

Legittimo il diniego di accesso ai documenti preparatori ad un servizio giornalistico, che conterrebbero informazioni false ed errate in relazione alla tutela dell'onore dell'istante se non è spiegato il nesso di strumentalità tra l'accesso e la lesione dell'onore
(Consiglio di Stato., sez. VI, sent. 11 aprile 2022, n. 2655)

E' legittimo il diniego di accesso alla documentazione propedeutica ad un servizio giornalistico, che conterrebbe informazioni false ed errate in relazione alla tutela dell'onore dell'istante se nell'istanza non è spiegato quale nesso di strumentalità sussista tra l'accesso ai documenti preparatori e la lesione dell'onore paventato dall'istante, considerato che si tratta di documentazione, che non è stata diffusa all'esterno.

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6876 del 2021, proposto da Rai – Radiotelevisione Italiana S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Luciani, Aristide Police, Filippo Degni, Piermassimo Chirulli e Patrizio Ivo D'Andrea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Massimo Luciani in Roma, l.go Tevere Raffaello Sanzio, n. 9;

contro

Andrea Mascetti, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Balzarini, Andrea Mascetti e Filippo Nicolò Boscarini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Giorgio Mottola e Sigfrido Ranucci, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Consiglio Nazionale dei Giornalisti, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Emilio de' Cavalieri, n. 11;

Usigrai - Unione Sindacale dei Giornalisti Rai, Federazione Nazionale della Stampa Italiana, rappresentati e difesi dagli avvocati Bruno Del Vecchio, Salvatore Mileto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Centro Consumatori Italia, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Cerniglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 07333/2021, resa tra le parti, concernente l'annullamento del provvedimento prot. n. ALS/D/0009766 del 12.11.2020, trasmesso a mezzo PEC al ricorrente in data 27.11.2020, avente ad oggetto «trasmissione "Report" "Vassalli, valvassori e valvassini" del 26 ottobre 2020 – istanza di accesso agli atti ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990 e dell'art. 5 c. 2 del d.lgs. n. 33/2013", con cui la Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. ha respinto l'istanza di accesso presentata dal ricorrente in data 29.10.2020; l'accertamento del diritto del ricorrente all'accesso agli atti, documenti, dati e informazioni richiesti con istanza del 29.10.2020 e per la condanna della Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. all'ostensione degli atti, documenti, dati e informazioni richiesti dal ricorrente, nessuno escluso, ai sensi degli artt. 22 e segg. della L. n. 241/1990 o ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Andrea Mascetti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2022 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti gli avvocati Massimo Luciani, Aristide Police, Filippo Degni, Paola Balzarini, Salvatore Mileto e Alfonso Celotto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per il Lazio l'odierno appellante incidentale invocava: a) l'annullamento del provvedimento prot. n. ALS/D/0009766 del 12.11.2020, trasmesso a mezzo PEC al ricorrente in data 27.11.2020, avente ad oggetto «trasmissione "Report" "Vassalli, valvassori e valvassini" del 26 ottobre 2020 – istanza di accesso agli atti ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990 e dell'art. 5 c. 2 del d.lgs. n. 33/2013", con cui la Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. aveva respinto l'istanza di accesso presentata dal ricorrente in data 29.10.2020; b) l'accertamento del diritto del ricorrente all'accesso agli atti, documenti, dati e informazioni richiesti con istanza del 29.10.2020; c) la condanna della Rai-Radiotelevisione Italiana S.p.A. all'ostensione degli atti, documenti, dati e informazioni richiesti dal ricorrente, nessuno escluso, ai sensi degli artt. 22 e segg. della L. n. 241/1990 o ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. n. 33/2013.

2. Il primo giudice respingeva le domande sotto il versante del cd. accesso civico, ritenendo la RAI esclusa sul piano soggettivo dall'ambito operativo dell'istituto giuridico in questione, in forza della natura di società quotata che la caratterizza. Quanto, invece, all'accesso documentale, il Tribunale, ravvisata la ricorrenza nel caso di specie dei presupposti di ammissibilità, riteneva suscettibile di ostensione la documentazione costituita, in particolare, dalle richieste informative rivolte in via scritta dalla redazione del programma ad enti di natura pubblica in merito all'eventuale conferimento di incarichi ovvero di consulenze in favore di parte ricorrente, unitamente ai riscontri

forniti dai suddetti enti, in quanto rientranti nel novero dei documenti e degli atti formati ovvero detenuti da una pubblica amministrazione o da un privato gestore di un pubblico servizio.

3. Avverso la pronuncia indicata in epigrafe propone appello l'originaria resistente, lamentandone l'erroneità per le seguenti ragioni: a) il TAR avrebbe erroneamente ritenuto sussistente un interesse qualificato dell'Avv. Mascetti ad accedere a parte del materiale inerente all'attività giornalistica preparatoria del servizio mandato in onda su Rai Tre in data 26 ottobre 2020 dal titolo "Vassalli, valvassori e valvassini". Il primo giudice avrebbe dovuto rilevare l'insussistenza del nesso funzionale tra interesse dedotto nell'istanza e documento di cui si chiede l'ostensione. Nel caso di accesso difensivo l'istante sarebbe tenuto ad un onere probatorio più rigoroso in termini di dimostrazione del nesso di strumentalità tra documento ed esigenze di tutela giurisdizionale. Nella fattispecie, invece, sia con riferimento a un'eventuale azione risarcitoria, ex art. 2043 cod. civ., sia per quanto attiene a eventuali risvolti penali della vicenda, la documentazione inerente all'attività giornalistica preparatoria del servizio sarebbe da ritenersi priva d'ogni autonoma rilevanza. Ciò in quanto sia in sede civile che in sede penale l'eventuale illecito coinciderebbe con la messa in onda del servizio. Il materiale preparatorio del servizio non concretizzerebbe alcuna distinta forma di diffusione dei contenuti né potrebbe ritenersi fonte autonoma di pregiudizio. Sarebbe, dunque, privo di ogni collegamento funzionale con l'interesse dedotto nell'istanza; b) contrariamente a quanto sostenuto dal TAR, nell'attività di servizio pubblico non potrebbe esservi ricondotta la programmazione e/o la gestione dei canali radiotelevisivi, ovvero, ancor prima, la raccolta del materiale destinato ad essere trasmesso. Non sarebbe possibile estendere l'ambito di attività del concessionario alla determinazione dei contenuti di quanto viene trasmesso, né, tanto meno, alla raccolta del materiale preparatorio delle inchieste. Infatti, la RAI sarebbe tenuta ad assolvere gli obblighi di servizio pubblico, tra i quali non rientrerebbe la realizzazione di prodotti audiovisivi e, in particolare, dei prodotti d'informazione giornalistica, rispetto ai quali dev'essere garantita unicamente la trasmissione e la diffusione, nel rispetto dei principi di pluralismo, obiettività, completezza, imparzialità e indipendenza. Con riferimento all'informazione giornalistica, dunque, dovrebbe considerarsi espressamente escluso dall'ambito del servizio pubblico tutto ciò che rientra nella raccolta e nell'elaborazione dei contenuti del singolo servizio, in quanto tali attività, che attengono alla realizzazione del servizio, sarebbero rimesse alla sfera di libertà, assicurata con una tutela costituzionalmente rafforzata, propria del giornalista e incompressibile. Il TAR, inoltre, avrebbe erroneamente attribuito al materiale preparatorio la consistenza giuridica di autonomi atti o documenti suscettibili di formare oggetto di accesso, che, invece, sarebbero privi di rilevanza esterna; c) la statuizione del TAR avrebbe violato il segreto professionale del giornalista tutelato dagli artt. 21 Cost., 24 l. n. 241 del 1990 e 2, comma 3, l. n. 69 del 1963. La disciplina in materia di accesso, documentale o civico, invece, non prevedrebbe alcuna deroga alla tutela del segreto giornalistico in ragione della natura pubblica o privata della fonte della notizia.

4. In data 3 agosto 2021 spiega intervento ad adiuvandum il Consiglio nazionale dei giornalisti, che motiva la sussistenza del proprio interesse, facendo riferimento all'interesse di tutti i giornalisti a poter esplicitare la propria libertà di informazione costituzionalmente e convenzionalmente tutelata. L'interveniente, in particolare, evidenzia l'attitudine lesiva, da parte della sentenza di prime cure, del segreto professionale dei giornalisti, quale garanzia specifica riconosciuta ai fini del diritto di

cronaca e della libertà di informazione sia sotto il profilo attivo che sotto il profilo passivo. In subordine, l'interveniente pone questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, l. 241/1990, per contrasto con gli artt. 2, 21 e 117 cost., nella parte in cui prevede che "Il diritto di accesso è escluso [...] nei casi di segreto o divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge", qualora dovesse essere interpretato nel senso di non ricomprendere nel novero dei casi di esclusione dal diritto di accesso la riservatezza di alcune fonti, e precisamente – per il caso che ci occupa – di quelle giornalistiche.

5. Avverso la sentenza di prime cure spiega appello incidentale l'originario ricorrente, che ne lamenta l'erroneità per le seguenti ragioni: a) l'accesso sarebbe stato limitato sul versante oggettivo agli incarichi svolti per conto di enti territoriali e locali, mentre il servizio televisivo riguarderebbe anche l'attività culturale dell'odierno appellante incidentale; b) in subordine sarebbe da considerarsi errata la pronuncia di prime cure laddove ha escluso la Rai dal novero dei soggetti destinatari della disciplina sull'accesso civico, in quanto società quotata. In ulteriore subordine a quanto sopra l'appellante incidentale invita il Collegio a sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, co. 2, lett. b), D.Lgs. n. 33/2013, per violazione degli artt. 3, 97 e 117 cost.

6. Con atto depositato in data 4 novembre 2021 spiega intervento ad adiuvandum l'USIG Rai, che deriva la sua legittimazione e il suo interesse ad intervenire dall'essere il sindacato aziendale a diffusione nazionale rappresentativo dei giornalisti Rai. Organismo di base della Federazione Nazionale della Stampa Italiana ai sensi dell'art. 38 dello Statuto della FNSI che stipula con la Rai, da molti anni, la convenzione di estensione del contratto collettivo nazionale del settore giornalistico (CNLG) in Rai, nonché ogni accordo collettivo aziendale del relativo settore giornalistico; ed ha poi al proprio interno un "Esecutivo Nazionale" che detta le linee guida della politica sindacale dell'Usigrai in Rai, attuate dal Segretario Nazionale. L'intervento fa leva sulla bontà del motivo di appello principale che contesta la sentenza di prime cure, laddove questa avrebbe ritenuto non tutelabile il segreto professionale del giornalista, ponendo un'evidente disuguaglianza tra giornalista del servizio pubblico e giornalista che svolge le sue mansioni in altre testate, non Rai. Fondato, inoltre, sarebbe il motivo di appello principale che contesta l'ostensibilità della documentazione preparatoria.

7. Analogo intervento viene svolto dalla FNSI, ossia l'organizzazione sindacale nazionale unitaria dei giornalisti italiani. Scopo fondamentale di essa è la tutela degli interessi morali e materiali sia dei singoli giornalisti che dell'intera categoria.

8. Con atto del 28 febbraio 2021 si costituisce in giudizio il Centro consumatori Italia, che espone di essere pienamente legittimato ad intervenire ad adiuvandum nel presente appello a difesa dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti, che vedono gravemente minacciato dalla pronuncia del TAR il loro diritto ad essere informati.

9. Con memoria in vista dell'odierna udienza l'appellante incidentale precisa di non aver mai inteso conoscere le fonti giornalistiche, avendo sempre ammesso la facoltà della Rai di oscurare i relativi nominativi. In relazione ai motivi dell'appello principale tiene ad evidenziare che: a) il T.A.R. avrebbe deliberato proprio il nesso strumentale invocato da controparte, ritenendolo sussistente, senza peraltro confonderlo con l'inammissibile accertamento del pregiudizio subito dall'odierno esponente. Pertanto, sarebbe l'astratta inerenza del documento con la posizione

soggettiva dell'istante il fulcro dell'accertamento demandato al giudice, non la concreta utilità del documento per le finalità di tutela invocate. Diversamente opinando, si finirebbe per gravare il richiedente l'accesso di una probatio diabolica, giacché è materialmente impossibile e logicamente insostenibile dimostrare la concreta necessità di documentazione di cui non si è ancora in possesso. In ogni caso, l'appellante incidentale illustra, sulla scorta di una prognosi ex ante, la specifica inerenza della documentazione oggetto di richiesta di accesso alla posizione soggettiva che sarà azionata in separati giudizi e/o procedimenti. E ciò sia in relazione alla documentazione concernente l'attività preparatoria del servizio che in relazione alla documentazione concernente la produzione e la messa in onda; b) l'attività dei giornalisti RAI non sarebbe collocabile al di fuori del perimetro del servizio pubblico affidato alla società stessa, dal momento che il servizio pubblico coinciderebbe con l'attività di produzione e diffusione di contenuti audiovisivi atti a garantire, in primis, un'informazione completa e imparziale. Sicché da questo non sarebbe scomputabile la realizzazione dei contenuti. Né sarebbe corretto affermare che l'attività preparatoria dei prodotti audiovisivi e il relativo materiale avrebbe rilevanza esclusivamente interna. E da ciò evincere che gli atti in questione sarebbero ex se sottratti all'accesso; c) quanto al terzo motivo di appello, come sopra anticipato, l'appellante incidentale afferma di non essere interessato a conoscere i nominativi o i volti delle persone che hanno reso informazioni. Inoltre, pone in luce che l'art. 24, l. 241/1990, nel far riferimento al segreto quale limite dell'accesso non riguarderebbe tutta l'attività giornalistica e che lo stesso art. 2, comma 3, l. 69/1963 non assegnerebbe una valenza assoluta all'obbligo di giornalisti e editori di rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, dal momento che ne subordina l'osservanza alla condizione che "ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse". L'assenza della fiduciarità di gran parte della documentazione richiesta dall'istante sarebbe dimostrata per tabulas dalla duplice circostanza che la maggior parte delle persone intervistate nel servizio parla a volto scoperto, mentre diversi Enti interpellati da Report non si sarebbero fatti problemi a trasmettere al sottoscritto la corrispondenza intercorsa con la redazione di Report. Del resto l'art. 9 del TU dei doveri del giornalista imporrebbe di citare le fonti salvo che quest'ultime non vogliano rimanere anonime. Infine, non vi sarebbe alcuna violazione dell'art. 3 cost., dal momento che i giornalisti RAI svolgerebbero il proprio servizio utilizzando fondi pubblici. Del pari, sarebbe palesemente infondata la questione di costituzionalità prospettata dall'appellante principale.

10. Con memoria in vista dell'odierna udienza il Consiglio nazionale dei giornalisti ribadisce la centralità del segreto sulle fonti giornalistiche rispetto all'attuazione dell'art. 21 cost. nel quadro normativo disciplinato dalle norme internazionali e da quelle interne. L'interveniente, inoltre, argomenta in ordine all'infondatezza dell'appello incidentale, proponendo questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 2-bis, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 33/2013 (come modificato dall'art. 18, co. 1, d.lgs. n. 100/2017), per la asserita violazione degli artt. 3, 97 e 117, co. 1, Cost., laddove il Collegio ritenesse di non dover aderire alla tesi fatta propria dal primo giudice in ordine all'estraneità dell'originaria resistente dal perimetro della disciplina sull'accesso civico. Nelle ulteriori difese si concentra, da un lato, sulle ragioni inerenti l'ammissibilità del proprio intervento; dall'altro, sull'insufficienza dell'oscuramento dei nomi o dei volti a tutela del segreto giornalistico, dal momento che sarebbe necessario impedire l'ostensione di ogni indicazione in grado di condurre potenzialmente all'identificazione di coloro che hanno fornito le notizie.

11. Dal canto loro le altre parti, con atti depositati in vista dell'odierna udienza, insistono nelle proprie argomentazioni. In particolare RAI eccepisce, tra l'altro, la tardività dell'appello incidentale, che avrebbe natura autonoma, avendo impugnato capi del tutto autonomi della Sentenza, riferibili a richieste dell'originario ricorrente diverse da quella accolta, oltre che contraddire a quanto dedotto dall'appellante principale.

12. Preliminarmente, va rilevata l'infondatezza dell'eccezione di tardività dell'appello incidentale, che contiene censure avverso capi e statuizioni autonome rispetto a quelle contestate dall'appellante principale. In ragione di ciò ad esso si applica la disciplina di cui all'art. 96, comma 3, c.p.a., secondo il quale il termine per impugnare, dimidiato nella fattispecie in esame ex art. 87 c.p.a., ossia pari a trenta giorni, decorre dalla data di notifica dell'appello principale. Nel caso in esame in esame l'appello è stato notificato in data 20 luglio 2021, mentre l'appello incidentale risulta notificato il 20 settembre 2021 ossia trentuno giorni dopo la notifica dell'appello principale, quando il termine in questione però non risultava ormai trascorso, atteso che il 19 settembre 2021 era domenica.

12.1. Del pari in via preliminare va dichiarato inammissibile l'atto di intervento del Centro Consumatori Italia in quanto non è stato notificato, in violazione del precetto contenuto nel comma 2 dell'art. 50 c.p.a.

13. L'appello principale è fondato e merita di essere accolto.

13.1. Quanto al primo motivo dell'appello principale, deve rilevarsi che l'istanza di accesso riscontrata negativamente risulta essere motivata in ragione del fatto che nel servizio giornalistico "...sono state riportate informazioni false e fuorvianti, che hanno gravemente leso l'immagine e la reputazione del sottoscritto, nonché dello studio legale dal medesimo fondato;

- che pertanto il sottoscritto vanta un interesse giuridico diretto, concreto e attuale a conoscere i documenti e le informazioni sulla cui scorta è stato confezionato il predetto servizio, onde poter tutelare il proprio buon nome in tutte le sedi a ciò deputate..." e "...che ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990, deve essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici...". Questo elemento fattuale è decisivo per la verifica del nesso di strumentalità tra l'accesso e la posizione giuridica che l'originario ricorrente manifesta di voler tutelare. In particolare, va evidenziato che la prova del nesso di strumentalità non può essere introdotta per la prima volta in secondo grado, sia per lo schermo rappresentato dal provvedimento amministrativo negativo, che contribuisce a sagomare la presunta lesione del diritto all'accesso lamentata dall'originario ricorrente, che per lo schermo rappresentato dalla sentenza di primo grado, che rappresenta un chiaro limite al thema decidendi sul quale il giudice di appello è chiamato ad intervenire. In definitiva, la legittimità del provvedimento di diniego deve essere valutata sulla scorta, e nei limiti, dell'istanza di accesso presentata all'amministrazione. Inoltre, il giudice di appello non può essere chiamato a sindacare un oggetto più ampio di quello rappresentato al giudice di primo grado. Da ciò deriva che le ragioni indicate dall'originario ricorrente solo in secondo grado, della sussistenza di un nesso di strumentalità ulteriore rispetto a quello descritto nell'istanza di accesso e in prime cure, non possono formare oggetto dell'odierna decisione.

Così parametrato il terreno sul quale è chiamato a muoversi il Collegio, è opportuno richiamare le direttrici fondamentali individuate dalla giurisprudenza di questo Consiglio in termini di accesso

difensivo. Il parametro di riferimento è la sentenza n. 4/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che espone una condivisibile ricostruzione dell'accesso difensivo, che, nei termini di interesse ai fini del presente giudizio, presuppone: a) la sussistenza del solo nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici; b) la verifica della sussistenza di un interesse legittimante, dotato delle caratteristiche della immediatezza, della concretezza e dell'attualità. La sussistenza di un nesso di necessaria strumentalità impone al richiedente di motivare la propria richiesta di accesso, rappresentando in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione elementi che consentano all'amministrazione detentrica del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione "finale" controversa. Secondo l'Adunanza Plenaria non è a tal fine sufficiente il generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando. Nella fattispecie se è evidente il nesso di strumentalità tra l'accesso e il servizio giornalistico, che conterrebbe informazioni false ed errate in relazione alla tutela dell'onore dell'istante e del suo studio, non si spiega nell'istanza quale nesso di strumentalità sussista tra l'accesso ai documenti preparatori e la lesione dell'onore paventato dall'istante, considerato che si tratta di documentazione, che non è stata diffusa all'esterno. Specificazione che è, quindi, necessaria e che manca del tutto nel caso in esame, anche se non deve spingersi, come pure correttamente rilevato dal primo giudice, nel senso di offrire elementi per un'indagine da parte dell'amministrazione o del giudice sull'utilità ed efficacia del documento stesso in prospettiva di tutela giurisdizionale. Non si chiede all'istante una probatio diabolica in termini di utilità, ma una prospettazione delle ragioni che rendono la documentazione oggetto dell'accesso necessaria a tutela della posizione giuridica tutelanda. Una conferma della correttezza dell'impostazione seguita dal Collegio si trae in modo plastico dalla memoria depositata in data 8 marzo 2022 dall'appellante incidentale, che, per la prima volta, espone le ragioni in questione alle pagine 9, 10 e 11.

13.2. Non merita di essere accolto, invece, il secondo motivo di gravame, che vorrebbe escludere dalla nozione di servizio pubblico affidato alla RAI la raccolta del materiale destinato ad essere trasmesso. Davvero non si comprende come i contenuti dei servizi giornalistici realizzati e mandati in onda nell'ambito delle singole trasmissioni sarebbero del tutto estranei al servizio di offrire un'informazione completa, obiettiva, imparziale ed equilibrata. E come sarebbe possibile distinguere, ai fini che in questa sede interessano, l'attività di RAI dalla prestazione del giornalista RAI. Né risulta credibile affermare che quanto previsto dal d.p.c.m. del 28 aprile 2017 e dalla convenzione tra RAI e MiSE del 2017 ("La concessione ha per oggetto il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale da intendersi come servizio di interesse generale, consistente nell'attività di produzione e diffusione su tutte le piattaforme distributive di contenuti audiovisivi e multimediali diretti [...] a garantire un'informazione completa e imparziale...") comporti che negli obblighi di servizio pubblico non rientri la realizzazione di prodotti audiovisivi e, in particolare, dei prodotti d'informazione giornalistica. Né, del pari, convince la nozione di interna corporis dei documenti preparatori, che ex se sarebbero estranei all'accesso, a fronte della nozione di documento amministrativo offerta dalla lett. d), comma 1, dell'art. 22, l. 241/1990, secondo la quale: "per "documento amministrativo", si intende "ogni rappresentazione grafica,

fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”.

13.3. La riconosciuta fondatezza del primo motivo di appello consente di assorbire l'esame del terzo motivo di appello, in considerazione del fatto che ciò comporta l'integrale reiezione del ricorso di primo grado proposto dall'odierno appellante incidentale.

14. La parziale, ma in termini sostanziali esaustiva, fondatezza dell'appello, rende, altresì, irrilevante la questione di costituzionalità prospettata dall'appellante principale.

15. L'appello incidentale è infondato e non può essere accolto.

15.1. La doglianza ivi contenuta con la quale si lamenta che l'accesso sarebbe stato limitato sul versante oggettivo agli incarichi svolti per conto di enti territoriali e locali, mentre il servizio televisivo riguarderebbe anche l'attività culturale dell'odierno appellante incidentale, non può essere condivisa per le ragioni sopra indicate in omaggio alle quali il Collegio valuta legittimo in generale il diniego opposto all'amministrazione.

15.2. Con riferimento, invece, alla lamentata erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha escluso la RAI dal novero dei soggetti destinatari della disciplina sull'accesso civico, trattandosi di una società quotata, si osserva quanto segue. Non può condividersi la lettura proposta dall'appellante incidentale, secondo il quale il primo giudice non avrebbe tenuto in considerazione quanto statuito dal comma 3 dell'art. 2-bis, d.lgs n. 33/2013, che, in quanto norma di chiusura del sistema, garantirebbe un nucleo minimo di trasparenza in capo a tutte le società a partecipazione pubblica, quindi anche alle quotate, (i) per quanto compatibile e (ii) limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea. La prospettazione dell'appellante incidentale trae un principio generale da una norma dettata per un caso particolare ossia quello delle società in partecipazione pubblica, ma anche delle associazioni, delle fondazioni e degli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. Quest'operazione ermeneutica non convince dal momento che l'art. 2-bis in questione traccia l'ambito soggettivo di applicazione del diritto di accesso civico, dettando regimi differenziati in ragione delle particolari caratteristiche strutturali che connotano le diverse persone giuridiche. Ed in questo senso è evidente la scelta del legislatore di voler sottrarre all'accesso civico le società in controllo pubblico quotate, come l'odierna appellante principale.

15.3. L'infondatezza del secondo motivo dell'appello incidentale impone di esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2-bis, co. 2, lett. b), D.Lgs. n. 33/2013, per violazione degli artt. 3, 97 e 117 cost.

Quanto al primo parametro deve osservarsi che non sussiste prima facie il denunciato vizio di disparità di trattamento e irragionevolezza, dal momento che il regime giuridico in comparazione è differente in ragione del fatto che la limitazione soggettiva riguarda le società in controllo pubblico che hanno emesso strumenti quotati e che non si è in presenza di una previsione irragionevole, poiché il legislatore ha necessariamente dovuto prendere in considerazione gli ulteriori interessi di tutela del mercato.

Del pari non si ravvisa una contrarietà con il principio di buon andamento ex art. 97 cost., atteso che le società quotate soggiacciono a specifici obblighi informativi anche ai sensi del d.lgs. n. 58/1998 e che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d) del contratto di servizio: "La Rai assicura un'offerta di servizio pubblico improntata ai seguenti principi:... d) adottare criteri di gestione idonei ad assicurare trasparenza ed efficienza con particolare riguardo all'uso delle risorse pubbliche".

Infine, non si ravvisa una plausibile violazione dell'art. 117 cost., sicché la stessa risulta manifestamente infondata, ed, infatti, lo Statuto della RAI espressamente prevede all'art. 32 che: "Il consiglio di amministrazione costituisce un organismo, monocratico o collegiale, cui è affidato il compito di attendere al controllo del funzionamento e dell'osservanza dei modelli organizzativi e di gestione adottati per la prevenzione dei reati di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, numero 231, nonché il compito di curarne l'aggiornamento. Tale organismo è dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo per l'esercizio delle proprie funzioni e riferisce all'organo di amministrazione o ad un apposito comitato eventualmente costituito all'interno dell'organo di amministrazione". A riprova della manifesta infondatezza della doglianza in questione, va rammentato che la normativa citata non esclude che la RAI possa sottrarsi agli obblighi derivanti dalla normativa anticorruzione, tanto che l'art. 26 del Contratto di servizio stabilisce in conformità ai principi di cui all'art. 4, d.lgs. n. 208/2021, che: "1. In attuazione della legge 28 dicembre 2015, n. 220, la Rai adotta il "Piano per la trasparenza e la comunicazione aziendale" che prevede la pubblicazione, sulla sezione Corporate Trasparenza del sito web aziendale, di dati e informazioni relative alla Rai, che si impegna a mantenere aggiornate secondo gli obblighi di legge.

2. La Rai è tenuta a pubblicare sul proprio sito:

- a) il bilancio annuale e semestrale, della contabilità separata, nonché quello sociale di cui all'articolo 25, comma 1, lett. l), del presente Contratto;
- b) il presente Contratto;
- c) lo Statuto sociale;
- d) il Modello di organizzazione, gestione e controllo ex D.Lgs. 231/2001;
- e) il Codice etico;
- f) il Piano per la trasparenza e la comunicazione aziendale ex L. 220/2015;
- g) il Piano di prevenzione della corruzione ex L. 190/2012;
- h) i risultati dei monitoraggi effettuati ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 25, comma 1, lett. n), o), p) del presente Contratto.

3. La Rai è tenuta a predisporre un apposito piano di comunicazione per stabilire un "filo-diretto" con gli utenti che preveda l'utilizzo delle diverse piattaforme a disposizione per un potenziamento delle possibilità di interlocuzione diretta con i cittadini.

4. La Rai informa annualmente la Commissione sulla realizzazione degli obiettivi di efficientamento e di razionalizzazione previsti nel presente Contratto".

16. L'appello incidentale deve, dunque, essere respinto. L'appello principale è, invece, accolto in parte nei sensi di cui in motivazione, sicché va riformata la sentenza di prime cure, e va respinto il ricorso di primo grado. Deve essere dichiarato inammissibile l'atto di intervento del Centro Consumatori Italia. Non residua, invece, interesse all'esame dell'eccezione di inammissibilità degli altri interventi spiegati in giudizio.

17. Sussistono eccezionali motivi per compensare le spese del doppio grado del giudizio, in ragione della complessità in fatto e in diritto delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti:

- respinge l'appello incidentale;
- accoglie in parte l'appello principale e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado;
- dichiara inammissibile l'atto di intervento del Centro Consumatori Italia.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Giordano Lamberti, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere

