

Publicato il 23/10/2019

N. 01821/2019 REG.PROV.COLL.
N. 01101/2019 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 della Campania
sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1101 del 2019, proposto dalla sig.ra -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Vito Vertone, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Irina Iannone, in Salerno, alla Via Cristoforo Capone n. 47;

contro

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Lucia Fiorillo e Rosa Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento

del diritto di prendere visione ed estrarre copia della denuncia a seguito della quale l'-OMISSIS-, Unità Operativa Veterinaria n. 4, in data 8.04.2019, ha effettuato un accesso ispettivo presso l'abitazione della ricorrente, con conseguente ordine di esibizione della suddetta documentazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di-OMISSIS-

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2019 la dott.ssa Roberta Mazzulla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso tempestivamente notificato e depositato, la sig.ra - OMISSIS-, proprietaria di un cane identificato con il microchip n. 968000003549006, ha contestato la legittimità del silenzio serbato dall'- OMISSIS- in merito all'istanza di accesso agli atti dalla stessa presentata a mezzo pec del 18.05.2019, finalizzata a prendere visione ed estrarre copia della "denuncia presentata da terze persone" a seguito della quale, personale dell'Unità Operativa Veterinaria n. 4 della predetta Azienda ha effettuato, senza preavviso, una verifica ispettiva presso la sua abitazione, sita in-OMISSIS- al fine di accertare le condizioni di detenzione del suddetto animale.

2. A sostegno del gravame, parte ricorrente, dopo aver premesso gli esiti ampiamente negativi dell'ispezione sanitaria sopra indicata (*"su autorizzazione della proprietaria si ispeziona il balcone della cucina che risulta pulito. Si precisa che il controllo odierno è stato effettuato senza preavviso"* cfr. verbale di sopralluogo), ha evidenziato il proprio diritto ad avere accesso alla "denuncia" in questione, allo scopo di verificarne il carattere calunnioso e diffamante, onde tutelare i propri interessi innanzi alla competente Autorità giudiziaria civile e penale.

Da qui il preteso carattere illegittimo del contegno inerte tenuto dall'Azienda Sanitaria, in quanto violativo degli artt. 22 e ss. l. n. 241/90 oltre che dei principi costituzionali in tema di diritto di difesa (art. 24 Cost.), trasparenza ed imparzialità dell'*agere* pubblico (art. 97 Cost.).

3. L'A.L.S. di Salerno, costituitasi in giudizio, ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ostensivo, a detta dell'amministrazione pienamente soddisfatto dalla consegna del verbale ispettivo n. 1302798 dell'8.04.2019, nonché per mancata notifica del ricorso nei confronti della controinteressata, sig.ra -OMISSIS-

4. Nel merito, il ricorso sarebbe infondato stante la genericità dell'istanza di accesso, laddove il riferimento alla "*denuncia presentata da terze persone*" non avrebbe consentito di comprendere l'oggetto della pretesa ostensiva, così impedendo la tempestiva evasione dell'istanza. La domanda della ricorrente sarebbe, comunque, condizionata al preventivo assenso della controinteressata, richiesto dall'Azienda con nota del 3.10.2019, con conseguente pretesa cessazione della materia del contendere.

5. Il ricorso è fondato.

6. Priva di pregio, risulta, innanzitutto, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica nei confronti della sig.ra -OMISSIS-, autrice della richiesta di visita ispettiva effettuata, in data 8.04.2019, presso l'abitazione della ricorrente.

7. Innanzitutto, già dal punto di vista formale, il nominativo della sig.ra -OMISSIS- non risulta in alcun modo indicato - men che meno quale soggetto istante/denunciante/richiedente - nel corpo del verbale di sopralluogo nr. 1302798, consegnato in copia alla ricorrente all'esito della visita sopra indicata.

7.1 Non si vede, quindi, come la ricorrente potesse avere contezza - al di là dei meri sospetti derivanti dai pregressi rapporti non idilliaci tra le parti - dell'identità del soggetto ad impulso del quale l'A.S.L. ha deciso di effettuare l'accesso presso la sua abitazione, così da coinvolgerlo nell'ambito del presente giudizio, ai sensi dell'art. 116 c.p.a.

8. In ogni caso, quand'anche siffatto nominativo fosse stato inserito dal verbale de quo, l'odierno ricorso sarebbe stato, comunque, ammissibile

stante la mancanza di una sostanziale posizione di controinteresse in capo alla sig.ra -OMISSIS-

8.1 Ed invero, in tema di accesso ai documenti amministrativi, per "*controinteressati*", si intendono "*tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza*" (art. 22, comma 1, lett. c) l. n. 241/90).

9. Nel caso di specie, l'istanza ostensiva ha ad oggetto il documento – definito attecnicamente "denuncia presentata da terze persone" - che ha compulsato l'-OMISSIS- ad effettuare, peraltro senza alcun preavviso, l'ispezione igienico-sanitaria presso l'abitazione della ricorrente ove dimora l'animale "attenzionato".

9.1 Orbene, secondo un costante orientamento della giurisprudenza amministrativa pienamente condiviso dal Collegio, tutte le volte in cui l'Autorità amministrativa viene stimolata da soggetti privati ad effettuare visite ispettive/sopralluoghi tendenti all'accertamento di eventuali condotte illegittime/illecite, il denunciante/segnalante/richiedente/esponente non è titolare - tranne che in ipotesi particolari, connesse alla "debolezza" della relativa posizione (si pensi, ad esempio, alla posizione del lavoratore nei confronti del datore di lavoro; cfr. in tal senso Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2014, n. 5779) - di alcun diritto alla riservatezza circa la propria identità e il contenuto della propria denuncia/segnalazione/richiesta/esposto.

9.2 Ciò in quanto, innanzitutto, l'attività *lato sensu* di "segnalazione" di eventuali comportamenti illeciti/illegittimi non può assumere connotati delatori, sicché deve rimanere esposta alla conoscibilità da parte del soggetto che dimostri di averne interesse

9.3 Inoltre, siffatta attività di "segnalazione", costituendo parte integrante del procedimento amministrativo ispettivo/accertativo conseguentemente avviato dall'amministrazione è, per ciò stesso, soggetta al regime

dell'accesso ai documenti di cui agli artt. 22 e ss. l. n. 241/90, inteso quale principio generale al fine di favorire la partecipazione all'attività amministrativa ed assicurarne l'imparzialità e la trasparenza (cfr. T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 07/06/2019, n. 510 T.A.R. Firenze, sez. I, 3 luglio 2017, n. 898; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 12 luglio 2016, n. 980; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 1 giugno 2011, n. 4989; Cons. Stato, sez. V, 19 maggio 2009, n. 3081).

9.4 E' stato, infatti, più volte affermato che: *“In materia di accesso agli atti della p.a., l'esposto, una volta pervenuto nella sfera di conoscenza dell'Amministrazione, costituisce un documento che assume rilievo procedimentale alla stregua di un presupposto di un'attività ispettiva o di un intervento in autotutela, e di conseguenza il denunciante perde consapevolmente e scientemente il controllo e la disponibilità sulla propria segnalazione: quest'ultima, infatti, uscita dalla sfera volitiva del suo autore diventa un elemento del procedimento amministrativo, come tale nella disponibilità dell'amministrazione; la sua divulgazione, pertanto, non è preclusa da esigenze di tutela della riservatezza, anche nell'ipotesi in cui, in concreto, l'esposto non abbia dato luogo ad un'attività ispettiva non essendo questo rilevante, giacché a rilevare è che l'esposto possiede questa attitudine in potenza e quello che è rilevante è l'essere pervenuto nella sfera di conoscenza dell'amministrazione”* (così T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 07/12/2018, n. 476).

10. Il ricorso in esame, notificato alla sola Amministrazione Sanitaria, è dunque, pienamente ammissibile, stante l'assenza di qualsivoglia diritto alla riservatezza in capo alla segnalante sig.ra -OMISSIS-che, per ciò stesso, non può ritenersi “controinteressata” (cfr. Consiglio di Stato sez. III, 17/07/2019, n. 5018).

11. Quanto poi all'ulteriore eccezione di “inammissibilità” del ricorso per carenza di interesse ostensivo in capo alla sig.ra -OMISSIS- - a detta l'amministrazione pienamente soddisfatto dalla consegna del verbale

ispettivo n. 1302798 dell'8.04.2019 - trattasi a ben vedere, non già di una questione di rito, inerente la verifica delle condizioni dell'azione giurisdizionale, quanto piuttosto di merito.

12. Orbene tale pretesa ostensiva, a differenza di quanto affermato dall'A.S.L., è pienamente fondata e niente affatto soddisfatta, avuto riguardo al peculiare interesse alla stessa sotteso, dalla consegna del verbale sopra indicato.

13. Ed infatti, l'odierna ricorrente, avendo subito un accesso presso l'abitazione ove risiede, funzionale alla verifica dello stato di detenzione del suo animale e dell'ambiente che lo ospita, è certamente titolare, giusta il disposto di cui all'art. 22 comma 1, lett. b) l. n. 241/90, di *"un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*, nella specie corrispondente a quella *"denuncia presentata da terze persone"* che ha compulsato l'amministrazione sanitaria ad esercitare il potere ispettivo in questione.

14. Siffatto interesse ostensivo, oltre ad essere, ad avviso del Collegio, *in re ipsa*, ossia insito nella stessa sottoposizione all'ispezione dell'A.S.L., è stato chiaramente esplicitato dalla ricorrente la quale ha chiarito di voler prendere visione ed estrarre copia dell'atto che ha stimolato siffatta ispezione al fine di vagliarne l'eventuale natura calunniosa e diffamante, onde tutelare la propria sfera giuridica.

15. Trattasi del legittimo esercizio del diritto di accesso cd. difensivo di cui all'art. 24, comma 7 l. n. 241/90, in forza del quale *"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"* e ciò a prescindere dalla pendenza di un procedimento giudiziario funzionale alla tutela degli interessi giuridici in evidenza ovvero dalla fondatezza delle relative pretese.

16. Quanto sopra trova conforto in quel costante orientamento giurisprudenziale secondo cui: *“L’interesse attuale che presiede alla richiesta di accesso non corrisponde necessariamente all’interesse ad agire in giudizio per la tutela immediata della posizione sottostante la richiesta. Il diritto di accesso non è inscindibilmente collegato alla difesa in giudizio della situazione sottostante, ma ha una valenza autonoma non dipendente dalla sorte della lite per la quale o in vista della quale è esercitato. Il principio dell’autonomia della tutela del diritto di accesso rispetto alla situazione giuridica sottostante comporta che la richiesta ostensiva è da ritenersi esperibile anche laddove sia decorso il termine utile per l’impugnazione dell’atto ritenuto lesivo, considerato che l’intento conoscitivo e difensivo non implica necessariamente il proposito di produrre un ricorso per l’annullamento dell’atto, ben potendo azionarsi altri rimedi anche giustiziali, a tutela delle proprie posizioni soggettive vulnerate, ivi incluse eventuali azioni di risarcimento del danno oppure la costituzione di parte civile nel caso di procedimenti penali”* (così T.A.R. Campania. Napoli, sez. VI, 01/03/2017, n. 1183).

Ed ancora: *“Il privato che subisce un procedimento di controllo vanta un interesse qualificato a conoscere tutti i documenti utilizzati per l’esercizio del potere, inclusi, di regola, gli esposti e le denunce che hanno attivato l’azione dell’autorità”* (così T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 02/02/2018, n.297).

17. Da quanto sopra discende l’illegittimità del contegno inerte tenuto a fronte dell’istanza di accesso formulata dalla ricorrente, il cui tenore si appalesa tutt’altro che generico, avendo quest’ultima sostanzialmente esplicitato l’interesse a prendere visione ed estrarre copia del documento – attecnicamente definito “denuncia presentata da terze persone” - che ha compulsato l’esercizio del potere ispettivo da parte dell’-OMISSIS- la quale era nelle condizioni di ben comprendere, fin da subito, l’oggetto di siffatta istanza.

18. Un contegno inerte non può, certo, ritenersi “superato” dall’intervenuta notifica dell’istanza avanzata dalla sig.ra -OMISSIS- in favore della “denunciante”, sig.ra -OMISSIS-

18.1 Ciò, in considerazione non soltanto della tardività di siffatta comunicazione, risalente al 3.10.2019, rispetto al termine di 30 giorni fissato ex lege per l’esercizio del diritto di accesso (art. 25, comma 4, l. n. 241/90), ma anche e soprattutto della mancanza di qualsivoglia posizione di controinteresse in capo alla sig.ra -OMISSIS-che, per ciò stesso, non potrebbe muovere alcuna legittima obiezione ostativa all’ostensione.

19. In conclusione, il ricorso è fondato, con conseguente accertamento del diritto della ricorrente a prendere visione ed estrarre copia della richiesta di sopralluogo, avanzata dalla sig.ra -OMISSIS-, che ha occasionato la visita ispettiva di cui al verbale n. 1302798 del 8.04.2019, eseguita dal personale dell’Unità Operativa Veterinaria n. 4 dell’-OMISSIS- presso l’abitazione sita in -OMISSIS-. Per l’effetto, va ordinato all’-OMISSIS- di esibire il documento richiesto dalla ricorrente, anche mediante estrazione di copia e salva la corresponsione del costo di riproduzione, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione e/o notificazione, se anteriore, della presente sentenza.

20. Le spese seguono la soccombenza, con condanna dell’amministrazione in favore dell’Erario, essendo stata la ricorrente ammessa al gratuito patrocinio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda) - definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto:

- accerta e dichiara il diritto della ricorrente a prendere visione ed estrarre copia della richiesta di sopralluogo, avanzata dalla sig.ra -OMISSIS-, che ha occasionato la visita ispettiva di cui al verbale n. 1302798 del 8.04.2019, eseguita dal personale dell’Unità Operativa Veterinaria n. 4 dell’-OMISSIS- presso l’abitazione sita in -OMISSIS-;

- ordina all'-OMISSIS- di esibire il documento richiesto dalla ricorrente, anche mediante estrazione di copia e salva la corresponsione del costo di riproduzione, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione e/o notificazione, se anteriore, della presente sentenza;

- liquida, ai sensi degli artt. 82 e ss. D.P.R. n. 115/2002, in favore dell'avv. Antonio Vito Vertone la somma di € 1.500,00, oltre accessori se dovuti, a titolo di compensi professionali.

- condanna l'-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante p.t., al pagamento delle spese di lite in favore dello Stato, liquidate in complessivi euro 1.500,00 oltre accessori come per legge.

Manda alla segreteria di curare i relativi adempimenti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità di parte ricorrente nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificarla nonché degli elementi identificativi di tutti gli altri soggetti, persone fisiche e giuridiche, citate nella presente sentenza.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Paolo Severini, Consigliere

Roberta Mazzulla, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Mazzulla

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.