

(PLENUM 15 MAGGIO 2003)

OGGETTO: Accesso delle borse di studio previste dalla legge 23 novembre 1998, n.407.

Il Senatore, con nota del, ha presentato al Dipartimento per il coordinamento amministrativo istanza di accesso agli elenchi delle borse di studio assegnate per gli anni 1998-1999, 1999-2000 e 2000-2001, in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e dei loro orfani e figli.

Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, con nota dell'11 febbraio 2003, ha richiesto il parere della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi dal momento che i documenti possono contenere dati sensibili e quindi essere assoggettati alla legge 31 dicembre 1996, n.675, intitolata "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali". Stabilisce infatti il D.P.R. n. 318/2001 recante la "disciplina per l'assegnazione delle borse di studio in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità, nonché degli orfani e delle vittime del terrorismo", che alla domanda deve essere allegata una dichiarazione nella quale è specificato il luogo, la data e una breve descrizione dell'evento lesivo, è attestata la qualità di vittima del terrorismo e della criminalità organizzata ed è indicato il reddito complessivo netto del nucleo familiare.

Com'è noto la disciplina in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosce tale diritto a chiunque vanti un interesse "per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" (art. 22, comma 1) e prescrive che il soggetto istante debba motivare la richiesta di accesso "specificando e ove occorra comprovando l'interesse connesso all'oggetto della sua istanza" (art. 25, comma 2, legge n. 241/1990 e art. 3, comma 2, D.P.R. n. 352/1990). È infatti proprio la titolarità di un interesse personale, concreto ed attuale specificato nella istanza, a qualificare la posizione legittimante all'accesso.

L'istanza del Senatore, essendo priva di motivazione, non consente all'amministrazione di valutare la sussistenza di tale interesse in relazione ai documenti oggetto della richiesta; essa pertanto non può essere accolta.

Si evidenzia inoltre che nel nostro ordinamento, ad eccezione dei consiglieri comunali e provinciali non si rinviene alcuna disposizione di rango primario o sub-primario volta ad attribuire una speciale legittimazione all'accesso in relazione ad uno status del soggetto derivante dall'appartenenza ad una particolare categoria od organo oppure derivante dallo svolgimento di determinate funzioni.

L'assoggettamento anche dei componenti del Parlamento alla disciplina generale del diritto di accesso risiede nella natura essenzialmente politica del controllo che gli stessi possono esercitare sull'attività amministrativa del Governo. Tale natura deriva dal carattere politico della rappresentanza delle assemblee elettive nazionali; esse, infatti, in quanto enti esponenziali della collettività statale, curano gli interessi pubblici della generalità dei consociati, che alla stregua della disciplina sull'accesso sono da qualificare come interessi generici ed indifferenziati.

Pertanto al fine di esercitare il controllo del Parlamento sull'attività amministrativa del Governo non può essere utilizzato lo strumento del diritto di accesso; a tale scopo sono infatti previsti dall'ordinamento altri e più specifici mezzi d'indagine. La funzione ispettiva del Parlamento è infatti esercitata attraverso gli strumenti dell'interrogazione (artt.128 e ss. del Reg. Cam., 145 e ss. Reg. Sen.), dell'interpellanza (artt.136 e ss. del Reg. Cam., 154 e ss. Reg. Sen.) e delle inchieste di cui all'art. 82 della Costituzione. Si evidenzia inoltre che tali strumenti non hanno carattere coattivo; stabilisce infatti l'art.131 Reg. Cam. che il Governo può dichiarare di non poter rispondere indicandone il motivo.

Nel senso indicato nel presente parere si sono espressi sia la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (26 aprile 1996 n. UCA/5424/II/4.5.2.4 e 28 febbraio 2000 Z.K/291 26328/II.2.6.9.) sia il TAR Lazio il quale ha stabilito che non appare compatibile con la particolare disciplina delle prerogative dei parlamentari in sede di sindacato sull'attività di Governo prevedere per gli stessi la possibilità di avvalersi a tal fine del diritto di accesso. Il nostro ordinamento prevede come fondamentale tra le attività del Parlamento quella di controllo sugli atti e comportamenti del Governo, tanto che i regolamenti dei due rami del Parlamento prevedono una serie di norme che rendono molto incisivo e penetrante il sindacato dei membri del Parlamento (Sez.I, sent. 9 novembre 1998, n. 3143).

Si suggerisce pertanto di precisare i motivi dell'istanza di accesso, dal momento che allo stato degli atti non può essere accolta.

(Plenum 24 Giugno 2003)

OGGETTO: Istanza di accesso presentata all’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente- ANPA per l’accesso a documentazione ambientale.

1. L’associazione culturale, ha presentato all’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente- ANPA- un’istanza di accesso volta ad ottenere copia dei documenti inerenti uno studio relativo agli effetti sull’ecosistema fluviale e marittimo delle zone contigue alla foce del fiume Pescara. Detto studio è stato commissionato dal Ministero di lavori pubblici — Direzione generale opere marittime — e dal comune di Pescara, in vista della realizzazione del molo di levante del porto di Pescara.

Prosegue la richiesta specificando che i lavori di costruzione sono stati sospesi da tempo, causando un grave danno all’erario.

Fine della richiesta è la conoscenza dell’esistenza di rischi di danni ambientali e delle cause che hanno determinato il prolungato blocco dei lavori. Infatti, sulla base delle affermazioni pubbliche del Sottosegretario onorevolee del sindaco del comune di Pescara non è chiaro se il parere sia stato rilasciato, e, in caso affermativo, quale sia l’esito.

L’associazione culturale, avendo ritenuto la risposta dell’ANPA insufficiente rispetto ai quesiti posti ha presentato, con nota del 10 dicembre 2001, una nuova istanza sul medesimo oggetto. A tale richiesta l’ANPA non ha dato risposta.

Contemporaneamente, con nota del 10 dicembre 2001, l’associazione istante ha chiesto alla scrivente Commissione di “assumere iniziative adeguate” affinché il diritto di accesso possa essere esercitato su tutti i documenti richiesti.

2. In via preliminare si ricorda che la Commissione per l’accesso ai documenti amministrativi “vigila affinché venga attuato il principio della piena conoscibilità dell’attività della pubblica amministrazione” (art. 27 legge n. 241/1990); pertanto, in base al disposto normativo, essa non ha poteri di intervento in caso di diniego esplicito, di inerzia o di accoglimento parziale dell’istanza.

L’attività dell’ANPA è regolamentata dal D.L. n. 496/1 993, convertito con la legge n.61/1994; essa ha personalità giuridica, è sottoposta al controllo della Corte dei conti ed è posta sotto la vigilanza del Ministero dell’ambiente. Essa svolge attività di consulenza e supporto tecnico-scientifico al Ministero dell’ambiente e, tramite convenzioni, ad altre amministrazioni ed enti pubblici (art. I, comma I, lett. c); formula alle autorità amministrative centrali e periferiche pareri concernenti, tra gli altri, gli standard di qualità dell’aria delle risorse idriche e del suolo, le metodologie per il rilevamento dello stato dell’ambiente e dei fattori di rischio (art.

1, comma I, lett. d), il controllo di fattori fisici, chimici e biologici di inquinamento delle acque e di suolo (art. I, comma 1, lett. h); ed infine compie studi di supporto alla valutazione di impatto ambientale (art. 1, comma 1, lett. m).

Com'è noto la disciplina dell'accesso alle informazioni ambientali è disciplinata dal D.lgs. n.39/1997; la legittimazione attiva alle informazioni relative all'ambiente, nonché alle attività e alle misure che possono incidere negativamente sulle componenti ambientali, spetta a chiunque ne faccia richiesta, senza necessità che questi dimostri il proprio interesse.

La legge in esame tende a garantire un controllo sociale diffuso sulla qualità dell'ambiente, l'accesso è infatti consentito in base al criterio puramente oggettivo della pertinenza dell'informazione alla materia ambientale.

Dunque, nel caso in esame, l'Associazione che, quale ente esponenziale di interessi diffusi, non sarebbe legittimata a chiedere i documenti sulla base della legge n.241/1990, in quanto mancante di uno dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, ossia la capacità dell'ente di rappresentare l'interesse diffuso e dunque l'effettivo perseguimento dello scopo indicato nello statuto, lo è in base al D.L.gs. n.39/1997.

Tuttavia correttamente l'ANPA ha negato l'accesso essendo la richiesta generica; stabilisce infatti l'art. 4, comma 5 della legge in esame che l'accesso alle informazioni ambientali può essere rifiutato o limitato quando la generica formulazione della richiesta non consente l'individuazione di dati da mettere a disposizione. Essa infatti ha ad oggetto tutti i documenti relativi alla realizzazione del molo di levante del porto di Pescara; pertanto il soddisfacimento integrale dell'istanza avrebbe comportato un notevole aggravio allo svolgimento delle ordinarie attività dell'amministrazione procedente, contrario al principio del buon andamento delle stesse.

3. Sarebbe stato opportuno che, ove possibile, in base alla visione dei documenti ricevuti a seguito dell'accoglimento della predente istanza, l'associazione avesse individuato in modo puntuale le informazioni alle quali voleva accedere.

Si consiglia pertanto di riformulare la richiesta sulla base della legge n. 39/1997.

(PLENUM 14 OTTOBRE 2003)

OGGETTO: Accesso agli atti concernenti l'origine e l'identità dei genitori biologici degli adottati.

Il Comune di Napoli, con nota prot. n., ha chiesto un parere a questa Commissione in merito all'accessibilità agli atti riservati del "Ramo Esposti", custoditi presso l'Archivio del Brefotrofio, ai sensi dell'art 28 della legge n. 184/83, come modificato dall'art. 24 della legge n. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia", ed in relazione alla normativa sugli Archivi di Stato.

In particolare, il Comune dichiara perplessità e preoccupazione per il "modus operandi" del Tribunale dei minori di Napoli che autorizza, ai sensi del comma 5 dell'art. 28 del testo novellato, l'accesso agli atti ed alle informazioni concernenti l'origine e l'identità dei genitori biologici sia agli adottati sia agli affiliati, soprattutto considerando, come afferma il Comune, che il certificato di nascita di ciascuno dei bambini ospitati nell'ex brefotrofio recita "nato da donna che non consente di essere nominata".

Il Comune chiede anche un parere in ordine alla possibilità, ai sensi del comma 3 dell'art. 28, che sancisce l'obbligo di rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa risultare il rapporto di adozione, salvo espressa autorizzazione dell'autorità giudiziaria "di concedere le autorizzazioni anche in presenza di un ipotetico comportamento omissivo da parte del Tribunale dei Minori".

I quesiti posti dal Comune di Napoli impongono una analisi delle disposizioni contenute nell'art. 28 della legge n. 184/83 e del loro coordinamento con le normative sulla conservazione dei documenti negli Archivi di Stato, sul diritto di accesso ai documenti amministrativi e sulla tutela della riservatezza, alla luce delle innovazioni contenute nel "Codice in materia di protezione dei dati personali" - D.Lgs. n. 196/2003, che entrerà in vigore il primo gennaio 2004, nonché della giurisprudenza formatasi in materia.

1.a) Accesso alle informazioni sull'identità dei genitori d'origine - Autorizzazione del Tribunale dei Minori (L. n. 184/83, art. 28, commi 4, 5 e 7)

Ai sensi della normativa in esame, possono essere autorizzati, con decreto del Tribunale dei Minori, ad accedere alle informazioni sull'identità dei genitori d'origine:

- gli adottati che hanno raggiunto l'età di venticinque anni (comma 5, art. 28);

- gli adottati che hanno raggiunto la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica (comma 5, art. 28);
- i genitori adottivi, finché è minore il figlio, “solo per gravi e comprovati motivi” (comma 4, art. 28);
- il responsabile di una struttura ospedaliera o di un presidio sanitario, finché è minore il figlio, in casi di necessità ed urgenza e vi sia grave pericolo per la salute del minore (comma 4, art. 28).

L'accesso alle informazioni non è in alcun caso consentito, ai sensi del comma 7 dell'art. 28 nella odierna formulazione, in vigore fino al 31 dicembre 2003:

- se l'adottato non è stato riconosciuto alla nascita dalla madre naturale;
- qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato;
- qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia manifestato consenso all'adozione a condizione di rimanere anonimo.

Tale comma è stato interamente sostituito dal comma 2 dell'art. 177 del “Codice in materia di protezione dei dati personali” - D.Lgs. n. 196/2003, in vigore dal primo gennaio 2004. La nuova norma prevede che “l'accesso alle informazioni non è consentito nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del DPR n. 396/2000”.

La legge ha, quindi, inteso rendere effettivo il diritto dell'adottato, che ha compiuto 25 anni, di conoscere l'identità dei propri genitori biologici travolgendo qualsiasi contraria preclusione, compreso l'obbligo del segreto imposto agli istituti di assistenza. All'adottato è precluso l'accesso nella sola ipotesi in cui la madre naturale abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata, avvalendosi della facoltà prevista dal regolamento sullo stato civile.

Tale preclusione non ha però, in via teorica, durata illimitata (anche se pratica nei confronti dell'adottato) in quanto l'art. 93, comma 2 del “Codice in materia di protezione dei dati personali” stabilisce che “il certificato di assistenza al parto o la cartella clinica, ove comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 30, comma 1, del DPR n. 396/2000, possono essere rilasciati in copia integrale a chi vi abbia interesse, in conformità alla legge, decorsi cento anni dalla formazione del documento”.

In tale periodo, ai sensi del successivo comma 3, una eventuale richiesta “può essere accolta relativamente ai dati relativi alla madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, osservando le opportune cautele per evitare che quest'ultima sia identificabile”.

In conclusione, con riferimento alla richiesta del Comune, relativamente ai decreti di autorizzazione emessi dal Tribunale dei Minori nelle due ipotesi

contemplate al comma 5 dell'art. 28 di accesso consentito e autorizzato, si rileva che nessun potere di intervento, né limitativo né tantomeno decisionale è lasciato all'amministrazione che ha l'obbligo di conformarsi all'ordine di esibizione emesso dal giudice. Si ricorda anche che tale decreto è emesso dal Tribunale a seguito di una specifica e completa istruttoria.

1.b) Richiesta di accesso presentata dall'adottato con genitori adottivi deceduti o divenuti irreperibili (art. 28, comma 8).

Ai sensi del comma 8 dell'art. 28, l'autorizzazione del Tribunale non è richiesta per "l'adottato che ha raggiunto la maggiore età quando i genitori adottivi sono deceduti o divenuti irreperibili".

Tale fattispecie investe, quindi, l'amministrazione presso cui sono conservati i documenti di un potere decisorio in ordine alle istanze presentate.

Pur considerando con una certa perplessità la scelta operata dal legislatore che ha indicato due diverse procedure per gli adottati venticinquenni con genitori adottivi in vita e per gli adottati diciottenni con genitori adottivi deceduti o irreperibili, si ritiene che l'amministrazione debba, nell'esaminare l'eventuale richiesta, comunque e sempre rispettare il diritto all'anonimato della madre che ha dichiarato di non voler essere nominata, di cui alla nuova formulazione del comma 7 dell'art. 28, e, quindi, decidere ai sensi delle normative sull'accesso e sulla riservatezza.

Nel merito, si ricorda che la giurisprudenza amministrativa ha da tempo chiarito che il diritto di accesso ai documenti, riconosciuto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 241/90, prevale sull'esigenza di riservatezza dei terzi ogni qualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura e la difesa di interessi giuridici del richiedente (C.d.S., Ad. Plen. n. 5/97; C.d.S., Sez. V, 3 aprile 2000, n. 1916).

Inoltre, va ricordato che, ad eccezione del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica che consentono l'identificazione della madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, consultabili decorsi 100 anni, gli artt. 107 e 108 del D.Lgs. n. 490/99, T.U. dei Beni Culturali prevedono la libera consultazione dei documenti conservati negli archivi di Stato e negli archivi storici degli enti pubblici, dichiarati di carattere riservato, relativi a situazioni puramente private di persone, dopo settanta anni, con il venir meno, pertanto, a tale data, del limite del segreto.

1.c) Autorizzazione del Tribunale concessa agli affiliati

In merito al rilievo mosso dal Comune di Napoli sulla estensione dell'autorizzazione all'accesso concessa anche agli affiliati da parte del Tribunale si osserva quanto segue.

L'istituto della affiliazione che era disciplinato nell'ambito delle disposizioni relative all'assistenza ai minori, pubblica e privata, contenute negli artt. 404-413 del codice civile e nel R.D. n. 798/27, convertito nella legge n.

2838/28, e modificato dalla legge n. 826/42, è stato abrogato dall'art. 77 della legge n. 184/83.

Si trattava di un complesso di norme dettate per i minori di cui erano ignoti i genitori, o riconosciuti dalla sola madre, non in grado di allevarli; o ricoverati o assistiti da un istituto pubblico; o, infine, in stato di abbandono materiale o morale. La condizione dell'affiliato risultava avere caratteristiche di temporaneità e precarietà, produceva una minore intensità di effetti rispetto all'adozione e risultava diversa da quella del figlio legittimo o legittimato o riconosciuto o adottivo.

La nuova normativa ha previsto all'art. 79 un regime transitorio di tre anni nel corso dei quali i coniugi in possesso di determinati requisiti potevano chiedere la conversione in rapporti adottivi delle affiliazioni dichiarate nei confronti dei soggetti minori all'epoca del provvedimento. Alle affiliazioni non convertite in adozioni continuerà ad applicarsi l'antico regime, in particolare per quanto riguarda la revoca e l'estinzione.

In tutti i casi in cui il rapporto di affiliazione è stato trasformato in adozione troverà applicazione la normativa speciale dettata per l'adozione e quindi si seguirà la procedura presso il Tribunale dei minori sopra descritta. Nei casi in cui ciò non è avvenuto, l'eventuale richiesta di accesso dovrà essere valutata ai sensi delle normative sul diritto di accesso e sulla tutela della riservatezza.

Va aggiunto che l'articolo unico della legge n. 48/94 ha disposto che "i figli legittimi e i figli naturali riconosciuti, al cognome dei quali fu aggiunto quello dell'affiliante ai sensi dell'art. 408, secondo comma, c.c. ora abrogato, possono dismettere il cognome aggiunto e tornare all'originario cognome di famiglia presentando domanda al procuratore generale presso la corte d'appello nella cui giurisdizione è situato l'ufficio dello stato civile dove trovasi l'atto di nascita al quale la richiesta si riferisce..." e che il procuratore generale provvede con decreto, "acquisita copia dell'atto di affiliazione, dell'atto integrale di nascita e di ogni altra idonea documentazione anagrafica".

1.d) Accesso da parte dei minori affidati

Per ragioni di completezza, ancorchè non rientrante nei quesiti posti, merita un cenno anche il tema dell'accesso da parte dei minori affidati.

I soggetti affidati sono, ai sensi del codice civile e del titolo 1 bis, artt. 2-5, della legge n. 184/83, i minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo, il cui affidamento è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, ovvero dal Tribunale per i minori ove manchi l'assenso dei genitori o del tutore. Nel provvedimento di affidamento familiare sono poi indicate specificatamente le modalità dei rapporti di frequentazione tra il minore ed i propri genitori e gli altri componenti il nucleo familiare.

I provvedimenti che limitano o escludono la potestà dei genitori naturali, ai sensi dell'art. 317-bis c.c., che pronunciano la decadenza dalla potestà sui figli o

la reintegrazione in essa, ai sensi degli artt. 330 e 332 c.c., che dettano disposizioni per ovviare ad una condotta pregiudizievole ai figli, ai sensi dell'art. 333 c.c., o che dispongono l'affidamento contemplato dall'art. 4 della legge n. 184/83, non statuiscono in via decisoria e definitiva su dette posizioni, stante la loro revocabilità e modificabilità (Cass., Sezioni Unite, n. 6220/86). In tali casi è palese, pertanto, non sussistere alcun segreto sulla identità dei genitori naturali.

Nei casi, invece, di minori affidati e successivamente adottati, trovano applicazione le norme dettate sull'adozione. Ne consegue che, nelle ipotesi in cui non vi sia stato alcun rapporto con la famiglia di origine e sussistano i requisiti di cui al comma 5 dell'art. 28, si possa richiedere l'accesso alle informazioni sui genitori biologici, secondo la procedura indicata. Non trovano qui applicazione le limitazioni di cui al comma 7 in quanto il minore affidato è stato riconosciuto alla nascita.

Inoltre, è possibile sia nei casi di minori affidati temporaneamente sia di minori affidati e poi adottati che i genitori naturali, anche se esclusi direttamente da ogni compito educativo nei confronti del minore, frequentino la famiglia adottiva.

2.a) Volontà della madre naturale di non essere nominata

Sul punto, chiarezza in materia è stata portata dalle specifiche disposizioni contenute nel "Codice in materia di protezione dei dati personali" che hanno sciolto alcune contraddizioni legislative e giurisprudenziali.

La normativa di riferimento si rinviene:

- nell'art. 70 del R.D. 9 luglio 1939, n. 1238, nel testo modificato dall'art. 2 della legge n. 127/97, e nell'art. 30 del DPR n. 396/2000 sull'ordinamento dello stato civile, che stabiliscono che "la dichiarazione di nascita è resa ...rispettando l'eventuale volontà della madre di non essere nominata";

- nel comma 2 dell'art. 177 del "Codice in materia di protezione dei dati personali" che ha sostituito, a partire dal primo gennaio 2004, il comma 7 dell'art. 28 della legge n. 184/83, che non consente l'accesso alle informazioni "nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30 del DPR n. 396/2000";

- nel comma 2 dell'art. 16 del DPR n. 445/2000 T.U. sulle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, abrogato ma riprodotto negli stessi termini al comma 1 dell'art. 93 del "Codice in materia di protezione di dati personali", ai sensi del quale "ai fini della dichiarazione di nascita il certificato di assistenza al parto è sempre sostituito da una semplice attestazione contenente i soli dati richiesti nei registri di nascita";

- nel comma 2 dell'art. 93 del "Codice in materia di protezione di dati personali" che prevede il rilascio in copia integrale del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica, ove comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, decorsi cento anni dalla formazione del documento.

Il contesto normativo delineato conferma la piena tutela che l'ordinamento giuridico riconosce al diritto all'anonimato della madre naturale ma, è bene sottolineare ancora, solo nel caso in cui essa abbia dichiarato alla nascita del figlio di non voler essere nominata.

Il sistema della legge si configura, pertanto, nei termini seguenti: il diritto di accesso prevale sugli altri interessi contrapposti solo nelle ipotesi in cui non vi sia una norma di carattere speciale che dia rilevanza espressa ad un altro interesse come nel caso di specie. Qui, il legislatore ha scelto di esaltare il diritto all'anonimato della madre naturale nella ipotesi in cui essa si sia avvalsa della facoltà di non essere nominata. Con ciò confermando quanto già sancito dalle normative sullo stato civile e sul regime delle adozioni.

L'aver inteso circoscrivere il diniego di accesso alla sola ipotesi indicata, da un lato, rende pieno il diritto dell'adottato, in tutte le altre ipotesi, a conoscere l'identità dei propri genitori biologici e, dall'altro, rende insuperabile per l'adottato la preclusione dettata.

L'intervento del legislatore si era, peraltro, reso necessario in sede di coordinamento delle varie disposizioni regolanti la materia e contenute in differenti normative, nonché dalle più recenti pronunce giurisprudenziali.

In particolare, da ultimo, il Consiglio di Stato, con sentenza del 17 giugno 2003, n. 2402, ha confermato, pur se con diversa motivazione rispetto alla pronuncia di primo grado, la legittimità del rifiuto ad accedere ai dati dei genitori biologici opposto da un Istituto ad una persona nata nel 1956 e registrata come "figlia di ignoti". Nel merito, il Consiglio di Stato ha affermato che "anche nel regime precedente la legge 184/83, l'anonimato della madre era tutelato: da un lato, dalla possibilità per il genitore di non essere nominato nell'atto di nascita, richiedendosi per l'annotazione anagrafica un positivo atto di volontà del medesimo e, dall'altro lato, dal divieto di divulgazione posto a carico degli Istituti custodi della documentazione" (art. 9 RDL 798/27).

Nella sentenza di primo grado, TAR Veneto, n. 511/03 del 12/12/2002, si affermava che il diritto della madre a rimanere anonima costituisce un diritto inviolabile della persona, garantito dall'art. 2 della Costituzione e dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e che tale diritto, proprio perché inviolabile, è da ritenere "prevalente su ogni altro diritto, ancorché equiordinato: sicché eventuali altri diritti che pur trovino analoga tutela a livello costituzionale e pretendano di imporre limitazioni alla conservazione dell'anonimato della madre (e che sono, per ciò stesso, configgenti con questo), cedono, in quanto incompatibili, davanti al diritto della madre di non essere nominata".

Il TAR Veneto si era inoltre spinto ad affermare che l'art. 28, comma 7, della legge n. 148/83, come sostituito dall'art. 24 della legge n. 149/2001, "stabilisce in maniera inequivocabile e temporalmente illimitata il divieto di accesso alle informazioni sulla madre nelle ipotesi di esclusione indicate al comma 7 dell'art. 28 della legge n. 184/83.

La sentenza citata riprendeva le argomentazioni contenute nella sentenza TAR Lazio, Sez. III ter, n. 1854 del 17 luglio 1998 e fatte proprie anche dalla

sentenza TAR Lazio, Sez. II, n. 9061 dell'8 novembre 2000, pronunciata sulla richiesta di accesso al certificato di assistenza al parto al fine di acquisire notizie sull'identità della propria madre biologica. Nel caso di specie, il TAR Lazio ha affermato che "la possibilità di un bilanciamento dei contrapposti interessi è da ritenersi a priori esclusa, poiché la tutela del figlio naturale all'accesso è per sua natura antitetica e incompatibile con qualsiasi eventuale modalità o limitazione atta a garantire la conservazione dell'anonimato della madre, secondo la scelta compiuta all'epoca del parto". Il legislatore, stabilendo all'art. 70 del R.D. 9 luglio 1939, n. 1238, nel testo modificato dall'art. 2 della legge n. 127/97 che "la dichiarazione di nascita è resa ...rispettando l'eventuale volontà della madre di non essere nominata", ha garantito e protetto il diritto della madre all'anonimato e l'ha riconosciuto come prevalente in senso assoluto rispetto all'accesso.

Tale norma, hanno concluso i giudici, configura senza dubbio "una ipotesi di esclusione assoluta ed incondizionata dall'accesso prevista dal comma 1, dell'art. 24, della legge n. 241/90", che esclude il diritto di accesso per i documenti coperti da segreto di Stato...nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsto dall'ordinamento.

2.b) Accesso richiesto da figlio abbandonato e mai adottato

Un breve accenno, per la particolarità del caso trattato e per la conferma della prevalenza del diritto all'anonimato della madre naturale nella sola ipotesi di esclusione dall'accesso prevista nelle nuove norme dettate dal "Codice", merita la sentenza del TAR Marche n. 215 del 7 marzo 2002.

Oggetto dell'impugnativa era stato il diniego alla richiesta di accesso ai documenti costituenti gli allegati dell'atto di nascita, finalizzata ad avere notizie sulla propria madre biologica, presentata da figlia nata nel 1918 da madre e padre ignoti, abbandonata ed affidata ad un Istituto fino al suo matrimonio.

Prima di riportare gli assunti principali della decisione va sottolineato che lo stesso TAR Marche ha precisato che la mancata adozione dello status di figlia adottiva, ha distinto questa vicenda da quelle esaminate dal TAR Lazio, sopra riportate, che facevano riferimento a richieste di accesso ad informazioni sui propri genitori biologici, presentate da figli adottivi, e la cui conoscenza è vietata dalla legge sulle adozioni.

Il giudice ha accolto il ricorso sulla base della regola generale secondo la quale gli atti amministrativi sono liberamente accessibili, salvi i casi di divieto espressamente e tassativamente previsti dal legislatore, per la salvaguardia di esigenze di interesse pubblico". Nel caso di specie, erano poi decorsi più di settanta anni dalla formazione del documento.

Il Collegio ha affermato che la ricorrente era titolare di una posizione qualificata e differenziata e rilevante ai sensi degli artt. 22 e 24 della legge n. 241/90, in vista di una eventuale tutela dei suoi diritti di figlia naturale. La consistenza di tale posizione discende infatti dall'imprescrittibilità dell'azione volta al riconoscimento dello status di figlio naturale, che rientra nei diritti inviolabili

dell'uomo tutelati dalla Costituzione e dalla Carta europea sui diritti inviolabili dell'uomo.

Ma, soprattutto, il Collegio ha dichiarato la “insussistenza nel vigente ordinamento di un diritto assoluto all'anonimato della madre naturale, dal momento che alla stessa sia le norme previgenti regolanti lo stato civile (artt. 70 e 73 del R.D. n. 1238/39) che quelle attualmente in vigore (legge n. 127/97 e DPR 316/2000) hanno sempre riconosciuto la sola possibilità, al momento del parto, di non essere nominata”.

Da ciò discende che “se tale volontà è stata regolarmente manifestata, ne consegue la mancata indicazione delle generalità della madre naturale, e quindi il suo anonimato non verrà in alcun modo violato con la consultazione degli atti costituenti gli allegati dell'atto di nascita, dal momento che gli stessi non conterranno alcuna notizia o informazione sulla partorientente che ha deciso di restare anonima. Al contrario, qualora la facoltà di non essere nominata non risulta essere stata esercitata al momento del parto dalla madre naturale, non viene a realizzarsi alcuna situazione di segretezza della sua maternità e, quindi, di esigenza d'anonimato da salvaguardare”.

Nella motivazione riportata emerge la completa corrispondenza con la riforma legislativa varata.

3.) Interpretazione del comma 3, art. 28

Ai sensi del comma 3 dell'art. 28 del testo novellato della legge n. 184/83, “l'ufficiale di stato civile, l'ufficiale di anagrafe e qualsiasi altro ente pubblico o privato, autorità o pubblico ufficio debbono rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione, salvo espressa autorizzazione dell'autorità giudiziaria. Non è necessaria l'autorizzazione qualora la richiesta provenga dall'ufficiale di stato civile, per verificare se sussistano impedimenti matrimoniali”.

Il Comune chiede se, in virtù di tale comma, possa “concedere le autorizzazioni anche in presenza di un ipotetico comportamento omissivo da parte del Tribunale dei Minori”. Il Comune però formula tale quesito in relazione alle ipotesi sopra evidenziate di richiesta di certificati ove compare la dizione “nato da donna che non consente di essere nominata”.

Occorre, in primo luogo, fare chiarezza sul quesito posto e sulle competenze spettanti all'amministrazione che detiene i documenti richiesti.

Il comma 3 va letto alla luce della disposizione contenuta nel comma 2 che stabilisce che qualunque attestazione di stato civile riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome e con l'esclusione di qualsiasi riferimento alla paternità e alla maternità e dell'annotazione della sentenza di adozione a margine dell'atto di nascita dell'adottato.

È questa una applicazione più rigorosa della disciplina generale dello stato civile su estratti e certificati, ove l'art. 108 DPR 396/2000 precisa che negli

estratti, l'ufficiale dello stato civile omette ogni indicazione su paternità e maternità.

In particolare poi, il “Codice in materia di protezione dei dati personali” ha ulteriormente circoscritto il rilascio degli estratti per copia integrale, modificando l'art. 107 del DPR 396/2000. Nella attuale formulazione è stabilito che “possono essere rilasciati solo quando ne è fatta espressa richiesta da chi vi ha interesse, e il rilascio non è vietato dalla legge”; mentre la modifica apportata dal comma 3 dell'art. 177 del Codice stabilisce che il rilascio degli estratti per copia integrale “è consentito solo ai soggetti cui l'atto si riferisce, oppure su istanza motivata comprovante l'interesse personale e concreto del richiedente ai fini di tutela di una situazione giuridicamente rilevante, ovvero decorsi settanta anni dalla formazione dell'atto”.

In tale ambito, rispetto alla disciplina generale, nella normativa speciale sulle adozioni la tutela del riserbo opera per l'adottato più incisivamente, sancendo la competenza del Tribunale dei Minori al rilascio dell'autorizzazione all'accesso. I soggetti indicati non potranno, pertanto, fornire alcuna documentazione senza autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria.

In nessun caso il “silenzio” del giudice, anche se protratto, potrà valere come assenso all'accesso. La ratio della norma è che il Tribunale dei Minori è il solo organo che conosce i presupposti della nascita e dello sviluppo del rapporto adottivo per averli esso stesso instaurato, e che pertanto è in possesso degli elementi necessari per valutare se corrisponde all'interesse della persona,⁴ ritenuto in tal senso meritevole di tutela, di rendere pubblica, o meno, l'avvenuta adozione.

(PLENUM 25 NOVEMBRE 2003)

OGGETTO: Sussistenza della legittimazione attiva ad accedere a documenti dei procedimenti di conferimento della cittadinanza italiana, in capo a esponenti politici o sindacali, consiglieri comunali o provinciali e ONLUS.

Il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, al fine di favorire la partecipazione allo svolgimento dell'azione amministrativa dei soggetti destinatari dei provvedimenti di conferimento della cittadinanza italiana ha aperto al pubblico uno sportello presso il quale i soggetti destinatari del provvedimento nonché gli interessati possono ricevere informazioni relative al procedimento stesso.

È prassi dell'amministrazione dare seguito anche alle richieste informali, formulate per via telefonica, purché l'istante affermi di essere il richiedente lo status di cittadino.

Tuttavia sempre più frequentemente le istanze di accesso, talvolta consistenti in vere e proprie liste, volte a conoscere lo stato del procedimento, sono presentate da esponenti politici o sindacali, consiglieri comunali o provinciali, ONLUS e simili.

Chiede pertanto l'Amministrazione alla scrivente Commissione se i soggetti su elencati siano legittimati a mediare, e dunque a presentare istanza di accesso, tra il richiedente la cittadinanza e l'amministrazione statale.

Con riferimento al profilo della legittimazione attiva dei richiedenti l'accesso si osserva che essa è sicuramente sussistente per i destinatari diretti del provvedimento e per coloro che intervengono volontariamente nel procedimento in quanto possono subire un pregiudizio dal provvedimento (artt. 7, 9 e 10, l. n.241/1990).

Tutti gli altri soggetti estranei al procedimento, compresi i soggetti rientranti nelle categorie indicate dall'Amministrazione, rientrano nella generale previsione dell'art.22 della legge stessa; quindi hanno diritto di accedere ai documenti, e non alle mere notizie od informazioni, solo dimostrando all'amministrazione la sussistenza di un interesse, personale e concreto, giuridicamente protetto. In sostanza, essi devono dimostrare la correlazione tra la propria situazione giuridica soggettiva e l'interesse alla conoscenza al bene o alla vicenda oggetto dell'atto o del documento amministrativo, secondo i principi generali della disciplina sull'accesso.

Ciò vale anche per i consiglieri comunali e provinciali: costoro infatti possono accedere ai documenti amministrativi in possesso di un'amministrazione centrale solo nella loro qualità di privati cittadini e non già in considerazione del loro mandato, da cui esula - com'è ovvio - ogni questione relativa alla naturalizzazione degli extracomunitari.

Va peraltro precisato che la circostanza che i soggetti estranei al procedimento o privi di uno specifico interesse tutelato non abbiano diritto all'accesso esclude il dovere ma non la facoltà dell'amministrazione di consentire ugualmente l'accesso stesso qualora ciò non crei un impegno eccessivo degli uffici e non incida, com'è di regola, sul diritto alla riservatezza dell'extracomunitario. In questi limiti non può ritenersi preclusa all'amministrazione la facoltà di consentire a chiunque l'accesso ai documenti amministrativi relativi alla naturalizzazione o più semplicemente di dare a chiunque notizie sullo stato del procedimento, così come dichiarato di avere fatto fino ad ora; ciò soprattutto quando si tratti di preesistenti prassi rispondenti a criteri di cortesia istituzionale.

PAGINA BIANCA