



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 Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 989 del 2008, proposto da: Biagio PRATICO', Rosa CEGLIE, Mario Daniele MANAGO', Antonio PRATICO', Francesco TRIMBOLI, rappresentati e difesi dall'Avv. Paolino RIZZUTI ed elettivamente domiciliati in Catanzaro alla Via Jannoni, n. 43 presso lo studio dell'Avv. Daniela DANTE;

contro

l'Amministrazione comunale di Praia A Mare in persona del Sindaco legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dal Sindaco dr. Carlo LOMONACO ex art. 25 comma 5 bis della L. 7 agosto 1990, n. 241 e domiciliato presso l'Ufficio di Segreteria del TAR in assenza di domicilio eletto in Catanzaro, il Segretario comunale anche in qualità di responsabile dell'Area Demografica, il Comandante p.t. della Polizia Municipale del Comune di Praia a Mare; il Responsabile dell'Ufficio Tecnico – Area Urbanistica del Comune di Praia a Mare;
il Responsabile dell'Area Gestione Finanziaria del Comune di Praia A Mare;

per la declaratoria

di illegittimità e l'annullamento:

a) della nota del Comandante della Polizia Municipale del 29 agosto 2008, n. 2159 di diniego dell'accesso mediante estrazione copia dei documenti richiesti dai ricorrenti, in qualità di Consiglieri comunali;

b) della nota del responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale del 29 agosto 2008, n. 9058/Uff. tec. Con la quale in ordine alla richiesta di accesso agli atti da parte dei ricorrenti sono state fissate le date di accesso;

c) della nota del responsabile dell'Ufficio tecnico comunale in data 5 settembre 2008, n. 9058/Uff.Tec./1 con la quale a seguito dei solleciti dei ricorrenti sono state fissate altre date per l'accesso ai documenti richiesti anticipate rispetto a quelle concesse con la nota precedente;

d) della nota del Responsabile dell'Ufficio Tecnico in data 11 settembre 2008, n. 14855/2 con la quale in relazione alla istanza di accesso del ricorrente Sig. Antonio Praticò in data 31 luglio 2008, n. 14855 ha negato l'accesso mediante estrazione di copia;

e) della nota del responsabile dell'Area Gestione Economica e Finanziaria del Comune di Praia A Mare in data 11 settembre 2008, n. 15101/2 con la quale in relazione ad altre tre istanze di accesso ha negato l'accesso mediante estrazione di copie dei documenti richiesti;

f) della nota del Responsabile dell'Ufficio Tecnico in data 12 settembre 2008, n. 14979/1 con la quale in relazione alla istanza di accesso di Antonio Praticò nella qualità di consigliere comunale in data 4 agosto 2008, n. 14979 ha negato l'accesso ai documenti richiesti mediante la estrazione di copie di tre concessioni demaniali;

e per la declaratoria di illegittimità e l'annullamento

del "Regolamento per la disciplina dei diritti di accesso dei cittadini alle informazioni agli atti e documenti amministrativi e ai servizi" del Comune di Praia A Mare approvato con deliberazione di C.C. del 28 dicembre 2000, n. 39 modificato con deliberazione di C.C. del 4 giugno 2008, n. 7 nella parte in cui nel combinato disposto dell'art. 25, comma 4 e art. 6, 7 ed 8 illegittimamente estende ai Consiglieri Comunali le ipotesi di esclusione di accesso stabilite per qualsiasi altro cittadino o soggetto esterno alla P.A. e limita il diritto di accesso dei consiglieri comunali per l'esercizio del loro mandato;

nonché per l'esibizione ed il rilascio di copia dei documenti richiesti ex art. 25 comma 6 della L. n. 241 del 1990;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Praia A Mare in Persona del Sindaco P.T.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 06/11/2008 il dott. Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato ai soggetti in epigrafe indicati il 18 settembre 2008 e depositato il 20 successivo i ricorrenti, consiglieri di minoranza presso il Consiglio Comunale di Praia A Mare hanno richiesto con note varie più oltre indicate l'accesso ad alcuni atti per l'esercizio del loro mandato ai sensi dell'art. 43, comma 2 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ricevendone o il differimento oppure la visione al posto della estrazione di copia richiesta e soltanto in alcuni casi la copia dei documenti richiesta. Impugnano altresì il Regolamento comunale sull'accesso in parte qua.

Avverso le note come in epigrafe indicate lamentano la violazione dell'art. 97 Cost.; violazione dell'art. 43, comma 2 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267; violazione e falsa applicazione degli articoli 22 e seguenti della L. n. 241 del 1990 e s.m.i.; violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi generali in materia di accesso agli atti da parte dei Consiglieri comunali; erroneità ed illegittimità dei presupposti; eccesso e sviamento di potere per omessa erronea ed illegittima motivazione falso scopo e falsa causa. Con altra doglianza fanno valere, in aggiunta a tutte quelle rubricate sopra, anche l'eccesso di potere per omessa, insufficiente ed illegittima motivazione. Concludono, quindi per l'accoglimento del ricorso.

Ad esso si è opposta l'Amministrazione comunale che, costituitasi in giudizio e rappresentata anche in giudizio dal Sindaco, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto più profili ed ha concluso per la reiezione dello stesso.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla Camera di Consiglio del 6 novembre 2008.

DIRITTO

Il ricorso è in parte inammissibile in parte infondato.

I ricorrenti agiscono in giudizio per ottenere la declaratoria di illegittimità di alcune note meglio in epigrafe indicate con le quali l'Amministrazione comunale avrebbe o differito l'accesso alla documentazione da essi richiesta oppure ne avrebbe consentito la sola visione oppure lo avrebbe proprio negato, tutto ciò in quanto essi sono consiglieri appartenenti al gruppo di minoranza in seno al Consiglio Comunale e, quindi, opererebbero per l'adempimento del mandato loro attribuito dagli elettori. Impugnano pure e ne chiedono quindi l'annullamento in parte qua, il Regolamento comunale sull'accesso nella parte in cui limiterebbe le modalità di esercizio del diritto di accesso ai consiglieri comunali in adempimento del loro mandato.

1. In primo luogo va esaminata ed accolta l'eccezione di inammissibilità della parte di domanda inerente l'annullamento del Regolamento comunale sull'accesso anzidetto, per come opposta dalla resistente Amministrazione comunale.

Infatti attraverso il rito speciale che consente la tutela giurisdizionale del diritto di accesso, come stabilito dagli articoli 22 e seguenti della L. 7 agosto 1990, n. 241 non è consentito introdurre domande di annullamento di provvedimenti, seppure generali, come è il richiamato Regolamento comunale, in quanto queste richiedono che sia proposto il normale giudizio di legittimità.

Conforme è la giurisprudenza in tal senso: "Nel ricorso riguardante l'accesso agli atti l'ulteriore domanda avente ad oggetto l'annullamento di un provvedimento amministrativo deve essere trattata con il rito ordinario essendo il procedimento speciale dell'art. 25 l. n. 241 del 1990 previsto per i soli ricorsi "contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4" ovvero nelle ipotesi in cui all'inutile decorso del termine di 30 giorni consegue la formazione del silenzio - rifiuto dell'amministrazione;" (TAR Campania, sezione V, 12 dicembre 2005, n. 20171).

Sotto il profilo procedurale, dunque, per quanto concerne l'impugnativa del provvedimento deve essere disposta la separazione del processo, la formazione di nuovo fascicolo e, previa conversione del rito, l'iscrizione del ricorso a nuovo ruolo perché lo stesso sia trattato secondo il rito ordinario e con le forme dell'udienza pubblica, ovviamente ove ne ricorrano gli estremi di tempestività della notifica e del deposito dell'atto introduttivo del giudizio.

In tale senso si è pronunciata questa stessa sezione con la sentenza n. 97 del 9 febbraio 2005.

Di conseguenza va disposta la conversione in rito ordinario dell'impugnativa del "Regolamento per la disciplina dei diritti di accesso dei cittadini alle informazioni agli atti e documenti amministrativi e ai servizi" del Comune di Praia a Mare

approvato con deliberazione di CC del 28 dicembre 2000, n. 39 modificato dalla deliberazione di CC del 4 giugno 2008, n. 7, atteso che l'attuale ricorso risulta correttamente notificato nei termini in data 18 settembre 2008. Non risultando infatti dalla delibera n. 7 del 4 giugno 2008 impugnata, gli estremi di pubblicazione all'albo comunale, ma risultando dal suo tenore che uno dei ricorrenti, il consigliere di minoranza Biagio Praticò, è stato presente alla discussione, la piena conoscenza dell'atto va fatta decorrere dalla data di adozione della stessa delibera, con conseguente tempestività del ricorso avverso di essa proposto, seppure unitamente a quello di accesso.

2. Stralciata la parte di impugnativa relativa al Regolamento comunale sull'accesso va rilevato, tuttavia, che la parte della domanda più strettamente riguardante gli atti di differimento e/o negativi dell'accesso è infondata.

A sostegno delle loro pretese i ricorrenti argomentano che, contrariamente a quanto loro opposto anche verbalmente dall'Amministrazione comunale, non sono tenuti a motivare la propria richiesta di informazioni, poiché diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe paradossalmente ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi.

La posizione non è condivisibile.

La circostanza che il Testo Unico sugli Enti Locali abbia riconosciuto la particolare forma di accesso costituita dall'accesso del consigliere comunale per l'esercizio del mandato di cui è attributario non può portare allo stravolgimento dei principi generali in materia di accesso ai documenti e non può comportare che, attraverso uno strumento dettato dal legislatore per il corretto svolgimento dei rapporti cittadino – pubblica amministrazione, il primo, servendosi del baluardo del mandato politico, ponga in essere strategie ostruzionistiche o di paralisi dell'attività amministrativa con istanze che a causa della loro continuità e numerosità determinino un aggravio notevole del lavoro negli uffici ai quali sono rivolte e determinino un sindacato generale sull'attività dell'amministrazione oramai vietato dall'art. 24, comma 3 della L. n. 241 del 1990.

E soprattutto la particolare disposizione del Testo Unico degli Enti Locali va coordinata con la modifica introdotta all'art. 22 della L. n. 241 del 1990, dalla L. n. 15 del 2005, di tal che anche il consigliere comunale deve essere portatore di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale richiede l'accesso.

I consiglieri comunali ricorrenti non dimostrano in alcun modo quale sia l'interesse diretto, concreto ed attuale ad ottenere i documenti che più oltre si vanno ad

analizzare e per i quali è stato negato il rilascio delle copie, mentre è stato consentito il cd. accesso debole tramite la visione degli atti e la circostanza che le istanze di accesso agli atti sono state 31 nel corso dei mesi di luglio ed agosto 2008 rende pure evidente l'ulteriore profilo di infondatezza delle loro pretese, cui sopra accennato per violazione dell'art. 24, comma 3 della L. n. 241 del 1990 e s.m.i.

Infatti la numerosità delle istanze, che tendono ad ottenere la documentazione di tutti i settori dell'Amministrazione appare più rivolta a compiere un sindacato generalizzato dell'attività degli organi decidenti, deliberanti e amministrativi dell'Ente che non all'esercizio del mandato politico finalizzato ad un organico progetto conoscitivo in relazione a singole problematiche che di volta in volta l'elettorato, di cui sono espressione i consiglieri comunali, porti alla loro attenzione. E ciò risulta più evidente riprendendo l'oggetto delle richieste di accesso, come di seguito riprodotte proprio per dimostrare l'assunto posto in evidenza dal TAR, laddove ad esempio non è dato comprendere la motivazione della richiesta di ottenere la copia di "tutte le determinazioni assunte dall'Ufficio di ragioneria dal 1° maggio 2008 al 31 maggio 2008" e dal "1° giugno 2008 al 30 giugno 2008 con la copia del registro cronologico delle determinazioni e del registro generale delle determinazioni" oppure volta ad ottenere "tutte le determinazioni del Settore Lavori pubblici dal 1° maggio 2008 al 31 maggio 2008" e dell'Area Urbanistica "dal 1° maggio 2008 al 31 maggio 2008".

Le note sono le seguenti con l'oggetto pure in esse specificato.

- nota n. 14979 del 4 agosto 2008 avente per oggetto l'estrazione di copia delle concessioni demaniali riferite all'occupazione di suolo demaniale per le attività lidi – stabilimenti balneari, parco giochi divertimenti – giostre e quant'altro trasmesse all'Agenzia del demanio di Cosenza in più date anche mediante visione;
- nota n. 15100 del 5 agosto 2008 avente ad oggetto l'estrazione di copia della relativa documentazione riferita alle determinazioni assunte dal responsabile dell'Ufficio tecnico comunale nel periodo dal 1° maggio 2008 al 30 maggio 2008 anche mediante la visione;
- nota n. 15104 del 5 agosto 2008 avente per oggetto il rilascio della copia e relativa documentazione riferita alla redazione dello studio di incidenza per il Piano Spiaggia Comunale redatto in esecuzione della delibera della Giunta Comunale n. 111/2008;
- nota n. 15108 del 5 agosto 2008 avente per oggetto il rilascio della copia e relativa documentazione riferita alla redazione della relazione dello studio geologico e

annessi elaborati tecnici per il Piano di Spiaggia Comunale redatto in esecuzione della delibera della Giunta Comunale n. 38/2008

- nota n. 15184 del 6 agosto 2008 avente per oggetto l'estrazione di copia della relativa documentazione riferita alle determinazioni assunte dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico nel periodo dal 1° luglio 2008 al 31 luglio 2008;

- nota n. 15341 dell'8 agosto 2008 avente per oggetto l'estrazione di copia della relativa documentazione riferita alla delibera di Giunta comunale n. 2/2008 con la quale si autorizza il Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale a compiere tutti gli atti consequenziali alla presente deliberazione, per l'affidamento dei servizi di supporto all'esistente organizzazione con personale comunale per i servizi di manutenzione della viabilità e edifici comunali, manutenzione del servizio idrico fognario, manutenzione della rete di pubblica illuminazione, servizio di raccolta rifiuti e spezzamento, pulizia degli uffici della sede municipale, uffici di polizia municipale, museo comunale e centro anziani, esclusa la fornitura di materiali con affidamento alla Felum Società Cooperativa...per la durata di mesi due per l'importo di E.38.000 IVA, nonché di tutti gli atti consequenziali posti in essere tra il Responsabile del Servizio Tecnico con la Coop. FELUM;

- nota n. 15342 dell'8 agosto 2008 avente per oggetto l'estrazione di copia della documentazione relativa alla delibera di Giunta comunale n. 2/2008 con la quale si autorizza il responsabile dell'Ufficio tecnico a compiere tutti gli atti consequenziali alla detta delibera...;

- nota n. 14855 del 31 luglio 2008 avente ad oggetto l'estrazione di copia della relativa documentazione riferita alla delibera di Giunta Comunale n. 127 del 17 aprile 2008 avente ad oggetto "Approvazione investimento per affidamento incarichi professionali per la redazione del Piano Strutturale Comunale e regolamento edilizio ed urbanistico del Comune di Praia A Mare" nonché tutti gli atti di gara con particolare riferimento al disciplinare di gara riferito all'incarico del PSC e relativo Regolamento Edilizio nonché l'atto che disciplina il rapporto tra le parti e la relativa Convenzione;

- nota n. 15101 del 5 agosto 2008 avente per oggetto estrazione di copia della relativa documentazione riferita al registro cronologico delle determinazioni assunte dal Responsabile dell'Ufficio Ragioneria per il periodo dal 1° giugno 2008 al 30 giugno 2008 e di copia del relativo registro generale delle determinazioni assunte dai vari responsabili degli uffici;

- nota n. 15103 del 5 agosto 2008 avente per oggetto l'estrazione di copia del bilancio di previsione esercizio finanziario 2008 già approvato con delibera consiliare.

Come è dato rilevare, dunque, dall'elenco sopra riportato e che peraltro riproduce soltanto alcune delle richieste effettuate dai ricorrenti, quelle per le quali vi sarebbe stata la sola visione o il diniego, la quantità e l'assenza di specificità di alcune delle istanze porta a ritenere che esse siano rivolte ad un controllo generalizzato dell'attività di tutti i settori del Comune e non per l'effettuazione del mandato politico.

E nonostante ciò occorre rilevare che il Comune, pur dopo avere negato in un primo tempo l'accesso, come per la richiesta di rilascio della copia di tre concessioni demaniali marittime inviata all'Agenzia del Demanio di Cosenza, successivamente ha esaudito la richiesta stessa, rilasciando la copia dei detti documenti; oppure a fronte del differimento dell'accesso mediante visione di alcuni degli atti richiesti ne ha anticipato la stessa visione, accogliendone le istanze dei ricorrenti, sicchè rispetto a tali richieste va pure dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse.

Riguardo poi all'atto col quale è stata negata la richiesta di ottenere la copia delle determinazioni adottate dall'Ufficio di ragioneria, dei registri cronologici delle determinazioni di tutti gli Uffici e del Bilancio di previsione, ostandovi al rilascio il disposto dell'art. 6, comma 10 del Regolamento sull'accesso, quest'ultimo è subordinato alla valutazione dell'impugnativa sul Regolamento che è stata spostata in sede ordinaria.

Per le considerazioni di cui sopra il ricorso va dichiarato in parte inammissibile riguardo all'impugnativa del "Regolamento per la disciplina dei diritti di accesso dei cittadini alle informazioni agli atti e documenti amministrativi e ai servizi" del Comune di Praia a Mare approvato con deliberazione di CC del 28 dicembre 2000, n. 39 modificato dalla deliberazione di CC del 4 giugno 2008, n. 7 e ne va disposta la separazione e la sua conversione in rito ordinario con rinvio ad una udienza pubblica da determinarsi, per il resto va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e vanno determinate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria – Sezione Seconda definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe lo dichiara in parte inammissibile riguardo all'impugnativa del "Regolamento per la disciplina dei diritti di accesso dei cittadini alle informazioni agli atti e documenti amministrativi e ai servizi" del Comune di Praia a Mare approvato con deliberazione di CC del 28 dicembre 2000, n. 39 modificato dalla deliberazione di CC del 4 giugno 2008, n. 7 e ne va disposta la separazione e la sua conversione in rito ordinario con rinvio ad una udienza pubblica da determinarsi e per il resto lo respinge.

Condanna i ricorrenti al pagamento di Euro 3000,00 a favore dell'Amministrazione comunale di Praia a Mare per spese di giudizio ed onorari.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 06/11/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Pierina Biancofiore, Presidente FF, Estensore

Anna Maria Verlengia, Referendario

Vincenzo Lopilato, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/11/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO