

Publicato il 17/11/2016

**N. 11450/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 15841/2015 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 15841 del 2015, proposto da CRISTIANA MARIA MELE elettivamente domiciliata in Roma, via di S. Maria in Via n. 12 presso lo studio dell'avv. Alberto Gava che, unitamente all'avv. Dario De Blasi, la rappresenta e difende nel presente giudizio

***contro***

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, in persona del Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio

***nei confronti di***

- SILVIA CHIAVE, MAURO LORENZINI, FAUSTO PANEBIANCO, CARLO ROMEO, MASSIMO DARCHINI, NICOLA DE SANTIS, TIZIANA D'ANGELO, ANTONINO MAGGIORE, GABRIELE PHILLIP ANNIS, LUCA BIANCONI, GIULIANA DEL PAPA, ANDREA MACCHIONI, TOMMASO ANDRIA, ANDREA CANEPARI, MAURIZIO ANTONINI, STEFANO CATANI, CESARE MORBELLI, PIETRO SFERRA CARINI, ANDREA CATALANO, VALERIO NEGRO, MARIO ALBERTO BARTOLI, MARCO CANAPARO, STEFANO LO SAVIO, VALENTINA SETTA, MARIE SOL FULCI, FEDERICA SERENI, LAMBERTO MARIA MORUZZI, ALESSANDRO PRUNAS e ANDREA ROMUSSI elettivamente domiciliati in Roma, via Piemonte n. 39 presso lo studio dell'avv. Michele Guzzo che li rappresenta e difende nel presente giudizio;
- PALAMIDESSI ANDREA MARIA, CERBO MARCO MARIA e SANTORO FRANCESCA – non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

del provvedimento del 23 novembre 2015 con cui il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha respinto l'istanza di accesso del 24 ottobre 2015, presentata dalla ricorrente, per l'accertamento del diritto della ricorrente di accedere agli atti richiesti con la predetta istanza e per la condanna del Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale a consentire l'accesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 25 ottobre 2016 il dott. Michelangelo Francavilla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso spedito per la notifica a mezzo posta il 21/12/15 e depositato il 30/12/15 Cristiana Maria Mele ha impugnato il provvedimento del 23 novembre 2015, con cui il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha respinto l'istanza di accesso del 24 ottobre 2015, presentata dalla ricorrente, ed ha chiesto l'accertamento del diritto di accedere agli atti oggetto della predetta istanza e la condanna del Ministero ai conseguenziali adempimenti.

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, costituitosi in giudizio con comparsa depositata il 4 aprile 2016, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 4912/2016 del 28 aprile 2016 il Tribunale ha ordinato alla ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti ivi indicati.

Silvia Chiave, Mauro Lorenzini, Fausto Panebianco, Carlo Romeo, Massimo Darchini, Nicola De Santis, Tiziana D'Angelo, Antonino Maggiore, Gabriele Phillip Annis, Luca Bianconi, Giuliana Del Papa, Andrea Macchioni, Tommaso Andria, Andrea Canepari, Maurizio Antonini, Stefano Catani, Cesare Morbelli, Pietro Sferra Carini, Andrea Catalano, Valerio Negro, Mario Alberto Bartoli, Marco Canaparo, Stefano Lo Savio, Valentina Setta, Marie Sol Fulci, Federica Sereni, Lamberto Maria Moruzzi, Alessandro Prunas e Andrea Romussi, costituitisi in giudizio con comparsa depositata il 04/10/16, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Alla Camera di Consiglio del 25 ottobre 2016 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

#### DIRITTO

Deve, innanzi tutto, essere esaminata l'eccezione pregiudiziale (sollevata nella memoria depositata il 4 aprile 2016) con cui il Ministero degli esteri ha prospettato l'inammissibilità del ricorso per mancata notifica ai controinteressati.

L'eccezione è infondata e deve essere respinta in quanto l'atto introduttivo è stato notificato al controinteressato Lorenzini Mauro (si veda la copia notificata del ricorso depositata il 16 aprile 2016) e la ricorrente, a seguito di prescrizione impartita da questo Tribunale con l'ordinanza n. 4912/2016 del 28 aprile 2016, ha ritualmente integrato il contraddittorio nei confronti degli altri controinteressati in conformità a quanto previsto dall'art. 27 d. lgs. n. 104/2010.

Nel merito il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Cristiana Maria Mele impugna il provvedimento del 23 novembre 2015, con cui il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha respinto l'istanza di accesso del 24 ottobre 2015, e chiede l'accertamento del diritto di accedere agli atti oggetto della predetta istanza ovvero i curricula, l'elenco dei titoli di servizio e gli incarichi svolti, valutati dalla commissione e relativi ai candidati "più favorevolmente giudicati" ai fini della promozione al grado di Consigliere d'Ambasciata, e i verbali della commissione contenenti i giudizi e le valutazioni di sintesi, numeriche e non, espresse in relazione a tali candidati.

A fondamento dell'istanza di accesso la ricorrente, che ha partecipato alla procedura per la nomina al grado di Consigliere di Ambasciata ma non ha conseguito tale incarico, ha evidenziato la necessità "di difendere i propri diritti e interessi nelle opportune sedi giudiziarie" e la titolarità di "una posizione differenziata e qualificata" derivante dalla partecipazione alla predetta procedura (pag. 3 dell'istanza di accesso).

Con provvedimento del 23/11/15 il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale ha respinto la richiesta evidenziando che i curricula sarebbero disponibili nell'annuario diplomatico on line consultabile sul sito istituzionale, e che, in relazione agli ulteriori atti richiesti, l'accesso risulterebbe inammissibile in quanto lo stesso sarebbe preordinato ad un controllo generalizzato dell'operato

dell'amministrazione e privo di un reale interesse (perchè concernente atti di una procedura discrezionale priva di carattere comparativo) e, comunque, riguarderebbe atti non ostensibili, ai sensi dell'art. 4 comma 1 lettera b) d.m. n. 604/94.

Con un'unica articolata censura la ricorrente prospetta l'illegittimità del gravato diniego e l'esistenza del diritto di accesso richiamando, a tal fine, il proprio interesse (riconducibile alla partecipazione alla procedura per la nomina al grado di Consigliere di Ambasciata), l'illegittimità del riferimento al d.m. n. 604/94 e l'insufficienza dei dati ricavabili dall'annuario diplomatico.

La doglianza è fondata.

Nella fattispecie la ricorrente è titolare di un "interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso" che, ai sensi dell'art. 22 comma 1 lettera b) l. n. 241/90, legittima alla presentazione dell'istanza di accesso e all'accoglimento della stessa.

Tale interesse, puntualmente indicato (come richiesto dall'art. 25 comma 2 l. n. 241/90) nell'istanza di accesso del 24 ottobre 2015, è identificabile nella necessità di tutelare le pretese scaturenti dalla partecipazione della Mele alla procedura per la nomina a Consigliere di Ambasciata e dal mancato conseguimento dell'incarico che è stato, invece, ottenuto dagli odierni controinteressati.

Tra la documentazione richiesta, riferibile agli atti valutati dalla commissione, e l'interesse in esame sussiste un sicuro nesso di

strumentalità (il che smentisce la genericità della richiesta di accesso, prospettata dal Ministero resistente nella memoria depositata il 4 aprile 2016) desumibile dal fatto che gli atti richiesti pertengono al medesimo procedimento al quale hanno partecipato la Mele ed i controinteressati e dal fatto che il verbale della seduta 24 luglio 2015, in cui è stata valutata la posizione dei candidati, in più occasioni dà atto dell'espletamento di valutazioni "comparative" la cui configurabilità nella fattispecie, contrariamente a quanto dedotto dall'amministrazione nel diniego del 23/11/15, non è preclusa dal carattere discrezionale della valutazione della commissione ed, anzi, risulta confermata dal numero limitato di posti da coprire con la nomina (come espressamente previsto dall'art. 105 comma 2 d.p.r. n. 18/67) e dall'esistenza di un vero e proprio "ordine" nella nomina quale desumibile dal relativo decreto (si vedano gli allegati nn. 1 e 2 all'atto introduttivo).

In particolare, il carattere "comparativo" della valutazione effettuata dalla commissione è desumibile:

- dal giudizio concernente la specifica posizione della Mele nella fattispecie formulato "anche alla luce dei meriti professionali posseduti dai candidati più favorevolmente giudicati nel presente scrutinio di promozione che risultano di maggior pregio complessivo dei suoi";
- dal giudizio formulato, in via generale, con riferimento ai candidati idonei alla nomina in cui espressamente si dà atto che "a conclusione

di tale attenta disamina delle personalità e dello stato di servizio di tutti i funzionari scrutinabili, nonché di un'approfondita valutazione complessiva e globale, nonché in chiave comparativa, che ha tenuto, altresì, conto di una più sviluppata esperienza professionale, in particolare di quella acquisita nell'esercizio delle funzioni rivestite nel grado di Consigliere di Legazione, la commissione procede, quindi, mediante il conseguente giudizio di relazione, all'individuazione dei funzionari più meritevoli per la promozione al grado di Consigliere di Ambasciata nei limiti dei posti disponibili alla data del 1 luglio 2015. La commissione dichiara, quindi, che i seguenti Consiglieri di Legazione sono in possesso, in misura eminente e prevalente rispetto ai restanti candidati, dei requisiti necessari per assumere le alte responsabilità connesse con la qualifica superiore”.

Ai fini della valutazione dell'esistenza del citato nesso di strumentalità tra documentazione e interesse, alla cui tutela è preordinata l'acquisizione degli atti, non assume, poi, significativa rilevanza l'“eminenza” dei requisiti per la nomina che, secondo quanto assume la difesa erariale nella memoria del 22 aprile 2016, difetterebbe in capo alla Mele privando la predetta di ogni interesse all'accesso richiesto; il profilo in esame, infatti, concerne il merito della pretesa sostanziale che l'interessata intende tutelare attraverso gli atti oggetto della richiesta di accesso la cui valutazione è in questa sede preclusa stante l'“autonomia” del diritto di accesso strettamente correlata alla natura “strumentale” dello stesso (Cons. Stato sez. V n.



1981/2015; Cons. Stato sez. IV n. 4209/2014; Cons. Stato sez. III n. 4530/2012).

L'interesse all'accesso è nella fattispecie prospettato dalla ricorrente in relazione ad una esigenza di tutela generale che, come tale, non è limitata esclusivamente all'ambito giurisdizionale amministrativo ma può riguardare ulteriori sedi giudiziarie e/o procedimentali che potrebbero ipoteticamente essere adite all'esito dell'acquisizione della documentazione richiesta.

Proprio la circostanza da ultimo evidenziata induce il Tribunale a ritenere che l'intervenuta decisione, in senso sfavorevole alla Mele, del ricorso straordinario dalla stessa proposto avverso il decreto ministeriale n. 1530 del 30 luglio 2015 (si veda il d.p.r. del 19 agosto 2016 depositato in atti) non privi la ricorrente dell'interesse alla definizione, nel merito, del presente giudizio e ciò a prescindere da ogni valutazione circa l'esigenza di attivare il rimedio revocatorio avverso il predetto decreto, prospettata dalla Mele nella memoria depositata in data 08/10/16.

L'interesse di cui è nella fattispecie titolare la Mele, come in precedenza delineato, qualifica (come la stessa ricorrente prospetta: si veda pag. 7 dell'atto introduttivo) la posizione giuridica soggettiva della stessa come "differenziata e qualificata" il che porta ad escludere che l'istanza di accesso sia preordinata al controllo generalizzato dell'attività amministrativa e, come tale, incorra nella preclusione derivante dall'art. 24 comma 3 l. n. 241/90.

Quanto fin qui evidenziato, induce il Tribunale a ritenere illegittime le motivazioni poste a fondamento del gravato diniego di accesso opposto dall'amministrazione con il provvedimento del 23 novembre 2015.

In particolare:

- come già precisato, l'accesso richiesto dalla ricorrente non concretizza alcuna ipotesi di controllo generalizzato dell'azione amministrativa ed è indispensabile ai fini della tutela dei diritti della Mele con conseguente irrilevanza del carattere non "comparativo" della procedura, prospettato dal Ministero resistente, che, per altro, risulta nella fattispecie non coerente con le richiamate valutazioni della commissione;
- contrariamente a quanto indicato dall'amministrazione resistente nel diniego del 23 novembre 2015, i curricula dei controinteressati non possono essere rinvenuti nell'annuario diplomatico on line, consultabile sul sito istituzionale, in cui è riportato il solo stato di servizio e non anche i titoli acquisiti al di fuori del rapporto di lavoro (allegato 5 all'atto introduttivo).

In senso ostativo all'accesso, poi, non assume significativa rilevanza l'art. 4 comma 1 lettera b) d.m. 604/94, richiamato nel diniego del 23/11/95, secondo cui "ai sensi dell'art. 8, comma 5, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 27 giugno 1992, n. 352, in relazione all'esigenza di salvaguardare notizie concernenti la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche,

gruppi, imprese, associazioni, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici, sono sottratte all'accesso le seguenti categorie di documenti:..b) rapporti informativi sul personale del Ministero nonché note caratteristiche a qualsiasi titolo compilate sul predetto personale”.

Ed, infatti, anche ammesso che la citata lettera b) dell’art. 4 comma 1 riguardi gli atti richiesti dalla ricorrente, il decreto ministeriale in esame, se interpretato nel senso di escludere l’accesso nella fattispecie, non è conforme alla disciplina primaria e deve essere disapplicato (per la disapplicazione dell’atto regolamentare non conforme alla legge n. 241/90 in materia di accesso si vedano, tra le altre, Cons. Stato sez. IV n. 332/2013; sez. VI n. 6117/2008; sez. VI n. 3083/2008).

In particolare, se, in generale, l’art. 24 comma 6 lettera d) l. n. 241/90 consente alle amministrazioni di individuare con regolamento casi di esclusione dall’accesso quando, per quel che interessa ai fini dell’ipotesi di cui alla citata lettera b) del d.m. n. 604/94, l’accesso stesso possa pregiudicare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche e giuridiche, è, pur, vero che il comma 7 dell’art. 24 l. n. 241/90 prevede che “deve comunque essere garantito ai richiedenti l’accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”.

Pertanto, nella fattispecie, non venendo in rilievo dati sensibili, giudiziari o idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, la riservatezza dei controinteressati non costituisce limite idoneo all'esercizio del diritto di accesso di cui è titolare la ricorrente in quanto, come già evidenziato in precedenza, la conoscenza degli atti richiesti è necessaria alla Mele per difendere i propri interessi.

Per esigenza di completezza il Tribunale rileva che l'art. 4 comma 1 lettera b) d.m. n. 604/94 è inapplicabile anche nella parte in cui prevede la mera visione (senza estrazione di copia) degli atti richiesti in quanto tale forma di contemperamento tra accesso e riservatezza era prevista dalla disciplina antecedente alle modifiche introdotte dalla legge n. 15/2005 e, quindi, non risulta applicabile alla presente fattispecie.

Per questi motivi il ricorso è fondato e merita accoglimento.

Pertanto, il Tribunale:

- 1) annulla il provvedimento del 23 novembre 2015 con cui il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale ha respinto l'istanza di accesso del 24 ottobre 2015 presentata dalla ricorrente;
- 2) ai sensi dell'art. 116 comma 4° d. lgs. n. 104/2010, ordina al Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale di consentire alla ricorrente, entro trenta giorni dalla comunicazione (in forma amministrativa) o dalla notifica (ad istanza di parte) della presente sentenza, l'accesso (tramite visione ed estrazione di copia) ai curricula, all'elenco dei titoli di servizio e agli atti concernenti gli

incarichi svolti, valutati dalla commissione e relativi ai candidati “più favorevolmente giudicati” rispetto alla ricorrente ai fini della promozione al grado di Consigliere d’Ambasciata, e ai verbali della commissione contenenti i giudizi e le valutazioni di sintesi, numeriche e non, espresse in relazione a tali candidati.

Il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, in quanto soccombente, deve essere condannato a pagare, in favore della ricorrente, le spese del presente giudizio il cui importo viene liquidato come da dispositivo.

Deve, infine, essere disposta la compensazione delle spese relative ai rapporti giuridici processuali instauratisi tra la ricorrente ed i controinteressati;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- 1) annulla il provvedimento del 23 novembre 2015 con cui il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale ha respinto l’istanza di accesso del 24 ottobre 2015 presentata dalla ricorrente;
- 2) ai sensi dell’art. 116 comma 4° d. lgs. n. 104/2010, ordina al Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale di consentire alla ricorrente, entro trenta giorni dalla comunicazione (in forma amministrativa) o dalla notifica (ad istanza di parte) della presente

sentenza, l'accesso (tramite visione ed estrazione di copia) ai curricula, all'elenco dei titoli di servizio e agli atti concernenti gli incarichi svolti, valutati dalla commissione e relativi ai candidati "più favorevolmente giudicati" rispetto alla ricorrente ai fini della promozione al grado di Consigliere d'Ambasciata, e ai verbali della commissione contenenti i giudizi e le valutazioni di sintesi, numeriche e non, espresse dalla commissione in relazione a tali candidati;

3) condanna il Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale a pagare, in favore della ricorrente, le spese del presente giudizio il cui importo si liquida in complessivi euro duemila/00, per compensi di avvocato, oltre IVA, CPA e contributo unificato come per legge;

4) dispone la compensazione delle spese relative ai rapporti giuridici processuali instauratisi tra la ricorrente ed i controinteressati.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 25 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Antonino Masaracchia, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Michelangelo Francavilla**

**Giampiero Lo Presti**

IL SEGRETARIO