionali, e segnatamente nell'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che riconosce a qualsiasi cittadino dell'Unione il diritto di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie) e nell'art. 10 CEDU, che annovera tra i diritti e le libertà fondamentali quello alla *“libertà di espressione”*, ivi inclusa la *“libertà di ricevere (...) informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche”* (cfr. par. 1, secondo periodo).

5. Così connotato l'istituto, non vi sono ragioni per dubitare che anche il giornalista, nell'esercizio della propria attività professionale, possa accedere alle informazioni e alla documentazione in possesso di una pubblica amministrazione ai sensi del prefato art. 5 d. lgs. n. 33/2013.

Depongono in tal senso criteri interpretativi di ordine: *i)* testuale/letterale, atteso che l'utilizzo, da parte del legislatore, del pronome indefinito *“chiunque”*, come ben evidenziato in giurisprudenza, consente l'accesso a ciascun individuo in qualità di *civis*, non essendovi alcun limite quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente; *ii)* teleologico, considerato che se lo scopo dichiarato della normativa in tema di accesso è quello di stimolare un dibattito pubblico sul perseguimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione, in un'ottica di democrazia, l'istituto è giocoforza invocabile e utilizzabile anche da chi professionalmente svolge un ruolo di *“informazione e formazione dell'opinione pubblica”* (cfr. Corte cost., 15 maggio 2002, n. 155), contribuendo pertanto a rendere possibile e alimentare quel dibattito, nello svolgimento di un servizio la cui libertà si pone quale *“condizione essenziale di quel libero confronto di idee nel quale la democrazia affonda le sue radici vitali”* (cfr. Corte cost., 21 marzo 1968, n. 11) ; *iii)* sistematico, atteso il preminente interesse generale che assume il diritto di informazione, quale libertà fondamentale salvaguardata sia a livello costituzionale (cfr. art. 21 Cost.), sia sul piano sovranazionale (cfr. artt. 11 della Carta di Nizza e, ancora, 10 CEDU, i quali, con formulazione pressoché identica, assicurano il diritto di ogni individuo alla libertà di espressione, inclusa *“la libertà di (...) comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche”*), in quanto strettamente correlata alla salvaguardia dei valori democratici propri di uno Stato di diritto (si veda la costante giurisprudenza della Corte EDU che, a partire dalla sentenza Goodwin contro Regno Unito, 27 marzo 1996, ha sottolineato l'indispensabile ruolo di *“cane da guardia”* della democrazia svolto dalla stampa).

Emblematico al riguardo è quanto argomentato da Corte cost., ord. n. 132/2020, la quale richiama la pregressa giurisprudenza costituzionale secondo cui *“La libertà di manifestazione del pensiero costituisce – prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU – un diritto fondamentale riconosciuto come «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985 e, di recente, sentenza n. 206 del 2019)”* (a tali principi è informata anche la giurisprudenza penale: cfr. ad es. Cass. pen., sez. V, 21 ottobre 2020, n. 29128).

6. Ciò chiarito, ai fini che qui rilevano va appurato innanzitutto se l'accesso civico generalizzato (ivi compreso quello esercitato dal giornalista nell'espletamento della propria attività professionale,

nell'ottica di cui si è appena detto) possa trovare spazio anche in un ambito specifico, quale quello della tutela e valorizzazione dei beni culturali, che trova la propria regolamentazione *ad hoc* nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d. lgs. n. 42/2004 (cfr. segnatamente la parte II).

A tale quesito deve darsi, sul piano astratto, una risposta positiva.

Soccorrono, ancora una volta, le coordinate ermeneutiche tracciate dalla citata Ad. Plen. n. 10/2020, secondo cui l'accesso civico generalizzato non può essere escluso "per interi ambiti di materia": nell'interpretare la portata del riferimento, contenuto al comma 3 dell'art. 5-*bis*, ai "casi" in cui la legge prevede divieti di accesso o una subordinazione di esso al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti (sul quale meglio si dirà *infra*), la Plenaria, infatti, ha efficacemente propugnato una "lettura sistematica, costituzionalmente e convenzionalmente orientata, (che) impone un necessario approccio restrittivo (ai limiti) secondo una interpretazione tassativizzante. La disposizione non può invero essere intesa nel senso di esentare dall'accesso generalizzato interi ambiti di materie per il sol fatto che esse prevedano casi di accesso limitato e condizionato, compresi quelli regolati dalla l. n. 241 del 1990, perché, se così fosse, il principio di specialità condurrebbe sempre all'esclusione di quella materia dall'accesso, con la conseguenza, irragionevole, che la disciplina speciale o, addirittura, anche quella generale dell'accesso documentale, in quanto e per quanto richiamata per *relationem* dalla singola disciplina speciale, assorbirebbe e "fagociterebbe" l'accesso civico generalizzato", sottolineando ancora oltre che "il rispetto delle specifiche restrizioni fissate dalla legge all'accesso, per la ratio ad esse sottesa, preclude la conoscibilità generalizzata (ma giammai – va ribadito – per interi ambiti di materie)". La pronuncia precisa che "Un diverso ragionamento interpretativo, che identificasse interi ambiti di materia esclusi dall'applicazione dell'accesso civico generalizzato, avallerebbe il rischio, ben avvertito in dottrina, che i casi del comma 3 dell'art. 5-*bis* del d. lgs. n. 33 del 2013, letti in modo frazionato e non sistematico, si trasformino in un "buco nero" della trasparenza – frutto anche di un sistema di limiti che si apre ad altri che rinviano ad ulteriori con un potenziale circolo vizioso e un regressus ad infinitum – ove è risucchiato l'accesso generalizzato, con un ritorno all'opacità dell'azione amministrativa per effetto di una interpretazione che trasforma l'eccezione in regola e conduce fatalmente alla creazione in via pretoria di quelli che, con felice espressione, sono stati definiti "segreti di fatto" accanto ai "segreti di diritto", espressamente contemplati dalla legge".

In altri termini, va escluso che possa introdursi un limite – quello della "materia" – non previsto espressamente dal legislatore.

Deve pertanto ritenersi che, in linea generale, anche nell'ambito disciplinare regolato dal d. lgs. n. 42/2004 sia consentito l'accesso civico generalizzato, ai sensi dell'art. 5 d. lgs. n. 33/2013, ai dati e alla documentazione relativa alle funzioni istituzionali devolute all'autorità tutoria, al fine di un controllo "diffuso" sull'operato della pubblica amministrazione volto a soddisfare un "anelito conoscitivo" a valutare la correttezza dell'esercizio dei poteri finalizzati alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, nell'ottica di trasparenza e democraticità sottesa all'istituto in esame.

7. Sempre in termini generali va, poi, rammentato come l'istituto dell'accesso civico generalizzato non sia incondizionato, soggiacendo esso, per espressa previsione della stessa norma che lo istituisce (cfr. art. 5, comma 2) ai limiti relativi alla tutela di "interessi giuridicamente rilevanti" espressamente contemplati dal successivo art. 5-*bis*.

In particolare, la disciplina da ultimo citata prevede restrizioni improntate a ragioni di interesse pubblico o privato contrarie all'ostensione della documentazione, operando una distinzione tra "eccezioni relative" (cfr. commi 1 e 2, che vietano l'accesso laddove il diniego sia necessario per evitare un "pregiudizio concreto" alla tutela di uno degli interessi pubblici o privati ivi

espressamente richiamati, tra cui rileva, nell'economia del presente giudizio, quello alla “*protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia*” ai sensi della lett. a) ed “*eccezioni assolute*” (cfr. comma 3, secondo cui “*Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990*”).

La distinzione risiede nel fatto che le prime demandano alla pubblica amministrazione destinataria della richiesta il compito di operare, volta per volta, un bilanciamento dei contrapposti interessi, in presenza appunto di un interesse (pubblico o privato) antagonista rispetto a quello conoscitivo azionato dal richiedente, al fine di verificare in concreto (e dunque avuto riguardo alle peculiari circostanze del caso di specie) se il primo possa soffrire un probabile pregiudizio dalla *disclosure* generalizzata della documentazione richiesta (avvalendosi anche dell'ausilio delle linee guida elaborate dall'ANAC con la delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, adottata d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali), laddove nel caso di eccezioni assolute tale contemperamento è stato operato a monte dal legislatore (con norma di rango primario), su base preventiva e generale, al fine di garantire “un livello di protezione massima a determinati interessi” (cfr. ancora Ad. Plen. n. 10/2020, secondo cui “In questo caso la pubblica amministrazione esercita un potere vincolato, che deve essere necessariamente preceduto da un'attenta e motivata valutazione in ordine alla ricorrenza, rispetto alla singola istanza, di una eccezione assoluta e alla sussunzione del caso nell'ambito dell'eccezione assoluta, che è di stretta interpretazione”, dovendo essa considerarsi coperta da una riserva di legge, come peraltro desumibile in modo chiaro dall'art. 10 CEDU, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117 Cost.).

8. Tanto precisato, anche alla luce di tali restrizioni occorre ora verificare in quali termini concreti è consentito l'accesso civico generalizzato alle informazioni e alla documentazione concernenti i poteri di tutela dei beni culturali disciplinati dal Codice del 2004, e dunque ai dati detenuti dall'amministrazione che istituzionalmente è investita del relativo compito (segnatamente, Ministero della cultura, nelle sue diverse articolazioni organizzative).

Ciò avuto riguardo alla circostanza (la quale viene specificamente in rilievo nel caso di specie) che la normativa speciale di cui trattasi estende la salvaguardia anche a beni di proprietà privata [cfr. art. 10, comma 3, lett. d), d-bis) ed e)]: per essi l'apposizione del vincolo di tutela avviene con provvedimento della competente autorità ministeriale, previo accertamento del pregio artistico-culturale della *res* ai sensi dell'art. 13, co. 1 (“*La dichiarazione accerta la sussistenza, nella cosa che ne forma oggetto, dell'interesse richiesto dall'articolo 10, comma 3*”), ossia sulla scorta di una valutazione tecnico-discrezionale finalizzata a valutare se la cosa presenti un interesse (artistico, storico, archeologico o etnoantropologico) variamente qualificato come “*particolarmente importante*” o “*eccezionale*”, tale da giustificare l'assoggettamento alla tutela approntata dal Codice e la permanenza nel territorio della Repubblica.

Dal punto di vista formale/procedurale giova precisare che il provvedimento istitutivo del vincolo è adottato secondo il procedimento di cui al successivo art. 14 e notificato al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo della cosa che ne forma oggetto, nonché, qualora trattasi di cose soggette a pubblicità immobiliare o mobiliare, trascritto nei relativi registri ai sensi dell'art. 15. Il comma 2-bis dell'art. 15 statuisce, poi, che “*Dei beni dichiarati il Ministero forma e conserva un elenco, anche su supporto informatico*”.

Sotto il profilo sostanziale, ai sensi dell'art. 65 del Codice è vietata l'uscita definitiva dal territorio italiano dei beni culturali mobili di cui al citato art. 10, commi 1, 2 e 3 (ivi compresi, dunque, anche

quelli di proprietà privata), mentre la loro uscita temporanea è soggetta ad autorizzazione (*i.e.*, attestato di circolazione temporanea) laddove sia diretta a soddisfare le specifiche finalità di cui agli artt. 66 e 67. Avuto riguardo al tenore dell'istanza di accesso per cui oggi è causa (e segnatamente al punto 2 della stessa), va altresì rammentato che la normativa dettata dal Codice disciplina anche, in via generalizzata, l'uscita dal territorio della Repubblica delle cose rientranti nelle categorie di cui all'Allegato A (v. ad esempio quadri, pitture, sculture, ecc.), subordinandola al rilascio di apposita autorizzazione (*i.e.*, attestato di libera circolazione per la loro uscita definitiva *ex* art. 68 – il cui rilascio implica che la cosa non sia ritenuta di interesse per il patrimonio culturale italiano, e dunque non debba essere trattenuta in Italia quale “bene culturale” – ovvero attestato di circolazione temporanea *ex* art. 71). Qualora, invece, trattasi di beni mobili provenienti dall'estero (e dunque, come tali, non soggetti alla disciplina di tutela dettata dal Codice), essi vanno accompagnati da una certificazione rilasciata dall'Ufficio esportazione al momento del loro ingresso in Italia (*cf.* art. 72).

La circostanza che le disposizioni di tutela possano riguardare anche beni appartenenti a privati impone, innanzitutto, un delicato bilanciamento tra l'interesse pubblico sotteso alle previsioni di cui trattasi (specificamente presidiato a livello costituzionale dall'art. 9 Cost.) e la proprietà privata (anch'essa costituzionalmente riconosciuta): bilanciamento che, a livello di diritto “sostanziale” (ossia con riferimento precipuo al fascio di poteri e facoltà accordati al proprietario), è stato operato dal legislatore sia con l'attribuzione al Ministero della cultura di poteri di vigilanza e ispezione, sia tramite la previsione di misure di protezione (*cf.* titolo I, capo III) atte ad imporre, al titolare della *res*, prescrizioni, limitazioni e condizioni di godimento e sfruttamento del bene (quali anche richiamate negli scritti difensivi depositati in atti dal controinteressato e dall'interventore).

Ciò muovendo dal presupposto che trattasi di beni che, seppure su un piano prettamente giuridico-formale sono di proprietà di privati, a livello per così dire “valoriale” vanno considerati di “appartenenza” della collettività in quanto componenti del “patrimonio della Nazione” ai sensi dell'art. 9 Cost., la cui tutela è finalizzata a contribuire allo “sviluppo della cultura” quale compito che il medesimo art. 9, primo comma, affida alla Repubblica: in altri termini, il patrimonio storico e artistico è “nazionale” nel senso che fa capo, quale valore, all'intera popolazione, contribuendo all'arricchimento della cultura nazionale, comprensiva di tutte quelle componenti attraverso le quali sia possibile, per i cittadini tutti, accrescere le proprie conoscenze e migliorare la propria formazione, onde conseguire il pieno sviluppo della persona in connessione con l'art. 3 della Costituzione.

8.1. Quanto, poi, al profilo prettamente “informativo”, che rappresenta il punto nodale attorno al quale ruota la presente controversia, ad assumere rilievo è il disposto dell'art. 17, rubricato “Catalogazione”, il quale così recita: “1. Il Ministero, con il concorso delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, assicura la catalogazione dei beni culturali e coordina le relative attività. 2. Le procedure e le modalità di catalogazione sono stabilite con decreto ministeriale. A tal fine il Ministero, con il concorso delle regioni, individua e definisce metodologie comuni di raccolta, scambio, accesso ed elaborazione dei dati a livello nazionale e di integrazione in rete delle banche dati dello Stato, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali. 3. Il Ministero e le regioni, anche con la collaborazione delle università, concorrono alla definizione di programmi concernenti studi, ricerche ed iniziative scientifiche in tema di metodologie di catalogazione e inventariazione. 4. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, con le modalità di cui al decreto ministeriale previsto al comma 2, curano la catalogazione dei beni culturali loro appartenenti e, previa intese con gli enti proprietari, degli altri beni culturali. 5. I dati di cui al presente articolo affluiscono al catalogo nazionale dei beni culturali in ogni sua articolazione. 6. La consultazione dei dati concernenti le dichiarazioni emesse ai sensi dell'articolo 13 è disciplinata in modo da garantire la sicurezza dei beni e la tutela della riservatezza”.

Tale disposizione contempla uno strumento *ad hoc* (il catalogo dei beni culturali) quale misura funzionale a rendere conoscibile in via generalizzata il patrimonio culturale italiano, nell'ottica di garantire a tutti l'accesso ai dati e alle informazioni concernenti beni che, seppure di proprietà privata, fanno capo alla collettività nel senso sopra precisato.

La disposizione esprime, dunque, un principio generale teso ad assicurare la "pubblica conoscenza" dei beni culturali (ossia una forma di libera consultazione dei relativi dati), quand'anche si tratti di beni privati: del resto, sarebbe un controsenso elevare un'opera di proprietà privata a bene culturale, e dunque a componente del patrimonio artistico-culturale della nazione, imponendovi per ciò stesso un vincolo di tutela nell'interesse generale, per poi celare tale informazione alla collettività, ossia al "soggetto" che è portatore dell'interesse generale riconosciuto e salvaguardato dal Codice. La normativa speciale del 2004, infatti, se non si spinge sino al punto tale da imporre, in via generalizzata (e fatte salve le previsioni specificamente dettate dall'art. 104), forme di fruizione collettiva di tali beni, quantomeno richiede che gli stessi siano resi noti e conoscibili al pubblico, nella loro identità e caratteristiche: ciò sempre avuto riguardo all'esigenza di ricerca di un ottimale *trade off* tra interessi dotati entrambi di rango costituzionale, quali sono la garanzia della proprietà privata e la valorizzazione del patrimonio culturale, secondo una direttrice che innerva l'ambito normativo di cui trattasi.

In tal senso deve intendersi come attività doverosa la predisposizione del catalogo dei beni culturali: tanto si desume dalla chiara formulazione letterale della norma (secondo la quale il Ministero "assicura" la catalogazione dei beni culturali), imponendo pertanto un preciso obbligo di legge in capo all'autorità centrale cui è istituzionalmente demandata la tutela del patrimonio culturale italiano (con il concorso degli Enti territoriali e degli altri soggetti ivi menzionati).

8.2. Purtuttavia, è la stessa *lex specialis* ad aver previsto precisi limiti e condizioni alla conoscibilità da parte del pubblico dei dati detenuti dal Ministero della cultura.

Il riferimento è al comma 6 del citato articolo, che subordina la consultazione delle dichiarazioni di interesse culturale emesse ai sensi dell'art. 13 all'osservanza di modalità atte ad assicurare ("in modo da garantire") la sicurezza dei beni e la tutela della riservatezza.

In altri termini, il legislatore ha inteso garantire un riserbo su alcune informazioni concernenti aspetti particolarmente delicati e "sensibili", suscettibili di essere pregiudicati da una divulgazione del dato conoscitivo su scala generalizzata, tra i quali devono annoverarsi, ad esempio, le informazioni relative al titolare del bene (qualora trattasi di soggetto privato) e l'ubicazione della *res* (qualora trattasi di cosa mobile): tale disposizione, dunque, preclude un incondizionato e "illimitato" accesso ai dati e documenti relativi ai beni culturali privati, al fine di temperare (sempre nell'ottica della ricerca di un soddisfacente punto di equilibrio tra poli contrapposti) l'interesse del pubblico alla conoscenza con l'interesse antagonista ad assicurare la "sicurezza" del bene e la "riservatezza" di chi lo possiede (in altri termini, laddove il vincolo sia stato apposto, ad es., su un'opera d'arte quale un dipinto o una scultura, va resa conoscibile al pubblico l'esistenza dell'opera, quale appunto "bene culturale", e le sue intrinseche caratteristiche, ma non anche chi la possiede né dove essa si trovi).

Del resto, preme osservare che ciò che assume interesse per la collettività è il bene in sé stesso, e non anche chi, nello specifico, ne sia titolare: né potrebbe essere diversamente, atteso che la circostanza che il bene sia posseduto da un determinato soggetto piuttosto che da un altro nulla aggiunge al pregio dell'opera, rappresentando quest'ultimo un elemento intrinseco alla *res*, che costituisce la ragione ontologica per la quale essa è stata considerata meritevole di tutela.

Un indice normativo in tal senso si desume anche dalla norma che disciplina il procedimento preordinato al rilascio del titolo all'esportazione (*i.e.*, attestato di libera circolazione) per le “ *cose indicate nell'articolo 65, comma 3*” (tra cui, per quanto qui specificamente interessa – avendo la richiesta di accesso ad oggetto “opere d'arte” - “*le cose, a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore, fatta eccezione per le cose di cui all'allegato A, lettera B, numero 1, sia superiore ad euro 13.500*”): in particolare, l'art. 68, comma 4 d. lgs. n. 42/2004 prevede che “*Nella valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione gli uffici di esportazione accertano se le cose presentate, in relazione alla loro natura o al contesto storico-culturale di cui fanno parte, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico, a termini dell'articolo 10 (...)*”.

In altri termini, la valutazione demandata al competente organo periferico ministeriale deve attestarsi unicamente su profili di carattere oggettivo, che attengono alle caratteristiche intrinseche della *res*.

A corroborare ulteriormente tale considerazione depongono anche gli “indirizzi di carattere generale” stabiliti, ai sensi della prefata disposizione, con decreto ministeriale del -OMISSIS-, n. - OMISSIS-, che individuano i seguenti sei elementi di valutazione, prettamente incentrati su profili ed elementi di ordine materiale e oggettivo: qualità artistica dell'opera (peraltro indicata quale “*caratteristica fondamentale da prendere in esame nel giudizio oggettivo su di un bene*”); rarità, in senso qualitativo e/o quantitativo; rilevanza della rappresentazione; appartenenza della cosa a un complesso e/o contesto storico, artistico, archeologico, monumentale; testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo; testimonianza rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico, di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o di provenienza straniera.

Ne consegue, altresì, che non ha pregio il riferimento, operato negli scritti difensivi del controinteressato e dell'interventore, al regime di pubblicità cui, nell'ambito del nostro ordinamento, soggiace la proprietà di taluni beni (segnatamente, immobili e determinate categorie di beni mobili quali automobili, natanti, aeromobili, per i quali sono stati predisposti registri pubblicamente consultabili): trattasi, infatti, di un regime particolare, approntato al fine di soddisfare esigenze che il legislatore, a monte, ha reputato prevalenti sulla riservatezza del relativo titolare, quali la sicurezza della circolazione, la velocità dei traffici commerciali e la responsabilità. Il medesimo, dunque, non è suscettibile di un'interpretazione estensiva, volta ad ampliarne il perimetro applicativo a categorie di beni non specificamente contemplate.

9. Ciò puntualizzato, dal materiale di causa è emersa, quale circostanza fattuale incontestata, che il catalogo di cui al citato art. 17 non è stato ancora adottato: tanto si evince dallo stesso provvedimento oggetto di gravame, che riferisce come sia “*ad oggi in fieri*” la creazione di un “*catalogo on line (articolo 17 del Codice) contenente le opere private dichiarate di interesse culturale*”.

9.1. Tale circostanza avvalorata, per un verso, la conclusione di cui al punto 6 della presente pronuncia, in ordine alla astratta utilizzabilità, in tale specifico ambito, dello strumento dell'accesso civico generalizzato: *a fortiori*, è proprio in tale “materia” che l'istituto di cui all'art. 5 d. lgs. n. 33/2013 è in grado di spiegare tutta la sua potenzialità, in quanto consente di sopperire ad una lacuna informativa (rappresentata dalla mancanza, ad oggi, di un catalogo pubblicamente consultabile, nonostante la relativa istituzione costituisca oggetto di un preciso obbligo di legge) che rappresenta un ostacolo alla divulgazione di dati che, ai sensi di quanto sopra precisato, dovrebbero invece essere di pubblico dominio.

In altri termini, la *ratio* che ispira la disciplina speciale in merito alla catalogazione dei beni culturali e consultazione pubblica delle relative informazioni deve ritenersi informata ad un interesse pubblico (di tipo conoscitivo) che legittima la presentazione di un'istanza di accesso civico generalizzato ai relativi dati e documenti: l'accesso, infatti, quale strumento preordinato, in via generale, a garantire un controllo "diffuso" sull'operato amministrativo, ossia a consentire alla collettività un sindacato sulle modalità di esercizio dei poteri pubblici, in tale ambito particolare (o "materia") è funzionale a verificare se la competente autorità ministeriale abbia correttamente esercitato le competenze e i poteri di tutela ad essa attribuiti.

In particolare, considerato specificamente il contenuto delle difese sviluppate sul punto dal controinteressato e dalla RAI (che invocano le funzioni di tutela del patrimonio culturale italiano in attuazione dell'art. 9 Cost.), nonché il "tenore" dell'ulteriore servizio trasmesso dalla trasmissione Report in data -OMISSIS- (per come richiamato da tali parti), l'accesso civico generalizzato è uno strumento che può astrattamente essere azionato per accertare se e come il Ministero della cultura abbia valutato il pregio artistico di un determinato bene (quale, nel caso specifico, una determinata opera d'arte), ad esempio nel momento in cui tale bene sia stato eventualmente fatto oggetto di una richiesta di rilascio di un attestato di libera esportazione, avuto pur sempre riguardo, come detto, alle sue intrinseche caratteristiche oggettive, da apprezzarsi secondo le linee guida di cui si è fatta menzione.

In quest'ottica l'accesso civico rappresenta (specie avuto riguardo alla mancanza del catalogo di cui all'art. 17 del Codice) lo strumento accordato al *quisque de populo* per verificare il perseguimento delle funzioni di salvaguardia del patrimonio culturale della nazione istituzionalmente devolute al Ministero della cultura (nelle sue varie articolazioni).

9.2. Dall'altro lato, tuttavia, l'istituto non può tradursi in uno strumento atto ad "aggirare" le condizioni alle quali la normativa speciale del Codice consente la conoscibilità al pubblico delle opere assunte quali "beni culturali", e segnatamente dei limiti che il comma 6 della citata disposizione frappone alla consultazione di talune informazioni.

In altri termini, le restrizioni contemplate dalla norma *de qua* non possono non valere anche nel caso di accesso civico generalizzato.

Depone in tal senso un dato normativo difficilmente eludibile, ossia il disposto dell'art. 5-bis, comma 3 d. lgs. n. 33/2013, che, come sopra precisato, esclude dall'accesso, le ipotesi in cui sussistono "*divieti di divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti (...)*" (trattasi, come detto, delle eccezioni cd "assolute").

Nel caso di specie, è il legislatore ad avere stabilito, in via generale e astratta, una limitazione alla libera consultazione del patrimonio informativo esistente presso il Ministero, e dunque alla accessibilità alle informazioni concernenti i beni culturali, considerando preminenti gli interessi alla sicurezza del bene e riservatezza del soggetto che ne è titolare.

9.3. Anche il quadro normativo sovranazionale in materia di protezione dei dati personali conduce a concludere nel senso sopra precisato.

L'art. 4, comma 1, n. 1) del G.D.P.R. qualifica come "*dato personale*" "*qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi*

all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale”.

Ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. a) “I dati personali sono: a) trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato («liceità, correttezza e trasparenza»), mentre il successivo art. 6, par. 1, lett. e) dispone che “Il trattamento è lecito solo se e nella misura in cui (...) è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento”. I par. 2 e 3 stabiliscono che “Gli Stati membri possono mantenere o introdurre disposizioni più specifiche per adeguare l'applicazione delle norme del presente regolamento con riguardo al trattamento, in conformità del paragrafo 1, lettere c) ed e), determinando con maggiore precisione requisiti specifici per il trattamento e altre misure atte a garantire un trattamento lecito e corretto anche per le altre specifiche situazioni di trattamento di cui al capo IX” e “La base su cui si fonda il trattamento dei dati di cui al paragrafo 1, lettere c) ed e), deve essere stabilita: (...) b) dal diritto dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento. La finalità del trattamento è determinata in tale base giuridica o, per quanto riguarda il trattamento di cui al paragrafo 1, lettera e), è necessaria per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento. Tale base giuridica potrebbe contenere disposizioni specifiche per adeguare l'applicazione delle norme del presente regolamento, tra cui: le condizioni generali relative alla liceità del trattamento da parte del titolare del trattamento; le tipologie di dati oggetto del trattamento; gli interessati; i soggetti cui possono essere comunicati i dati personali e le finalità per cui sono comunicati; le limitazioni della finalità, i periodi di conservazione e le operazioni e procedure di trattamento, comprese le misure atte a garantire un trattamento lecito e corretto, quali quelle per altre specifiche situazioni di trattamento di cui al capo IX. Il diritto dell'Unione o degli Stati membri persegue un obiettivo di interesse pubblico ed è proporzionato all'obiettivo legittimo perseguito”.

Come precisato dall'art. 2-ter del d. lgs. n. 196/2003, la base giuridica prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, lettera b), del regolamento è costituita “da una norma di legge o di regolamento o da atti amministrativi generali”.

Ebbene, premesso che l'ostensione di dati in ossequio all'istituto dell'accesso civico generalizzato costituisce una forma di “trattamento” svolto in esecuzione di un “compito di pubblico interesse” (con la precisazione che il titolare del trattamento va individuato nell'amministrazione pubblica che detiene il dato), nel particolare settore oggetto della domanda per cui oggi è causa il legislatore, con norma di legge *ad hoc* (quale appunto l'art. 17, co. 6 del Codice), ha posto requisiti specifici volti a circoscrivere le tipologie di dati che possono essere oggetto di tale trattamento.

10. E' nel rispetto delle coordinate ermeneutiche sin qui tracciate che deve valutarsi l'accoglibilità dell'istanza presentata dal Sig. -OMISSIS-.

Questa è diretta genericamente a conoscere quali siano le opere d'arte, dichiarate di interesse culturale e dunque sottoposte a tutela in Italia quali “beni culturali”, ovvero oggetto di provvedimenti di autorizzazione all'esportazione o importazione (e dunque non vincolate), originariamente appartenute all'Avv. -OMISSIS- e poi cadute in successione ereditaria (cfr. ancora le precisazioni contenute nella memoria di replica del controinteressato del 20 ottobre 2023, in cui si legge che “l'accesso agli atti esercitato dal Sig. -OMISSIS- ha ad oggetto la conoscenza delle opere d'arte appartenute a -OMISSIS- dichiarate d'interesse dal Ministero della cultura e di tutti gli ulteriori connessi atti e provvedimenti adottati dal medesimo Ministero in ordine alle suddette opere (i.e. eventuali permessi di esportazione o di importazione, nulla osta, verbali di controlli etc.)”).

In altri termini, si tratta di un'istanza impostata su base esclusivamente soggettiva, in quanto diretta ad appurare quali siano i beni (astrattamente rilevanti ai fini della disciplina di tutela di cui al d. lgs. n. 42/2004) originariamente di proprietà di un determinato soggetto privato e, ora, nella titolarità dei suoi eredi: circostanza, del resto, chiaramente presente all'amministrazione precedente, avendo il gravato provvedimento espressamente rappresentato che l'istanza *“si riferisce a provvedimenti rilasciati a soggetti individuati dal richiedente”*.

10.1. Da ciò si desume che, per come l'istanza è stata espressamente formulata, non traspare, in capo all'istante, un interesse alla conoscenza (*“right to know”*) di documentazione e/o informazioni concernenti le funzioni istituzionali di tutela del patrimonio culturale italiano demandate al Ministero della cultura, meritevole di soddisfazione ai sensi dell'art. 5 d. lgs. n. 33/2013: secondo quanto sopra argomentato, infatti, un accesso civico generalizzato avrebbe potuto favorevolmente apprezzarsi, in astratto, unicamente laddove l'istanza fosse stata formulata con riferimento ad opere d'arte specificamente indicate, e dunque in chiave *“oggettiva”*, al precipuo fine di valutare se il Ministero ne abbia o meno correttamente apprezzato le qualità intrinseche.

Del resto, come condivisibilmente dedotto dalla difesa dei ricorrenti, la circostanza che, nella puntata di Report andata in onda in data il -OMISSIS-, il sig. -OMISSIS- avesse dichiarato di essere in possesso dell'elenco completo delle opere di -OMISSIS-, tanto da portarlo in visione al Sottosegretario di Stato con delega alle funzioni concernenti le materie dell'arte e della sicurezza del patrimonio culturale, attesta come il giornalista ben avrebbe potuto formulare correttamente una richiesta su base oggettiva, ossia funzionale a conoscere *i*) l'esistenza di un vincolo culturale su taluni di detti beni (con conseguente divieto di loro fuoriuscita dal territorio italiano), o, in alternativa, *ii*) l'avvenuto rilascio, da parte di una delle articolazioni organizzative del Ministero della cultura, di titoli all'esportazione in relazione a beni ritenuti non *“meritevoli”* di essere sottoposti ad un vincolo di tutela.

Una tale circostanza, peraltro, era già emersa in sede procedimentale, avendo l'istante (con la mail del -OMISSIS-, con cui compulsava l'amministrazione ad esitare l'istanza) fatto un esplicito e puntuale riferimento a *“opere di grande importanza, detenute in dimore storiche come -OMISSIS- e -OMISSIS- a -OMISSIS- e -OMISSIS- a Roma”*.

Una richiesta correttamente calibrata, in quanto incentrata su singole e specifiche opere, avrebbe potuto effettivamente stimolare, nell'ottica propria dell'accesso civico generalizzato, un dibattito sulla correttezza della valutazione ministeriale (laddove esistente) sul pregio artistico dell'opera d'arte, funzionale a verificare, ad es. con riferimento ad eventuali attestati di libera esportazione rilasciati ai sensi dell'art. 68 d. lgs. n. 42/2004, l'applicazione degli indirizzi generali di cui al sopra citato DM n. -OMISSIS-/2017.

In altri termini, se non può sostenersi propriamente (come adombrano i ricorrenti) che l'istanza sia stata presentata al fine di soddisfare un'esigenza strettamente *“personale”* o *“egoistica”* del giornalista, qual è quella di realizzare una trasmissione televisiva, purtuttavia non può nemmeno condividersi l'assunto per cui *“la richiesta l'accesso in esame è finalizzata ad accertare la sussistenza di un interesse artistico pubblico di rilievo costituzionale (ai sensi degli artt. 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost.) di dette opere d'arte e all'acquisizione dei correlati provvedimenti di tutela adottati dal Ministero della cultura”* (cfr. pag. 2 della memoria di replica del controinteressato del 20 ottobre 2023), appunto perché essa non verte su specifiche opere d'arte che potrebbero rivestire un interesse per il patrimonio artistico-culturale della nazione, ma, in modo più generico, alle opere appartenute in passato e appartenenti nell'attualità a specifici soggetti.

Va all'uopo sottolineato che tale profilo attiene propriamente non già alla "motivazione" dell'istanza di accesso civico generalizzato, intesa quale specificazione del titolo che legittima il richiedente all'ostensione, atteso che, come noto, essa non è legislativamente richiesta (in ossequio alla generalizzata legittimazione *ad exhibendum*), bensì, a monte, all'esistenza di un "interesse pubblico" alla conoscenza quale requisito (o "pre-condizione") che deve supportare la richiesta: in altri termini, l'accesso deve avere comunque ad oggetto dati, elementi informativi o documenti che consentano di valutare, in un'ottica di trasparenza e democraticità, la correttezza dell'esercizio dei pubblici poteri e il perseguimento delle funzioni istituzionali devolute all'amministrazione, in ciò risiedendo l'interesse pubblico sotteso all'ostensione (che come tale può considerarsi *in re ipsa*).

Viceversa, non sarebbe ammissibile una richiesta ostensiva volta ad appurare (in una prospettiva per così dire "rovesciata" e con intento esplorativo) se, con riferimento ad un ben individuato soggetto, quelle funzioni siano state o meno esercitate, non rispondendo una siffatta istanza alle finalità per le quali l'accesso è accordato.

Soccorrono, al riguardo, le puntualizzazioni operate da recente giurisprudenza, la quale, nel ricostruire l'istituto alla luce delle previsioni dettate dal Reg. 2016/679/UE, ha chiarito che "le disposizioni (interne) in tema di accesso civico, alla luce delle specifiche e qualificate finalità cui lo stesso è preordinato (così come rilevato dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato n. 10 del 2020, che ne ha posto in risalto l'essenza di strumento non solo per il «miglior soddisfacimento degli altri diritti fondamentali che l'ordinamento giuridico riconosce alla persona», ma anche per la piena attuazione del principio di buon andamento della P.A., ex art. 97 Cost.), integrino il presupposto – relativo alla necessità «per motivi di interesse pubblico» - cui il citato Regolamento europeo subordina la liceità del trattamento-accesso (...). Ebbene, è con diretto riferimento alle finalità dell'accesso civico, nelle quali l'«interesse pubblico» contemplato nelle linee generali dall'ordinamento europeo riceve specificazione e concretizzazione, che deve essere riguardata la meritevolezza dell'istanza ostensiva, onde verificare se essa sia funzionale al suo soddisfacimento e, quindi, risponda alla complessiva *ratio* dell'istituto *de quo*" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 21 marzo 2022, n. 2019).

In particolare, è stato condivisibilmente chiarito che "il fatto che, ai sensi dell'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 33/2013, l'esercizio del diritto in discorso non sia «sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente» e che la relativa istanza non richieda motivazione, non fa dell'istituto uno strumento atto a legittimare un accesso indiscriminato ai dati, alle informazioni ed ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni: da questo punto di vista, invero, deve rilevarsi che se, da un lato, le disposizioni appena citate emancipano l'esperibilità dell'accesso da ogni requisito legittimante di carattere soggettivo (...), dall'altro lato, l'accesso civico conosce una chiara quanto qualificante connotazione teleologica, laddove, come si è visto, è finalisticamente orientato dal legislatore «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico»".

Con specifico riferimento al caso di specie, quandanche possa assumersi quale "fatto notorio" (come assume il controinteressato in sede procedimentale con il sollecito trasmesso a mezzo mail in data -OMISSIS-, e richiamato nelle trasmissioni di Report ad oggi dedicate all'argomento) la circostanza che il defunto Avv. -OMISSIS- fosse stato in possesso di diverse opere d'arte, anche di Artisti di primissimo rilievo (la -OMISSIS- -OMISSIS- al -OMISSIS- di -OMISSIS- ne è tangibile testimonianza, e consente al pubblico di "fruire" di alcuni capolavori da lui posseduti in vita), ciò non rileva minimamente ai fini dell'accesso ai sensi del d. lgs. n. 33/2013, non potendo tale elemento dare la stura ad istanze precipuamente volte ad una ricostruzione del patrimonio culturale meramente "personalizzata", ossia "tagliata" unicamente sul soggetto privato titolare dell'opera e

non improntata, come invece dovrebbe essere, allo specifico “oggetto” della tutela (e dunque al bene culturale in sé), quale elemento che legittima una conoscenza da parte del pubblico.

Tali profili non sono stati minimamente considerati dal Ministero.

L’impianto motivazionale che sorregge il gravato provvedimento, infatti, a fronte di un’istanza congegnata in termini prettamente “soggettivi” (circostanza chiaramente evidenziata nell’atto di opposizione dei controinteressati), non precisa alcunché in merito alla ritenuta esistenza, a monte, di un interesse pubblico all’accesso nel senso sopra precisato, “preoccupandosi” unicamente di valutare la praticabilità di soluzioni atte ad evitare un pregiudizio concreto alla riservatezza dei controinteressati.

Tale determinazione si appalesa dunque illegittima, appunto perché oblitera ogni doverosa considerazione in ordine alla *ratio* dell’istituto di cui all’art. 5 d. lgs. n. 33/2013, calato nel particolare contesto disciplinare del Codice dei beni culturali, avendo omesso di operare una riflessione (incentrata sulla sussistenza o meno di un interesse pubblico sotteso alla conoscenza delle informazioni richieste) che avrebbe dovuto precedere qualsiasi valutazione (ad essa logicamente successiva) in merito alla concreta accoglibilità della richiesta alla luce dei contrapposti interessi (nel caso di specie, privati) con essa confliggenti.

Né possono avere alcun pregio i riferimenti, contenuti nella memoria difensiva dell’Avvocatura dello Stato, alla caratura “pubblica” dei componenti della famiglia coinvolta dalla richiesta, in ragione dell’importanza rivestita dalla stessa nel panorama imprenditoriale (per le partecipazioni dalla stessa detenute nel settore automobilistico – -OMISSIS- – e sportivo – -OMISSIS-) e delle cariche pubbliche ricoperte in passato (anche da -OMISSIS-), tanto da desumere un “*interesse generale della collettività ad essere informati sulle vicende che riguardano gli -OMISSIS-*”: l’eventuale notorietà del proprietario, infatti, nulla aggiunge alla valutazione sul valore artistico delle opere da lui possedute, e dunque non assume alcun rilievo ai fini dell’accoglimento dell’istanza di accesso civico.

Sul punto, dunque, coglie nel segno quanto dedotto dalla difesa dei ricorrenti quando lamentano che l’interesse pubblico che ad essa deve essere sotteso è qualcosa di ben diverso dall’interesse “del pubblico” ad essere informato su fatti o circostanze attinenti ad una famiglia “nota”.

Risultano, dunque, fondate le censure dedotte con il primo mezzo di gravame.

10.2. Peraltro, non può sottacersi come il provvedimento disveli un ulteriore profilo di illegittimità, anch’esso parimenti denunciato dai ricorrenti, nella misura in cui si pone in frontale contrasto con il disposto di cui all’art. 17, comma 6 d. lgs. n. 42/2004, accordando un accesso a dati da mantenersi riservati.

Invero, proprio l’impronta esclusivamente soggettiva della richiesta di cui si è dato atto avrebbe dovuto indurre in ogni caso il Ministero a denegare l’accesso in base alla citata norma, che per l’appunto esclude dalla consultazione le informazioni concernenti la titolarità del bene culturale, avendo precipuo riguardo ai beni vincolati di proprietà privata. Del resto, la stessa amministrazione testualmente riferiva come tale disposizione imponga un “*comportamento particolarmente rigoroso nella pubblicazione della banca dati dei beni privati vincolati*”, al fine di garantire “*l’anonimato per quanto attiene alle informazioni circa l’ubicazione e la proprietà degli stessi*”.

La circostanza che -OMISSIS- sia defunto, e pertanto i beni di cui trattasi siano caduti in successione ereditaria, non elide l’impostazione prettamente “soggettivistica” della richiesta.

Peraltro, anche a voler astrarre da tale considerazione e operare un puntamento sul fatto che l'istanza, in concreto, si riferisce non ad un soggetto (essendo l'avv. -OMISSIS- oramai deceduto) bensì ai suoi eredi, e dunque ad un "gruppo" di individui (in totale quattro soggetti), in ogni caso non potrebbe ritenersi che i medesimi restino "anonimi", perché comunque trattasi di un ristretto numero di persone che già sono state esattamente identificate a monte dall'istante, con espressa indicazione nominativa.

In altri termini, gli interessati restano pur sempre agevolmente identificabili.

Sul punto soccorre il Considerando 26 del G.D.P.R., secondo cui "È auspicabile applicare i principi di protezione dei dati a tutte le informazioni relative a una persona fisica identificata o identificabile. (...) Per stabilire l'identificabilità di una persona è opportuno considerare tutti i mezzi, come l'individuazione, di cui il titolare del trattamento o un terzo può ragionevolmente avvalersi per identificare detta persona fisica direttamente o indirettamente. Per accertare la ragionevole probabilità di utilizzo dei mezzi per identificare la persona fisica, si dovrebbe prendere in considerazione l'insieme dei fattori obiettivi, tra cui i costi e il tempo necessario per l'identificazione, tenendo conto sia delle tecnologie disponibili al momento del trattamento, sia degli sviluppi tecnologici. I principi di protezione dei dati non dovrebbero pertanto applicarsi a informazioni anonime, vale a dire informazioni che non si riferiscono a una persona fisica identificata o identificabile o a dati personali resi sufficientemente anonimi da impedire o da non consentire più l'identificazione dell'interessato. Il presente regolamento non si applica pertanto al trattamento di tali informazioni anonime, anche per finalità statistiche o di ricerca".

A tale riguardo non ha pregio interrogarsi se il Sig. -OMISSIS-, grazie ad un "incrocio" tra i dati che verranno eventualmente ostesi dal Ministero e le informazioni già in suo possesso, sia poi effettivamente in grado di risalire, con specifico riferimento a ciascuna opera d'arte, all'identità del singolo proprietario (profilo sui cui si scontrano le contrapposte prospettazioni delle parti in causa): ciò che assume rilievo dirimente, infatti, è la mera circostanza (incontestabile) che tali informazioni siano comunque riferibili, "in blocco", ad una cerchia assolutamente ristretta di persone fisiche specificamente identificate, sicché comunque non potrebbero essere garantite quelle esigenze di tutela della riservatezza cui il comma 6 dell'art. 17 del d. lgs. n. 42/2004 subordina la consultazione generalizzata dei dati contenuti nell'archivio ministeriale.

Ne consegue che anche le censure dedotte con il secondo mezzo risultano fondate.

10.3. Da ciò deriva che la valutazione effettuata dal resistente Ministero, incentrata sul bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco funzionale ad ovviare ad un "pregiudizio concreto" a carico dei soggetti controinteressati all'accoglimento dell'istanza, risulta essere "fuori fuoco".

Dal tenore motivazione dell'atto, infatti, traspare come tale contemperamento sia stato operato muovendo dal presupposto che la disposizione specifica di cui all'art. 17, co. 6 d. lgs. n. 42/2004 (pur evocata dall'amministrazione) ponga una preclusione "relativa" ai sensi del secondo comma dell'art. 5-bis d. lgs. n. 33/2013, laddove, di contro, la medesima deve intendersi quale preclusione di carattere assoluto (giusta il disposto del comma 3) all'ostensione di determinate categorie di dati, tra cui appunto quelle relative alla titolarità dei beni culturali, sulla quale va mantenuto il riserbo in un'ottica di garanzia dell'anonimato.

Ad ogni buon conto, anche laddove potesse ammettersi un bilanciamento su base casistica tra interesse all'ostensione e tutela della riservatezza, alla stregua della disposizione di cui all'art. 5-bis, co. 2, lett. a) d. lgs. n. 33/2013, la misura di salvaguardia concretamente individuata (oscuramento

dei dati dello specifico titolare dell'opera) non è, comunque, idonea ad evitare un "pregiudizio concreto" alla protezione dei dati personali, restando appunto i soggetti direttamente interessati dalla richiesta individuati o comunque agevolmente individuabili, sulla scorta di quanto appena illustrato.

11. Né potrebbe essere invocato, ai fini di un superamento di tale preclusione normativa, il diritto di cronaca di cui è portatore il controinteressato, che a tal proposito ha richiamato l'art. 85 G.D.P.R.

Ai sensi di tale disposizione, infatti, "*Il diritto degli Stati membri concilia la protezione dei dati personali ai sensi del presente regolamento con il diritto alla libertà d'espressione e di informazione, incluso il trattamento a scopi giornalistici o di espressione accademica, artistica o letteraria*", con ciò intendendo che l'espressione di tali libertà fondamentale deve essere comunque bilanciata con l'esigenza di tutela della riservatezza dei soggetti interessati: come sopra argomentato, l'attività giornalistica può avvalersi dell'accesso civico generalizzato, ivi incluso l'accesso alle informazioni e ai dati detenuti dalla competente amministrazione del settore dei beni culturali, ferme restando, tuttavia, le preclusioni e restrizioni previste al fine di salvaguardare la sicurezza dei beni e la tutela della riservatezza.

12. In conclusione, il ricorso introduttivo va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento con cui il Ministero della cultura ha accolto la richiesta di accesso civico generalizzato presentata controinteressato.

13. L'accoglimento del gravame comporta, conseguentemente, la declaratoria di improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti, difettando in capo ai ricorrenti un interesse concreto e attuale a scrutinare la legittimità di un atto con il quale il Ministero ha rifiutato di procedere all'annullamento in autotutela di un provvedimento che è ora caducato a mezzo della presente pronuncia.

Le argomentazioni addotte a supporto di quest'ultima rendono altresì irrilevante ogni considerazione sulla documentazione prodotta in forma riservata, tesa a dimostrare, sempre ai fini dell'esercizio del potere di autotutela, la sussistenza di profili di interferenza dei dati oggetto della richiesta con il procedimento giudiziario che, in sede civile, pende tra i ricorrenti e la loro madre - OMISSIS-. Tale documentazione, di fatto consultata dai soli componenti del Collegio, è stata da questi rinconsegnata in busta chiusa alla Segreteria di Sezione.

13. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono poste a carico del Ministero della cultura nella misura liquidata in dispositivo, mentre possono essere compensate nei confronti del controinteressato Sig. -OMISSIS- e di Rai - Radiotelevisione Italiana S.p.A., in ragione della peculiarità della posizione ricoperta da tali parti. Spese compensate anche nei confronti del Garante per la protezione dei dati personali in quanto amministrazione evocata in giudizio a titolo di mera *denuntiatio litis*.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e integrato da motivi aggiunti:

- accoglie il ricorso introduttivo e, per l'effetto, annulla la nota del Ministero della Cultura – Direzione Generale Archeologia Belle Arti e Paesaggio prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS-;

- dichiara improcedibile il ricorso per motivi aggiunti.

Condanna il Ministero della cultura a rifondere ai ricorrenti le spese di lite, che liquida nella misura complessiva di euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge. Compensa le spese nei confronti di -OMISSIS-, di Rai - Radiotelevisione Italiana S.p.A. e del Garante per la protezione dei dati personali.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i ricorrenti, il controinteressato e qualsiasi altra persona fisica.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Referendario, Estensore

Vincenzo Sciascia, Referendario

L'ESTENSORE

Francesca Santoro Cayro

IL PRESIDENTE

Donatella Scala

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.