

N. 01137/2015REG.PROV.COLL.

N. 06039/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6039 del 2014, proposto da:
Ministero della Giustizia, Casa Circondariale di Cagliari, in persona dei rispettivi legali
rappresentanti *pro-tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato,
domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

contro

██████████;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Sardegna - Cagliari: Sezione II n. 00268/2014, resa tra le parti,
concernente accesso ai documenti circa documentazione medica durante il periodo di detenzione;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2015 il Cons. Andrea Migliozi e udito per
la parte appellante l'Avv. dello Stato Bruni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il Sig. ██████████, dopo essere stato detenuto presso la Casa Circondariale di Cagliari dal novembre 2010 all'aprile del 2011 per effetto di una misura di custodia cautelare in carcere, veniva successivamente scarcerato e prosciolto dai reati al medesimo ascritti con sentenza di assoluzione n. 1469/2012.

Intenzionato ad ottenere la riparazione per ingiusta detenzione *ex artt.314 e 315 c.p.p.* formulava nei confronti della Casa Circondariale di Cagliari dove era stato ristretto domanda di accesso alla propria documentazione medica attestante le terapie sanitarie praticate durante il periodo di detenzione.

In assenza di riscontro a tale richiesta il sig. ██████████ proponeva ricorso *ex art.116 c.p.a* al Tar della Sardegna volto a veder annullato il silenzio- diniego formatosi sulla sua istanza, con condanna dell'Amministrazione a consentire l'estrazione di copia dei documenti oggetto di relativa domanda di accesso

L'adito Tribunale amministrativo con sentenza n. 268/2014 accoglieva il proposto ricorso e statuiva l'obbligo della Casa circondariale di Cagliari di rilasciare la documentazione richiesta dal ricorrente.

Avverso tale *decisum* è insorto il Ministero della Giustizia deducendo a sostegno del proposto gravame, i seguenti motivi:

- 1) violazione e/o falsa applicazione dell'art.25 2° comma legge n.241/90 nonché del DPCM 1 agosto 2008 (trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie in materia di sanità penitenziaria) errore su un punto decisivo della controversia , erroneità ed illogicità della motivazione;
- 2) violazione e falsa applicazione degli artt.2 c.p.a. e 11 Cost. nonché degli artt.28 comma 3, 51 c.p.a. e per effetto dell'art. 39 c.p.a. e degli artt.99, 101 e 112 c.p.c. violazione dei principi fondamentali in materia di contraddittorio e corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato ultrapetizione e nullità della sentenza;
- 3) erroneità, illogicità ed irragionevolezza della pronuncia di condanna alle spese.

Alla camera di consiglio dell'8 gennaio 2015 la causa è stata introitata per la decisione.

Tanto premesso, si può passare all'esame del merito dell'appello.

Esso è infondato.

Il nucleo fondante del *thema decidendum* consiste nello stabilire se l'Amministrazione carceraria rappresentata in particolare dalla Casa Circondariale di Cagliari, alla quale è stata rivolta la domanda di accesso ai documenti per cui è causa, deve essere individuata o meno quale soggetto passivo dell'*actio ad exhibendum* attivata dal sig. ██████████

Ad avviso di questo giudice d'appello al suddetto quesito deve darsi positiva risposta.

Parte appellante con i due mezzi d'impugnazione da trattarsi congiuntamente per l'intima connessione esistente fra gli stessi, sostiene il difetto di legittimazione passiva dell'Amministrazione carceraria in ragione dell'entrata in vigore del DPCM 1 agosto 2008 che ha disposto il trasferimento in favore del Servizio sanitario nazionale delle funzioni in materia di sanità penitenziaria di guisa che, sempre secondo detto assunto difensivo, essendo stata la documentazione oggetto di accesso formata dall'ASL, era a quest'ultima che andava rivolta l'istanza di accesso di che trattasi.

La tesi dell'Amministrazione carceraria è priva di fondamento.

In primo luogo ritiene il Collegio di dover qui richiamare un preciso orientamento giurisprudenziale, puntualmente condiviso da questa Sezione, (cfr 27/4/2014 n.3772) secondo cui avuto riguardo ai principi di tutela del diritto di difesa di cui all'art.24 Cost. deve essere comunque garantito l'accesso ai documenti a chi deve acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura degli interessi giuridicamente protetti e non v'è dubbio che sotto questo profilo il sig. ██████ risulta essere pienamente legittimato ad attivare la procedura dell'accesso ad atti (documentazione sanitaria) che hanno una indubbia funzione strumentale all'esercizio dell'azione di tipo "risarcitorio" che il sig. ██████ intende iniziare.

Ciò preliminarmente precisato, l'art.25 comma 2 della legge n.241/90 stabilisce che è tenuta ad esibire i documenti l'Amministrazione che ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente e tale norma non appare, contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione appellante, preclusiva all'accoglimento dell'istanza di accesso avanzata dal sig. ██████.

Vero è infatti che dall'entrata in vigore del DPCM dell'agosto 2008 la documentazione sanitaria riguardante lo stato di salute dei detenuti è formata dalle Asl, ma nulla vieta che i documenti sanitari in questione siano detenuti e conservati presso la struttura carceraria presso cui l'appellato è stato ristretto.

Sul punto alcunché è stato opposto dalla Casa Circondariale e d'altra parte in sede giudiziale la difesa dell'Amministrazione insiste sulla questione della formazione dei documenti e dell'organismo pubblico sanitario a ciò preposto (ASL) ma nulla dice in ordine al soggetto che allo stato conserva i documenti in parola, senza escludere perciò che i documenti richiesti siano presso la Casa circondariale di Cagliari.

Avuto riguardo ai fatti per cui è causa non viene allora disatteso il dettato legislativo che ha individuato, sia pure in via alternativa, l'Amministrazione tenuta a consentire l'esercizio del diritto di accesso, nel soggetto che detiene stabilmente, e quindi conserva, la relativa documentazione e se così è, legittimamente e correttamente la domanda di accesso è stata rivolta dall'interessato alla Casa Circondariale, quale Amministrazione che conserva i documenti, ed è sempre la stessa Casa Circondariale che deve puntualmente evadere l'istanza *de qua*.

Peraltro nei sensi testè esposti depone la lettura della nota a firma del Direttore della Casa Circondariale di Cagliari datata 22 aprile 2014, inoltrata al TAR della Sardegna e qui depositata nella quale con riferimento alla controversia di cui alla sentenza qui gravata, si riferisce, tra l'altro che "... la richiesta dell'avvocato è stata pertanto girata ... alla infermeria dove sono giacenti le cartelle cliniche ...", nel che si rinviene un diretto riscontro in ordine all'individuazione di chi di fatto possiede la documentazione richiesta ai sensi dell'art.22 della legge n.241/90 (cioè la Casa Circondariale di Cagliari).

Le Amministrazioni appellanti poi obiettano che il Tar non avrebbe comunque potuto imporre all'ASL di esibire la documentazione medica, ove fosse ivi presente, essendo il primo giudice andato *ultra petita*.

Il rilievo non può essere condiviso.

In primo luogo il *facere* imposto costituisce statuizione assunta solo in via subordinata, rimanendo fermo, in via prioritaria, il fatto che soggetto tenuto all'accesso è la Casa Circondariale presso cui sono conservati i documenti richiesti.

In ogni caso, anche a voler ammettere che la documentazione giaccia presso gli Uffici della Asl, correttamente il primo giudice ha richiamato il contenuto dell'art. 6 comma 2 del DPR 12 aprile 2006 n.184 (recante il regolamento di disciplina in materia di accesso ai documenti) secondo cui la richiesta formale presentata ad amministrazione diversa da quella nei cui confronti va esercitato il diritto di accesso è dalla stessa immediatamente trasmessa a quella competente”.

A fronte di un siffatto chiaro disposto normativo, è del tutto giustificato l'ordine di esibizione dato dal giudice di prime cure all'ASL sia pure come ipotesi residuale, secondo una concezione sostanzialistica volta a dare concreta e compiuta attuazione all'esercizio di un diritto fondatamente invocato dall'interessato ed evitare così un inutile, defatigante aggravamento del procedimento.

Anche la statuizione in punto di condanna alle spese del giudizio resa dal TAR si rivela immune dalle censure di gravame.

Parte appellante fa rilevare come la condanna alle spese di un'Amministrazione statale in favore di altra amministrazione statale non sarebbe possibile, stante l'unicità della personalità giuridica dello Stato.

La tesi propugnata non appare condivisibile.

Ai sensi dell'art.133 del DPR n.115/2002 è previsto il pagamento in favore dello Stato delle spese processuali liquidate in favore della parte ammessa al gratuito patrocinio (cfr Cons. Stato Sez. V 12/6/2009 n.3776) per cui l'Amministrazione della Giustizia Amministrativa, dotata di autonomo bilancio economico- finanziaria ben può essere destinataria di un provvedimento giurisdizionale che disponga nei suoi confronti la rifusione di spese processuali a suo tempo anticipate in favore del difensore del ricorrente vittorioso nel giudizio di primo grado, già ammesso, appunto, al gratuito patrocinio.

Conclusivamente l'appello, in quanto infondato, va respinto.

Non occorre pronunziarsi sulle spese del presente grado del giudizio in assenza di costituzione dell'appellato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Nulla spese per il presente grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Virgilio, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/03/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

Il diritto d'accesso agli atti sulla salute dei detenuti va garantito anche dall'istituto penitenziario che li ha conservati stabilmente e non solo dall'Asl a cui il legislatore ha deciso di trasferire la competenza sull'assistenza sanitaria carceraria. A stabilirlo è il Consiglio di Stato nella sentenza n. 1137/2015, depositata dalla Quarta sezione il 6 marzo scorso. I giudici, in linea con quanto deciso in primo grado, hanno bocciato il ricorso del ministero della Giustizia e di una casa circondariale che col silenzio-diniego avevano negato ad un ex detenuto, in carcere per cinque mesi da novembre 2010 ad aprile 2011, ma poi scarcerato e proscioltto con sentenza di assoluzione, di estrarre copia della propria documentazione medica per conoscere le terapie sanitarie praticate durante il periodo di detenzione.

Per l'ex detenuto, la domanda di accesso era necessaria per attivare la causa di riparazione per ingiusta detenzione come disciplinato dal Codice di procedura penale (artt. 314-315). A parere del Ministero, è l'Asl e non più l'Amministrazione carceraria a dover garantire l'accesso a tali atti poiché dal 2008 l'assistenza sanitaria penitenziaria è stata ormai trasferita al Servizio sanitario nazionale come disposto dal Governo su legge delega del Parlamento (Dpcm 1 aprile 2008 che fissa "le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, delle risorse finanziarie, dei rapporti di lavoro, delle attrezzature, arredi e beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria").

Secondo il collegio, invece, «vero è infatti che dall'entrata in vigore del DPCM dell'agosto 2008 la documentazione sanitaria riguardante lo stato di salute dei detenuti è formata dalle Asl, ma nulla vieta che i documenti sanitari in questione siano detenuti e conservati presso la struttura carceraria presso cui l'appellato è stato ristretto». Il principio è stato chiarito dopo aver sottolineato che «riguardo ai principi di tutela del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. deve essere comunque garantito l'accesso ai documenti a chi deve acquisire la conoscenza di determinati atti per la cura degli interessi giuridicamente protetti» e che «l'art. 25 comma 2 della legge n. 241/90 – "Accesso ai documenti amministrativi", ndr – stabilisce che è tenuta ad esibire i documenti l'Amministrazione che ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente e tale norma non appare...preclusiva all'accoglimento dell'istanza di accesso» come nella controversia in esame.

Per i giudici di Palazzo Spada dunque «non viene allora disatteso il dettato legislativo che ha individuato, sia pure in via alternativa, l'Amministrazione tenuta a consentire l'esercizio del diritto di accesso, nel soggetto che detiene stabilmente, e quindi conserva, la relativa documentazione». Nel caso di specie, è stato precisato, «legittimamente e correttamente la domanda di accesso è stata rivolta dall'interessato alla Casa Circondariale, quale Amministrazione che conserva i documenti, ed è sempre la stessa Casa Circondariale che deve puntualmente evadere l'istanza».

In tema di diritto d'accesso a tali dati, come spiegato nella sentenza, l'istituto penitenziario è quindi la Pubblica amministrazione che possiede la documentazione sanitaria richiesta dal detenuto (art. 22, legge n. 241/1990) e che non a caso, nella fattispecie, è stata facilmente individuata dal collegio con la lettura di una nota già inviata al Tar dallo stesso direttore dell'istituto che, tra le altre cose, riferiva che «... la richiesta dell'avvocato è stata pertanto girata...alla infermeria dove sono giacenti le cartelle cliniche...».

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sent. n. 1137/2015 del 06/03/2015