

## Accesso agli atti: posso sapere dall'amministrazione chi mi ha denunciato?

Scritto da Carmelo Anzalone  
Martedì 22 Novembre 2011 16:16 -

---

N. 2641/2011 Reg. Prov. Coll. N. 2287 Reg. Ric. ANNO 2011 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta) ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2287 del 2011, proposto da:

G. G., rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Marino, Giovanni Laresca, con domicilio eletto presso G. S. in Catania, via

...*omissis*...

;

contro

Azienda Sanitaria Provinciale di Messina, rappresentata e difesa dagli avv. Clotilde Minasi, Giancarlo Niutta, con domicilio eletto presso L. I. in Catania, via

...*omissis*...

c/o Azienda Ospedaliera Cannizzaro;

per l'annullamento

dell'atto prot. n. 3865 del 26.5.2011, trasmesso con raccomandata ricevuta il 7.6.2011 presso il difensore e poi notificato al ricorrente personalmente il 14.6.2011, n. prot. 4358, recante conferma del diniego prot. n. 2937 del 26.4.2011, trasmesso con raccomandata ricevuta il 29.4.2011, opposto alla richiesta di accesso a documenti amministrativi di cui all'istanza del 4.4.2011, prot. n. 2236;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Messina;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2011 il dott. Rosalia Messina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO E DIRITTO

1. - L'odierno ricorrente, amministratore del condominio sito in Messina, via

## Accesso agli atti: posso sapere dall'amministrazione chi mi ha denunciato?

Scritto da Carmelo Anzalone

Martedì 22 Novembre 2011 16:16 -

---

*...omissis...*

, è stato invitato dal Dipartimento di prevenzione S. PRE. S.A.L. U.O.S. Controllo e Vigilanza di Messina, con nota n. 1550 datata 8.3.2011, a trasmettere la documentazione relativa all'affidamento di lavori, servizi e forniture; ciò a seguito di una segnalazione secondo la quale detto amministratore si sarebbe discostato dalle prescrizioni di cui all'art. 26 d. lgs. n. 81/2008 (in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro).

Parte ricorrente ha chiesto al predetto ente - ai sensi dell'art. 22 legge n. 241/1990 - il rilascio di copia dell'esposto-denuncia che aveva dato impulso al procedimento amministrativo inteso ad effettuare un controllo sulle irregolarità denunciate.

Con la nota del 26.4.2011, meglio indicata in epigrafe, l'odierno ricorrente riceveva una risposta negativa, fondata sulla tutela della riservatezza dei terzi; con raccomandata del 2.5.2011, tramite un legale di fiducia, l'interessato contestava il diniego e insisteva nella richiesta, notificando successivamente all'ASP di Messina un ricorso giurisdizionale col quale chiedeva l'annullamento dell'atto di diniego.

In data 7.6.2011 l'odierno ricorrente riceveva, presso lo studio del proprio legale, la comunicazione meglio indicata in epigrafe, datata 26.5.2011, che confermava il diniego fornendo più articolata motivazione sulle ragioni della asserita inaccessibilità dell'esposto-denuncia oggetto dell'istanza.

Il ricorrente non effettuava il deposito del su menzionato ricorso, già notificato, proponendo invece il ricorso in epigrafe e contestando tramite questo il secondo atto di diniego, avverso il quale deduceva le censure di violazione degli artt. 22 e 24 della legge n. 241/1990 e successive modificazioni, nonché eccesso di potere.

Costituitasi in resistenza, l'ASP di Messina eccepiva innanzitutto l'inammissibilità del ricorso per omessa tempestiva impugnazione del diniego del 4.4.2011, meglio indicato in epigrafe, sostenendo che il diniego oggi al vaglio del collegio avrebbe carattere meramente confermativo del più risalente provvedimento. In secondo luogo, l'Azienda resistente eccepiva l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva in capo al ricorrente, il quale - si sostiene - avrebbe dovuto agire in qualità di amministratore del condominio di via

*...omissis...*

, e dunque previa autorizzazione dell'assemblea condominiale, non già personalmente.

Nel merito, l'Azienda ha contestato le deduzioni avversarie invocando la necessità di assicurare la segretezza della fonte della denuncia e/o degli atti che hanno dato origine all'accertamento, richiamando l'art. 64/3 DPR n. 303/1956.

2. - A) Il collegio preliminarmente esamina le eccezioni di inammissibilità sollevate da parte resistente e le respinge entrambe per infondatezza.

Sotto il primo profilo (omessa impugnativa del primo diniego e natura confermativa di quello oggetto del ricorso in epigrafe), osserva il collegio che il diniego del 4.4.2011 si limita a una stringata comunicazione di impossibilità di "dare seguito a richieste di tal genere a tutela delle

## Accesso agli atti: posso sapere dall'amministrazione chi mi ha denunciato?

Scritto da Carmelo Anzalone

Martedì 22 Novembre 2011 16:16 -

---

riservatezza dei terzi", espressamente dichiarando la disponibilità a fornire "eventuali ulteriori chiarimenti"; mentre il secondo atto di diniego (successivo alle note depositate da parte ricorrente tramite il legale di fiducia), motivato con riferimento a specifici profili di fatto, richiama puntualmente le disposizioni applicate. Infatti, la nota del 26.5.2011 in primo luogo precisa che l'ufficio cui è stato presentato l'esposto oggetto di richiesta di accesso da parte dell'odierno ricorrente è "organo di vigilanza in materia di igiene e sicurezza sul lavoro e il personale operante all'interno dello stesso riveste la qualifica di U.P.G. (Ufficiale di Polizia giudiziaria)"; il provvedimento prosegue richiamando "quanto previsto dall'art. 64 del DPR n. 303/2006", ovvero il segreto professionale imposto agli ispettori del Lavoro, i quali, infatti, "devono mantenere il segreto sopra i processi di lavorazione e sulle notizie e documenti dei quali vengono a conoscenza per ragioni d'ufficio". Infine, l'amministrazione cita il decreto del Ministero del Lavoro 20.4.2006, art. 23, che, al comma terzo, stabilisce che "nel corso dell'ispezione, nonché nelle fasi successive, il personale ispettivo garantisce la segretezza della fonte della denuncia e/o degli atti che hanno dato origine all'accertamento".

Orbene, dal raffronto tra i due dinieghi si evince che il secondo non ha natura di mera conferma del primo, attesa l'esauritiva motivazione che esso contiene, laddove il primo era estremamente generico; sicché, anche in assenza di tempestiva impugnativa del precedente provvedimento, il ricorso in esame non è affetto da inammissibilità.

B) Quanto all'eccezione di difetto di legittimazione, è agevole osservare che parte ricorrente ha interesse a conoscere il contenuto dell'esposto per potere tutelare la propria onorabilità e correttezza, valori che attengono alla persona in quanto tale, complessivamente considerata, e non soltanto al professionista.

C) Con riguardo al merito, il collegio non ignora l'orientamento giurisprudenziale rigoroso che distingue fra riservatezza e anonimato, rilevando come l'ordinamento guardi con disfavore agli anonimi e non contempra un "diritto all'anonimato": cfr., in tema di diritto del datore di lavoro di accedere alla documentazione acquisita dagli ispettori del Lavoro nell'ambito della attività di controllo, T.A.R. Veneto - Venezia, sez. III, 12.1.2011, n. 31, secondo cui «l'accesso, qualora venga in rilievo per la cura o la difesa di propri interessi giuridici, deve prevalere rispetto all'esigenza di riservatezza del terzo, e tale indirizzo non appare scalfito dagli ultimi interventi normativi intervenuti in materia, atteso che, in seguito alla entrata in vigore delle modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241, apportate dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, risulta confermato dalla previsione dell'ultimo comma dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, 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". La preminenza del diritto di difesa sul diritto alla riservatezza comporta pertanto la disapplicazione delle norme regolamentari invocate dall'amministrazione resistente perché confliggenti con il citato art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241», ed ivi ulteriori citazioni di giurisprudenza; v. anche T.A.R. Lombardia - Brescia, sez. I, 29.10.2008, n. 1469, in tema di istanza di accesso avanzata al fine di conoscere le generalità di chi ha effettuato la segnalazione al Servizio Emergenza Infanzia 114, in cui, dopo avere delineato un quadro sul disfavore dell'ordinamento nei confronti degli anonimi, si afferma 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». La

## Accesso agli atti: posso sapere dall'amministrazione chi mi ha denunciato?

Scritto da Carmelo Anzalone

Martedì 22 Novembre 2011 16:16 -

---

sentenza del TAR Brescia esamina anche il rapporto fra diritto di accesso e segreto professionale (nel caso esaminato dal TAR lombardo era in questione il segreto cui sono tenuti, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 119/2001, gli assistenti sociali iscritti all'albo professionale istituito con legge n. 84/1993, i quali "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". Con riguardo a tale aspetto - presente anche nella controversia oggi al vaglio del collegio, con riferimento all'attività degli ispettori del Lavoro, tenuti al segreto sulla propria attività di controllo, come sottolineato dall'amministrazione - la pronuncia in esame afferma che non tutti gli atti formati o detenuti dal soggetto su cui incombe il segreto professionale sono 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".

D) Ad avviso del collegio, in fattispecie come quella oggetto della presente controversia, più che un'esigenza di riservatezza in sé va riconosciuto, in capo al denunciante, l'interesse a non essere esposti a ritorsioni da parte del denunciato, ritorsioni naturalmente soltanto ipotetiche, non essendovi la possibilità di stabilire anticipatamente se il denunciante adotterà o meno comportamenti vendicativi. Tuttavia, va osservato che le disposizioni richiamate dalla parte resistente sono ispirate a una ratio - di più ampia portata rispetto alla mera tutela della riservatezza - che è quella di incoraggiare i privati a denunciare situazioni di rischio per la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro. Insomma, accanto al generico disfavore nei confronti dell'anonimato, l'ordinamento ammette - al fine di combattere fenomeni che incidono su beni meritevoli di particolare e rafforzata tutela, quali la salute e la sicurezza dei lavoratori, ovvero, come nel caso esaminato dal TAR Brescia, il benessere psico-fisico dei minori - l'adozione di cautele intese a proteggere l'identità di chi segnala violazioni delle norme poste a presidio di detti beni. Tale finalità di incentivazione va senz'altro riconosciuta all'art. 64 del DPR n. 303/2006, di cui s'è prima richiamato il contenuto; finalità che risulterebbe frustrata, con conseguente vanificazione della norma, se l'accesso agli esposti, che gli ispettori dell'Ispettorato del lavoro hanno l'obbligo di mantenere segreti, fosse senz'altro e senza filtri consentito al denunciato che ne faccia richiesta.

Tuttavia, se è senz'altro meritevole di protezione l'interesse pubblico di cui s'è detto, al quale è connesso inscindibilmente l'interesse dei denunciati a non subire (ipotetiche) intimidazioni, è pure da tenere presente l'interesse, parimenti meritevole, tutelato dall'art. 24 della legge n. 241/1990, che, al comma settimo, recita: "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".

Il conflitto fra interessi di pari importanza deve, ad avviso del collegio, essere risolto in via giurisdizionale facendo equilibrata applicazione delle norme che li contemplano e li tutelano; sicché, in definitiva, ai fini di un adeguato temperamento, va privilegiata, in materia di accesso agli esposti e alle denunce di cui trattasi, l'adozione di soluzioni graduali, che lascino al prudente apprezzamento del giudice la valutazione, caso per caso, della necessità da parte dell'interessato di conoscere non soltanto il contenuto di tali atti - necessità sulla quale non

## Accesso agli atti: posso sapere dall'amministrazione chi mi ha denunciato?

Scritto da Carmelo Anzalone

Martedì 22 Novembre 2011 16:16 -

---

possono esservi dubbi - bensì anche il nominativo degli autori.

Tale specifico interesse può essere adeguatamente tutelato in un momento successivo alla conoscenza da parte del richiedente del contenuto del documento; ove l'esposto si dovesse rivelare diffamatorio, l'interesse dell'esponente ad evitare possibili ritorsioni cederà di fronte a quello del denunciato all'esperimento dei mezzi di tutela che l'ordinamento appresta nei confronti dei comportamenti lesivi dell'onorabilità. E' ovvio che per agire in difesa di questa occorre conoscere anche l'identità dell'esponente, ed allora, in applicazione dell'art. 24, comma settimo, su citato, dovrà consentirsi all'interessato un accesso "pieno", senza limitazione alcuna e cioè esteso all'identità dell'autore.

Alla luce dei principi su indicati, il collegio ritiene sufficiente, al momento, il rilascio al ricorrente da parte dell'ASP di Messina di copia dell'atto richiesto, con l'adozione di opportune cautele per non rendere noto il nominativo dell'esponente.

E) L'accoglimento nei suddetti limiti e la natura delle questioni sottoposte al vaglio del collegio inducono a disporre la compensazione delle spese, salva ovviamente l'applicazione dell'art. 13, comma 6

*bis*

, del DPR n. 115/2002 in ordine al rimborso del contributo unificato al ricorrente vittorioso, a prescindere dalla compensazione delle spese e dalla espressa statuizione del decidente.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia - sezione staccata di Catania (Sezione Quarta) - definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei limiti precisati in parte motiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Cosimo Di Paola

L'ESTENSORE

Rosalia Messina

IL PRIMO REFERENDARIO

## **Accesso agli atti: posso sapere dall'amministrazione chi mi ha denunciato?**

Scritto da Carmelo Anzalone

Martedì 22 Novembre 2011 16:16 -

---

Dauno Trebastoni

Depositata in Segreteria il 7 novembre 2011

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