



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 il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3270 del 2021, proposto dai sig.ri -OMISSIS-e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avv. Adriano Tortora, con domicilio eletto in Roma, via Cicerone n. 49;

contro

Comune di Cerveteri, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Valerio Morini, con domicilio eletto in Roma, Viale delle Milizie n. 1;

per l'annullamento:

- della nota prot. n. 9372 del 22.02.2021, a firma del Dirigente Arch. Marco Di Stefano, di diniego dell'istanza di accesso agli atti;
- della nota prot. n. 10003 del 24.02.2021 a firma del Dirigente Arch. Marco Di Stefano, di diniego dell'istanza di accesso agli atti e di conclusione del procedimento.

per l'accertamento:

dell'illegittimità del diniego di accesso agli atti;

e per la condanna:

dell'Amministrazione intimata a consentire l'accesso mediante visione ed estrazione di copie di atti e documenti relativi alla richiesta formulata in data 18.11.2020, prot. n. 52706.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cerveteri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 1 giugno 2021, tenutasi ex art. 25 D.L. n. 137/2020, la dott.ssa Roberta Mazzulla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso tempestivamente notificato e depositato in data 24 marzo 2021, i ricorrenti, nella espressa qualità di consiglieri comunali del Comune di Cerveteri, mercé l'impugnazione delle note comunali in epigrafe indicate, di contenuto sostanzialmente reiettivo, hanno chiesto l'accertamento giurisdizionale del proprio diritto ad avere accesso, ai sensi dell'art. 43 comma 2 D.lgs. n. 267/2002, ai documenti amministrativi appresso indicati, relativi a taluni interventi edilizi, residenziali e non, insistenti nel territorio comunale di Cerveteri, in area contraddistinta al -OMISSIS-, -OMISSIS-(località -OMISSIS- di -OMISSIS-) di proprietà della famiglia -OMISSIS-, in quanto oggetto di segnalazioni anonime che ne denunciano il carattere abusivo:

1) Visura e copia conforme originale della regolare licenza di costruzione degli immobili realizzati sulla -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri (come da piantina allegata alla segnalazione denuncia);

2) Visura e copia conforme originale di eventuale condono o condoni inerenti gli immobili realizzati sulla -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri (come da piantina allegata alla segnalazione denuncia);

3) Visura e copia conforme originale di eventuali verbali di sopralluogo della polizia edilizia (Polizia locale), avvenuto accertamento, sanzioni e ordinanze con relativa trasmissione alle Autorità di competenza inerenti ai presunti abusi edilizi, riguardanti varie costruzioni residenziali e non presenti su -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri (come da piantina allegata alla segnalazione denuncia);

4) Visura e copia conforme originale di eventuali procedure e azioni finalizzate alla demolizione e/o all'acquisizione al Patrimonio Pubblico, messe in atto dal competente Ufficio Urbanistica e dalla Polizia Locale di Cerveteri, inerenti i presunti abusi edilizi riguardanti varie costruzioni residenziali e non presenti su -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri (come da piantina in allegato presente nella pervenuta segnalazione denuncia);

5) Visura e copia conforme originale, se esistenti, di eventuali ordinanze, procedure, denunce, atti e/o azioni con i quali, a fronte della eventuale constatazione di presunti abusi edilizi, riguardanti varie costruzioni residenziali e non presenti su -OMISSIS--OMISSIS-in

località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS- del Comune di Cerveteri, sono stati perseguiti gli eventuali responsabili debitamente individuati dai soggetti coinvolti e dalle competenti Autorità.

2. A fronte dell'istanza in parola, l'amministrazione comunale forniva ai ricorrenti dati ed informazioni ritenuti parziali rispetto all'oggetto di ostensione.

Più precisamente, a mezzo pec del 24 febbraio 2021, il Responsabile della Polizia Municipale informava i ricorrenti che gli accertamenti in ordine a possibili violazioni della vigente disciplina urbanistico-edilizia nell'area del territorio comunale attenzionata erano ancora in corso e che si era in attesa che l'Ufficio Tecnico, a valle dell'attività di vigilanza, redigesse una relazione finale ricognitiva dell'esistenza di eventuali abusi che, ove esistenti, sarebbero stati perseguiti, mediante l'adozione delle correlate misure di cui gli istanti sarebbero stati informati.

3. Il gravame risulta affidato a plurimi motivi di diritto, tutti sostanzialmente tendenti all'affermazione del proprio diritto, nella qualità di consiglieri comunali, ad avere accesso incondizionato a tutti gli atti richiesti, attinenti la realizzazione di possibili abusi edilizi, in quanto utili all'espletamento del loro mandato, anche al fine di vigilare sulla correttezza, trasparenza ed efficienza dell'*agere* dell'ente locale, secondo quanto previsto dall'art. 43 comma 2 D.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.).

4. Il Comune di Cerveteri ha resistito al gravame mediante articolate deduzioni difensive, tendenti a contestare il diritto dei ricorrenti ad avere accesso agli atti dei fascicoli edilizi relativi agli interventi attenzionati dall'amministrazione, all'uopo opponendo, per un verso, l'inesistenza di parte della documentazione richiesta, avuto specifico riguardo alle misure sanzionatorie eventualmente già adottate, e, per l'altro, il segreto istruttorio cui sarebbero tenuti la Polizia Municipale e l'Ufficio Urbanistica in relazione agli accertamenti in corso.

5. In data 21.05.2021, la difesa dell'ente ha depositato nota prot. n. 25063 del 20.05.2021, con cui il Comandante della Polizia Municipale ha notiziato i ricorrenti in ordine alle date dei sopralluoghi effettuati, congiuntamente a personale dell'Ufficio Tecnico, presso il complesso edilizio di proprietà -OMISSIS-, tra i -OMISSIS-, ribadendo il differimento dell'accesso all'esito dell'elaborazione delle relative risultanze che sarebbero state compendiate nella "*specificata relazione tecnica*" finale.

6. In occasione della camera di consiglio dell'1 giugno 2021, in vista della quale i ricorrenti hanno insistito nelle proprie richieste ostensive, ritenendole non soddisfatte dalle comunicazioni interlocutorie inoltrate dall'amministrazione, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è fondato.

8. L'accertamento del diritto dei consiglieri comunali, odierni ricorrenti, ad avere accesso a tutti gli atti e documenti amministrativi richiesti, di fatto coincidenti con tutti quelli inerenti i fascicoli edilizi, di condono edilizio nonché di vigilanza edilizia relativi agli edifici di proprietà -OMISSIS-, insistenti sull'area contraddistinta in Catasto al -OMISSIS-, -OMISSIS-del territorio comunale di Cerveteri, passa dalla preliminare ricognizione della *ratio* sottesa alla disposizione normativa di cui all'art. 43 comma 2 D.lgs. n. 267/2000, a norma della quale *«I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge».*

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa, condivisa dal Collegio, è unanime nell'affermare che i consiglieri comunali vantano un incondizionato diritto di accesso – prevalente anche sull'eventuale diritto alla riservatezza dei terzi coinvolti dalle istanze ostensive, tenuto conto del segreto d'ufficio cui gli stessi sono tenuti - a tutti gli atti che possono essere utili all'espletamento delle loro funzioni.

Ciò anche al fine di valutare la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio oltre che per promuovere, nell'ambito di quest'ultimo, tutte le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale.

8.1 Il diritto di cui all'art 43 citato T.U.E.L. presenta, dunque, una *ratio* diversa da quella che contraddistingue l'accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e ss. L. n. 241/90 - riconosciuto a chiunque sia portatore di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso - in quanto strettamente funzionale all'esercizio del *munus* pubblico di consigliere comunale e, quindi, alla verifica ed al controllo dell'operato degli organi decisionali dell'ente locale, quale espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

Siffatto diritto, quindi, al fine di *«evitare che sia la stessa Amministrazione a diventare arbitro dell'ambito del controllo sul proprio operato [...] non incontra alcuna limitazione in relazione alla eventuale natura riservata degli atti, stante il vincolo al segreto d'ufficio ex art. 622 cod. pen., e alla necessità di fornire la motivazione della richiesta. In definitiva gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali possono rinvenirsi, per un verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e, per altro verso, che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando tuttavia che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre*

surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso» (così T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 04/05/2020, n.926; cfr. anche, T.A.R. Piemonte, Torino, sez. II, 01/03/2021, n. 215; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 20/01/2020, n. 16).

Ancor più di recente è stato ribadito che: *« La giurisprudenza, con un sufficiente grado di stabilità, ha ritenuto che i consiglieri comunali hanno un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato, ciò anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio, e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Di conseguenza sul consigliere comunale non può gravare alcun particolare onere di motivare le proprie richieste di accesso, atteso che, diversamente opinando, sarebbe introdotto una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale; dal termine "utili" contenuto nel prima ricordato art. 43 non può conseguire alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, detto aggettivo servendo in realtà a garantire l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato (così, tra le tante, Cons. Stato, V, 17 settembre 2010, n. 6963). Ciò in quanto il diritto di accesso del consigliere comunale non riguarda solamente le competenze attribuite al Consiglio comunale, ma, essendo riferito all'espletamento del mandato, investe l'esercizio del munus in tutte le sue potenziali implicazioni, al fine di consentire la valutazione della correttezza ed efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale.*

Corollario di tale impostazione è che non può essere legittimamente opposto un diniego sull'istanza di accesso dei consiglieri motivato con riferimento alla esigenza di assicurare la riservatezza dei dati contenuti nei documenti richiesti e dunque il diritto alla privacy di soggetti terzi, in quanto, con riguardo all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali, tale esigenza è salvaguardata dall'art. 43, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000, che impone ad essi il segreto ove accedano ad atti che incidono sulla sfera giuridica e soggettiva di terzi (Cons. Stato, m V, 11 dicembre 2013, n. 5931).

La natura del diritto (soggettivo pubblico) di accesso dei consiglieri comunali e le prerogative allo stesso connesse comporta, per un'esigenza di coerenza dell'ordinamento, riflessi anche sul piano processuale, invero in poche occasioni approfonditi in sede applicativa, ma che inducono a condividere l'assunto dell'appellante, secondo cui nella materia dell'accesso dei consiglieri comunali non è configurabile una posizione di controinteresse in capo al soggetto portatore dell'interesse alla riservatezza.

Si intende cioè osservare che, non contemplando il diritto di accesso del consigliere comunale i vincoli e le limitazioni previsti dalla disciplina generale di cui alla legge n. 241 del 1990 (ed in particolare quelli relativi alla riservatezza dei terzi), neppure in sede processuale assume rilievo la posizione del terzo che potrebbe opporsi all'accesso, e pertanto non è configurabile alcun controinteressato» (così Consiglio di Stato sez. V, 19/04/2021, n. 3161).

9. L'applicazione dei principi testé esposti al caso in esame conduce all'accertamento giurisdizionale del diritto degli odierni ricorrenti ad avere accesso, per come dagli stessi richiesto, a tutti gli atti e documenti di cui ai fascicoli edilizi, di condono edilizio e di vigilanza edilizia relativi al complesso immobiliare di proprietà -OMISSIS-, in Catasto al -OMISSIS-, -OMISSIS-, in quanto oggetto di una segnalazione in ordine a possibili abusi e ciò allo scopo di vigilare in ordine alla correttezza dell'attività amministrativa fin qui posta in essere (in tema di accesso dei consiglieri comunali agli atti di cui alle pratiche edilizie, si veda T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 04/06/2019, n. 795).

10. L'istanza ostensiva in parola, oltre a soddisfare la *ratio legis* sottesa all'art. 43 comma 2 citato T.U.E.L. è, inoltre, assentibile anche in quanto precisa, puntuale e, come tale, non comportante alcun aggravio per gli uffici comunali i quali ben possono – *rectius* devono - evaderla senza alcun differimento di sorta.

Il sostanziale rifiuto di evadere la richiesta ostensiva in questione non può, peraltro, trovare giustificazione nell'asserita esistenza - peraltro evidenziata soltanto in giudizio dalla difesa dell'ente – del segreto istruttorio di cui all'art. art. 329 comma 1 c.p.p.

Ed invero, innanzitutto, dalla produzione documentale agli atti del giudizio si evince la mera pendenza, avuto riguardo al compendio immobiliare -OMISSIS-, di un procedimento di vigilanza urbanistico-edilizia, azionato dall'Ufficio Tecnico comunale in sinergia con la Polizia Municipale, rientrante nell'ordinaria sfera di competenza dell'ente locale, secondo quanto disposto dall'art. 27 comma 1 D.P.R. n. 380/2001, a norma del quale: «*Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi*».

Risulta, inoltre, che l'amministrazione stia valutando le risultanze di siffatta attività di vigilanza, espletata nel corso dei sopralluoghi del 18.02.2021, 4.03.2001 e 20.05.2001, a valle della quale redigerà una relazione finale in cui darà conto degli eventuali abusi riscontrati e dell'eventuale rilevanza penale degli stessi, con i connessi obblighi di informazione nei confronti dell'Autorità Giudiziaria penale.

10.1 L'attività di vigilanza in parola, non essendo qualificabile in termini di attività di indagine penale, tale dovendosi ritenere, a mente dell'art. 329 c.p.p., esclusivamente quella compiuta dal “*pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria*”, è doverosamente ostensibile, per le ragioni sopra esposte, nei confronti dei consiglieri comunali istanti.

A tale conclusione si dovrebbe giungere anche nel caso in cui, a valle della chiusura di siffatto procedimento amministrativo di vigilanza, l'ente dovesse determinarsi a trasmettere

all'Autorità Giudiziaria Penale i relativi atti istruttori e provvedimenti, successivamente adottati.

Ed invero, l'eventuale migrazione di tali atti nel fascicolo del procedimento penale che dovesse essere, conseguentemente, avviato non sarebbe idonea a modificare la natura "amministrativa" degli accertamenti compiuti dall'ente i quali, non essendo stati realizzati né dal pubblico ministero né dalla polizia giudiziaria, continuerebbero a rimanere ostensibili dal Comune anche in pendenza di siffatto procedimento penale, giacché non "coperti" dal cd. segreto istruttorio di cui all'art. 329 c.p.p.

Quanto sopra trova riscontro in quel condivisibile orientamento anche di questo Tribunale, secondo cui *«L'esistenza di un'indagine penale non implica, di per sé, la non ostensibilità di tutti gli atti o provvedimenti che in qualsiasi modo possano risultare connessi con i fatti oggetto di indagine: solo gli atti per i quali è stato disposto il sequestro e quelli coperti da segreto possono risultare sottratti al diritto di accesso. Infatti, soltanto gli atti di indagine compiuti dal P.M. e dalla polizia giudiziaria sono coperti dall'obbligo di segreto nei procedimenti penali ai sensi dell'art. 329 c.p.p., di talché gli atti posti in essere da una pubblica amministrazione nell'ambito della sua attività istituzionale sono atti amministrativi, anche se riguardanti lo svolgimento di attività di vigilanza, controllo e di accertamento di illeciti e rimangono tali pur dopo l'inoltro di una denuncia all'autorità giudiziaria; tali atti, dunque, restano nella disponibilità dell'amministrazione fintanto che non intervenga uno specifico provvedimento di sequestro da parte dell'A.G., cosicché non può legittimamente impedirsi, nei loro confronti, l'accesso garantito all'interessato dall'art. 22, 1. 7 agosto 1990 n. 241, non ricorrendo alcuna delle ipotesi di cui all'art. 24, 1. n. 241 del 1990.»* (T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. III, 01/02/2017, n. 229)» (così T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 02/01/2020, n. 4).

11. Sulla scorta delle superiori considerazioni, il ricorso è fondato, con conseguente accertamento del diritto dei consiglieri comunali ricorrenti ad avere visione ed estrarre copia degli atti e documenti richiesti con l'istanza del 18.11.2020, prot. n. 52706 appresso indicati, ove esistenti:

- Visura e copia conforme originale della regolare licenza di costruzione degli immobili realizzati sulla -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri (come da piantina allegata pervenuta segnalazione denuncia);
- Visura e copia conforme originale di eventuale condono o condoni inerenti gli immobili realizzati sulla -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri (come da piantina allegata alla segnalazione denuncia);
- Visura e copia conforme all'originale di tutti i verbali relativi ai sopralluoghi fin qui posti in essere presso gli immobili realizzati sulla -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -

OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri, allo stato indicati dal Comune in relazione degli accessi del 18.02.2021; 4.03.2021 e 20.05.2021, e di quelli eventualmente a venire.

Con espressa declaratoria del diritto dei ricorrenti ad avere copia, già richiesta, della relazione conclusiva che verrà elaborata a chiusura della suddetta attività di vigilanza edilizia nonché degli eventuali provvedimenti repressivo-sanzionatori che l'amministrazione ritenesse di adottare, con eventuale nota di trasmissione alle Autorità di competenza.

11.2 Va, dunque, ordinato al Comune di Cerveteri di esibire gli atti sopra indicati, anche mediante estrazione di copia, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione e/o notificazione, se anteriore, della presente sentenza ovvero dall'intervenuta formazione degli stessi.

12. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, accerta e dichiara il diritto dei ricorrenti a prendere visione ed estrarre copia dei seguenti documenti:

- Visura e copia conforme originale della regolare licenza di costruzione/permesso di costruire degli immobili realizzati sulla -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri (come da piantina allegata pervenuta segnalazione denuncia);

- Visura e copia conforme originale di eventuale condono o condoni inerenti gli immobili realizzati sulla -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri (come da piantina allegata alla segnalazione denuncia);

- Visura e copia conforme originale di tutti i verbali relativi ai sopralluoghi fin qui posti in essere presso gli immobili realizzati sulla -OMISSIS--OMISSIS-in località -OMISSIS- di -OMISSIS- nella via di -OMISSIS-del Comune di Cerveteri, allo stato indicati dal Comune in relazione degli accessi del 18.02.2021; 4.03.2021 e 20.05.2021, e di quelli eventualmente a venire, così come dei successivi atti istruttori e provvedimenti che dovessero essere adottati dall'ente in relazione al procedimento ispettivo attualmente pendente avuto riguardo al compendio immobiliare di cui in parte motiva.

Ordina al Comune di Cerveteri di esibire i documenti richiesti dai ricorrenti, anche mediante estrazione di copia, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione e/o notificazione, se anteriore, della presente sentenza ovvero dall'intervenuta formazione degli stessi, per come sopra indicati.

Condanna il Comune di Cerveteri al pagamento in favore di parte ricorrente, delle spese di lite che si liquidano in complessivi euro 3.000,00 oltre rimborso forfettario, IVA e CPA come per legge e rimborso del contributo unificato.

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 degli articoli 5 e 6 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 dei ricorrenti e di tutte le altre persone fisiche menzionate nella presente sentenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere

Roberta Mazzulla, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Mazzulla

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO

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