

ACCESSO: Nei confronti degli atti stabilmente detenuti dalla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense – Riguardanti la posizione previdenziale e/o assistenziale di un avvocato – Sussiste – Fattispecie.

Tar Lazio – Roma, Sez. I Quater, 13 febbraio 2023, n. 2842

“[...] l’interesse in vista del quale parte ricorrente ha chiesto l’accesso (verifica della sussistenza di eventuali trattamenti pensionistici o di invalidità goduti dall’ex coniuge ai fini di un’eventuale richiesta di modifica della consistenza dell’assegno divorzile) si rivela senz’altro tutelato dall’ordinamento, mentre non è dato rinvenire, in capo all’odierna controinteressata, una situazione giuridica avente carattere di preminenza o prevalenza, ovvero tale da rendere necessaria la compressione e/o il sacrificio del diritto di accesso [...].

Va quindi escluso che l’Amministrazione possa legittimamente assumere quale fondamento del diniego di accesso agli atti – come nel caso di specie – la generica affermazione dell’insussistenza nel caso in esame di una situazione giuridicamente tutelata collegata al documento del quale si chiede l’accesso [...].

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2022 la dott.ssa Francesca Romano 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 notificato e depositato il 20 luglio 2022, il sig. -OMISSIS- ha adito questo Tribunale al fine di ottenere l’annullamento del diniego a lui opposto dalla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, in data -OMISSIS-, di accesso agli atti concernenti la posizione dell’avv. -OMISSIS-, sua ex coniuge.

2. Il ricorrente espone in fatto di essere divorziato dalla sig.ra -OMISSIS-, come da certificato di matrimonio e certificato di residenza allegati in atti.

Le attuali e più recenti condizioni di divorzio, del pari allegate in atti, prevedono allo stato un consistente assegno divorzile a carico del sig. -OMISSIS- in favore della sig.ra -OMISSIS-.

Nel procedimento di divorzio, nel periziare la condizioni psico-fisiche della ex moglie, il dott. -OMISSIS-, CTU, nominato dal Tribunale di Pesaro, accertava condizioni psico-fisiche dell’Avv. -OMISSIS- astrattamente compatibili con la pensione di invalidità regolamentata dagli art. 54 e 55

regolamento unico della Previdenza Forense e/o a quella di inabilità normata dagli artt. 52 e 53 stesso regolamento.

Per tali ragioni, al fine di procedere ad una eventuale iniziativa giudiziaria tesa a ridurre e/o escludere l'assegno divorzile a favore dell'ex moglie, il sig. -OMISSIS- richiedeva alla Cassa di previdenza informazioni e documenti in ordine ad eventuali trattamenti pensionistici dell'Avv. -OMISSIS- e/o di conoscere ed aver copia dell'eventuale indennità percepita dalla medesima in ragione della propria inabilità e/o invalidità al lavoro.

In particolare, il ricorrente specificava l'ostensione di eventuali domande pensionamento successive alla sentenza di divorzio del 2 febbraio 2021 al fine di conoscere l'importo dell'eventuale trattamento pensionistico e/o di invalidità/inabilità percepito dalla medesima sig.ra Avv. -OMISSIS-

A tale istanza, notificata per pec in data 10 giugno 2022, veniva tuttavia opposto, con nota del -OMISSIS-, dalla Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense il diniego così motivato:

“con riferimento alla Sua richiesta, La informo che il Regolamento di “ACCESSO CIVICO SEMPLICE E ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO A DATI E DOCUMENTI” di questa Cassa, prevede che il diritto è riconosciuto a tutti coloro che vi abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento del quale è chiesto l'accesso.

Non vi sono pertanto i presupposti per l'accesso agli atti/informazioni sulla posizione dell'Avv. -OMISSIS-, stante la responsabilità della Cassa nella eventuale non autorizzata diffusione di informazioni di dati sensibili dei propri iscritti”.

3. Avverso tale diniego il ricorrente deduce i seguenti motivi di diritto: violazione di legge in relazione al diritto di accesso quale principio generale dell'attività amministrativa; violazione dell'art. 1, l. 241/1990 e del principio di trasparenza dell'attività amministrativa; violazione degli artt. 22, 23, 24 e ss. della l. 241/1990, anche in relazione agli artt. 492 bis e 155 sexies c.p.c. e all'art. 210 c.p.c.; violazione di legge in tema di motivazione e istruttoria del provvedimento amministrativo, anche in relazione al principio di bilanciamento degli interessi; eccesso di potere, anche per travisamento della normativa in tema di privacy e regolamento europeo 679/2016; illegittimità derivata, anche del caso del Regolamento di “Accesso civico semplice e accesso civico generalizzato a dati e documenti”.

4. L'ente resistente non si è costituito in giudizio.

5. Alla camera di consiglio del 25 ottobre 2022 la causa è passata in decisione.

6. Il ricorso è fondato.

È noto che il diritto di accesso va temperato con altre esigenze, fra le quali quella di soggetti terzi alla riservatezza; peraltro dovendosi escludere l'immanenza di un principio assoluto di prevalenza del diritto di accesso – sempre e comunque – sul diritto alla riservatezza, come neppure, al contrario, di prevalenza assoluta della tutela della riservatezza sul diritto di conoscere esattamente il contenuto di atti necessari per tutelare (giudizialmente e non) una posizione giuridica riconosciuta dall'ordinamento.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, già con sentenza n. 5/1997, aveva delineato i rapporti fra diritto di accesso e diritto alla riservatezza, stabilendo che il primo, qualora sia motivato dalla cura o difesa di propri interessi giuridici, prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo, sicché l'interesse alla riservatezza, tutelato dalla legge 241/1990 mediante una limitazione del diritto di accesso, recede quando l'accesso stesso sia esercitato per la difesa di un interesse giuridico, nei limiti in cui esso è necessario alla difesa di quell'interesse.

Tali principi in tema di conflitto fra diritto di accesso e diritto alla riservatezza, sono stati poi recepiti dal Legislatore, sicché tale conflitto va risolto alla stregua dell'art. 24 della legge 241 del 1990.

La lettera d) del comma 6 del menzionato art. 24, in particolare, dispone che con norme regolamentari possono prevedersi casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi, segnatamente “quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono”.

Il successivo comma 7 prevede 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 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”.

Deve, conseguentemente, ritenersi che:

– per la tutela degli interessi giuridici, anche non giudiziari, l'accesso deve essere sempre garantito, senza limitazioni che non siano strettamente necessarie;

– limitazioni (nella misura della stretta indispensabilità) sono ammesse per i documenti che contengano dati sensibili e giudiziari, nonché, nei termini previsti dall’art. 60 del D.lgs. 196/2003, in caso di dati riguardanti lo stato di salute e la vita sessuale.

Nel caso in esame, l’interesse in vista del quale parte ricorrente ha chiesto l’accesso (verifica della sussistenza di eventuali trattamenti pensionistici o di invalidità goduti dall’ex coniuge ai fini di un’eventuale richiesta di modifica della consistenza dell’assegno divorzile) si rivela senz’altro tutelato dall’ordinamento, mentre non è dato rinvenire, in capo all’odierna controinteressata, una situazione giuridica avente carattere di preminenza o prevalenza, ovvero tale da rendere necessaria la compressione e/o il sacrificio del diritto di accesso (cfr., in tal senso, Tar Calabria, Reggio Calabria, 16 marzo 2015, n. 281; Tar Lazio, Latina, 18 gennaio 2019, n. 29).

Va quindi escluso che l’Amministrazione possa legittimamente assumere quale fondamento del diniego di accesso agli atti – come nel caso di specie – la generica affermazione dell’insussistenza nel caso in esame di una situazione giuridicamente tutelata collegata al documento del quale si chiede l’accesso, laddove, da ultimo, la stessa Adunanza Plenaria, con decisione n. 19/2020 ha avuto modo di affermare che:

- a) rientrano nella categoria dei “documenti amministrativi”, a norma dell’art. 22, comma 3, l. n. 241/1990, tutte “le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti acquisiti dall’amministrazione finanziaria e i relativi dati inseriti e conservati nell’anagrafe tributaria”, cosicché *“la qualificazione dei documenti in questione come «documenti amministrativi» comporta la loro piena accessibilità, proprio in ragione di tale loro qualità oggettiva, salve le eccezioni di cui all’art. 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6, nonché – con specifico riferimento all’accesso necessario per curare e difendere i propri interessi giuridici – nel rispetto dei limiti e delle condizioni previste al comma 7 del citato art. 24”*;
- b) *“l’accesso documentale difensivo può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall’esercizio dei poteri processuali di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile ai sensi degli artt. 210, 211 e 213 cod. proc. civ.”*;
- c) *“l’accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell’anagrafe tributaria, ivi compreso l’archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall’esercizio dei poteri istruttori di cui agli artt. 155-sexies disp. att. cod. proc. civ. e 492-bis cod. proc. civ., nonché, più in generale, dalla previsione e dall’esercizio dei poteri istruttori d’ufficio del giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia”*;

d) *“l’accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell’anagrafe tributaria, ivi compreso l’archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato mediante estrazione di copia”.*

L’Adunanza Plenaria, nella citata pronuncia, ha altresì specificato che:

“L’attribuzione al giudice della crisi familiare di ampliati poteri d’ufficio, in specie di acquisizione dei dati dell’anagrafe tributaria ivi inclusi i dati dell’archivio dei rapporti finanziari, non fa pertanto venir meno l’esigenza della parte interessata di acquisire i documenti al di fuori del giudizio per il tramite dello strumento dell’accesso difensivo, proprio al fine di corroborare istanze sollecitatorie di eventuali (ulteriori) indagini d’ufficio sulla base di elementi specifici e circostanziati di cui la stessa abbia acquisito conoscenza all’esito dell’accesso ed in cui assenza il potere istruttorio ufficioso le potrebbe essere negato.

Non si ravvisa, pertanto, ragione alcuna di escludere o precludere l’esperibilità dell’accesso documentale difensivo ai documenti della anagrafe tributaria, ivi incluso l’archivio dei rapporti finanziari, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari della rispettiva parte antagonista, nell’ambito dei procedimenti in materia di famiglia al fine di accertare le sostanze patrimoniali e le disponibilità reddituali di ognuno dei coniugi e, così, determinare l’entità dell’assegno disposto a beneficio di quello più bisognoso nonché dell’eventuale prole, sia prima che in pendenza del processo civile, in particolare non ostandovi l’attribuzione, al giudice delle controversie familiari, dei poteri istruttori di ufficio sopra menzionati.”

Ha quindi chiarito, in linea con la giurisprudenza amministrativa già prevalente, come nel caso di richiesta di documenti attinenti alla sfera economica, finanziaria o patrimoniale del coniuge o ex coniuge, *“non vengono in rilievo né i «dati sensibili» quali definiti dall’art. 9 del regolamento n. 2016/679/UE del Parlamento e del Consiglio (ossia, dati personali che rivelino l’origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l’appartenenza sindacale, nonché i dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica), né i dati «giudiziari» di cui al successivo art. 10 (cioè i dati personali relativi alle condanne penali e ai reati o a connesse misure di sicurezza), né i dati cd. supersensibili di cui all’art. 60 d.lgs. n. 196/2003 (cioè i dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all’orientamento sessuale della persona), bensì i dati personali rientranti nella tutela della riservatezza cd. finanziaria ed economica della parte controinteressata.*

Ebbene, ai fini del bilanciamento tra diritto di accesso difensivo (preordinato all’esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale in senso lato) e tutela della riservatezza (nella specie, cd. finanziaria ed economica), secondo la previsione dell’art. 24, comma 7, l. n. 241/1990, trova

applicazione né il criterio della stretta indispensabilità (riferito ai dati sensibili e giudiziari) né il criterio dell'indispensabilità e della parità di rango (riferito ai dati cd. supersensibili), ma il criterio generale della «necessità» ai fini della 'cura' e della 'difesa' di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza, a condizione del riscontro della sussistenza dei presupposti generali dell'accesso difensivo.

Infatti, l'art. 5, comma 1, lettere a) e d), d.m. 29 ottobre 1996, n. 603 – emanato dal Ministero delle finanze, ai sensi dei commi 2 e 4 dell'art. 24 l. n. 241/1990 nella versione anteriore alla sua sostituzione ad opera dell'art. 16 l. 11 febbraio 2005, n. 15 – nell'individuazione dei documenti inaccessibili per motivi attinenti alla riservatezza, esclude dall'accesso documentale la «documentazione finanziaria, economica, patrimoniale e tecnica di persone fisiche e giuridiche, gruppi, imprese e associazioni comunque acquisiti ai fini dell'attività amministrativa», nonché gli «atti e documenti allegati alle dichiarazioni tributarie», garantendone tuttavia «la visione» nei casi in cui la relativa «conoscenza sia necessaria per la cura e difesa degli interessi giuridicamente rilevanti propri di coloro che ne fanno motivata richiesta», pertanto in aderenza in parte qua alla previsione della norma primaria disciplinante l'accesso difensivo, dapprima contenuta nell'art. 24, comma 2, lettera d), l. n. 241/1990 ed oggi nel comma 7 dell'art. 24 come sostituito dall'art. 16 l. n. 15/2005”.

7. Alla luce dei sopra richiamati principi deve essere senz'altro dichiarato il diritto del ricorrente all'accesso documentale di che trattasi, mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi dei quali è stata richiesta l'ostensione.

L'Ente intimato dovrà a ciò provvedere entro il termine di giorni 30 (trenta) dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, così dispone:

- dichiara il diritto del ricorrente all'accesso, con riferimento alla documentazione richiesta;
- ordina alla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, in persona del legale rappresentante, di consentire al ricorrente stesso l'accesso, mediante visione ed estrazione di copia, alla documentazione di che trattasi, entro il termine di giorni 30 (trenta) dalla notificazione o, se anteriore, dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza;

– condanna la medesima Cassa Nazionale, nella persona del legale rappresentante, al pagamento delle spese di giudizio in favore della parte ricorrente, in ragione di € 800,00 (euro ottocento/00), oltre agli accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Francesca Romano, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO

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