



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 Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7011 del 2010,  
proposto da:  
RIZZO FRANZ NICOLA, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Nicolardi, con  
domicilio eletto presso Marco Gardin in Roma, via L. Mantegazza, n. 24;

***contro***

COMUNE DI SPECCHIA, in persona del sindaco in carica, rappresentato e  
difeso dall'avv. Pietro Quinto, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma,  
via Cosseria, n. 2;  
COMUNE DI SPECCHIA - Responsabile IV Settore UTC e COMUNE DI  
SPECCHIA - Segretario Comunale, non costituiti in giudizio;  
SOCIETA' PETRA S.R.L., in persona del legale rappresentante in carica, non  
costituita in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - SEZ. STACCATA DI LECCE, Sez. II, n.  
1020 del 27 aprile 2010;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Specchia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2011 il Cons. Carlo Saltelli e uditi per le parti gli avvocati Nicolardi e Quinto;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

### FATTO

1. Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede staccata di Lecce, sez. II, con la sentenza n. 1020 del 27 aprile 2010, nella resistenza del Comune di Specchia, ha respinto il ricorso proposto dal signor Franz Nicola Rizzo per la declaratoria del diritto di accesso alla delibera della Giunta Comunale n. 113 del 29 ottobre 2009, avente ad oggetto “Autorizzazione liquidazione somme nei confronti della Petra s.r.l. a titolo di anticipazione canone per il nuovo servizio di raccolta RR.SS.UU.” e agli atti in essa richiamata (in particolare: a) verbale incontro del 27 ottobre 2009, tramite l'Ufficio Tecnico, tra l'amministrazione comunale e rappresentanti della Petra s.r.l.; b) verbale della riunione del Consiglio di amministrazione della società Petra s.r.l. del 28 ottobre 2009), nonché alla deliberazione consiliare n. 24 del 30 maggio 2008 e agli atti in essa richiamati (in particolare il Piano di impresa POG – SIU presentato dalla società Petra s.r.l. ed approvato).

Secondo il predetto tribunale erano infatti infondati i due motivi di censura sollevati, il primo imperniato su “violazione degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990, del D.P.R. n. 184/2006, dell'art. 10 del d. lgs. n. 267/2000, dell'art. 10, comma 1, lett. a) della legge 69/2009, dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., violazione dei principi in materia di accesso, di trasparenza, di imparzialità, di

partecipazione, di pubblicità” ed il secondo rubricato “violazione degli artt. 1, 2 e 19 del Regolamento comunale, del DPR n. 184/2006, dell’art. 10, comma 1, lett. a) della legge n. 69/2009, violazione dei principi in materia di accesso, di trasparenza, di imparzialità, di partecipazione, di pubblicità, eccesso di potere”.

2. Con atto di appello notificato il 29 luglio 2010 il signor Franz Nicola Rizzo ha chiesto la riforma della predetta sentenza, lamentandone l’erroneità e l’illogicità con particolare riguardo all’omesso ovvero insufficiente apprezzamento della specifica previsione del vigente regolamento del Comune di Specchia sul diritto di accesso alle informazioni e ai documenti amministrativi, alla stregua della cui corretta interpretazione ed applicazione non poteva dubitarsi del diritto di accesso ai documenti richiesti, senza alcun onere di dimostrazione dell’interesse.

Peraltro, secondo l’appellante, l’illegittimità del rifiuto opposto dall’amministrazione si ricavava agevolmente anche dall’articolo 7 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dalla speciale disciplina contenuta nel regolamento regionale in materia di accesso 29 settembre 2009, n. 20; ciò senza contare che non poteva sussistere alcuna ragione per negare l’accesso ad atti per i quali, come quelli in questione, era stata già disposta nel rispetto della normativa vigente la pubblicazione all’albo pretorio del comune.

3. Ha resistito al gravame il Comune di Specchia, deducendone l’inammissibilità e l’infondatezza e chiedendone il rigetto.

4. Nell’imminenza dell’udienza di discussione le parti hanno ribadito con apposite memorie le proprie rispettive tesi difensive, insistendo l’appellante sul diritto di accesso, a suo avviso ingiustamente negato, trattandosi di atti inerenti la “informazione ambientale” (deduzioni ritenuta inammissibile per novità, oltre che del tutto infondata nel merito, dall’amministrazione appellata).

All’udienza in camera di consiglio del 14 gennaio 2010, dopo la rituale discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

5. Occorre premettere che, come del resto emerge dalla documentazione versata in atti dallo stesso appellante (in particolare nota prot. 9144 del 2 dicembre 1999 dell'Ufficio tecnico comunale), l'amministrazione comunale di Specchia non ha espressamente negato l'accesso agli atti richiesti, avendo piuttosto sollecitato l'interessato ad integrare le istanze di accesso con gli elementi necessari e sufficienti all'individuazione dell'interesse, personale, concreto ed emulativo che le legittimava.

Pertanto, non essendovi contestazione su tale decisiva circostanza di fatto, la questione controversa sottoposta all'esame della Sezione consiste nello stabilire se l'accesso agli atti di un'amministrazione locale, tanto più quanto esso sia specialmente regolato da un apposito regolamento, possa prescindere o meno dalle, ovvero possa derogare alle, condizioni generali per l'esercizio dell'accesso fissate dall'articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

6. Ciò precisato, la Sezione è dell'avviso che l'appello sia infondato, potendo così prescindersi dall'esame dell'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa dell'amministrazione appellata riguardo a motivi di gravame, asseritamente diversi e/o nuovi rispetto a quelli spiegati in primo grado.

6.1. Come la giurisprudenza ha già avuto modo di rilevare in controversie pressochè analoghe (C.d.S., sez. V, 29 novembre 2004, n. 7773; 20 ottobre 2004, n. 6879; 18 marzo 2004, n.1412), la disposizione contenuta nel primo comma dell'articolo 10 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (secondo cui "tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale, ad eccezione di quelli riservati per espressa disposizione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle

imprese”), sancisce il principio della pubblicità degli atti delle amministrazioni locali, senza tuttavia con ciò possa implicare una diversa configurazione del diritto di accesso, così come delineato dall’articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e senza neppure disciplinare modalità differenziate di esercizio di tale diritto.

Per quanto riguarda i requisiti di accoglimento della domanda di accesso non sussiste dunque alcuna ragione per discostarsi da quelli contenuti nella disciplina generale di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

In altri termini, come pure è stato opportunamente evidenziato nei citati arresti giurisprudenziali, l’articolo 10 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (e prima di esso l’articolo 7 della legge 8 giugno 1990, n. 142), contiene una deroga all’articolo 24 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241, ma non alle disposizioni di cui al successivo articolo 25.

6.2. Tali ragionevoli e condivisibili conclusioni, da cui la Sezione non ha motivo di discostarsi, consentono di respingere la pur suggestiva tesi, costituente il motivo centrale del gravame in esame, della specialità delle disposizioni regolamentari emanate in tema di accesso dal Comune di Specchia, in forza delle quali, secondo l’appellante, l’accesso stesso per i soli cittadini residenti non sarebbe subordinato alla dimostrazione dell’interesse (all’accesso), secondo le disposizioni generali di cui all’articolo 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

6.2.1. Innanzitutto, anche a voler prescindere dal carattere assolutamente soggettivo dell’interpretazione delle disposizioni regolamentari comunali propugnata dall’appellante, la Sezione osserva sul piano sistematico che il potere riconosciuto all’amministrazione locale, ai sensi dell’articolo 7, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e del successivo articolo 10, comma 2, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, di disciplinare in concreto il diritto di accesso ai propri atti, non si configura affatto come potere normativo libero e autonomo, derogatorio dei principi generali in materia, bensì si colloca armonicamente proprio come

strumentale all'applicazione dei principi fondamentali della materia (nel rispetto, quindi, del fondamentale rispetto del principio di legalità cui è subordinato l'esercizio del potere regolamentare), essendo diretto, come puntualmente stabilito dalle disposizioni legislative ricordate, ad assicurare ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso ai documenti attraverso la disciplina del rilascio delle copie di atti previo pagamento dei soli costi; individuando, anche attraverso norme di organizzazione, gli uffici e i servizi e i responsabili del procedimento; dettando le norme per assicurare ai cittadini l'informazione sugli atti, procedure e provvedimenti che li riguardano ed in generale l'accesso alle informazioni in possesso dell'informazione.

D'altra parte deve anche rilevarsi che lo stesso primo comma dell'articolo 2 del predetto regolamento comunale afferma solennemente che il diritto di accesso dei cittadini agli atti amministrativi è assicurato in conformità di quanto disposto dall'articolo 7 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (ora articolo 10 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), così esprimendo esso stesso il richiamo ed il rispetto dei principi generali in materia, con la conseguenza che il riferimento ai "cittadini residenti" contenuto nel successivo comma 2, sub lett. a), costituisce una mera caratterizzazione (in relazione all'ente che ha emanato il regolamento) dei titolari del diritto di accesso, senza costituire invece la enucleazione di una particolare categoria di titolari del diritto di accesso (agli atti dell'amministrazione locale) diversa ed ulteriore rispetto a quella dei cittadini in generale: ciò senza contare che una diversa interpretazione della norma, nel senso preteso dall'appellante, si porrebbe in stridente contrasto con il principio di uguaglianza dei cittadini.

6.2.2. Occorre ancora aggiungere, sotto una diversa angolazione prospettica, che condividere la tesi dell'appellante – secondo cui l'accesso agli atti dell'amministrazione comunale di Specchia dovrebbe ritenersi consentito senza alcun onere di dimostrare l'interesse del richiedente all'accesso stesso -

asignificherebbe, peraltro del tutto irragionevolmente, che detta amministrazione comunale con il proprio specifico regolamento in materia di accesso avrebbe ammesso nei confronti della propria azione amministrativa un diritto di controllo, generico e generalizzato, che, lungi dal costituire un mezzo di partecipazione responsabile dei cittadini in ossequio ai principi di trasparenza, imparzialità e buona amministrazione, determinerebbe un ingiustificato appesantimento e rallentamento della stessa attività amministrativa.

6.3. In effetti anche le particolari disposizioni contenute nel vigente regolamento del Comune di Specchia in materia di accesso agli atti non escludono, anzi impongono anch'esse, che la richiesta di accesso sia supportato da un interesse concreto e attuale dell'interessato per la tutela di una situazione giuridicamente rilevante, pur dovendo ricordarsi, come più volte rilevato dalla giurisprudenza (tra le più recenti, C.d.S., srz. V, 25 maggio 2010, n. 3309; sez. IV, 3 agosto 2010, n. 5173), che la nozione di tale interesse è diversa e più ampia di quella rispetto all'interesse all'impugnativa, non presupponendo necessariamente una posizione soggettiva qualificabile come diritto soggettivo o interesse legittimo (con la conseguenza che la legittimazione all'accesso può essere riconosciuta a chi possa dimostrare che gli atti – anche procedimentali – richiesti abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto a quello relativo alla situazione legittimante eventualmente l'impugnativa dell'atto) (anche C.d.S., sez. IV, 30 novembre 2009, n. 7486; 26 novembre 2009, n. 7431).

6.4. La Sezione deve ancora osservare che la tesi dell'accesso incondizionato prospettata dall'appellante sul rilievo che i documenti in questione atterrebbero alla materia ambientale, indipendentemente da ogni questione sulla novità del motivo eccepita dall'amministrazione appellata, è del tutto priva di fondamento: infatti gli

atti oggetto di richiesta di accesso concernono esclusivamente la liquidazione del gestore del servizio di raccolta RR.SS.UU. di somme a titolo di anticipazione del canone per lo svolgimento di detto servizio e non attengono pertanto in alcun modo ad interessi ambientali (nozione che evidentemente, trattandosi – come prospettato dall'appellante – di eccezione alla regola generale in tema di accesso, deve essere inteso in senso assolutamente restrittivo).

Né risulta convincente la tesi che nel caso in esame, essendo stata la delibera oggetto di accesso già pubblicata all'albo pretorio, nulla si opporrebbe ad un accesso incondizionato.

Anche a voler prescindere dal fatto che oggetto della richiesta di accesso sono anche documenti che non risultano far parte direttamente della delibera di liquidazione dell'anticipazione del canone del nuovo servizio ed indipendentemente dalla considerazione che la pubblicazione all'albo pretorio delle delibere comunali attiene alla fase di perfezionamento dell'efficacia dell'atto e non è direttamente finalizzata alle esigenze di trasparenza e di partecipazione al procedimento, cui si ispira la normativa in materia di accesso, è sufficiente osservare che la tesi dell'appellante prova in realtà troppo, perché, essendo tutti gli atti deliberativi pubblicati all'albo pretorio, la normativa in materia di accesso costituirebbe una inutile disciplina, di per sé limitata a quei soli pochi atti che, per legge o per disposizione regolamentare, non siano già oggetto di affissione all'albo pretorio.

7. In conclusione l'appello deve essere respinto, non potendosi dubitare della correttezza dell'operato dell'amministrazione comunale e non meritando pertanto la sentenza impugnata alcuna censura.

La natura della controversia giustifica nondimeno la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal signor Franz Nicola Rizzo avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede distaccata di Lecce, sez. II, n. 1020 del 27 aprile 2010, lo respinge.

Dichiara interamente compensate tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere, Estensore

Adolfo Metro, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/03/2011

IL SEGRETARIO

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