

Publicato il 08/02/2022

N. 00136/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00813/2021 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 per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 813 del 2021, proposto da Carlo Spongano, rappresentato e difeso dall'avvocato Irene Bonadia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex art.25 c.p.a. eletto presso il suo studio in Bologna, via Elio Bernardi 8/12;

***contro***

Comune di Bologna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Trentini, Nadia Zanoni e Antonio Carastro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex art.25 c.p.a. eletto presso la sede in Bologna, piazza Maggiore,6;

Regione Emilia Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Argnani, dell'Avvocatura regionale, con domicilio fisico eletto nella sede dell'ufficio in Bologna, Viale Aldo Moro n. 52 e domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

Ufficio del Difensore Civico Regionale Presso L'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

- del Provvedimento del Difensore Civico presso l'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, privo di data, conosciuto mediante ricevimento all'indirizzo pec dell'avv. Irene Bonadia in data 17.09.2021, recante ad oggetto “Richiesta di riesame avverso il parziale diniego di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'art. 25, co. 4 l. n. 241/1990 (fasc. 224/2021/SA)”, nella parte in cui il Difensore Civico, pronunciandosi sull'istanza di riesame del diniego di accesso presentata dal signor Spongano in data 31.08.2021, ha respinto l'istanza “nella parte in cui richiede l'ostensione da parte della Polizia Municipale del nominativo del segnalante, per i motivi sopra esposti”;

- del Provvedimento di parziale diniego di accesso agli atti adottato dal Comune di Bologna, Corpo di Polizia Municipale, con nota PGN capofila 307621/2021 del 10.08.2021 sull'istanza di accesso presentata in data 19.07.2021 dal signor Spongano, nella parte in cui “Con riguardo altresì alla rinnovata richiesta di accesso al nominativo degli autori delle segnalazioni, facendo riferimento tra le altre cose alla recente sentenza del Consiglio di Stato sez. III 1/03/2021 n. 1717 e ai principi espressi dalla stessa, si conferma il diniego”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o conseguente ivi compresa la comunicazione via pec di risposta all'accesso agli atti adottata dal Corpo di Polizia Municipale del Comune di Bologna con nota P.G. 273065/2021 del 06.07.2021, sull'istanza di accesso presentata in data 04.06.2021

l'accertamento

del diritto del signor Spongano di prendere visione ed estrarre copia degli

atti e documenti ed informazioni indicati nell'istanza di accesso del 04.06.2021, nonché del 19.07.2021 e nell'istanza di riesame presentata al Difensore Civico in data 31.08.2021

e la condanna

del Comune di Bologna a consentire l'accesso del Signor Spongano a tutti gli atti, documenti ed informazioni indicati nell'istanza di accesso del 04.06.2021, nonché del 19.07.2021 e nell'istanza di riesame presentata al Difensore Civico in data 31.08.2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bologna e della Regione Emilia Romagna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2022 la dott.ssa Ines Simona Immacolata Pisano e uditi per le parti i difensori Alessia Pascuini, Antonio Carastro, Stefano Argnani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Esponde il Sig. Spongano è un artista di strada da tempo oggetto di continue e costanti segnalazioni da parte di ignoti alla Polizia Municipale di Bologna, a causa del livello di onde sonore prodotte dal sassofono durante le sue esibizioni, alle quali seguono incessanti controlli della Polizia locale che arrecano un grave pregiudizio all'attività del medesimo, nonché alla sua salute psico-fisica.

Data tale premessa, impugna i provvedimenti in epigrafe, con i quali sarebbe stato illegittimamente violato il proprio diritto di accesso agli atti amministrativi, di cui agli artt.22 ss. Della l. 8 agosto 1990, n.241, al fine di *“ottenere visione ed estrarre copia di ogni segnalazione e dei verbali di intervento redatti*

*a seguito delle segnalazioni?*” nei confronti del ricorrente, *“al fine di individuare anche la persona autrice delle predette segnalazioni”*, avendo l’amministrazione pervicacemente negato l’accesso ai nominativi degli autori delle segnalazioni

Il Comune di Bologna si è costituito con articolata memoria e nell’odierna camera di consiglio il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso non merita accoglimento.

Oggetto del presente ricorso è la pretesa di parte ricorrente di ottenere la condanna del Comune di Bologna a consentire l’accesso del ricorrente a tutti gli atti, documenti ed informazioni indicati nelle istanze in date 4 giugno 2021 e 19 luglio 2021 e nell’istanza di riesame presentata al Difensore Civico in data 31 agosto 2021.

La pretesa non è fondata.

Ed invero, quanto alla richiesta di poter ottenere le generalità dei segnalanti il Collegio ritiene imprescindibile evidenziare il differente regime giuridico che l’ordinamento ha previsto per l’accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli artt.22 e ss. della legge 8 agosto 1990,n.241 rispetto a quello previsto per l’accesso ai dati personali, disciplinato dall’art.15 del GDPR (Regolamento Europeo in materia di trattamento dei dati personali, Reg. (CE) 27/04/2016, n. 2016/679/UE), consentito esclusivamente al soggetto al quale i dati si riferiscono, oltre che ai suoi eredi per ragioni familiari meritevoli di protezione.

Il nominativo dell’autore di una segnalazione, infatti, a rigore non costituisce un “atto amministrativo” ma , secondo la definizione contenuta nell’art.4, comma 1 lett.1) del GDPR un “dato personale”, che trova protezione giuridica di rango costituzionale nell’art.8 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (c.d. Carta di Nizza ), ratificata in Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130, secondo cui *“ognuno ha diritto alla protezione*

*dei dati personali che lo riguardano”, dati che devono essere trattati “secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge”.*

Va al riguardo specificato che i dati personali sono suscettibili di trattamento - nozione nella quale è inclusa, come oggi specificato nell’art.2 ter del D.lgs.101/2018, anche la “*comunicazione a soggetti diversi dall’interessato*”- esclusivamente negli stretti limiti previsti dal D.Lgs. 30/06/2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, come oggi modificato dall’art.2 ter del D.lgs.101/18).

Ben diversa, come è noto, la disciplina dell’accesso agli “atti amministrativi”, prevista dagli artt.22 ss. della legge n.241/90 che può essere consentito, ricorrendone i presupposti, a chi vi abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso.

Con riferimento, dunque, all’istanza di accesso ad una “segnalazione”, va distinta l’accessibilità al documento in quanto tale rispetto all’accessibilità ai dati personali eventualmente nella stessa contenuti che, atteso il rango costituzionale della protezione agli stessi concesso dall’ordinamento, non può che trovare la propria disciplina nella specifica disciplina predisposta a livello europeo e nella legge nazionale .

In particolare, ritiene il Collegio che malgrado l’art.22 comma 7 della legge n.241/90 - nel prevedere 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*”- non contempra il contemperamento delle esigenze dell’accesso con quelle della protezione dei dati personali c.d.

“semplici”, ma esclusivamente di quelli che un tempo erano definiti “*dati sensibili*” (stabilendo che “*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'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*”) e ora l'art.9 del GDPR include nell'ambito del “*trattamento di categorie particolari di dati personali*”, trattandosi di disposizione emanata in data antecedente all'emanazione del GDPR, direttamente applicabile negli Stati membri, la norma vada comunque interpretata nel rispetto del principio di liceità del trattamento di cui allo stesso art.6 comma 1 del GDPR , secondo cui:

*1. Il trattamento è lecito solo se e nella misura in cui ricorre almeno una delle seguenti condizioni:*

- a) l'interessato ha espresso il consenso al trattamento dei propri dati personali per una o più specifiche finalità;*
- b) il trattamento è necessario all'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte o all'esecuzione di misure precontrattuali adottate su richiesta dello stesso;*
- c) il trattamento è necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento;*
- d) il trattamento è necessario per la salvaguardia degli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica;*
- e) il trattamento è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento;*
- f) il trattamento è necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali, in particolare se l'interessato è un minore.*

*La lettera f) del primo comma non si applica al trattamento di dati effettuato dalle autorità pubbliche nell'esecuzione dei loro compiti.*

Ne deriva che nel caso di specie - al netto di quale orientamento giurisprudenziale si voglia seguire circa l'accessibilità o meno della segnalazione in sé e per sé considerata come atto amministrativo (in senso contrario, cfr. Consiglio di Stato, n.1717/2021), considerato che nel caso specifico il Difensore civico ha comunque ritenuto ostensibile l'atto seppur con oscuramento delle generalità del segnalante – l'istanza di accesso al dato personale del segnalante da parte del ricorrente non trova fondamento né nell'art.15 del GDPR, né nella legge n.241/90, considerato che non sussistono i presupposti di cui al citato art.6 GDPR.

In particolare, nel caso in esame, la “necessità” di avere accesso al nominativo del segnalante non si giustifica nella rappresentata esigenza di esperire eventuali azioni giudiziarie nei confronti del/dei soggetto/i ritenuti responsabili di aver intrapreso, nella sostanza, azioni finalizzate esclusivamente a molestare l'odierno ricorrente.

Ciò, per la considerazione, condivisa nella richiamata sentenza del CdS n.1717/2021, che gli interventi e i conseguenti verbali redatti nei confronti dell'esponente costituiscono il frutto dell'esercizio dell'attività della Polizia Municipale - che, ove ritenuta illegittima o addirittura illegale ben potrebbe essere oggetto di tutela nelle debite sedi- rispetto ai quali la “segnalazione” costituisce atto di mero impulso, rispetto alla quale è del tutto irrilevante il nominativo del segnalante.

Del resto, qualora a seguito della denuncia proposta dal ricorrente, a seguito delle indagini espletate, l'Autorità Giudiziaria dovesse riscontrare fattispecie penalmente perseguibili attribuibili a soggetti individuati, sarebbe doveroso all'esito del procedimento formulare un'imputazione dandone avviso alla parte offesa.

Analogamente è a dirsi per la tutela del risarcimento del danno in sede civile, atteso che le conseguenze lamentate dal ricorrente sarebbero

eventualmente da iscriversi non alle segnalazioni (di per sé stesse causalmente irrilevanti) quanto agli asseriti ripetuti (ed a suo dire ingiustificati) controlli ai quali il ricorrente sarebbe stato sottoposto.

A maggior ragione, il diniego dell'ostensione del nominativo del segnalante risulta giustificato qualora *“la conoscenza dell'autore o degli autori dell'esposto non assume rilievo a fini difensivi, ma costituisce la mera soddisfazione di una curiosità, con pericolo di future ritorsioni?”* (Cds, 01717/2021REG del 3 marzo 2021).

Peraltro, la giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere che il diritto di accesso agli atti sia comunque garantito dall'eventuale oscuramento dei dati personali di terzi per esigenze di protezione degli stessi (T.A.R. Liguria Genova Sez. I, 18/03/2019, n. 233; Cons. Stato Sez. III, 16/07/2018, n. 4312; T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. I, 07/03/2018, n. 211)

Quanto al diniego di accesso “a tutte le segnalazioni”, analogamente ritiene il Collegio che le istanze del ricorrente, così come formulate, non possano trovare accoglimento, mirando in realtà le stesse non all'accesso a ben precisi atti, bensì genericamente a conoscere se sussistano ulteriori segnalazioni, circostanza che l'amministrazione comunale, con dichiarazione fidefaciente, ha negato.

In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

Per le suindicate ragioni, in considerazione della manifesta infondatezza del ricorso, il Collegio conferma il provvedimento provvisorio di diniego di ammissione al patrocinio a spese dello Stato pronunciato provvisoriamente dalla Commissione ex art.14 all.2 c.p.a.

Condanna parte ricorrente alle spese di lite, che vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione

Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Conferma il provvedimento di diniego di ammissione al patrocinio a spese dello Stato e condanna parte ricorrente alle spese di lite, che liquida in euro 2.000,00 (duemila) oltre accessori.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Ines Simona Immacolata Pisano**

**IL PRESIDENTE**

**Giancarlo Mozzarelli**

**IL SEGRETARIO**