



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 la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 811 del 2008, proposto da: Marco Pessina, Mara Bonandrini, rappresentati e difesi dagli avv. Maria Giovanna Cattaneo, Enrico Melzani, con domicilio eletto presso T.A.R. Segreteria in Brescia, via Malta, 12;

contro

Comune di Almenno San Salvatore;

per l'annullamento

del diniego prot. 5709 in data 1.7.2008 sull'istanza di accesso agli atti del 30.4.2008 e successivo sollecito del 26.6.2008 e per la conseguente emissione dell'ordine di esibizione di cui all'art. 25 u.c. della Legge 7.8.1990 n. 241.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15/10/2008 il dott. Gianluca Morri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con nota in data 30.4.2008 i ricorrenti inoltravano, tramite il proprio difensore, istanza di accesso per acquisire copia della segnalazione pervenuta al Servizio Emergenza Infanzia 114 al fine di conoscere le generalità di chi inoltrava detta segnalazione da cui fu avviata una successiva indagine circa pretesi maltrattamenti, perpetrati in ambito familiare, nei confronti dei figli Elisa e Federico; indagine rivelatasi poi negativa.

Il competente Responsabile di Servizio del Comune di Almenno San Salvatore forniva tuttavia riscontro negativo a detta richiesta, evidenziando che il diritto alla riservatezza del terzo e la tutela del segreto d'ufficio dovevano considerarsi prevalenti rispetto al diritto all'accesso ai documenti amministrativi (in questo caso finalizzato alla tutela di interessi lesi da una segnalazione rivelatasi poi infondata).

Con l'odierno gravame i ricorrenti chiedono l'accertamento del proprio diritto all'accesso e l'emissione del conseguente ordine di esibizione di cui all'art. 25 ultimo comma della citata Legge n. 241 del 1990.

Il Comune di Almenno San Salvatore non si è costituito in giudizio ma ha prodotto relazione sui fatti di causa in ottemperanza all'ordinanza istruttoria 29.8.2008 n. 154.

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

1. Va esaminato, in primo luogo, il rapporto tra il diritto di accesso e il diritto alla riservatezza richiamato dall'Amministrazione comunale a sostegno del proprio diniego.

Il Collegio aderisce a quell'orientamento giurisprudenziale secondo cui il diritto alla riservatezza non può essere invocato quando la richiesta di accesso ha per oggetto, come nella presente fattispecie, il nome di coloro che hanno reso segnalazioni, denunce o rapporti informativi nell'ambito di un procedimento ispettivo (cfr., Cons. Stato Sez. V, 27.5.2008 n. 2511; Sez. VI, 23.10.2007 n. 5569; Sez. VI, 25.6.2007 n. 3601; Sez. VI, 12.4.2007, n. 1699; Sez. V, 22.6.1998 n. 923; Ad. Plen. 4.2.1997 n. 5).

In linea generale va premesso che il rapporto tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza è stato risolto direttamente dal legislatore grazie al vasto intervento riformatore operato dal Codice dei dati personali (D.Lgs. n. 196/2003), dalla Legge n. 15/2005 (recante la novella alla Legge n. 241/1990) e dal D.P.R. n. 184/2006, che hanno, nella sostanza ed in estrema sintesi, cristallizzato gli approdi cui era

giunta la giurisprudenza del Consiglio di Stato (in particolare Ad. Plen. n. 5 del 1997), avanzando in ogni caso la soglia di tutela dell'accesso.

In particolare l'art. 59, del Codice dati personali, fatta salva l'applicazione della disciplina derogatoria sancita dal successivo art. 60 per i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, ha demandato interamente alla Legge n. 241 del 1990 la regolamentazione del rapporto accesso-privacy anche per ciò che concerne i dati sensibili e giudiziari.

L'art. 24 della Legge n. 241 del 1990, nel testo novellato, al comma 7 recita 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. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in 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”.

Nel caso in esame i ricorrenti avanzano istanza di accesso al fine di conoscere le generalità di chi ha effettuato la segnalazione al Servizio Emergenza Infanzia 114; segnalazione da cui scaturì la successiva l'indagine da parte dei competenti uffici comunali. Non vengono quindi in rilievo dati sensibili o supersensibili di cui al menzionato art. 60.

Al riguardo va osservato, come già messo in luce dalla giurisprudenza amministrativa, che la denuncia o l'esposto, invero, non può considerarsi un fatto circoscritto al solo autore, all'Amministrazione competente al suo esame e all'apertura dell'eventuale procedimento, ma riguarda direttamente anche i soggetti “denunciati”, i quali ne risultano comunque incisi. Ciò vale a maggior ragione quando tali denunce hanno sviluppi così penetranti come quelli che hanno coinvolto, nel caso di specie, la sfera personale e familiare dei ricorrenti.

Nell'ordinamento delineato dalla L. n. 241/1990, ispirato ai principi della trasparenza, del diritto di difesa e della dialettica democratica, ogni soggetto deve, pertanto, poter conoscere con precisione i contenuti e gli autori di segnalazioni, esposti o denunce che, fondatamente o meno, possano costituire le basi per l'avvio di un procedimento ispettivo o sanzionatorio, non potendo la p.a. procedente opporre all'interessato esigenze di riservatezza.

La tolleranza verso denunce segrete e/o anonime è un valore estraneo al nostro ordinamento giuridico. Emblematico, in tal senso, è l'art. 111 Cost. che, nel sancire (come elemento essenziale del giusto processo) il diritto dell'accusato di interrogare o far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico,

inevitabilmente presuppone che l'accusato abbia anche il diritto di conoscere il nome dell'autore di tali dichiarazioni.

Tale sfavore verso le denunce e le dichiarazioni anonime emerge poi, a più riprese, dal codice di procedura penale: si pensi, ad esempio, all'art. 240 C.p.p. in forza del quale i documenti che contengono dichiarazioni anonime non possono essere acquisiti né in alcun modo utilizzati, salvo che costituiscano il corpo del reato o provengano comunque dall'imputato; all'art. 195, comma 7, C.p.p. che sancisce l'inutilizzabilità della testimonianza di chi si rifiuta o non è in grado di indicare la persona o la fonte da cui appreso la notizia dei fatti oggetto dell'esame; all'art. 203 C.p.p. che pure prevede l'inutilizzabilità delle informazioni rese dagli informatori alla polizia giudiziaria quando il nome di tali informatori non venga svelato.

Da questa cornice emerge chiaramente che al diritto alla riservatezza, pure costituzionalmente rilevante, non può certo riconoscersi ampiezza tale da includere il "diritto all'anonimato" di colui che rende una dichiarazione a carico di terzi nell'ambito di un procedimento ispettivo o sanzionatorio.

L'anonimato sulle denunce o sulle dichiarazioni accusatorie è, al contrario, come si è visto, guardato con particolare sospetto dall'ordinamento: da qui l'evanescenza e l'infondatezza di ogni tentativo volto a qualificare tale inesistente diritto all'anonimato come una prerogativa del diritto alla riservatezza.

2. Va ora esaminato il rapporto tra diritto di accesso e segreto professionale anch'esso richiamato dall'Amministrazione comunale a sostegno del proprio diniego.

In particolare l'Amministrazione evidenzia che, nel caso in esame, trova applicazione l'obbligo di segreto di cui dell'art. 1 della Legge n. 119/2001, secondo cui: "Gli assistenti sociali iscritti all'albo professionale istituito con legge 23 marzo 1993, n. 84, hanno l'obbligo del segreto professionale su quanto hanno conosciuto per ragione della loro professione esercitata sia in regime di lavoro dipendente, pubblico o privato, sia in regime di lavoro autonomo libero-professionale".

In linea di principio va affermato che il segreto professionale rientra nell'ambito delle ipotesi, previste dall'art. 24 della Legge n. 241/90, che prevalgono sul diritto all'accesso.

Questo non significa comunque che tutti gli atti formati o detenuti dal soggetto su cui incombe il segreto professionale siano automaticamente sottratti all'accesso, poiché si tratta di applicare una deroga, pur prevista dall'ordinamento, al principio generale, previsto dallo stesso ordinamento, dell'accessibilità a tutti gli atti

dell'Amministrazione. Trattandosi quindi di una deroga, essa va applicata secondo il principio di stretta interpretazione.

In alcuni casi è lo stesso ordinamento che delinea con chiarezza il rapporto tra accesso e segreto professionale.

Può, al riguardo, essere ricordato l'art. 2 del DPCM n. 200/1996 recante norme per la disciplina di categorie di documenti formati o comunque rientranti nell'ambito delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso. Il predetto art. 2 individua le categorie di documenti inaccessibili, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della Legge n. 241/90, in virtù del segreto professionale, al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti fra difensore e difeso. Per garantire dette esigenze vengono sottratti all'accesso i seguenti documenti: a) pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza; b) atti defensionali; c) corrispondenza inerente agli affari di cui ai punti a) e b). Come emerge chiaramente dalla norma, in questo caso l'ordinamento non si limita ad individuare i documenti sottratti all'accesso in forza del superiore segreto professionale, ma ne indica anche le concrete ragioni (salvaguardare la riservatezza nei rapporti fra difensore e difeso).

Nel caso in esame deve quindi essere verificato se all'istanza di accesso formulata dai ricorrenti può essere legittimamente opposto il segreto professionale che incombe sull'assistente sociale del Comune convenuto.

A giudizio del Collegio la risposta deve essere negativa.

Va, al riguardo, osservato:

- che la segnalazione di pretesi maltrattamenti in famiglia (recante il nominativo di colui che ha effettuato della segnalazione) non è pervenuta all'assistente sociale da un proprio informatore confidenziale, ma attraverso un servizio di pubblica utilità gestito da un ente terzo;
- che si tratta, pertanto, di un documento formatosi all'esterno dell'ambito di competenza propria dell'assistente sociale; documento detenuto dall'Amministrazione comunale in quanto ente preposto ai relativi controlli;
- che la circostanza secondo cui il documento contenente detta segnalazione sia pervenuto all'assistente sociale del Comune di Almenno San Salvatore riguarda un semplice aspetto dell'organizzazione interna del Comune stesso, in cui può esistere una partizione organizzativa (ad esempio l'area o settore servizi sociali) all'interno della quale l'assistente sociale costituisce una sotto articolazione operativa;

- che, di conseguenza, è il Comune che deve garantire il diritto d'accesso non potendosi trincerare dietro uno specifico segreto professionale che non può trovare applicazione nel caso in esame.

Il ricorso deve quindi essere accolto con annullamento del provvedimento impugnato ed emissione dell'ordine di esibizione di cui all'art. 25 ultimo comma della Legge n. 241/90.

Le spese di giudizio possono essere tuttavia compensate stante la complessità giuridica della vicenda.

P.Q.M.

il T.A.R. per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia – definitivamente pronunciando accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Ordina al Comune di Almenno San Salvatore di esibire, a favore dei ricorrenti, gli atti e i documenti indicati nell'istanza di accesso datata 30.4.2008.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 15/10/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Petruzzelli, Presidente

Mario Mosconi, Consigliere

Gianluca Morri, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/10/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO