



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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello nr. 933 del 2014, proposto dalla AGENZIA DELLE ENTRATE e dal GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso la stessa in Roma, via dei Portoghesi, 12,

contro

il signor Marco CAVENAGHI, non costituito,

nei confronti di

signora Roberta BAZZALI, non costituita,

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione Terza, nr. 9036/2013, depositata il 21 ottobre 2013 e non notificata.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del giorno 15 aprile 2014, il Consigliere Raffaele Greco;

Udito l'avv. dello Stato Marco Stigliano Messuti per le Amministrazioni appellanti;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'Agenzia delle Entrate e il Garante per la protezione dei dati personali hanno appellato la sentenza del T.A.R. del Lazio con cui è stato accolto il ricorso del signor Marco Cavenaghi avverso il diniego tacito formatosi sulla sua richiesta di accedere ai documenti fiscali detenuti dall'Agenzia delle Entrate, al fine di dimostrare la capacità reddituale della moglie, signora Roberta Bazzali, nel giudizio di separazione in corso con la stessa.

A sostegno dell'appello sono stati articolati i seguenti motivi :

1) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7, comma 6, del d.P.R. 29 settembre 1973, nr. 605, modificato dall'art. 37, commi 4 e 5, del d.l. 4 luglio 2006, nr. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, nr. 248 (stante l'accoglimento della richiesta di accesso a dati "sensibili" fuori dei casi tassativamente previsti dalla vigente normativa e dalla disciplina di settore, con conseguente grave pericolo di violazione dei diritti fondamentali e della *privacy* individuale);

2) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, nr. 241, per inconfigurabilità di documenti ostensibili (atteso che i dati contenuti nell'Archivio dei rapporti finanziari, ancorché definiti dal legislatore quali "*comunicazioni*", non sono riconducibili al concetto di documento amministrativo e, più in generale, all'oggetto del diritto di accesso agli atti amministrativi, che deve riguardare atti precisi e ben individuati e non può essere riferibile ad un generico

accesso ad una banca dati, come l'Anagrafe tributaria, specie con riferimento all'Archivio dei rapporti finanziari).

La parte appellata non si è costituita in giudizio.

Alla camera di consiglio del 15 aprile 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'odierno appellato, signor Marco Cavenaghi, è stato convenuto in giudizio dal coniuge, signora Roberta Bazzali, dinanzi al Tribunale di Roma con ricorso per separazione personale.

Al fine di tutelare i propri interessi nel giudizio di separazione, con nota del 17 maggio 2013, inoltrata il 21 maggio 2013 e ricevuta il 23 successivo, egli ha chiesto all'Agenzia delle Entrate di esercitare il diritto di accesso con riferimento a documenti fiscali del coniuge e, in particolare, alle *“dichiarazioni dei redditi degli anni 2009, 2010 e 2011, contratti di locazione a terzi delle proprietà immobiliari dal 2009 alla data odierna, comunicazioni inviate da tutti gli operatori finanziari dell' Anagrafe tributaria – sezione Archivio dei rapporti finanziari – relative ai rapporti continuativi, alle operazioni di natura finanziaria ed ai rapporti di qualsiasi genere, riconducibili alla Sig.ra Bazzali anche in qualità di delegante o di delegata, dal 2009 alla data odierna”*, al fine di dimostrare in giudizio la capacità reddituale della moglie.

Decorsi trenta giorni dalla richiesta senza che l'Amministrazione desse riscontro alla richiesta, l'istante ha proposto ricorso al T.A.R. del Lazio avverso il diniego così implicitamente oppostogli.

Il T.A.R. adito ha accolto il ricorso richiamando la giurisprudenza che riconosce il diritto del coniuge, anche in pendenza del giudizio di separazione o divorzio, di accedere alla documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale del coniuge, al fine di difendere il proprio interesse giuridico, attuale e concreto, la cui necessità di tutela è reale ed effettiva e non semplicemente ipotizzata; inoltre, nel caso di specie, il T.A.R. ha ritenuto sussistente uno stretto nesso di pertinenza tra il

documento e la tutela dell'interesse, in quanto i documenti fiscali del coniuge risultavano “oggettivamente utili” al perseguimento del fine di tutela.

L'Agenzia delle Entrate, unitamente al Garante per la protezione dei dati personali, ha quindi impugnato tale sentenza sulla base dei motivi esposti nella narrativa in fatto.

2. Ciò premesso, l'appello va accolto nei limiti appresso precisati, e va respinto per il resto.

3. Innanzitutto, è certamente infondato il secondo motivo di appello, col quale si assume che le “comunicazioni” relative ai rapporti finanziari non costituirebbero documento ai sensi della normativa in materia di accesso.

Al contrario, gli atti in questione rientrano certamente nella nozione di documento amministrativo di cui all'art. 22 della legge 7 agosto 1990, nr. 241, trattandosi di atti utilizzabili dall'Amministrazione finanziaria per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, ancorché non formati da questa.

Infatti, è proprio l'art. 7 del d.P.R. 29 settembre 1973, nr. 605 (richiamato da parte appellante), a disciplinare compiutamente la forma, i contenuti e le modalità di trasmissione di dette “comunicazioni”, nonché la loro destinazione e i loro possibili impieghi da parte dell'Amministrazione (oltre alla loro conservazione e tenuta): di modo che non è possibile sostenere né che si tratti di atti interni privi di ogni rilevanza giuridica, né che si tratti di mere informazioni, rispetto alle quali sarebbe richiesta all'Amministrazione una non esigibile attività di elaborazione e/o estrapolazione.

4. Quanto al primo mezzo, col quale si chiama in causa la specifica normativa che disciplina la conservazione, la tenuta e l'uso delle “comunicazioni” riversate nell'Archivio dei rapporti finanziari, lo stesso si appalesa solo in parte fondato.

4.1. *In primis*, le deduzioni di parte appellante – a tutto voler concedere – concernono esclusivamente le comunicazioni inviate dagli operatori finanziari

all'Anagrafe tributaria, relative ai rapporti continuativi, alle operazioni di natura finanziaria ed ai rapporti di qualsiasi genere, mentre nulla viene eccepito per quanto attiene alle dichiarazioni dei redditi e ai contratti di locazione: di modo che sull'accesso ordinato quanto a tali ultimi atti deve intendersi formato il giudicato.

4.2. Al di là di ciò, la normativa a cui fanno riferimento le Amministrazioni odierne appellanti (art. 7 del d.P.R. nr. 605 del 1973, come modificato dal d.l. 4 luglio 2006, nr. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, nr. 248) ha previsto l'obbligo per ogni operatore finanziario di comunicazione, in un'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria, denominata Archivio dei rapporti finanziari, dell'esistenza e relativa natura dei rapporti finanziari intrattenuti con qualsiasi soggetto.

Tali norme però, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale a sostegno della pretesa sottrazione all'accesso delle comunicazioni in questione, non contemplano affatto che queste, una volta riversate nell'Archivio dei rapporti finanziari da parte delle banche e degli operatori finanziari, possano essere utilizzate “unicamente” dall'Amministrazione finanziaria e dalla Guardia di Finanza, limitandosi a precisare che si tratta di atti certamente utilizzabili da tali soggetti per l'azione di contrasto all'evasione fiscale, senza affrontare per nulla il tema della loro ostensibilità e dell'eventuale conflitto con il diritto alla riservatezza del soggetto cui gli atti afferiscono.

4.3. Sotto quest'ultimo profilo, occorre verificare secondo i comuni principi se l'Amministrazione delle finanze abbia ritenuto di sottrarre all'accesso le comunicazioni *de quibus* con specifico atto, come previsto dall'art. 24 comma 2, della citata legge nr. 241 del 1990.

Al riguardo, la disciplina di riferimento si rinviene nel d.m. 29 ottobre 1996, nr. 603 (recante “Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso in attuazione dell'art. 24, comma 2, della L. 7 agosto 1990, n. 241”), laddove

alcuna previsione si rinviene nel senso sostenuto dalle Amministrazioni odierne appellanti: e, anzi, i documenti per cui è causa appaiono riconducibili alla previsione dell'art. 5 di tale norma (lettera a) : “*documentazione finanziaria, economica, patrimoniale e tecnica di persone fisiche e giuridiche, gruppi, imprese e associazioni comunque acquisita ai fini dell'attività amministrativa*”), il quale precisa che, pur trattandosi di documenti sottratti all'accesso, va però garantita “*la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per la cura o la difesa degli interessi giuridicamente rilevanti propri di coloro che ne fanno motivata richiesta*”.

Tale ultima precisazione rinvia immediatamente alla previsione del comma 7 dell'art. 24 della legge nr. 241 del 1990 (“...*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. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*”), da cui emerge la necessità di effettuare un attento bilanciamento di interessi tra il diritto che si intende tutelare con la visione o l'accesso al documento amministrativo e il diritto alla riservatezza dei terzi.

4.4. In dottrina e giurisprudenza è ormai pacifico che, con la modifica della legge n. 241 del 1990, operata dalla legge 11 febbraio 2005, nr. 15, è stata codificata la prevalenza del diritto di accesso agli atti amministrativi e considerato recessivo l'interesse alla riservatezza dei terzi, quando l'accesso sia esercitato prospettando l'esigenza della difesa di un interesse giuridicamente rilevante.

L'equilibrio tra accesso e *privacy* è dato, dunque, dal combinato disposto degli artt. 59 e 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, nr. 196 (c.d. Codice della *privacy*) e delle norme di cui alla legge nr. 241 del 1990: la disciplina che ne deriva delinea tre livelli di protezione dei dati dei terzi, cui corrispondono tre gradi di intensità della situazione giuridica che il richiedente intende tutelare con la richiesta di accesso:

nel più elevato si richiede la necessità di una situazione di “pari rango” rispetto a quello dei dati richiesti; a livello inferiore si richiede la “stretta indispensabilità” e, infine, la “necessità”.

In tutti e tre i casi, quindi, l’istanza di accesso deve essere motivata in modo ben più rigoroso rispetto alla richiesta di documenti che attengono al solo richiedente: in particolare, si è osservato che, fuori dalle ipotesi di connessione evidente tra “diritto” all’accesso ad una certa documentazione ed esercizio proficuo del diritto di difesa, incombe sul richiedente l’accesso dimostrare la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi e ciò anche ricorrendo all’allegazione di elementi induttivi, ma testualmente espressi, univocamente connessi alla “conoscenza” necessaria alla linea difensiva e logicamente intellegibili in termini di consequenzialità rispetto alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2013, nr. 1568).

4.5. Nel caso di specie la cura e la tutela degli interessi economici e della serenità dell’assetto familiare, soprattutto nei riguardi dei figli minori delle parti in causa, prevale o quantomeno deve essere contemperata con il diritto alla riservatezza previsto dalla normativa vigente in materia di accesso a tali documenti “sensibili” del coniuge.

Va considerato dirimente, al riguardo, il fatto che nella specie la richiesta di accesso sia provenuta dal marito della controinteressata, e non da un *quisque de populo*, e che l’interesse dello stesso, attuale e concreto, alla cura dei propri interessi in giudizio si presentasse sicuramente qualificato: donde la condivisibilità, in via di principio, delle conclusioni del primo giudice laddove ha ritenuto meritevole di accoglimento l’istanza di accesso anche con riferimento alle comunicazioni suindicate.

5. Alla luce delle norme sopra richiamate, che autorizzano l’accesso agli atti *de quibus* nella sola forma della “visione”, la sentenza di primo grado va peraltro

riformata nella sola parte in cui autorizzava anche il rilascio di copia delle comunicazioni *ex art.* 7 comma 6, del d.P.R. nr. 605 del 1973.

Di conseguenza, l'appello va accolto solo limitatamente alla circoscrizione alla sola visione dell'accesso alle comunicazioni in questione, mentre va respinto per il resto.

6. Le spese vanno dichiarate irripetibili, attesa la mancata costituzione della parte appellata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e lo respinge per il resto e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, quanto alle comunicazioni inoltrate all'Archivio dei rapporti finanziari presso l'Anagrafe tributaria, ordina all'Amministrazione di consentire al ricorrente l'accesso nella sola forma della visione, fermo restando il rilascio di copia degli altri documenti oggetto dell'istanza di accesso.

Spese irripetibili.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/05/2014

IL SEGRETARIO

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