



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7114 del 2021, proposto da Giulia Dellepiane, Alessio Garofoli, Giuseppina Sozio, Graziano Capponago Del Monte, Manuel Bertin, rappresentati e difesi dall'avvocato Vincenzo Iacovino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Rai – Radiotelevisione Italiana S.p.A., rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano D'Ercole, Massimo Luciani, Nicola Palombi, Francesco Pignatiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Maria Elena Scandaliato, Davide Maggiore, Francesco Maesano, Marco Bariletti, non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

del diniego dell'istanza ostensiva o di accesso agli atti inoltrata dal ricorrente in data 19.11.2018, espresso in virtù del riscontro fornito con nota prot. RUO/RI/29366 del 21 dicembre 2018, comunicata e inviata in data 21.12.2018,

nonché per il conseguente accertamento del diritto di accesso dell'istante, con condanna della resistente all'integrale ostensione dei documenti per i quali si chiede l'accesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Rai – Radiotelevisione Italiana S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 la dott.ssa Chiara Cavallari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con il proposto ricorso in riassunzione i soggetti in epigrafe individuati premettevano di aver agito ex art. 116 c.p.a. innanzi a questo Tribunale (con ricorso R.G. n. 1292/2019) avverso il diniego di accesso documentale opposto da RAI s.p.a., odierna resistente, al fine dell'accertamento del diritto alla piena ed integrale ostensione della documentazione richiesta con istanza del 19 novembre 2018, avanzata quali candidati collocati in posizione di "idonei" nell'ambito della graduatoria approvata nell'ottobre 2015 all'esito della procedura selettiva indetta dal medesimo Ente il 24 febbraio 2014 per il reclutamento di 100 giornalisti professionisti da destinare al servizio pubblico, invocando in proposito il disposto della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, comma 1096, laddove è previsto che la RAI può avviare immissione in organico di personale attingendo ai candidati idonei inseriti nella graduatorie dei giornalisti professionisti 2013 e 2015.

Parte ricorrente riferisce, in particolare, di aver richiesto l'accesso alla seguente documentazione: *“1. La pianta organica dei giornalisti RAI prima delle graduatorie 2013 e 2015; 2. La pianta organica dei giornalisti integrata con le eventuali assunzioni dei vincitori e degli idonei a seguito della pubblicazione della graduatoria 2013 e 2015; 3. L'elenco dei giornalisti assunti dal 2013 senza*

*attingere alle graduatorie 2013 e 2015; 4. L'elenco degli esodi di risorse giornalistiche a partire dal 2013 sino a tutt'oggi e l'elenco degli esodi preventivati e pianificati anche a far data dal 2019".*

1.1. Espone parte ricorrente che con sentenza 15 luglio 2019, n. 9348 questo Tribunale accoglieva parzialmente il ricorso ex art. 116 c.p.a., disponendo l'ostensione della documentazione richiesta limitatamente ai documenti di cui ai punti 1), 2) e 3) dell'istanza di accesso avanzata.

1.2. Riferisce altresì parte ricorrente che, all'esito dell'appello proposto da RAI s.p.a., il Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza 24 maggio 2021, n. 4003, annullava la menzionata pronuncia di primo grado – con rinvio al primo giudice – per *“mancata integrazione del contraddittorio in primo grado”*, ritenendo che la notifica del ricorso di primo grado ai controinteressati non era avvenuta correttamente (in difetto di prova di tale corretto accadimento prodotta in giudizio) in quanto effettuata presso l'ente datore di lavoro piuttosto che alla residenza del controinteressato, senza assicurarsi o che fosse comunque dimostrato (come nel caso di specie) che il destinatario avesse ricevuto il plico atteso, disponendo per l'effetto *“il rinvio del processo al primo giudice onde assicurare, mediante rinnovo della notifica ai controinteressati, l'integrazione del contraddittorio, attesa la mancata costituzione in quel grado di giudizio (nonché in appello) di coloro che sono stati coinvolti dai ricorrenti nel giudizio di primo grado in tale veste processuale”*.

2. Parte ricorrente, nel proporre pertanto nell'odierna sede ricorso ex art. 116 c.p.a. in riassunzione, riproduce le medesime censure mosse con l'originario gravame, articolando due motivi di doglianza nei termini di seguito riportati: *“I. Violazione del diritto di accesso quale principio generale dell'attività amministrativa. Violazione dell'art. 1 Legge n. 241/1990 e del principio di trasparenza dell'attività amministrativa. Violazione degli artt. 22,23, 24 e ss della legge 241/1990”*; *“II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. 241/1990 per difetto di motivazione. Illogicità e contraddittorietà”*.

2.1. I ricorrenti deducono, in particolare, la titolarità di un “interesse diretto, concreto e attuale” alla visione dei documenti richiesti, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata in base ad una norma primaria (quale l’art. 1, comma 1096, L. n. 205/2017), connesso alla posizione rivestita di “idonei inseriti nelle graduatorie 2013 e 2015”, allo scopo di “... verificare e controllare, ai fini della tutela di un diritto soggettivo individuale, se la Rai per le nuove assunzioni di personale giornalistico attinga o meno in primis (come dice la detta legge) al personale idoneo inserito nelle graduatorie 2013 e 2015”; contestano, altresì, la pretesa inesistenza dei documenti sub 1 e 2, addotta dall’Ente resistente a giustificazione del diniego di ostensione.

2.2. In conclusione, parte ricorrente chiede l’annullamento dell’impugnato diniego di accesso, con conseguente accertamento del diritto alla piena e integrale ostensione della documentazione richiesta con istanza del 19 novembre 2018.

3. Si è costituita in giudizio RAI s.p.a. per resistere al ricorso, depositando memoria difensiva recante l’illustrazione delle tesi orientate a rilevare l’inammissibilità e infondatezza del ricorso.

4. Parte ricorrente ha depositato documentazione e memoria di replica.

5. Con ordinanza 23 novembre 2021, n. 12046 la Sezione, avendo rilevato l’avvenuto perfezionamento della notificazione del ricorso in riassunzione nei confronti di almeno un controinteressato (come da documentazione versata in atti) e considerata l’esigenza di integrare il contraddittorio nei confronti dei potenziali controinteressati coincidenti con i soggetti i cui dati sono rinvenibili nella documentazione oggetto della richiesta ostensiva per cui è causa, disponeva l’integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti controinteressati autorizzando la forma dei “pubblici proclami” ai sensi dell’art. 49, comma 3, c.p.a.

6. In vista della camera di consiglio fissata per la trattazione del ricorso, parte ricorrente depositava la documentazione attestante l’avvenuta esecuzione del disposto incumbente.

7. Alla camera di consiglio del 23 febbraio 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso merita parziale accoglimento, limitatamente ai documenti richiesti sub nn. 1), 2) e 3) dell'avanzata istanza di accesso del 19 novembre 2018 (cfr. documento n. 7 depositato da parte ricorrente) come altresì elencati nell'ambito del proposto ricorso, ritenendo il Collegio di non doversi discostare dalle conclusioni rese nel precedente pronunciamento della Sezione sulla medesima controversia con sentenza 15 luglio 2019 n. 9348 – sul punto non investito dal giudizio in sede di appello definito con la richiamata sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 24 maggio 2021, n. 4003, circoscritto all'evidenziato profilo in rito relativo all'integrazione del contraddittorio – intendendo richiamarsi al percorso motivazionale ivi articolato, che qui si ripropone nei suoi passaggi principali con le precisazioni di seguito riportate.

9. Preliminarmente va rilevata l'avvenuta corretta integrazione del contraddittorio nell'ambito del presente giudizio, incardinato con il proposto ricorso in riassunzione ex art. 105, co. 3, c.p.a., in linea con quanto disposto all'esito del giudizio di appello con la sentenza Cons. St., sez. VI, n. 4003/2021, recante l'annullamento della sentenza TAR Lazio, Roma, sez. III, n. 9348/2019 con rimessione della causa al giudice di primo grado.

Dalla documentazione versata in atti emerge, infatti, che la notificazione del ricorso in riassunzione si è perfezionata nei confronti di almeno un controinteressato (cfr. doc. n. 1 depositato da parte ricorrente in data 8 ottobre 2021), come rilevato nell'ordinanza collegiale della Sezione 23 novembre 2021, n. 12046, e che l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti controinteressati si è realizzata tramite l'avvenuta notificazione eseguita nella forma dei "pubblici proclami" ai sensi dell'art. 49, comma 3, c.p.a. – in esecuzione dell'incombente disposto con la menzionata ordinanza n. 12046/2021 – come da relativa attestazione depositata in giudizio da parte ricorrente (cfr. doc. 1 depositato in data 11 febbraio 2022).

10. Muovendo alla disamina nel merito delle doglianze articolate, giova evidenziare in via preliminare che la Sezione ha già avuto occasione di affermare l'assoggettamento della RAI al diritto di accesso di cui agli artt. 22 e ss. L. n. 241/1990 (cfr., ex multis, sentenza n. 9347/2019, confermata in sede di appello da Cons. St., sez. VI, sent. n. 4004/2021), in forza del riferimento normativo anche ai "gestori di pubblici servizi" in quanto tale Ente, pur nella sua veste formalmente privatistica di S.p.a. e pur agendo mediante atti di diritto privato, conserva indubbiamente significativi elementi di natura pubblicistica, ravvisabili in particolare: a) nella prevista nomina di numerosi componenti del C.d.A. non già da parte del socio pubblico, ma da un organo ad essa esterno quale la Commissione parlamentare di vigilanza; b) nell'indisponibilità dello scopo da perseguire (il servizio pubblico radiotelevisivo), prefissato a livello normativo; c) nella destinazione di un canone, avente natura di imposta, alla copertura dei costi del servizio da essa gestito. L'azienda, inoltre, è di proprietà pubblica e rappresenta la concessionaria in esclusiva del servizio pubblico radiotelevisivo, sicché non è revocabile in dubbio la sua riconducibilità di pieno diritto all'ambito di applicazione della normativa sul diritto di accesso, entro i confini delimitati dall'art. 23 della Legge n. 241 del 1990 che, non a caso, menziona tra i soggetti passivi del diritto di accesso, accanto alle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici, anche i "gestori di pubblici servizi", nel cui novero va certamente collocata la RAI.

In tale contesto, l'applicabilità della disciplina di cui agli artt. 22 ss. L. n. 241/1990 è stata affermata anche in relazione ai casi in cui la richiesta di accesso documentale attenga a profili organizzativi connessi allo svolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo, incluse le procedure di reclutamento del personale giornalistico da impiegare presso la suddetta società (cfr. ex multis Cons. St., sez. VI, sent. 28 giugno 2016, n. 2863 e sent. 24 maggio 2021, n. 4004, cit.).

11. Ciò posto il Collegio, non intendendo discostarsi dalle conclusioni raggiunte

nell'ambito del precedente pronunciamento della Sezione reso sulla medesima controversia (sent. n. 9348/2019, cit.) – considerata altresì la mancata costituzione di alcun controinteressato, sia pure ritualmente evocato – e richiamandosi alle argomentazioni nel merito ivi articolate, ritiene che possa ravvisarsi in capo ai ricorrenti un interesse diretto, concreto e attuale alla conoscenza dei documenti richiesti, con specifico riguardo a quelli individuati sub n. 1), 2) e 3) dell'istanza di accesso avanzata il 19 novembre 2018 e nell'ambito del proposto ricorso, nella specie consistenti in: *“1. La pianta organica dei giornalisti RAI prima delle graduatorie 2013 e 2015; 2. La pianta organica dei giornalisti integrata con le eventuali assunzioni dei vincitori e degli idonei a seguito della pubblicazione della graduatoria 2013 e 2015; 3. L'elenco dei giornalisti assunti dal 2013 senza attingere alle graduatorie 2013 e 2015”*.

Come evidenziato nella menzionata sentenza n. 9348/2019, alla luce del contenuto della richiesta di accesso (cfr. doc. n. 7 unito al ricorso) deve ritenersi nel caso di specie sussistente *“... una posizione giuridica qualificata e differenziata in capo ai ricorrenti – tutti collocatisi nella c.d. graduatoria B, pubblicata il 15.10.2015, comprendente gli idonei non vincitori del concorso per l'assunzione di n. 100 giornalisti, indetto dalla RAI il 24.2.2014 – da intendersi come interesse a verificare l'attuazione, per quanto di loro pertinenza, del comma 1096 dell'art. 1 della Legge 27.12.2017, n. 205, il quale individua una astratta possibilità per la RAI - in un quadro di ampia discrezionalità - di procedere ad immissioni in organico di figure al livello retributivo più basso, attingendo al personale idoneo inserito nelle graduatorie 2013 e 2015 di giornalisti professionisti riconosciuti idonei”*.

L'invocato interesse conoscitivo, connesso alla dedotta situazione giuridica, appare in sostanza riconducibile – come sottolineato nell'ambito della suddetta sentenza n. 9348/2019 – all'esigenza di verificare quante nuove assunzioni di giornalisti siano state (eventualmente) effettuate dalla RAI, attingendo (o meno) alle graduatorie 2013 e 2015.

11.1. In proposito, giova richiamare il costante orientamento giurisprudenziale secondo cui la “strumentalità” del diritto di accesso – declinata dall’art. 22, comma 1, lett. b), L. n. 241/1990 come finalizzazione della domanda ostensiva alla cura di un interesse diretto, concreto, attuale (e non meramente emulativo o potenziale) connesso alla disponibilità dell’atto o del documento del quale si richiede l’accesso – va intesa in senso ampio, in termini di utilità per la difesa di un interesse giuridicamente rilevante (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. VI, sent. 15 maggio 2017, n. 2269, sez. III, sent. 16 maggio 2016, n. 1978 e sez. IV, sent. 6 agosto 2014, n. 4209).

È stato chiarito, infatti, che *“la legittimazione all’accesso non può essere valutata facendo riferimento alla legittimazione della pretesa sostanziale sottostante, ma ha consistenza autonoma, indifferente allo scopo ultimo per cui viene esercitata, sicché, una volta accertato il collegamento tra l’interesse e il documento, ogni ulteriore indagine sull’utilità ed efficacia del documento stesso in prospettiva di tutela giurisdizionale ovvero sull’esistenza di altri strumenti di tutela eventualmente utilizzabili è del tutto ultronea”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. 9 marzo 2020, n. 1664).

In tale prospettiva, la valutazione in ordine al legame tra finalità dichiarata e documento richiesto – quale presupposto di ammissibilità della pretesa ostensiva – va effettuata in astratto, risultando sufficiente che la documentazione richiesta costituisca mezzo utile per la difesa dell’interesse giuridicamente rilevante, non dovendo rappresentare uno strumento di prova diretta della lesione di tale interesse (in termini, cfr. altresì Cons. Stato, sez. III, sent. 13 gennaio 2012, n. 116).

Per le ragioni esposte, alla luce del richiamato orientamento giurisprudenziale deve ritenersi che parte ricorrente abbia dato sufficiente dimostrazione, ai sensi dell’art. 22, comma 1, lettera b), L. n. 241/1990, della titolarità di una situazione giuridicamente tutelata collegata alla documentazione richiesta, per la parte individuata sub 1), 2) e 3) dell’istanza di accesso avanzata, idonea ad integrare un



interesse conoscitivo diretto, concreto, attuale in capo ai ricorrenti medesimi.

11.2. Con riferimento, inoltre, all'opposta inesistenza – nell'ambito del diniego gravato – dei documenti espressamente denominati “piante organiche” nell'avanzata istanza di accesso ai punti 1) e 2), il Collegio intende richiamarsi alle argomentazioni svolte nella precedente sentenza della Sezione n. 9348/2019, sopra menzionata, per precisarne l'equipollenza al “libro unico del lavoro”, condividendo l'esigenza di “... privilegiare una lettura sostanziale della domanda all'odierno esame e che, al di là dell'espressione testualmente utilizzata da parte ricorrente, risulti chiaramente percepibile che lo scopo dell'istanza sia quello di verificare quante nuove assunzioni di giornalisti siano state (eventualmente) effettuate dalla RAI, senza attingere alla graduatorie 2013 e 2015 e che la stessa si riferisca, in senso lato, al documento aziendale obbligatorio da cui i dati di interesse possano evincersi. In questa ottica, del tutto equipollente alla (inesistente) “pianta organica” deve ritenersi, per fatto notorio, il “libro unico del lavoro” che ogni datore di lavoro è tenuto a tenere al fine di documentare lo stato effettivo di ogni singolo rapporto di lavoro e che rappresenta, per gli organi di vigilanza, lo strumento attraverso il quale verificare lo stato occupazionale dell'impresa”.

12. Quanto, invece, alla documentazione richiesta sub 4) della formulata richiesta di accesso e del proposto ricorso – concernente, in particolare, “l'elenco degli esodi di risorse giornalistiche a partire dal 2013 sino a tutt'oggi e l'elenco degli esodi preventivati e pianificati anche a far data dal 2019” – il Collegio osserva che la domanda formulata, oltre a non ritenersi sul punto fondata in quanto non collegata ad un documento individuato e/o individuabile e stante la mancata allegazione di un preciso e concreto interesse alla conoscenza del dato relativo agli “esodati” (come evidenziato nell'ambito del citato pronunciamento della Sezione n. 9348/2019), non può in ogni caso costituire oggetto di disamina nella presente sede in quanto, come eccepito dalla parte resistente nell'ambito della memoria difensiva prodotta, i ricorrenti non hanno proposto gravame avverso la sentenza n. 9348/2019 per la parte recante la statuizione di non accoglimento limitatamente allo specifico punto

in considerazione.

13. In conclusione, per le ragioni esposte il ricorso va accolto parzialmente, nei sensi e nei termini sopra illustrati.

13.1. Tale accoglimento deve ritenersi subordinato ai seguenti limiti:

a) la resistente RAI dovrà consentire a parte ricorrente, entro giorni trenta dalla comunicazione o notificazione (se anteriore) della presente sentenza, l'accesso agli atti e ai documenti sopra individuati;

b) l'accesso dovrà essere consentito unicamente agli atti effettivamente formati e detenuti dalla RAI, essendo ontologicamente impossibile che esso sia effettuato rispetto ad atti non documentati; pertanto, nel caso e nella misura in cui taluni degli atti di cui alla superiore lettera a) non siano stati oggetto di documentazione, RAI dovrà fare menzione di tale circostanza; ciò alla luce della condivisibile regola per cui l'Amministrazione può e deve consentire l'accesso unicamente a documenti già esistenti e che siano in suo possesso, in quanto, alla luce del principio "ad impossibilia nemo tenetur", anche nei procedimenti di accesso ai documenti amministrativi l'esercizio del relativo diritto o l'ordine di esibizione può riguardare solo i documenti esistenti e non anche quelli non più esistenti o mai formati (cfr. Cons. St., sez. V, sent. 19 febbraio 2018, n. 1033); e spetta all'Amministrazione destinataria dell'accesso indicare, sotto la propria responsabilità, quali sono gli atti inesistenti che non è in grado di esibire (TAR Lazio, sez. III bis, sent. 2 novembre 2018, n. 10553).

14. Sussistono giusti motivi, alla luce della peculiarità connessa alla complessiva vicenda esaminata, per disporre la compensazione delle spese relative al presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente, nei limiti e nei termini di cui in motivazione.

Spese di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere

Chiara Cavallari, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Chiara Cavallari**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Daniele**

**IL SEGRETARIO**