

Publicato il 29/07/2024

N. 00671/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00638/2022 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 Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 638 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Palmieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bergamo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vito Gritti, Silvia Mangili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS 2-, non costituito in giudizio;

per l'annullamento:

- per quanto riguarda il RICORSO INTRODUTTIVO:

del rigetto del Comune di Bergamo in merito all'istanza di accesso agli atti presentata da -OMISSIS- e protocollata al n. -OMISSIS- 2022;

- per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da -OMISSIS- il 30/9/2022:

per l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento del 5 agosto 2022 e la conseguente condanna del Comune al risarcimento del danno causato in seguito al rigetto dell'istanza di accesso agli atti presentata da -OMISSIS- e protocollata con numero -OMISSIS- 2022, nonché per l'annullamento dell'art. 4, comma 5 del Regolamento Comunale per la Videosorveglianza nella parte in cui esclude l'accesso alle videoregistrazioni per l'accertamento della dinamica di un sinistro e degli atti conseguenti e connessi fra cui l'ordine di servizio n. -OMISSIS- 2016.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Bergamo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2024 il dott. Luigi Rossetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La sig.ra -OMISSIS-, in data 20/12/2021, mentre era alla guida dell'auto targata -OMISSIS- e concessa in uso da un conoscente, all'incrocio tra via -OMISSIS A- e -OMISSIS B-, veniva urtata da un'autovettura proveniente dalla sua sinistra condotta dal controinteressato sig. -OMISSIS 2-. Quest'ultimo, sulla base di quanto riferito dalla ricorrente, sarebbe passato con semaforo rosso.

Dal sinistro non derivavano lesioni personali. Entrambe le parti coinvolte sottoscrivevano il modulo di constatazione amichevole di sinistro dal quale, tuttavia, non risulta che il sig. -OMISSIS 2- abbia attraversato con il semaforo rosso.

Il giorno seguente, 21 dicembre 2021, la ricorrente, recatasi presso il Comando, chiedeva alla Polizia Locale del Comune di Bergamo di accertare la dinamica dei fatti, anche visionando le immagini della videosorveglianza dell'incrocio, al fine di accertare la responsabilità di controparte.

La richiesta veniva verbalizzata.

La compagnia assicurativa del proprietario dell'autovettura concessa in prestito all'odierna ricorrente, in ragione della sottoscritta constatazione amichevole e della mancanza di altri elementi, liquidava al proprio assicurato solo parte del danno subito all'autoveicolo.

In ragione di quanto sopra, la ricorrente, in data 12 maggio 2022, ha presentato istanza di accesso ai filmati della videosorveglianza.

Formatosi il silenzio-rigetto, la sig.ra -OMISSIS- ha presentato il ricorso introduttivo di cui in epigrafe diretto ad ordinare al Comune l'esibizione dei filmati della videosorveglianza in questione.

Nelle more del giudizio il Comune, con nota n. -OMISSIS- del 05/08/22, ha comunicato che, nonostante la tempestiva redazione dell'espresso provvedimento di diniego all'istanza di accesso della ricorrente, quest'ultimo non è stato trasmesso per mero errore organizzativo. In ogni caso, il diniego all'accesso veniva motivato facendo presente che l'atto amministrativo elettronico (il "file") contenente le immagini della videosorveglianza, non era più esistente perché era stato automaticamente cancellato dal sistema 4 giorni dopo il sinistro. Ciò in applicazione dell'art. 4, comma 5, del Regolamento comunale per la videosorveglianza. Inoltre, sulla base dell'ordine di servizio n. -OMISSIS- 2016, tali immagini non sarebbero state acquisibili in caso di sinistri senza lesioni a persone.

Con lettera del 26/09/22 il proprietario dell'auto condotta dalla ricorrente ha chiesto a quest'ultima il risarcimento di tutti i danni subiti per la parte non rimborsata dall'assicurazione.

Su tale presupposto, la ricorrente ha notificato in data 29/09/2022 ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 30 settembre 2022, per ottenere:

a) l'annullamento del provvedimento di diniego di accesso del 05/08/22 e degli atti presupposti sulla cui base sono state cancellati i "files" della videosorveglianza;

b) il risarcimento del danno causato dal Comune di Bergamo in seguito al rigetto dell'istanza di accesso agli atti presentata da -OMISSIS-.

In data 11/10/2022 si costituiva il Comune di Bergamo, chiedendo il respingimento del ricorso, in quanto infondato in fatto ed in diritto

Con sentenza parziale n. 974/2022, questo Tribunale così statuiva “A) *in ordine alla domanda di cui all'art. 116 C.p.a.:*

13) *il diritto di accesso, ai sensi dell'art. 22, comma 6, L. n. 241/90 “è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere”;*

14) *nel caso di specie il Comune ha conservato i filmati della videosorveglianza per 4 giorni, in asserita applicazione della normativa eurounitaria e nazionale in materia di tutela della riservatezza di terzi dalla detenzione prolungata di immagini digitalizzate;*

15) *il sopravvenuto provvedimento di rigetto del 5.8.2022 ha chiarito che quando è stata presentata l'istanza di accesso l'atto amministrativo elettronico era già stato eliminato;*

16) *pertanto si rileva l'improcedibilità del ricorso introduttivo in materia di accesso agli atti per sopravvenuta carenza di interesse che si dichiara con sentenza parziale;*

B) *in ordine alla domanda impugnatoria e di condanna proposta con i motivi aggiunti:*

17) *con la stessa sentenza parziale si dispone, altresì, la conversione del rito relativamente alla domanda di annullamento e condanna;*

18) *le spese del presente segmento processuale possono essere compensate”.*

La richiamata pronuncia parziale, pertanto, disponeva la conversione nel rito ordinario per la trattazione delle domande di annullamento e condanna proposte con ricorso per motivi aggiunti.

Con separato Decreto Presidenziale, veniva fissata nuova udienza pubblica per la data del 09/05/2024.

In vista dell'udienza di discussione le parti si scambiano memorie e repliche ex art. 73 cod.proc.amm.

DIRITTO

In via preliminare, va respinta l'eccezione d'irricevibilità del gravame, poiché il ricorso per motivi aggiunti risulta notificato in tempo utile rispetto

all'espresso provvedimento di diniego all'accesso.

Pur essendo tempestivo, il ricorso è tuttavia infondato.

Va preliminarmente evidenziato che il Collegio ritiene che le immagini registrate e conservate in sistemi di videosorveglianza urbana rientrino nella nozione di documento amministrativo ai fini del diritto di accesso.

A sostegno di tale conclusione, si rileva che l'art. 22 comma 1 lett. d) fornisce una nozione di documento amministrativo molto ampia, prevedendo che: *“d) per "documento amministrativo", ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale;”*.

Sul punto, la più autorevole giurisprudenza amministrativa ha confermato che la nozione di documento amministrativo è molto *“ampia e può riguardare ogni documento detenuto dalla pubblica amministrazione o da un soggetto, anche privato, alla stessa equiparato ai fini della specifica normativa dell'accesso agli atti, e formato non solo da una pubblica amministrazione, ma anche da soggetti privati, purché lo stesso concerna un'attività di pubblico interesse o sia utilizzato o sia detenuto o risulti significativamente collegato con lo svolgimento dell'attività amministrativa, nel perseguimento di finalità di interesse generale”* (cfr. Cons. di Stato. Ad. Plen. n.19 del 2020).

Con riferimento alla fattispecie concreta, va innanzitutto ribadito che questo Tribunale ritiene che la richiesta rivolta dalla ricorrente alla Polizia locale, il giorno successivo al sinistro (21/12/2021), non possa essere qualificata istanza di accesso, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 22 e ss. L. 241/1990. Difatti, nella *“Relazione incidente stradale”* così si legge: *“Mi sono quindi rivolta alla Polizia Locale affinché acceda alle immagini della videosorveglianza al fine di accertare la responsabilità della controparte che negava di essere transitata sull'intersezione di L. go - OMISSIS B- malgrado il semaforo gli vietasse il passaggio”*.

La richiesta non risulta formalizzata ed esorta, perlopiù, un intervento della Polizia Locale per ottenere l'accertamento della responsabilità del sinistro,

previa ricostruzione dello stesso attraverso le videoregistrazioni. Rispetto ad un'istanza ostensiva mancherebbero i requisiti formali idonei a porre la pubblica amministrazione nella formale condizione di valutare la sussistenza dei presupposti di legge, con conseguente accertamento del relativo obbligo di provvedere.

Precisato quanto sopra, tuttavia, diversa configurazione assume l'istanza di accesso della ricorrente inoltrata in data 08 - 12/05/2022, quale fattispecie di accesso avente natura "difensiva", in applicazione dell'art. 24 comma 7 L. 241/1990.

Rispetto a tale fattispecie ostensiva autonoma, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato così si esprime *"l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare"* (Cons. di Stato Adun. Plenaria n. 4/2021).

Le immagini oggetto dell'istanza di accesso consentirebbero, verosimilmente, di ricostruire la dinamica del sinistro ed incidere, per tale via, nel giudizio azionabile per l'accertamento della relativa responsabilità. Sussisterebbe, pertanto, il necessario nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende tutelare, che avrebbe come fine ultimo quello di sottrarsi, nell'ipotesi esclusiva responsabilità del controinteressato, da ogni obbligo risarcitorio nei confronti del proprietario della vettura.

Rispetto a quanto appena rilevato, la richiamata autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato così prosegue: *"la pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di*

esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990".(Cons. di Stato Adun. Plen. N. 4/2021).

Orbene, la circostanza che il *Regolamento del Comune di Bergamo sul sistema di videosorveglianza per la sicurezza cittadina e per la disciplina dei dati personali*, all'art. 4, non annoveri tra le finalità, alle quali rispondono le telecamere installate, quella di ricostruire gli incidenti stradali e le relative responsabilità (a parte le ipotesi fattispecie di reato e le richieste provenienti dalla Polizia Giudiziaria), non risulta dirimente.

Come già correttamente rilevato da precedenti statuizioni giurisprudenziali: *"La fonte del diritto di accesso è, infatti, la legge dello Stato (art. 22 ss. l. n. 241/90 e artt.59 e 60 del d.lgs. n. 196 del 2003) da ritenersi prevalente sulla disciplina del regolamento locale. Il diritto di accesso agli atti costituisce, invero, "principio generale dell'attività amministrativa" ed attiene ai "livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, "di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione", come disposto dall'art. 29, comma 2-bis, della legge n. 241/90" (Tar Puglia, Lecce, sent. n. 1579/2021, Tar Campania, Napoli, Sent. 2608/2023). La normativa locale, pertanto, non può costituire circostanza impeditiva alla piena operatività di previsioni normative primarie.*

Sulla base di quanto sopra esposto, se da un lato sussisterebbe in capo alla ricorrente la pretesa ad ottenere le immagini della videosorveglianza a fini difensivi, dall'altro, tuttavia, dal provvedimento impugnato e dalle difese del Comune si evince che le stesse sono state cancellate in applicazione dell'art. 10 comma 5 del richiamato Regolamento comunale. Tale previsione regolamentare, difatti, così prevede: *"5. Le immagini videoregistrate sono conservate, per un tempo non superiore a cinque giorni successivi alla rilevazione, presso il server di sistema che consente di aderire alle finalità indicate all'art.4 del presente regolamento nonché a investigative dell'autorità giudiziaria o della polizia giudiziaria. Decorso il suddetto termine di cinque giorni le immagini riprese in tempo reale sovrascrivono quelle registrate".*

Il Collegio ritiene che sia legittima la previsione di un tempo limite alla conservazione delle immagini. Una tale previsione appare manifestamente diretta ad evitare che i dati personali siano conservati per un tempo eccessivamente lungo. Ciò attraverso l'adozione di sistemi di minimizzazione, cioè di conservazione non oltre il tempo necessario per il raggiungimento del risultato per cui il trattamento è stato predisposto ed atti a consentire la identificazione del dato non oltre quanto necessario per il raggiungimento della finalità stessa. Difatti, dalle registrazioni tramite il sistema di videosorveglianza potrebbero venire in rilievo anche dati sensibili e comunque dati di soggetti "terzi", estranei alla vicenda di volta in volta oggetto di contesa. La fattispecie, pertanto, va disciplinata alla luce del principio di temporaneità della conservazione dei dati sensibili, come desumibile dall'art. 5 del Regolamento Unione Europea 27 aprile 2016 n. 679/2016.

Pertanto, la pretesa all'acquisizione delle immagini pubbliche di video sorveglianza è senz'altro legittima e possibile quando essa avviene coordinando le esigenze difensive, poste a base di chi ne invochi l'ostensione, con la necessità di salvaguardare il vincolo di temporaneità che indefettibilmente dovrà connotare la conservazione dei dati personali. In tal senso, assumerà un valore fondamentale la tempestività dell'istanza formalmente diretta ad acquisire i filmati.

Nella fattispecie all'esame di questo Tribunale, l'istanza ostensiva risulta ritualmente proposta a più di quattro mesi di distanza dal sinistro, nonostante le divergenti ricostruzioni in merito alla dinamica quest'ultimo fossero evidenti già nell'immediatezza dell'evento.

L'eccessivo lasso temporale intercorrente tra il sinistro e la richiesta di accesso, pertanto, rende legittima la cancellazione delle immagini.

Ai sensi dell'art. 22 comma 6 L.241/90 *"6. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'obbligo di detenere i documenti amministrativi ai quali si chiede di accedere"*.

Alla luce di quanto sopra richiamato, la condotta dell'amministrazione resistente non può essere qualificata illegittima.

L'assenza d'illegittimità impone il respingimento di qualunque pretesa risarcitoria.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare ogni persona fisica interessata dalla vicenda.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Mauro Pedron, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

Luigi Rossetti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Luigi Rossetti

IL PRESIDENTE
Mauro Pedron

IL SEGRETARIO

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