

Pubblicato il 05/10/2020

N. 05861/2020REG.PROV.COLL.  
N. 04006/2020 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4006 del 2020, proposto da  
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale  
dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*contro*

Giuseppe Stefano Quintarelli, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo  
Piana, Andrea Valli e Marco Costantino Macchia, con domicilio digitale come  
da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea  
Valli in Roma, via del Governo Vecchio, n. 20;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n.  
2811/2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Giuseppe Stefano Quintarelli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 1 ottobre 2020 il Cons. Giordano Lamberti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1 - Giuseppe Stefano Quintarelli ha presentato istanza di accesso civico in data 5 marzo 2019, ai sensi dell'art. 5, comma 2, D.LGS. n. 33/2013, al fine di ottenere, in forma disaggregata, tutti i dati nella disponibilità dell'Autorità *“in merito alla partecipazione televisiva di partiti, loro esponenti e membri del Governo, nei programmi televisivi”* dal 1 gennaio 2000 alla data di rilascio (poi limitata al periodo 1 aprile 2018 - 31 marzo 2019) e precisamente relativi a: *“a) periodo di osservazione; b) nome del programma monitorato; c) i soggetti individuali che fruiscono direttamente lo spazio nel programma per rappresentare personalmente le proprie tesi (c.d. “soggetti che parlano”) in rispetto alla definizione di “soggetto individuale” definita nell’Allegato tecnico al “Contratto di appalto servizio di monitoraggio delle trasmissioni televisive delle emittenti nazionali riferito alle aree del pluralismo socio/politico, delle garanzie dell’utente, degli obblighi specifici del servizio pubblico radiotelevisivo” stipulato in data 28 aprile 2014 da AGCom con la Società GECA Italia srl; d) i tempi fruiti nel programma direttamente dai soggetti (“tempo di parola”); e) i temi trattati nel rispetto alla classificazione da voi definita; f) se applicabile, il ruolo istituzionale o politico con cui titolo il soggetto individuale parla nell’intervento monitorato in quanto tutti tali dati risultano in possesso di AGCOM e non comunicati; ciò anche in relazione ad una loro pubblicazione per gli aggiornamenti futuri”*.

2 - L'Agcom ha respinto l'istanza, rilevando l'impossibilità di acconsentire l'accesso generalizzato di *“intere categorie di documenti ovvero un numero manifestamente irragionevole di dati o documenti, idonee a ledere il principio di buon andamento dell'amministrazione”* e precisando che l'accoglimento dell'istanza presupporrebbe la rielaborazione dei dati *“sulla base di stringhe di ricerca diverse da quelle utilizzate dall’Autorità”*, tanto più in ragione di una mole di dati riferita ad un rilevante periodo di monitoraggio tale da dover richiedere *“l’impiego di risorse appositamente dedicate”*.

2.1 – Tali ragioni sono state ribadite nel provvedimento che ha rigettato la successiva istanza di riesame, dove è stato altresì evidenziato che: *“la richiesta di produzione di una tale mole di dati sembrerebbe motivata, più che dallo scopo di legge di verifica del perseguimento delle funzioni istituzionali dell’Autorità (che sarebbe rilevabile da una verifica campionaria della raccolta dei dati), da un fine di sistematizzazione delle richieste rielaborazioni, che sembra lasciar supporre - come si evince dall’annunciata realizzazione di un sito ad hoc - una “utilizzo” dei dati non coerente con l’istituto dell’accesso civico generalizzato”*.

3 – Con il ricorso avverso tale provvedimento, l’appellato ha evidenziato: a) che il proprio intento era quello di partecipazione al dibattito pubblico, e che comunque anche il mero interesse egoistico non rientrerebbe tra le ipotesi di eccezione all’accesso civico generalizzato previste dall’art. 5 citato; b) di avere, in realtà, richiesto non dei dati da aggregare a cura di Agcom, bensì dati “grezzi” direttamente raccolti ed oggetto di monitoraggio da parte della società all’uopo incaricata, sulla base dei quali l’Autorità esegue le sue elaborazioni.

3.1 – Il T.A.R. ha disposto l’acquisizione in giudizio della copia conforme del contratto stipulato nel 2014 con la società incaricata del monitoraggio (GECA Italia s.r.l.) e del relativo capitolato inerente la raccolta dei dati di cui il ricorrente chiede l’ostensione.

4 - Alla luce di tale contratto, il T.A.R., con la sentenza n. 2811/2020, ha accolto il ricorso, rilevando che *“i dati richiesti dal ricorrente coincidono con quelli oggetto delle rilevazioni commissionate da Agcom con il negozio in questione”*.

5 - Avverso tale pronuncia ha proposto appello l’Autorità per i motivi di seguito esaminati.

Con il primo motivo di impugnazione si deduce la violazione dell’art. 5 del D. LGS. n. 33/2013, nonché della L. 28/2000 e dell’art. 3 del regolamento Agcom, recante la disciplina dell’accesso adottato con delibera n. 383/17/CONS.

5.1 – Secondo l’Autorità appellante, il T.A.R. avrebbe dovuto, preliminarmente, pronunciarsi sull’accogliibilità dell’istanza in quanto tale, anziché imporre all’Autorità di eseguire l’accesso, in forza dell’asserita sussistenza di un generico obbligo di dialogo cooperativo, mediante messa a disposizione del database; inoltre, avrebbe dovuto anche considerare il contenuto dell’attività amministrativa ulteriore che sarebbe stata necessaria ai fini dell’ostensione.

5.2 - Con il secondo motivo di appello si deduce l’erroneità ed illogicità della motivazione della sentenza impugnata, che si baserebbe sull’erronea convinzione che l’Autorità disponga del database, in esecuzione del contratto di appalto con la società incaricata della raccolta dei dati.

Secondo l’appellante, tale circostanza sarebbe esclusa proprio dal contratto depositato in giudizio, dal cui contenuto emergerebbe come l’Autorità non disponga né dell’originale, né di copia del database, né dei dati relativi al monitoraggio.

6 – Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente, sono infondate.

In via preliminare deve precisarsi che, in forza della decisione del T.A.R., l’Autorità non è tenuta ad attivare “un dialogo collaborativo con l’istante”, dovendo invece provvedere alla ostensione dei dati, come si evince immediatamente dal dispositivo della sentenza: *“ordina all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni di consentire al ricorrente l’accesso agli atti”*.

6.1 - Su di un piano generale, in ossequio ai principi recentemente ribaditi dall’Adunanza Plenaria (*cf.* Cons. St., Ad. Plen 10/2020), deve ricordarsi che l’accesso civico generalizzato, riconosciuto e tutelato *“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”* (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013), può essere esercitato da “chiunque” (quanto alla legittimazione soggettiva) e senza alcun onere di motivazione circa l’interesse alla conoscenza.

Con tale istituto il legislatore ha evidenziato la volontà di superare il limite del divieto di controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni previste dallo strumento dell'accesso documentale così come disciplinato nella l. 241/90.

Invero, nell'accesso civico generalizzato, nel quale la trasparenza si declina come "accessibilità totale" (*cf.* Corte Cost., 21 febbraio 2019, n. 20), si ha un accesso dichiaratamente finalizzato a garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa.

Ne deriva che, in tale assetto, l'interesse individuale alla conoscenza è protetto in sé, ferme restando eventuali contrarie ragioni di interesse pubblico o privato, con eccezioni stabilite espressamente dalla legge volte a garantire un livello di protezione massima a determinati interessi ritenuti di particolare rilevanza per l'ordinamento giuridico.

Secondo tale logica non appare configurabile un potere dell'amministrazione di valutare se i dati già resi pubblici, costituenti l'elaborazione dei dati "grezzi" originari, soddisfino la ricordata esigenza conoscenza, posto che tale potestà o potere – che consisterebbe in una delimitazione del contrapposto diritto di accesso - non risulta contemplato da alcuna norma.

L'amministrazione deve invece acconsentire l'accesso dei dati detenuti, senza alcun margine di valutazione quanto alla loro rilevanza od utilità per il richiedente.

6.1 – Nello specifico, la sentenza di primo grado, contrariamente alla prospettazione di parte appellante, ha valutato la piena legittimità dell'istanza conoscitiva, disconoscendo implicitamente che possa rilevare in senso ostativo lo specifico intento perseguito dal richiedente. Ciò in conformità ai principi innanzi esposti, in base ai quali l'accesso generalizzato ha la precisa finalità di consentire la condivisione delle informazioni in possesso della Pubblica Amministrazione, indipendentemente dall'interesse specifico e personale del richiedente.

6.2 - Posto che l'atto di diniego dell'amministrazione non ha evidenziato la sussistenza di ragioni ostative all'accesso alla stregua dell'art. 5 *bis* del D. LGS. n. 33/2013, l'attenzione del T.A.R. si è quindi concentrata sull'aspetto relativo alla effettiva disponibilità dei dati da parte dell'Autorità, tale essendo il vero punto cruciale intorno al quale ruota la presente controversia.

7 – Al riguardo, deve osservarsi come l'appellato avesse, già in primo grado, specificato che la richiesta atteneva non a dati da aggregare a cura di Agcom, o che richiedono un'eventuale attività di elaborazione della stessa, ma ai dati "grezzi", così come direttamente raccolti da parte della società all'uopo incaricata (GECA Italia).

In riferimento a tale aspetto, il Giudice di primo grado ha correttamente osservato che l'elenco dei dati richiesti è proprio quello previsto dall'art. 2.3.3.1 del Capitolato allegato al Contratto (che indica le informazioni da rilevare per ciascun programma), dove si prevede che *"tutte le informazioni elencate devono essere registrate e rese consultabili nel database"*.

Resta dunque destituita di ogni fondamento la ragione di diniego facente leva sulla supposta complessità dell'attività che l'Autorità dovrebbe svolgere per fornire i dati richiesti. Invero, questi sono quelli raccolti dalla predetta società per conto dell'Autorità e, dunque, già materialmente sussistenti ed immagazzinati in uno specifico archivio, sicchè nessuna ulteriore attività amministrativa o di rielaborazione è richiesta alla Autorità.

7.1 – Deve invece essere esaminata la questione relativa al soggetto che effettivamente dispone di tali dati, che secondo l'Autorità appellante sarebbe la società GECA Italia, alla luce delle disposizioni contrattuali che regolano i rapporti tra tali soggetti.

Sul punto, deve osservarsi che la prospettazione di parte appellante, laddove pare evocare un supposto diritto di proprietà dei dati, non può implicare un'indagine sulla sussistenza di un diritto di proprietà secondo i canoni tradizionali, che mal si attagliano ad un bene giuridico quale l'informazione o

il dato di conoscenza, in quanto ontologicamente bene non suscettibile di apprensione in senso materiale.

Viene invece in considerazione il concetto di disponibilità dei dati, ovvero la sussistenza di un diritto alla loro libera ed immediata fruibilità.

Tanto precisato, nel punto 1.1 dell'allegato al capitolato speciale si specifica che l'obiettivo perseguito da AGCom attraverso il monitoraggio al quale è finalizzato l'incarico a GECA è, tra l'altro, quello di *“acquisire dati ed elementi”*.

Al punto 3.1 del medesimo allegato tecnico, si prevede espressamente: *“L'aggiudicatario deve provvedere alla realizzazione di un database, contenente tutti i dati come specificati nel presente allegato tecnico, che consenta all'Autorità una consultazione autonoma per ricerche multilivello a più variabili e che sia organizzato in modo che i suoi dati siano direttamente e facilmente consultabili in via remota mediante apposito accesso criptato”*.

Tale disposizione non pare lasciare adito ad alcun dubbio sul fatto che l'Autorità abbia la piena disponibilità dei dati raccolti dalla società incaricata, come si evince dall'espressa previsione che all'Autorità deve essere consentita una *“consultazione autonoma...in modo che i dati siano direttamente e facilmente consultabili”*.

A tal fine, non appare dirimente individuare il luogo – se di luogo in senso fisico può parlarsi in riferimento ad un archivio informatico – dove siano di fatto immagazzinati i dati, rilevando unicamente il fatto che l'Autorità ne abbia la piena ed autonoma fruibilità.

In questo senso può dirsi che l'amministrazione “detiene” i dati alla stregua del D. lgs. 33/2013, a nulla rilevando che per la loro materiale raccolta ed archiviazione si avvalga di un soggetto terzo.

Che l'effettiva disponibilità dei dati sia dell'Autorità e non della società incaricata (solo) della loro raccolta ed archiviazione è confermato dall'art. 3, comma 3, del capitolato speciale d'oneri laddove prevede che l'Autorità – non la società GECA - *“può autorizzare, se richiesto, la divulgazione e la commercializzazione dei dati elementari”*.

Ciò dimostra che la società incaricata non vanta alcun diritto su tali dati, non potendo affatto procedere alla loro libera divulgazione e commercializzazione, restando così documentalmente smentito l'assunto contenuto nell'atto di appello, secondo il quale l'Autorità potrebbe *“solo accedere e visualizzare i dati, ma non anche estrarne copia, attività che spetta solo alla società GECA, in quanto titolare del database dalla stessa sviluppato per l'esecuzione del contratto”*.

8 – Alla luce delle considerazioni che precedono, in assenza della deduzione di ulteriori ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza di accesso, l'appello non deve trovare accoglimento.

La peculiarità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello e compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Giordano Lamberti**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio De Felice**

IL SEGRETARIO

