

# STUDIO LEGALE CERRI-BINI & GUALANDI

## AVVOCATI ASSOCIATI

40124 BOLOGNA - Via Marsili, 19 - Tel. / Fax 051/582964  
40059 MEDICINA - Via Cavallotti, 21 - Tel. 051/6970624 - Fax 051/6970625  
e-mail: info@avvocatiassociaticerribinigualandi.com

Avv. GIOVANNI CERRI

PATROCINANTE PRESSO LE MAGISTRATURE SUPERIORI  
REVISORE UFFICIALE DEI CONTI

Avv. MONICA BINI

PATROCINANTE PRESSO LE MAGISTRATURE SUPERIORI

Avv. STEFANO GUALANDI

PATROCINANTE PRESSO LE MAGISTRATURE SUPERIORI

Avv. CLARISSA CERRI

Dott.ssa VALENTINA VERSARI

Dott.ssa CATERINA CERRI

Bologna 7 dicembre 2015

All'Onorevole

**Consiglio dell'Ordine distrettuale degli  
Assistenti Sociali  
BOLOGNA**

### PARERE SU RICHIESTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DI DISCIPLINA- ACCESSO AGLI ATTI DI PROCEDIMENTO DISCIPLINARE

**Illustre Presidente,**

l'accesso agli atti come normato dalla legge n. 241/1990 con le successive modifiche ed integrazioni ha comportato nel tempo un travaglio mai sopito e dubbi davvero amletici.

La legittimazione all'accesso degli atti di un procedimento disciplinare, poi, ha sempre importato ricadute sul sentire collettivo che vanno dal ritenuto corporativismo alla volontà di trasparenza *ab externo*, spesso con ondivaghi e contrastanti orientamenti, dottrinali e viepiù giurisprudenziali.

Dapprima proviamo a chiarire, in via generale, chi siano gli interessati e chi i terzi.

L'art. 22 della legge n. 241/1990 definisce **interessati** tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso<sup>1</sup>.

Nel riportare il principio al procedimento disciplinare deve preliminarmente darsi atto che le notizie acquisite dalla **Pubblica Amministrazione** (Consiglio dell'Ordine e Consiglio di Disciplina, in particolare) a seguito di un esposto altro non sono che una mera informazione,

---

<sup>1</sup>Così TAR Calabria, sez. I, 15 novembre 2010, n. 2686; TAR Campania, sez. VI, 15 novembre 2010, n. 24420.



sceva di caratteri probanti o indizianti, volte unicamente a stimolare l'esercizio di un potere di autotutela<sup>2</sup>.

Denunce ed esposti costituiscono il rapporto che coinvolge l'autore della segnalazione e l'amministrazione competente per l'eventuale adozione di provvedimenti di natura sanzionatoria; ed ancora riguarda colui che è attinto dai fatti contestati<sup>3</sup>.

I soggetti denunciati, prima ancora di essere **parti** dell'eventuale promovendo procedimento sanzionatorio, sono direttamente interessati ed hanno un interesse concreto e rilevante giuridicamente volto alla conoscenza dell'esposto (del suo contenuto) e del suo autore.

Venendo alla disciplina che attinge gli Assistenti Sociali si deve dapprima richiamare il regolamento del Consiglio di disciplina<sup>4</sup> che, quanto al procedimento disciplinare, all'art. 1 -principi generali- con il comma secondo chiarisce quali siano i canoni di riferimento: *“Il procedimento disciplinare deve svolgersi secondo i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa nonché nel rispetto delle garanzie del contraddittorio e dei principi di cui alla legge n. 241/1990 e successive modifiche.”* .

Significativo il commento che chiarisce trattarsi di un processo teso ad appurare i fatti e se questi siano configurabili come violazione del Codice Deontologico, o di altre norme di legge o regolamento. *Tutta l'attività del Consiglio di Disciplina e del Collegio si deve uniformare al principio di garanzia per l'iscritto e per il segnalante.* Pregnante il richiamo alla trasparenza quando si invoca esplicitamente la legge 241/90, così come modificata dalla l. 15/2005, *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*.

---

<sup>2</sup> Così TAR Veneto, sez. II, 17 dicembre 2008, n. 3879.

<sup>3</sup> Così TAR Lazio, sez. II, 29 settembre 2009, n. 9341.

<sup>4</sup> Regolamento approvato con delibera n. 175 del 15 novembre 2013.



Da queste prime osservazioni possiamo ricavare che i lemmi “**interessati**” e “**parti**” non delineano categorie chiuse e, spesso, vengono utilizzati in modo onnivoro e sovrapponibile.

Ancora quanto alla disciplina del CROAS, si deve richiamare l’art. 6 del regolamento del Consiglio di disciplina <sup>5</sup>“Avvio del procedimento disciplinare” e, nello specifico il comma secondo: “*Si considerano interessati gli iscritti nell’albo nonché i soggetti che possono aver subito un pregiudizio dalla condotta dell’iscritto.*”.

Affrontiamo ora i requisiti per l’accesso a documenti detenuti dall’Amministrazione e relativi alla sfera personale di persone fisiche terze. In primo luogo l’istanza deve essere sostenuta da un interesse giuridico diretto, concreto e attuale, la cui necessità di tutela sia reale ed effettiva e non semplicemente ipotizzata.

Occorre, inoltre, che sussista uno stretto nesso di pertinenza tra il documento e la tutela dell’interesse, nel senso che il documento deve risultare oggettivamente utile al perseguimento del fine di tutela (del terzo ovviamente).

Il diniego di accesso è anche legittimo laddove si fondi sull’esigenza di tutela della riservatezza, senza che il ricorrente possa chiedere soccorso all’art. 24, 7°, l. n. 241/1990, che va letto nella sua esatta portata, dovendosi sempre trovare il giusto punto di equilibrio tra diritto di difesa e diritto alla privacy.

Dispone infatti il citato art. 24, 7°, che deve essere comunque garantito al richiedente l’accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per difendere i propri interessi giuridici. Occorre, dunque, la dimostrazione di una rigida necessità e non mera utilità del documento in questione. Tanto più nei casi in cui, come nella specie, l’accesso sia esercitato non già in relazione agli atti di un procedimento amministrativo di cui il richiedente è parte, ma in relazione agli atti di procedimenti amministrativi rispetto ai quali il richiedente è terzo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Regolamento citato.

<sup>6</sup> Così Consiglio di Stato Sez. VI, 12 gennaio 2011, n. 117.



Del resto si sostiene che le **parti** del procedimento di disciplinare siano solo due: l'Amministrazione che avvia il procedimento con la contestazione dell'addebito e il soggetto destinatario della contestazione.

Come corollario ne discende che chi istruisce il procedimento all'interno del Consiglio e del Collegio dovrà avere cura di documentare quanto avviene nell'evolversi del procedimento e delle riunioni così come di verificare la puntuale comunicazione alle parti delle diverse fasi.

È ora necessario andare al cuore del quesito propostomi, **se cioè sia consentito l'accesso agli atti durante la fase istruttoria di un procedimento disciplinare.**

Voglio dare per scontato, in primo luogo, che l'istanza di accesso sia stata correttamente indirizzata al soggetto detentore degli atti richiesti, davanti al quale si è svolto/si sta svolgendo il procedimento. Parimenti, diamo ulteriormente per scontata, la competenza di altro organo davanti al quale il richiedente intende produrre il documento che intende acquisire esercitando il diritto di accesso.

Mi sentirei di affermare in linea teorica che il procedimento disciplinare, dall'apertura alla decisione, sia un procedimento complesso e dunque, immaginandolo per fasi a formazione (eventuale e) progressiva, a titolo di esempio quelle della chiusura dell'istruttoria, della formale incolpazione etc., si può inferire che qualora ciascuna fase mantenga una propria autonomia rilevante, il diritto di accesso deve essere garantito una volta concluso ogni singolo sub-procedimento<sup>7</sup>.

Diversa cosa sono i cd atti preparatori, concetto che la giurisprudenza enuclea con riguardo ai procedimenti complessi o ad atti amministrativi generali, per i quali è possibile affermare che: *“L'attività preparatoria di un atto amministrativo generale non è soggetta all'accesso previsto dall'art. 24 comma 1 lett. c) L. 241/1990”*, mentre, per gli stessi procedimenti complessi, *“...qualora ciascuna fase mantenga una propria autonomia rilevante, il diritto*



*di accesso deve essere garantito una volta concluso ogni singolo sub-procedimento”.*

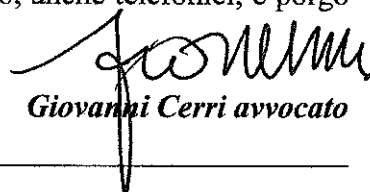
Allora conclusivamente non resta che verificare, nel concreto, se il richiedente l'accesso sia titolare di un interesse diretto, concreto e attuale e comportarsi di conseguenza, vagliati i citati requisiti. Al riguardo piace rimandare ad alcune massime di riferimento, ben riassunte in una recente sentenza dei giudici amministrativi della Toscana<sup>8</sup>.

In materia di accesso agli atti, dall'art 22 comma 1 lett. b) della legge n. 241/90, nel testo novellato dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, si ricava che, in tema di legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso, è richiesta la titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso<sup>9</sup>.

L'accesso ai documenti amministrativi va garantito, ai sensi dell'art. 24 comma 7, l. n. 241/1990, **qualora sia funzionale a qualunque forma di tutela, sia giudiziale che stragiudiziale, anche prima e indipendentemente dall'effettivo esercizio di un'azione giudiziale**<sup>10</sup>.

Debbo poi in via diffusa concordare con una massima redazionale di un cultore della materia che osserva: *Il delicato rapporto tra il diritto di accesso agli atti per chi è interessato da un procedimento ispettivo/sanzionatorio e la tutela della riservatezza dell'autore dell'esposto, che a quel procedimento ha dato origine, è risolto con la preferenza per il primo, considerato che la costituzione non tollera denunce segrete o anonime*<sup>11</sup>.

Resto a disposizione per i chiarimenti del caso, anche telefonici, e porgo cordiali saluti.

  
Giovanni Cerri avvocato

<sup>7</sup>Così TAR Sicilia, Palermo, III, 19.12.2007 n. 19.

<sup>8</sup>T.A.R. Toscana, Sez. II, Sentenza Breve 16 ottobre 2014, n. 1569.

<sup>9</sup>Così Cons. St., sez. IV, 10 marzo 2014 n. 1134.

<sup>10</sup>Così Cons. St., sez. V, 23 febbraio 2010, n. 1067.

<sup>11</sup>Diritto di accesso agli atti e tutela della riservatezza, dr.ssa Mastrangeli, in Gazzetta Amministrativa, 1, 2013.