

L'accesso al <<nome>> del segnalante agli esposti alla PA

Un caso emblematico e irrisolto di tensione tra le opposte esigenze dell'accesso difensivo e della tutela dei dati personali.

di Paolo Negrini

Posso sapere chi ha fatto l'esposto nei miei confronti?

Questa è certamente la **domanda** che si pone chi si vede sottoposto ad una **attività di controllo** effettuata dalla PM a seguito di una **segnalazione** partita da un vicino di casa, un condomino, un cliente dell'attività produttiva, un dipendente dell'azienda, ecc...

L' **interesse all'accesso all'esposto**, e segnatamente al **nome dell'esponente**, si pone **in contrasto** con il **diritto alla privacy** di chi ha fatto partire il controllo e che può temere anche la **ritorsione**.

Vince la trasparenza e l'accesso totale? Oppure prevale l'onnipresente privacy e l'anonimato? O forse c'è un bilanciamento o una linea di confine?

Una questione di larga diffusione purtroppo incerta

Si tratta, come noto, di una fattispecie di **larga diffusione nella pratica**.

Il cittadino o l'azienda si pone la domanda e la pone alla PM/PA che, a sua volta, cerca conforto, **senza purtroppo trovare certezze**, nella **giurisprudenza**.

Perché la giurisprudenza **non ha ancora trovato in merito soluzioni consolidate**.

Tant'è che si fronteggiano **due orientamenti confliggenti** ¹.

Accesso e privacy: due diritti separati in casa

Il punto è che il **vero nodo dell'accesso è la privacy**.

Due diritti <<**separati in casa**>> - espressione che descrive in modo assai efficace il rapporto intercorrente tra i due istituti - la cui <<**convivenza**>> è talora estremamente delicata e problematica².

Istituti con il **medesimo ambito di applicazione** ma che costituiscono, allo stesso tempo, **l'uno il limite dell'altro**.

E, per l'appunto, l'**accesso al nome del segnalante** è una delle fattispecie **più emblematiche** di questo **controverso rapporto tra i due valori, forse irrisolvibile in astratto**.

Un caso ove i **nodi vengono al pettine** che più fa emergere la **tensione** fra le due opposte esigenze investendo la questione dei **limiti al cd accesso difensivo**.

Tabella ricognitiva delle pronunce giurisprudenziali

Orientamento favorevole	
CDS, Sez. IV, 01.03.2022, n. 1450 CDS, Sez. V, 28.09.2012, n. 5132 CDS, Sez. V, 19.05.2009, n. 3081	TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 03.08.2017 n. 584 TAR Toscana, Sez. I, 03.07.2017, n. 898 TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 12.07.2016, n. 980 TAR Campania, Napoli, Sez. VI, 04.02.2016, n. 639 TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 11.02.2016, n. 396 TAR Lazio, Roma, Sez. II, 10.09.2015, n. 11188 TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 20.11.2014, n. 1251 TAR Veneto, Venezia, Sez. III, 03.02.2012, n. 116

Contrario	
CDS, Sez. III, 01.03.2021, n. 1717 CDS, Sez. VI, 24.11.2014, n. 5779 CDS, Sez. VI, 28.09.2012, n. 5153	TAR Emilia Romagna, Sez. II, 31.01.2024, n. 70 TAR Emilia Romagna, Sez. I, 28.11.2022, n. 952 TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 21.04.2022, n. 902 TAR Emilia Romagna, Sez. II, 08.02.2022, n. 136 TAR Piemonte, Sez. I, 19.10.2021, n. 918 TAR Umbria, Sez. I, 16.09.2020, n. 413 Tar Emilia Romagna, Sez. II, 17.10.2018, n. 772 TAR Lazio, Roma, Sez. I quater, 04.02.2016, n. 1657 TAR Veneto, Venezia, Sez. III, 20.03.2015, n. 321 TAR Piemonte, Torino, Sez. II, 10.05.2012, n. 537

Orientamento favorevole: gli argomenti pro trasparenza

L'orientamento giurisprudenziale favorevole fa leva variamente sui seguenti aspetti:

- il diritto alla riservatezza **non include il diritto all'anonimato** in quanto l'**ordinamento non attribuisce valore giuridico positivo** all'anonimato (CDS 5132/2012) e **non tollera denunce segrete** (CDS 3081/2009; TAR Toscana 898/2017; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 980/2016; TAR Campania 639/2016; TAR Lazio 11188/2015) [per cui, in sostanza, **non esiste un diritto all'anonimato e un diritto all'oblio sul nome**]
- l'autore della segnalazione **si espone** nei confronti della PA e rinuncia così, implicitamente, alla propria riservatezza, perde consapevolmente e scientemente il controllo e disponibilità della segnalazione (TAR Toscana 898/2017; TAR Campania 639/2016; TAR Sicilia 396/2016), la **trasparenza vale sia per il denunciato che per il denunciante** (TAR Campania 639/2016; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 1251/2014, v. anche TAR Veneto 116/2024 che richiama al riguardo anche un parere della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi) [per cui, in sostanza, **tirato il sasso non si nasconde la mano**]
- **non rileva che la segnalazione sia in atto privato** stante l'ampia nozione di atto amministrativo ed il fatto che, una volta giunto nella disponibilità della PA diventa elemento del procedimento amministrativo (TAR Emilia Romagna 584/2017; TAR Toscana 898/2017; TAR Campania 639/2016; TAR Sicilia 396/2016);
- **non rileva che il controllo si sia concluso con esito negativo o non sia stato effettuato** (CDS, 1450/2022; 3081/2009; TAR Emilia Romagna 584/2017; TAR Lazio 11188/2015);

- la conoscenza **integrale dell'esposto** è uno strumento indispensabile per la tutela degli interessi giacchè solo in questo modo è possibile proporre denuncia per **calunnia** a tutela della propria **onorabilità** (CDS 5132/2012) o dell' **immagine aziendale** (CDS 1450/2022; TAR Campania 639/2016; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 1251/2014) o di interessi di **proprietà/condominio** (CDS 3081/2009); l'esigenza difensiva deve essere effettuata **in astratto**, senza apprezzare la fondatezza della domanda giudiziale né tantomeno la concreta utilizzabilità della documentazione, per cui **la PA non può subordinare** l'accoglimento della domanda alla propria verifica di proponibilità e/o ammissibilità di azioni in sede giudiziaria (CDS 1450/2022) , valutazione che non compete alla PA (CDS 3081/2009);
- la riservatezza non può determinare un vulnus intollerabile ad un diritto fondamentale quale quello dell'onore per cui sono **privi di fondamento i dubbi sull'uso strumentale** e ritorsivo della conoscenza dell'esposto (CDS 5132/2012; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 1251/2014);
- può essere concesso accesso all'esposto **previa cancellazione del nome** onde consentire al ricorrente di accertare se e quali elementi di diffamazione siano ravvisabili nell'esposto e solo **in un secondo momento** il ricorrente potrà, se del caso e con una nuova domanda motivata, chiedere l'accesso al nome (TAR Lombardia, Brescia, 12.07.2016, n. 980);

Orientamento restrittivo: gli argomenti pro riservatezza

L'orientamento giurisprudenziale restrittivo si pone invece il problema del bilanciamento e del contemperamento tra diritto di accesso e tutela dei terzi i cui dati personali siano contenuti nell'esposto e fa leva variamente sui seguenti aspetti:

- la segnalazione è semplice **atto di impulso** meramente **sollecitatorio** che dà luogo a una **attività ispettiva doverosa della PA**; è pertanto **quest'ultima attività** a essere soggetta al regime di trasparenza e sono gli atti in cui essa si esplica che costituiscono l'oggetto del diritto di accesso dell'interessato; la **difesa** del soggetto segnalato **non dipende** dalla conoscenza della segnalazione **né tantomeno dal nome del segnalante**; l'attività difensiva dell'interessato è rivolta, semmai, **nei confronti della PA** e dei verbali di accertamento e dei provvedimenti adottati in seguito alla segnalazione; sostanziale **carenza di interesse** alla conoscenza dell'autore dell'esposto, l'identificazione non è funzionale all'esigenza difensiva ovvero ultroneo e **non strumentale** rispetto alla cura dei propri interessi); la pretesa di conoscere il nominativo del segnalante, di fronte al diritto alla riservatezza del terzo, acquista un **obiettivo connotato ritorsivo che l'ordinamento non può tutelare**, costituendo la mera soddisfazione di una **curiosità (connotazione emulativa)** con pericolo di future ritorsioni (CDS 1717/2021; TAR Piemonte 537/2021; TAR Emilia Romagna 772/2018; TAR Lazio 1657/2016);
- gli esposti rientrano, altresì, nella categoria degli atti nei confronti dei quali l'accesso è ab origine **escluso** ex art. 3, co. 1, lett. c) **D.M. 415/1994**, così come modificato dal D.M. 508/1997, **a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica**, da ritenersi ancora vigente in virtù del disposto di cui all'art. 14 D.P.R. 184/2006; si profila il tema del bilanciamento del **right to know** con il ben diverso interesse di rango pubblicistico alla corretta conduzione delle azioni prodromiche alla **tutela dell'ordine pubblico**; nell'ottica di un'ermeneutica evolutiva e storico-sistemica del complesso formante normativo stratificatosi negli anni (v. il **whistleblowing**), il corretto punto di sintesi nella contrapposizione tra l'interesse conoscitivo

difensivo del consociato investito dall'azione dell'Amministrazione e la salvaguardia dell'ottimale andamento delle azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, è attingibile mediante la rappresentazione del **nucleo informativo essenziale** ritraibile dall'esposto **senza** che si debba procedere all'integrale ostensione dello stesso (TAR Piemonte 918/2021);

- il nominativo dell'autore della segnalazione **non costituisce atto amministrativo ma un dato personale**; gli interventi e i conseguenti verbali redatti nei confronti dell'esponente costituiscono il frutto dell'esercizio dell'attività della PM – 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'AG dovesse riscontrare fattispecie penalmente perseguibili attribuibili a soggetti individuati, sarebbe doveroso all'esito del procedimento formulare un'**imputazione** dandone avviso alla parte offesa; analogamente per la tutela del **risarcimento del danno in sede civile**, atteso che le conseguenze lamentate dal ricorrente sarebbero eventualmente da ascrivere 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; 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 (TAR Emilia Romagna 136/2022);
- il principio della totale accessibilità degli atti, ivi compresi quelli di impulso dell'attività ispettiva della PM - senza che rilevi una effettiva e concreta necessità di conoscenza a fini difensivi - potrebbe avere un **impatto negativo sull'attività di controllo**, diretto ad assicurare il rispetto della normativa posta a tutela del decoro urbano e della vivibilità e salubrità delle aree poste in prossimità di locali pubblici (TAR Emilia Romagna 952/2022);
- la decisione della PA si è basata esclusivamente sull'attività di verifica svolta dagli uffici comunali e la segnalazione non è entrata in alcun modo nel procedimento **decisionale senza che vi sia stato un rapporto di strumentalità** con l'atto finale adottato (TAR Emilia Romagna 70/2014) [quindi sostanziale carenza di interesse];
- non si ravvisa un interesse tutelabile in capo al privato a conoscere l'identità del soggetto che abbia formulato nei suoi confronti un **esposto informale** da cui sia scaturito un controllo posto in essere alla PA, implicante in quanto tale l'assenza di qualsivoglia assunzione di responsabilità a carico dello stesso, ravvisabile invece nei confronti del **denunciante**, imputabile per il reato di **calunnia** ricorrendone i presupposti (TAR Lombardia 902/2022; TAR Umbria 413/2020);
- **non essendo emerse irregolarità amministrative o penali** non si comprende quale ulteriore informazione il ricorrente necessiti al fine di tutelare la propria posizione giuridica anche sotto il profilo giurisdizionale presupposti (TAR Lombardia 902/2022; TAR Umbria 413/2020)

Pronunce contraddittorie e temperamenti

E' evidente che sul tema non si è ancora giunti a una soluzione certa e condivisa.

Le pronunce passate in rassegna valorizzano aspetti diversi o valutano gli stessi aspetti in maniera contrastante.

Emblematiche le pronunce difformi del **CDS 5132 e 5153 entrambe del 2012**.

Così come le pronunce per le quali **l'ordinamento non attribuisce valore giuridico positivo all'anonimato e non tollera denunce segrete** a fronte di pronunce per le quali la pretesa di conoscere il nominativo del segnalante riveste un obiettivo **connotato potenzialmente ritorsivo che l'ordinamento non può tutelare**.

Oppure le pronunce che ritengono **non rilevare che il controllo si sia concluso con esito negativo o non sia stato effettuato** e le pronunce che di contro **non ravvisano in tali ipotesi alcuna esigenza difensiva**.

O ancora le pronunce per le quali **la conoscenza integrale dell'esposto è uno strumento indispensabile** per la tutela degli interessi giacché solo in questo modo è possibile proporre denuncia per **calunnia** a fronte delle pronunce che in caso di **esposto informale** non ravvisano un interesse tutelabile ravvisabile invece nei confronti del **denunciante** imputabile per il reato di **calunnia**

Anche la normativa sulla **tutela del whistleblower** apre spunti sistematici non trascurabili.

E del resto gli orientamenti non sono sempre granitici ma aprono a **temperamenti**:

- ad es. l'orientamento favorevole lo è **di regola e fa salve** le particolari ipotesi in cui il denunciante potrebbe essere esposto, in ragione dei rapporti con il soggetto denunciato, ad **azioni discriminatorie o indebite pressioni** (CDS 1450/2022);
- ad es. l'orientamento restrittivo lo è **di regola e fa salvi** i casi in cui siano rappresentate particolari esigenze ed **emerge chiaramente la strumentalità** della conoscenza di tali atti per la difesa dell'interessato (CDS 1717/2021).

Certamente aderire **all'orientamento favorevole**, specie nelle regioni in cui TAR aderiscono a tale orientamento, rende tutto generalmente più facile. Ove non lo si ritenga corretto occorre destreggiarsi valutando caso per caso e motivando il diniego attingendo dall'ampia congerie di ragioni argomentative offerte **dall'orientamento restrittivo** passati sopra in rassegna, se del caso dopo aver consentito l'accesso all'esposto con oscuramento dei dati personali.

¹ Per i commenti in dottrina v. DONA', I "diritti" di accesso e la tutela dei contrapposti interessi, tra procedimento e processo, in www.amministrativisteneti.it, 25 luglio 2022; PASQUARIELLO, Accesso agli atti conservati o formati dagli uffici di Polizia: casistiche e principi di riferimento, in www.molticomuni.it, 12 maggio 2021; PIAZZA, Accesso difensivo e tutela dei dati personali: il caso dei nominativi nelle segnalazioni alla p.a. (nota a TAR Emilia Romagna – Bologna, sez. II, 8 febbraio 2022, n. 136), in www.giustiziainsieme.it, 21 settembre 2022.

² GIACCHETTI, Accesso e riservatezza separati in casa, in *Rass. Cons. Stato*, 2004, II, 463 ss.