



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 Prima Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7466 del 2010, proposto da:  
Stefania MARCONI, rappresentata e difesa dall'Avv. Francesca VOLONTE'  
presso il cui studio in Roma, Via G. Avezzana, n. 6 è elettivamente domiciliata;

***contro***

il Ministero della Giustizia in persona del Ministro legale rappresentante p.t.,  
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in  
Roma, Via dei Portoghesi, n. 12 domicilia ex lege;

***nei confronti di***

Sergio MINOTTI, controinteressato, rappresentato e difeso dagli Avvocati  
Rossella DI TULLIO e Peter UGOLINI presso il cui studio in Roma, Via  
Cicerone n. 28 è elettivamente domiciliato;

***per l'annullamento***

del silenzio rifiuto formatosi sulla richiesta di accesso alla documentazione relativa  
ai redditi percepiti dal controinteressato e precisamente i modelli CUD 2009 –  
2010, presentata dalla ricorrente e ricevuta dal DAP il 27 maggio 2010 e per la

relativa condanna dell'Amministrazione all'ostensione della documentazione richiesta dall'interessata;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Giustizia - DAP e del controinteressato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2010 il dott. Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### FATTO

Con ricorso notificato ai soggetti in epigrafe indicati in data 24 luglio 2010 e depositato il successivo 13 agosto, la ricorrente espone di trovarsi in corso di separazione dal marito, attuale contro interessato, con giudizio pendente presso il Tribunale di Roma 82149/2007. Il coniuge è ingegnere dipendente del DAP e la sua retribuzione è costituita oltre che dallo stipendio anche da emolumenti erogati per prestazioni professionali, soggetti a tassazione separata e che non comparirebbero nella dichiarazione dei redditi. Nonostante il giudice della separazione abbia richiesto al coniuge il deposito dei relativi modelli CUD per gli anni 2007, 2008 e 2009, il controinteressato non ha provveduto, sicchè la ricorrente ha instato apposita richiesta direttamente al DAP per ottenere i modelli 2009/2010 relativi ai compensi erogatigli negli anni 2008 e 2009, senza tuttavia ricevere alcuna risposta in merito.

Di conseguenza, decorsi 30 giorni dalla data di ricezione della richiesta dei documenti, l'interessata ha dunque instaurato il presente giudizio, deducendo la violazione degli articoli 22 e 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., nonché la

violazione dell'art. 97 Cost.. Conclude quindi per l'accoglimento del ricorso, con conseguente declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sulla sua richiesta e condanna della stessa all'ostensione della documentazione richiesta.

L'Amministrazione si è costituita in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva della ricorrente ed ha concluso per la reiezione dello stesso.

Anche il controinteressato si è costituito in giudizio, argomentando analogamente all'Amministrazione in ordine alla ammissibilità del ricorso e rassegnando opposte conclusioni rispetto a quelle della ricorrente.

Il ricorso è stato trattenuto per la decisione alla Camera di Consiglio del 21 ottobre 2010.

## DIRITTO

1. In via pregiudiziale vanno esaminate le eccezioni proposte dalla resistente Amministrazione della Giustizia e dal controinteressato.

Entrambi hanno rappresentato che presso il Tribunale Civile di Roma pende un procedimento di separazione giudiziale tra la ricorrente ed il coniuge, odierno controinteressato, nel quale il Giudice ha richiesto alle parti la produzione dei modelli CUD relativi agli anni 2007, 2008 e 2009. Espongono altresì che, non risultando prodotta tutta la documentazione dal detto coniuge, la ricorrente avrebbe rivolto la richiesta direttamente all'Amministrazione penitenziaria di cui l'ing. Minotti è dipendente, senza tuttavia ottenere risposta, con conseguente instaurazione del ricorso avverso il silenzio dell'Amministrazione ex art. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990.

Detto ricorso sarebbe, tuttavia, inammissibile, perché secondo la prospettazione del controinteressato, in pendenza di un giudizio civile ai sensi dell'art. 213 c.p.c. il giudice può sempre chiedere alla pubblica amministrazione, nell'ambito dei suoi

poteri di ufficio, le informazioni relative ad atti o documenti in possesso della stessa amministrazione, che sia necessario acquisire al processo; dall'altra, ai sensi dell'art. 210 c.p.c. è la stessa parte ad avere la possibilità di chiedere al giudice istruttore l'esibizione in giudizio di documenti in possesso del terzo, che sia allo stesso modo necessario acquisire al processo.

L'Amministrazione, in particolare, rileva pure che ai sensi dell'art. 5, comma 9 della legge n. 898/1970, che regola l'aspetto procedurale delle cause di divorzio, i coniugi devono presentare all'udienza di comparizione innanzi al Presidente del Tribunale la dichiarazione personale dei redditi e che qualora ciò non avvenga, lo stesso Tribunale ai sensi della menzionata norma, dispone indagini sui redditi, sui patrimoni e sull'effettivo tenore di vita, valendosi, se del caso, anche della polizia tributaria.

1.2 Le eccezioni vanno respinte per entrambi i profili.

Le prospettazioni del controinteressato e dell'Amministrazione tenderebbero a prefigurare una sorta di preclusione dell'instaurato giudizio civile rispetto al giudizio sull'accesso ai documenti, per cui una volta che sia pendente il primo, come avviene, nel caso, per l'esame della richiesta di separazione giudiziale tra i coniugi dei quali uno è la ricorrente, tutte le istanze come quella di accesso alla documentazione e nella specifica ipotesi, relativa agli emolumenti percepiti dal controinteressato, non solo stipendiali, ma anche accessori o che comunque abbiano costituito un incremento della base reddituale dello stesso, trovino la loro sede naturale nell'ambito del giudizio civile e che addirittura il giudizio per l'accesso, se instaurato, sarebbe inammissibile per carenza di legittimazione a ricorrere, proprio perché le dette istanze possono trovare risposta, anche nei confronti della pubblica amministrazione, tramite il giudice civile.

Le argomentazioni non possono essere condivise.

Di recente il Consiglio di Stato è venuto a ribadire il principio dell'autonomia dei due giudizi, sulla base della posizione giuridica sostanziale con essi tutelata e rilevando, dunque, che “Il diritto di accesso non costituisce una pretesa meramente strumentale alla difesa in giudizio della situazione sottostante, essendo in realtà diretto al conseguimento di un autonomo bene della vita così che la domanda giudiziale tesa ad ottenere l'accesso ai documenti è indipendente non solo dalla sorte del processo principale nel quale venga fatta valere l'anzidetta situazione, ma anche dall'eventuale infondatezza od inammissibilità della domanda giudiziale che il richiedente, una volta conosciuti gli atti, potrebbe proporre; il diritto di accesso non è ostacolato dalla pendenza di un giudizio civile o amministrativo nel corso del quale gli stessi documenti potrebbero essere richiesti, e l'accesso ai documenti va consentito anche quando la relativa istanza è preordinata alla loro utilizzazione in un giudizio, senza che sia possibile operare alcun apprezzamento in ordine alla ammissibilità ovvero alla fondatezza della domanda o della censura che sia stata proposta o che si intenda proporre, la cui valutazione spetta soltanto al giudice chiamato a decidere...” (Consiglio di Stato, sezione IV, 28 settembre 2010, n. 7183).

Più esplicitamente anche i TAR, di recente, pongono in rilievo che: “Con l'introduzione dell'azione a tutela dell'accesso, il legislatore ha inteso assicurare all'amministrato la trasparenza della Pubblica amministrazione, indipendentemente dalla lesione, in concreto, di una determinata posizione di diritto o di interesse legittimo; l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi viene elevato a bene della vita autonomo, meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali abbia poi ad incidere l'attività amministrativa, eventualmente in modo lesivo. Di conseguenza, il rimedio speciale previsto a tutela del diritto di accesso deve ritenersi consentito anche in pendenza di un giudizio civile o amministrativo ordinario, all'interno del quale i documenti oggetto della domanda di accesso

possono anche essere acquisiti, in via istruttoria, dal giudice.” (TAR Campania, Napoli, sezione V, 7 giugno 2010, n. 12659).

In ultima analisi non vi è alcuna preclusione alla instaurazione del giudizio sull'accesso ai documenti, per la pendenza di un giudizio civile, nella cui sede l'ostensione degli stessi documenti potrebbe essere disposta dal giudice ordinario mediante ordine istruttorio ex art. 210 c.p.c. oppure mediante richiesta di informazioni ex art. 213 c.p.c., stante l'autonomia della posizione sostanziale tutelata con gli articoli 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 rispetto alla posizione che l'interessato intende difendere con altro giudizio e della relativa azione posta dall'ordinamento a tutela del diritto di accesso, laddove, diversamente opinando, ciò si tradurrebbe in una illegittima limitazione del diritto di difesa delle parti, con conseguente lesione del principio dell'effettività della tutela giurisdizionale, pure espressamente richiamato all'art. 1 del Codice del Processo Amministrativo di cui al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104.

2. Ciò posto la questione è se la ricorrente possa ottenere l'ostensione e il rilascio di copia dei modelli CUD 2009 e 2010 del marito, nonché controinteressato, che le sono necessari per dimostrare che il coniuge ha, nei relativi anni 2008 e 2009, percepito altri compensi oltre lo stipendio erogatogli dall'Amministrazione penitenziaria, in quanto egli, rivestendo le funzioni di ingegnere, si vede corrisposte percentuali sui lavori di costruzione, manutenzione e ristrutturazione delle carceri ai quali prende parte per la sua professione, redditi soggetti a tassazione separata e che potrebbero influire sull'assegno di mantenimento dei figli.

In ordine a tale pretesa la difesa del controinteressato, con osservazione pure ribadita nella Camera di Consiglio, ha opposto che la ricorrente non sarebbe titolare di un interesse concreto all'accesso in via diretta ai documenti richiesti,

venendo meno così uno degli elementi fondanti l'interesse sostanziale descritto dallo stesso articolo 22 della legge n. 241 del 1990.

L'Amministrazione, come pure il controinteressato, sostengono, inoltre, che alla richiesta di parte ricorrente può validamente opporsi l'interesse alla riservatezza ed alla privacy garantito dallo stesso articolo 22 della L. n. 241 del 1990. La prima poi oppone pure che l'interessata non avrebbe provato il pregiudizio che deriverebbe alla propria situazione ed a quella dei figli in caso di mancata ostensione dei documenti dei quali si chiede l'accesso, perché il giusto mantenimento, in ogni caso, potrebbe essere garantito dal giudice a prescindere dall'ostensione dei predetti documenti.

Le tesi degli oppositori non possono essere condivise.

Quando il legislatore ha offerto la definizione di "interessati" recata dall'art. 22 della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, ha recepito la giurisprudenza sull'argomento, collegando alla posizione dell'interesse diretto, concreto ed attuale la corrispondente situazione giuridicamente tutelata come evincibile dal documento al quale è chiesto l'accesso.

Nel caso in esame la ricorrente ha sufficientemente dimostrato sia la presenza di un interesse diretto, concreto ed attuale sia il collegamento con una situazione giuridica rilevante, per come tutti evidenziati dalla pendenza di un giudizio civile di separazione dal coniuge e dalla necessità di contribuire a determinare un corretto assegno di mantenimento dei figli.

Né la norma prevede che il giudice amministrativo sindachi la fondatezza della pretesa di base, che sarà valutata nella opportuna sede ordinaria di merito, previa ostensione della documentazione richiesta, essendo sufficiente nel giudizio amministrativo di accesso la dimostrazione del collegamento con una situazione giuridicamente rilevante e che l'interesse di cui è portatore il richiedente non sia futuro, né astratto, né indiretto rispetto ad essa.

Quanto alla tutela della riservatezza di terzi è vero quanto sostenuto da parte ricorrente che l'entità del reddito percepito dal coniuge non costituisce un dato sensibile, in quanto non rientrante nella espressa elencazione di cui all'art. 4, comma 1 lett. d) del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 che , tra i dati sensibili, ricomprende: “i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale” .

Occorre pure osservare a corollario di tale argomento che per l'esclusione dall'accesso ai CUD non può farsi neppure riferimento alla circostanza che il Regolamento per la disciplina delle categorie di atti sottratti all'accesso adottato dal Ministero delle Finanze con DM. 603 del 29 ottobre 1996 all'art. 5 stabilisca che sono sottratti dall'accesso “gli atti e documenti allegati alle dichiarazioni tributarie” in quanto rientranti nella categoria dei documenti inaccessibili per motivi attinenti alla riservatezza di persone gruppi ed imprese.

A tal proposito, quand'anche volesse opinarsi che i CUD potrebbero rientrare nella “documentazione allegata alle dichiarazioni tributarie” ed in quanto tali siano sottratti all'accesso in base a quella disposizione è da rilevarsi che, rispetto al regolamento di cui al D.M. n. 603/1996, il quadro normativo di cui esso è espressione è stato modificato dal legislatore. L'attuale articolo 24, comma 6 della legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 15 del 2005, per la disciplina dei casi di esclusione dal diritto di accesso, prevede, infatti, un sistema di fonti normative articolato su tre livelli gerarchici e cioè: 1. La legge (art. 24 legge n. 241/90); 2. Regolamenti governativi previsti dall'art. 24 legge n. 241/90 (d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184); 3. Regolamenti delle singole amministrazioni.

Il d.P.R. n. 184 del 2006, in particolare all'art. 1 comma 1 stabilisce che le singole Amministrazioni devono adeguare i propri regolamenti entro un anno dalla data della sua entrata in vigore, sicchè il D.M. n. 603 del 1996 andrebbe in ogni caso disapplicato per la circostanza che esso non corrisponde più al quadro normativo in vigore, che, dunque, nel caso in esame è e resta disciplinato dalla norma primaria, laddove quest'ultima, nel suo riferimento ai dati sensibili disciplinati dal d.lgs. n. 196 del 2003, non sottrae all'accesso documenti come il CUD.

Né si può dire che i CUD rientrino nei casi di esclusione dal diritto di accesso disciplinati dall'art. 24, comma 1 lett. b) della più volte citata legge n. 241 del 1990 e stante il quale "il diritto di accesso è escluso: b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;". Infatti i CUD, che sono quei particolari certificati in cui vengono indicati i compensi a vario titolo percepiti durante il servizio dai dipendenti pubblici, non sono espressione di alcun procedimento tributario, ancorchè possano anch'essi formare oggetto di istanze di accesso all'interno di procedimenti tributari, per essere utilizzati nei quali, tuttavia, la giurisprudenza richiede che il procedimento sia in corso ( T.A.R. Friuli Venezia Giulia Trieste, sez. I, 04 agosto 2008 , n. 413 e T.A.R. Friuli Venezia Giulia Trieste, 26 gennaio 2006 , n. 50), come neppure avviene nel caso in esame.

3. Il ricorso va pertanto accolto e per l'effetto va dichiarato illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione Penitenziaria sulla richiesta presentata dalla ricorrente in data 25 maggio 2010 e va ordinato al Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria il rilascio della copia dei CUD 2009 e 2010 relativi agli emolumenti percepiti dal controinteressato nel 2008 e nel 2009, salvo l'onere della ricorrente di corrispondere diritti e spese di riproduzione.

4. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e per l'effetto dichiara illegittimo il silenzio serbato dall'Amministrazione Penitenziaria sulla richiesta presentata dalla ricorrente in data 25 maggio 2010 e ordina al Ministero della Giustizia – Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria il rilascio della copia dei CUD 2009 e 2010 relativi al controinteressato, salvo l'onere della ricorrente di corrispondere diritti e spese di riproduzione.

Condanna il Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria al pagamento di Euro 750,00 a favore della ricorrente per spese di giudizio ed onorari.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Luttazi, Presidente FF

Pierina Biancofiore, Consigliere, Estensore

Michelangelo Francavilla, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/12/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)