

Consiglio di Stato, Sez. II - Parere n. 2310 in data 08.06.2011, Pres. Carboni, Est. Russo - Ricorso straordinario avverso il diniego di rilascio copia di denuncia, chiesto dal denunziante - Rapporti tra il diritto di accesso agli atti amministrativi e gli atti di polizia giudiziaria.

Vista la relazione 25 giugno 2010 prot. 1056/1-14-2009 con la quale il ministero della difesa - Comando generale dell'Arma dei carabinieri - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul ricorso straordinario sopra indicato;

visto il ricorso, spedito al ministero il 4 agosto 2009;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Nicola Russo.

Il signor ** l'8 gennaio 2009 si è recato alla stazione dei carabinieri di Acicastello e ha sporto una denuncia, della quale un ufficiale ha redatto processo verbale. Riferisce il Comando generale dei carabinieri che all'interessato è stata rilasciata attestazione dell'avvenuta ricezione della denuncia, ai sensi dell'articolo 107 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale. Il 18 febbraio 2009 il signor ** ha richiesto al Comando provinciale di Catania dei carabinieri il rilascio di copia della denuncia da lui presentata, e con nota 24 febbraio 2009 n. 99/7 gli è stato risposto che la denuncia era stata trasmessa alla procura della repubblica presso il tribunale di Catania, alla quale egli avrebbe potuto inviare le sue richieste. Contro questo diniego ha proposto ricorso gerarchico al Comando della legione, esponendo i fatti e chiedendo nuovamente il rilascio di copia della denuncia; e con l'atto del 24 giugno 2009 gli è stato risposto che «il documento che la S.V. lamenta di non avere ricevuto copia in data 8.1.2009 da personale del Comando Provinciale Carabinieri di Catania, è una denuncia e quindi atto di polizia giudiziaria, che non rientra nella categoria degli atti amministrativi sui quali è possibile esercitare il diritto di accesso, ai sensi della l. 7.8.1990 n. 241».



Il signor ** con il ricorso straordinario in esame impugna il diniego, deducendone l'illegittimità per violazione dell'articolo 107 delle disposizioni d'attuazione del codice di procedura penale, dal quale si evince che al denunciante può esser rilasciata copia della denuncia. Fa presente di avere altre volte presentato denunce a stazioni dei carabinieri ricevendone copia, sicché all'interno dell'Arma stessa non c'è uniformità di comportamento in materia.

Il ministero, nella relazione, eccepisce l'inammissibilità del ricorso perché:

1. la missiva impugnata non ha natura amministrativa e non è quindi assoggettabile alla legge n. 241 del 1990;
2. l'atto impugnato, quando lo si voglia qualificare come atto amministrativo, non è definitivo, essendo impugnabile sia con ricorso giurisdizionale sia con ricorso amministrativo; atto definitivo è invece la nota del 24 giugno 2009;
3. la giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato è nel senso che il ricorso straordinario non può essere esperito in sostituzione dello speciale ricorso giurisdizionale per l'accesso ai documenti amministrativi previsto dalla legge n. 241 del 1990. Dichiarò poi che la mancata indicazione, nell'atto impugnato, dei termini e dell'autorità a cui si può ricorrere è stata sanata dalla tempestiva proposizione del ricorso gerarchico.

Nel merito, sostiene che l'articolo 107 citato attribuisce all'autorità, che ha ricevuto la denuncia, la facoltà, e non l'obbligo, di rilasciarne copia; e ripropone l'argomento che la denuncia è «atto di Polizia Giudiziaria (non amministrativo)», sottratto alle disposizioni della legge n. 241 del 1990. Fa presente che la Procura della Repubblica, già prima del ricorso gerarchico, aveva autorizzato la propria segreteria a rilasciare al signor ** tutti gli atti del procedimento penale (conclusosi con l'archiviazione).



Considerato:

Facendo ordine nelle svariate eccezioni preliminari formulate nella relazione, va detto in primo luogo che, come rileva la stessa Amministrazione, l'atto di diniego, qui impugnato insieme con il rigetto del ricorso gerarchico contro di esso proposto, non reca menzione dei ricorsi esperibili. Tanto è sufficiente per ritenere scusabile l'eventuale tardività del ricorso gerarchico, della quale pertanto è superfluo occuparsi.

Non è poi comprensibile la seconda eccezione: premesso che il ricorso straordinario è esperibile solo contro provvedimenti definitivi, e che un provvedimento è definitivo quando contro di esso non è previsto o è stato esperito il ricorso gerarchico, il ricorrente ha appunto proposto ricorso gerarchico contro il primo diniego, e impugna qui il rigetto del ricorso gerarchico, che è atto definitivo, insieme con l'atto originario, che costituisce l'oggetto sostanziale dell'impugnazione. Non ha importanza, se è a questo che l'Amministrazione intende riferirsi, che la nota del 24 giugno 2009, di rigetto del ricorso gerarchico, non sia indicata nell'epigrafe del ricorso come oggetto dell'impugnazione, dal momento che essa è menzionata e censurata nel corpo del ricorso.

Con la terza eccezione l'Amministrazione afferma, da un lato che l'atto impugnato non è un provvedimento amministrativo, dall'altro che esso è impugnabile con lo speciale rito del ricorso per l'accesso ai documenti amministrativi, e che pertanto il ricorso straordinario è precluso. Le due affermazioni costituiscono una questione mal posta. L'atto impugnato, cioè il rifiuto di rilasciare copia della denuncia sporta dal richiedente, è indubbiamente un provvedimento amministrativo, ossia una decisione della pubblica autorità (non giudiziaria); tant'è che la stessa amministrazione lo ritiene soggetto a ricorso gerarchico.



La denuncia invece, per colui che la presenta, è un atto di iniziativa del privato, e non già un “documento amministrativo” come definito dall’art. 22, comma 1, alinea “d”, della legge n. 241 del 1990 ai fini delle procedure d’accesso ai documenti, ossia una «rappresentazione grafica ... del contenuto di atti detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse»; e il rilascio della sua copia con attestazione di avvenuta presentazione è regolato da una disposizione speciale, l’art. 107 delle disposizioni d’attuazione del codice di procedura penale. Si tratta di avere copia di un proprio atto, non di un documento della pubblica amministrazione, e nulla vieta l’esperibilità del ricorso straordinario contro il rifiuto di attestare l’avvenuta presentazione della denuncia. Lo stesso vale, a maggiore ragione, per il processo verbale di ricevimento di una denuncia oralmente sporta, che riproduce una dichiarazione del denunciante, del quale il denunciante non può fare copia da sé e del quale ha interesse a ottenere copia.

Lasciando al prosieguo l’esame dell’ultima eccezione preliminare, di carenza d’interesse al ricorso perché la copia dell’atto può essere ottenuta presso la segreteria della Procura della repubblica, e venendo al merito, l’art. 107 più volte citato dispone: «1. La persona che presenta una denuncia ... ha diritto di ottenere attestazione della ricezione dalla autorità davanti alla quale la denuncia ... è stata presentata o proposta. L’attestazione può essere apposta in calce alla copia dell’atto». Come si vede, si tratta di un diritto, e la tesi dell’Amministrazione, che si tratti di una facoltà - che l’ufficiale di polizia giudiziaria potrebbe dunque esercitare o meno, a suo piacere - è evidentemente priva di costrutto. La disposizione si riferisce sia al caso di chi presenti una dichiarazione da lui redatta («presentata»), sia al caso di chi sporga denuncia verbale («proposta»); e sancisce il diritto di fare, per così dire, autenticare la prima, e naturalmente, come si è detto, di ottenere copia del verbale della seconda.



Quest'ultima, anzi, dovrebbe esser rilasciata d'ufficio, come difatti usualmente si fa (tale circostanza, dedotta dal ricorrente, può considerarsi fatto notorio), perché il denunciante possa esibire il documento a un assicuratore, a una pubblica amministrazione, a un suo consulente o a chiunque, in relazione a qualsivoglia rapporto contrattuale, necessiti della certezza dell'avvenuta presentazione della denuncia; o possa, semplicemente, tenerlo per sua memoria e documentazione. D'altra parte l'Amministrazione, ammettendo che l'ufficiale di polizia giudiziaria verbalizzante ha facoltà di rilasciare copia, smentisce l'argomentazione addotta a sostegno del diniego, e cioè che si possa rilasciare l'attestazione di presentazione ma non la copia del verbale di denuncia.

Infine, non è fondata neppure l'eccezione secondo cui il ricorrente non ha interesse all'impugnazione perché il procuratore della repubblica ha autorizzato la propria segreteria a rilasciargli atti del procedimento penale: la legge sancisce il diritto del ricorrente di ottenere la copia «dalla autorità davanti alla quale la denuncia ... è stata presentata o proposta», e non può l'ufficiale di polizia giudiziaria sottrarsi a un adempimento, tanto semplice quanto doveroso, costringendo l'interessato a peregrinare per gli uffici giudiziari della circoscrizione e onerando inutilmente gli uffici stessi del rilascio di copie di un fascicolo processuale.

Il ricorso, in conclusione, è fondato e va accolto, e, per l'effetto, vanno annullati gli atti impugnati, cioè il diniego di rilascio di copia e il rigetto del ricorso gerarchico.

P.Q.M.

esprime il parere che il ricorso debba essere accolto, e, per l'effetto, debbano essere annullati gli atti impugnati.

