



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**DECISIONE**

Sull'appello n. 4617 del 2009, proposto dal signor Armando Salaroli, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Izzo, con domicilio eletto presso Giuseppe Ramadori in Roma, via Prestinari N. 12;

*contro*

Comune di Branzi, in persona del Sindaco pro tempore, non costituitosi nella presente fase del giudizio;

*per la riforma della sentenza del Tar Lombardia - Brescia Sezione I n. 814/2009, resa tra le parti, concernente DINIEGO ACCESSO AGLI ATTI DEL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO.*

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 23 bis comma sesto della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, introdotto dalla legge 21 luglio 2000, n. 205;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2009 il Consigliere Armando Pozzi;

Udito l'avvocato Ramadori per delega dell'avv. Izzo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

Il sig. Salaroli ha impugnato innanzi al TAR di Brescia il provvedimento del 24.1.2009, con cui il Comune di Branzi – a seguito di tre successive domande d'accesso in data 29.12.2008, 5.1.2009 e 26.1.2009 - gli ha negato l'estrazione di copia dei documenti amministrativi relativi all'adozione del PRG- Piano di Governo del territorio, pur avendo il Comune acconsentito alla visione dei documenti.

Con il ricorso al TAR, era dedotto un articolato motivo in cui si deduceva la legittimazione dell'istante, in quanto cittadino residente nel territorio del Comune, ad ottenere copia degli atti e la illegittimità del rifiuto per violazione di legge regionale ed eccesso di potere sotto vari profili da cui emergeva la necessità che la visione dei documenti dovesse essere seguita dal rilascio di copia degli stessi, pena la sostanziale violazione del diritto all'accesso.

Con la sentenza n. 814 del 2009, il TAR di Brescia ha respinto il ricorso.

Avverso tale decisione, propone appello il ricorrente in primo grado, deducendo i seguenti tre motivi: 1 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE IN RELAZIONE AGLI ARTT. 2 E 13 DELLA LEGGE REG. LOMBARDIA N. 12/05, NONCHE' VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 22 E SEGG., IN PARTICOLARE L'ART. 25, DELLA L. 241/90. CONTRADDITTORIETA' TRA DOMANDA E DECISIONE, TRAVISAMENTO DI FATTO; 2 - INEFFICACIA DEL PGT ADOTTATO CON DELIBERA CONSIGLIARE 19/12/09, PER VIOLAZIONE DELL'ART. 13 DELLA LEGGE REG. N.12/05; 3 – ILLEGITTIMITA' DELLA CONDANNA ALLE SPESE.

L'amministrazione intimata non si è costituita in giudizio.

Alla camera di consiglio del 30 giugno 2009 la causa, sentito il difensore dell'appellante, è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1 – Preliminarmente, per un duplice ordine di ragioni, va dichiarato inammissibile il secondo motivo d'appello, con cui si chiede la declaratoria di "inefficacia" del piano di governo del territorio.

In primo luogo, la censura non è stata proposta in primo grado, come pur rilevato dall'appellante.

In secondo luogo, l'azione per l'esercizio del diritto d'accesso ha natura strumentale e non sostanziale e con essa non possono dedursi ipotetici profili di invalidità degli atti di cui si chiede di acquisire conoscenza con lo speciale procedimento previsto dalla legge n. 241 del 1990.

2 – Ciò premesso, il primo motivo è infondato.

Oggetto della pretesa d'accesso sono gli atti del procedimento di adozione dello strumento urbanistico denominato 'piano di governo del territorio'.

Il Tribunale amministrativo ha correttamente osservato che per tali procedimenti si applica l'art. 24, comma 1, lettera c), della legge n. 241 del 1990, per il quale "il diritto di accesso è escluso..... nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione".

La legge generale sul procedimento amministrativo esclude espressamente, pertanto, dal suo ambito di applicazione quelle attività dell'amministrazione rivolte anche alla adozione ed alla approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica; ciò, come giustamente osservato dalla sentenza appellata, non perché quei procedimenti siano sottratti alla trasparenza e alla conoscenza dei cittadini e

non sia possibile nei loro confronti alcun tipo di accesso, ma solo perché la trasparenza degli atti volti all'emanazione del piano – che era possibile già prima della legge 241 del 1990 - continua ad essere disciplinata dalle norme speciali che la regolavano e che prevalgono pertanto su quelle generali, secondo il criterio risolutore di antinomie normative appunto della specialità.

3 - Le norme speciali si rinvencono, in particolare, nell'art. 9 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, il cui primo comma dispone che “il progetto di piano regolatore generale del Comune deve essere depositato nella Segreteria comunale per la durata di 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prendere visione. L'effettuato deposito è reso noto al pubblico nei modi che saranno stabiliti nel regolamento di esecuzione della presente legge”.

I principi posti a base delle disposizioni della legge statale sono stati ribaditi dalla legislazione regionale.

Infatti, l'art. 13, comma 4, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 dispone che “entro novanta giorni dall'adozione, gli atti di PGT sono depositati, a pena di inefficacia degli stessi, nella segreteria comunale per un periodo continuativo di trenta giorni, ai fini della presentazione di osservazioni nei successivi trenta giorni. Del deposito degli atti è fatta, a cura del comune, pubblicità sul Bollettino ufficiale della Regione e su almeno un quotidiano o periodico a diffusione locale”.

4 - Gli atti dei procedimenti amministrativi generali volti all'approvazione degli strumenti di piano, pertanto, sono accessibili – secondo le concorrenti previsioni normative di fonte statale e regionale - agli interessati nelle particolari forme del deposito al pubblico del progetto di piano con i relativi elaborati, della pubblicazione dell'avvenuto deposito, della visione dello stesso da parte di ogni soggetto interessato. Non è previsto, pertanto, un diritto di effettuare copia dei documenti che compongono il piano in corso di approvazione.

La mancata previsione nella legislazione urbanistica del “diritto degli interessati” non solo “di prendere visione”, ma anche “di estrarre copia di documenti amministrativi “ (art. 22, comma 1, legge n. 241 del 1990), non può ritenersi in contrasto con i principi di trasparenza e di partecipazione, sottesi alla legge generale sul procedimento amministrativo.

5 - A tale proposito, il TAR ha osservato come la mancata previsione di un diritto (rectius: facoltà) di copia non comporta che la particolare forma di accesso di cui alla legge n. 1150 del 1942, nonché di quella regionale, rappresenti un riconoscimento di diritto partecipativo e conoscitivo di rango e portata inferiore rispetto all'accesso di cui alla legge n. 241 del 1990, con la conseguenza (invocata dall'appellante) che le norme urbanistiche andrebbero integrate con quelle della stessa legge del 1990 per garantire la conformità della procedura di pubblicazione degli strumenti di piano alle regole generali in tema di trasparenza dell'azione amministrativa, come afferma, in sintesi, l'appellante con il primo motivo d'appello.

In realtà, come ha correttamente osservato il Giudice di primo grado, la procedura di pubblicazione degli strumenti di piano di cui alla legge n. 1150 del 1942, se da un lato attribuisce al cittadino qualcosa in meno rispetto all'accesso di cui alla l. 241 del 1990 (in particolare, il diritto di copia), dall'altro garantisce qualcosa in più rispetto alla procedura prevista dalla legge generale sul procedimento amministrativo, in quanto prevede una procedura più garantita ed articolata, che passa anche attraverso la pubblicazione sugli strumenti di conoscenza legale ammessi dal nostro ordinamento. La disciplina dell'accesso agli strumenti di piano, quindi, è modellata sulle particolarità di tali procedure amministrative, che - proprio perché interessano potenzialmente un numero indeterminato di soggetti che sono titolari di situazioni soggettive che l'amministrazione deve regolare in modo uniforme con efficacia generale - suggeriscono di prevedere per esse forme

di conoscenza legale, mentre escludono che il diritto alla visione degli atti sia accompagnato dal diritto all'estrazione di copia.

6 - Va aggiunto che la ragione per cui la stessa legge generale n. 241 ha escluso dal proprio ambito i procedimenti di pianificazione generale, compresi quelli in materia urbanistica, sta nel fatto che, trattandosi di procedimenti con destinatari non determinati e astrattamente illimitati, finalizzati ad incidere su intere collettività, per essi non può ammettersi un diritto di estrazione di copia che rischierebbe, attesa la potenziale moltitudine di richiedenti, di vanificare il correlato e paritario principio costituzionale di buon andamento, nei suoi contenuti precettivi dell'azione amministrativa di economicità, celerità ed efficacia.

E d'altra parte, questa apparente minor tutela del privato trova ampia compensazione nella riportata norma regionale che ricollega alla mancata pubblicazione per un termine minimo di natura dilatoria la sanzione diretta dell'inefficacia degli atti propedeutici e preparatori della pianificazione urbanistica.

7 - La stessa parte appellante riconosce "un evidente principio di specialità", il quale, tuttavia, a suo dire, non escluderebbe "a priori la possibilità di far riferimento alla norma che opera il rinvio, nella misura in cui non vi sia incompatibilità".

Tale deduzione urta contro la configurazione del principio di specialità come sistema di risoluzione delle antinomie tra fonti di produzione, come interpretato, per la materia in oggetto, dalla giurisprudenza di questo Consiglio, secondo la quale quel principio va letto in termini di prevalenza esclusiva e non di mera integrazione fra fonti di produzione del diritto ( Consiglio di stato, sez. IV, n. 6436/2002, sub punto VIII della motivazione ; sez. V, 14 ottobre 1998, n. 1479).

8 - Le censure dell'appellante vanno respinte, anche nella parte in cui hanno criticato il richiamo, contenuto nella sentenza gravata, ai principi formulati dalla

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (con i pareri del 3 marzo 1997, n. 28, e del 27 marzo 2003).

Il TAR ha infatti richiamato i pareri della Commissione per l'accesso unicamente per corroborare le proprie statuizioni, che si fondano sulla ragione della inapplicabilità nella specie delle disposizioni della legge n. 241 del 1990, effettivamente sussistente.

9 - Quanto al terzo motivo d'appello (riguardante la condanna alle spese del giudizio innanzi al TAR), la censura va respinta, in ragione dell'ampia discrezionalità che la costante giurisprudenza riconosce al giudice, salvi casi di evidente erroneità, iniquità o violazione delle tariffe professionali, che nella specie non ricorrono.

10. In conclusione, l'appello nel suo complesso va respinto.

Nulla per le spese, stante la mancata costituzione in giudizio dell'amministrazione appellata.

P.Q.M.

Respinge l'appello n. 4617 del 2009 e conferma la sentenza gravata.

Nulla per le spese

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente FF

Armando Pozzi, Consigliere, Estensore

Sandro Aureli, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 31/07/2009

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

Il Direttore della Sezione