



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

Sull'istanza, ex art. 116, comma 2, c.p.a., per l'accesso a documenti in pendenza del giudizio introdotto con il ricorso numero di registro generale 2706 del 2012, proposto da:

Gaetano Antonio SCULLINO, rappresentato e difeso dagli Avv. Ottavio Grandinetti, Marco Mazzola, con domicilio eletto presso Ottavio Grandinetti in Roma, via Caroncini, 2;

contro

- Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Imperia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;
- Comune di Ventimiglia, Commissione Straordinaria per la Gestione del Comune di Ventimiglia Nominata con D.P.R. 06.02.12, Bruno Giovanni Commissario Straordinario ex D.P.R. 06.02.12, Garufi Antonio Lucio Commissario

Straordinario ex D.P.R. 06.02.12, Luciano' Luciana Commissario Straordinario ex D.P.R. 06.02.12;

per ottenere

- l'annullamento della nota della Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Imperia, prot. n. 6945/12/Area II del 5 aprile 2012, recante il diniego parziale in ordine alle istanze di accesso del 14 e del 19 marzo 2012 presentate dal ricorrente volte ad ottenere l'accesso alle seguente documentazione:

- la Relazione in forma integrale del Prefetto della Provincia di Imperia del 4 gennaio 2012 avente ad oggetto l'esito degli accertamenti ispettivi disposti ex art. 143 del D.Lgs. n. 267 del 2000 in relazione al Comune di Ventimiglia, allegata al D.P.R. 6 febbraio 2012 recante lo scioglimento del Consiglio Comunale di Ventimiglia per la durata di mesi diciotto e nomina della Commissione Straordinaria dell'ente ai sensi e per gli effetti dell'art. 143 del D.Lgs. n. 267 del 2000;

- la richiesta formulata con lettera del 24 giugno 2011 dal Prefetto della Provincia di Imperia al Ministro dell'Interno;

- la Relazione in forma integrale redatta dalla Commissione di Indagine ex art. 143 del D.Lgs. n. 267 del 2000;

- la nota di trasmissione della relazione prefettizia al Ministro dell'Interno con data e numero di protocollo in uscita;

- l'annullamento del silenzio-rigetto formatosi sull'istanza del ricorrente del 14 marzo 2012 rivolta al Ministero dell'Interno, volta ad ottenere l'accesso al provvedimento del Ministero dell'Interno del 13 luglio 2011 citato nella Relazione prefettizia, con il quale il Prefetto della Provincia di Imperia è stato autorizzato all'esercizio dei poteri di cui all'art. 1, comma 4, del decreto legge n. 629 del 1982 nei confronti del Comune di Ventimiglia;

- l'accertamento e la declaratoria del diritto del ricorrente all'accesso ai documenti richiesti;
- l'ordine alle Amministrazioni resistenti di esibizione e consegna di copia di detti documenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, della Prefettura di Imperia - U.T.G.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2012 il Consigliere Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con istanza introdotta ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a. nell'ambito del giudizio pendente avverso il provvedimento recante lo scioglimento del Consiglio Comunale di Ventimiglia per la durata di mesi diciotto e la nomina della Commissione Straordinaria dell'ente ai sensi e per gli effetti dell'art. 143 del D.Lgs. n. 267 del 2000, il ricorrente – proclamato Sindaco del Comune di Ventimiglia a seguito delle consultazioni elettorali del 2007 - chiede l'annullamento della nota della Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Imperia, del 5 aprile 2012, recante il diniego parziale in ordine alle istanze di accesso del 14 e del 19 marzo 2012 dallo stesso presentate, volte ad ottenere l'accesso alle seguente documentazione:

- la Relazione in forma integrale del Prefetto della Provincia di Imperia del 4 gennaio 2012 avente ad oggetto l'esito degli accertamenti ispettivi disposti ex art. 143 del D.Lgs. n. 267 del 2000 in relazione al Comune di Ventimiglia, allegata al D.P.R. 6 febbraio 2012 recante lo scioglimento del Consiglio Comunale di Ventimiglia per la durata di mesi diciotto e nomina della Commissione

Straordinaria dell'ente ai sensi e per gli effetti dell'art. 143 del D.Lgs. n. 267 del 2000;

- la richiesta formulata con lettera del 24 giugno 2011 dal Prefetto della Provincia di Imperia al Ministro dell'Interno;

- la Relazione in forma integrale redatta dalla Commissione di Indagine ex art. 143 del D.Lgs. n. 267 del 2000;

- la nota di trasmissione della relazione prefettizia al Ministro dell'Interno con data e numero di protocollo in uscita.

Chiede, inoltre, parte ricorrente l'annullamento del silenzio-rigetto formatosi sull'istanza del 14 marzo 2012 rivolta al Ministero dell'Interno, volta ad ottenere l'accesso al provvedimento del Ministero dell'Interno del 13 luglio 2011 citato nella Relazione prefettizia, con il quale il Prefetto della Provincia di Imperia è stato autorizzato all'esercizio dei poteri di cui all'art. 1, comma 4, del decreto legge n. 629 del 1982 nei confronti del Comune di Ventimiglia.

Affianca parte ricorrente, alla proposta azione di annullamento, azione volta all'accertamento ed alla declaratoria del proprio diritto ad ottenere l'accesso alla predetta documentazione, nonché l'ordine alle Amministrazioni resistenti di esibizione e consegna di copia della stessa.

Rappresenta, al riguardo, parte ricorrente, come la Relazione del Prefetto della Provincia di Imperia pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale rechi numerosi omissis e sia priva dell'indicazione dei nominativi, con conseguente impossibilità di ricostruzione dei fatti che avrebbero giustificato il disposto scioglimento del Consiglio Comunale di Ventimiglia, mentre non è stata resa in alcun modo disponibile la relazione della Commissione di accesso.

Al fine di valutare la correttezza dell'attività amministrativa che ha condotto allo scioglimento del Consiglio comunale di Ventimiglia, parte ricorrente ha quindi

inoltrato istanze di accesso al fine di ottenere copia della documentazione sopra indicata.

Con nota del 5 aprile 2012, la Prefettura di Imperia ha trasmesso il solo decreto di nomina della Commissione di accesso, negando l'accesso alla ulteriore documentazione richiesta sul rilievo che trattasi di documentazione che riveste la classifica di 'riservato', di cui è pertanto vietata la divulgazione, mentre il Ministero dell'Interno non ha riscontrato l'istanza.

Avverso tale diniego e a sostegno della proposta azione volta ad ottenere l'accesso alla documentazione inerente il procedimento esitato nello scioglimento del Consiglio comunale di Ventimiglia, deduce parte ricorrente i seguenti motivi:

A) Sull'accessibilità di tutti i documenti richiesti alla Prefettura e sull'illegittimità del diniego opposto dalla stessa Amministrazione.

I – Violazione dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 e s.m.i. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del D.P.R. 12 aprile 2006 n. 184. Violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. Violazione dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa. Violazione dei principi di collaborazione e di buona fede. Violazione del giusto procedimento. Violazione e falsa applicazione dell'art. 143, comma 9, del T.U.E.L. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto dei presupposti, manifesta illogicità, carenza di istruttoria ed inadeguatezza della motivazione.

II – In subordine e salvo gravame. Violazione e falsa applicazione dell'art. 262 c.p. Violazione degli artt. 1, 22 e 24 della legge n. 241 del 1990 e s m.i. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del D.P.R. n. 184 del 2006. Violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi di collaborazione e di buona fede. Violazione del giusto procedimento. Eccesso di potere per sviamento, difetto dei presupposti,

manifesta illogicità, carenza di istruttoria e difetto di motivazione, ovvero, mera apparenza della stessa.

III - In subordine e salvo gravame. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, lett. m) del D.M. n. 415 del 1994. Violazione degli artt. 1, 22 e 24 della legge n. 241 del 1990 e s m.i. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del D.P.R. n. 184 del 2006. Violazione dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa. Violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi di collaborazione e di buona fede. Violazione del giusto procedimento. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei fatti, difetto dei presupposti, manifesta illogicità, carenza di istruttoria e difetto di motivazione, ovvero, mera apparenza della stessa.

B) Sull'accessibilità del provvedimento del Ministero dell'Interno prot. n. 17102 /128/38(3) del 13 luglio 2011 e sulla illegittimità del silenzio – rigetto formatosi sull'istanza del 14 marzo 2012.

IV - Violazione degli artt. 1, 2 e 22 della legge n. 241 del 1990 e s m.i. Violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Violazione dei principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa. Violazione dei principi di collaborazione e di buona fede. Violazione del giusto procedimento. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto dei presupposti, manifesta illogicità, carenza di istruttoria e difetto di motivazione.

C) Sul diritto del ricorrente all'accesso a tutti i documenti richiesti con le citate note del 14 e del 19 marzo 2012 ed agli atti e provvedimenti posti a fondamento del decreto di scioglimento ovvero, comunque necessari ai fini della decisione della controversia.

Come sopra sintetizzato il contenuto dell'istanza di parte ricorrente, proposta ai sensi dell'art. 116 del c.p.a., ne ritiene il Collegio la fondatezza.

Ed invero, coniugando la disposizione recata dall'art. 24 della legge n. 241 del 1990 con il dichiarato e comprovato scopo difensivo sotteso all'accesso, come veicolato dalle istanze rivolte alle resistenti Amministrazioni ed azionato nel presente giudizio ai sensi dell'art. 116 c.p.a. - essendo la documentazione richiesta funzionalmente correlata all'esercizio del diritto di difesa del ricorrente, in quanto inerente il procedimento confluito nel decreto di scioglimento del Consiglio comunale di Ventimiglia, di cui il ricorrente ha rivestito la carica di Sindaco sino allo scioglimento, avverso il quale pende ricorso giurisdizionale - deve riconoscersi la prevalenza dell'interesse alla conoscenza dei richiesti documenti rispetto alle esigenze di riservatezza e di sottrazione all'accesso invocate dalla Prefettura di Imperia a sostegno del contestato diniego.

Giova al riguardo ricordare che il citato art. 24 della legge n. 241 del 1990, nel prevedere, al comma 7, che *“Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”*, attribuisce all'accesso c.d. difensivo prevalenza rispetto agli altri interessi coinvolti, prevedendo – per quanto qui di interesse - il solo limite della stretta necessità della conoscenza degli atti con la tutela degli interessi del richiedente.

Trattasi di limite che non ricorre nella fattispecie in esame e che non risulta, quindi, utilmente invocabile a fini limitativi dell'accesso, non essendo revocabile in dubbio il nesso di necessaria strumentalità della richiesta documentazione rispetto all'esigenza del ricorrente di avere piena e compiuta conoscenza dei fatti specifici su cui poggia la gravata determinazione di scioglimento del Consiglio comunale di Ventimiglia, al fine di poter verificare la sussistenza dei relativi presupposti

fondanti e di potere, conseguentemente, efficacemente tutelare la posizione di cui è titolare.

Più specificamente, l'acquisizione della relazione redatta dalla Commissione di Accesso, cui la relazione prefettizia fa frequente rinvio, consente la conoscenza dei fatti posti a fondamento del decreto di scioglimento del Consiglio comunale di Ventimiglia, e quindi di comprendere i presupposti e le ragioni sottese a tale decisione, sulla cui base più compiutamente ed efficacemente indirizzare il vaglio giurisdizionale del giudice adito e di difendere i propri interessi.

Funzionale ad esigenze difensive deve ritenersi anche l'accesso alla richiesta del Prefetto della Provincia di Imperia rivolta al Ministro dell'Interno, in quanto documento inerente al procedimento amministrativo sfociato nel contestato scioglimento, nonché l'accesso alla nota di trasmissione della relazione prefettizia al Ministro dell'Interno da cui risulti la data ed il numero del protocollo in uscita, in quanto imprescindibile al fine di verificare il rispetto della sequenza procedimentale scandita dall'art. 143 del T.U.E.L.

Con riferimento alla relazione del Prefetto della Provincia di Imperia, l'accesso deve essere consentito alla versione integrale della stessa, priva quindi di omissis e di oscuramento dei nominativi ivi contenuti, contrastando con le esigenze difensive del ricorrente, come sopra evidenziate, una conoscenza solo parziale di quanto ivi riferito, che costituisce il fondamento del disposto scioglimento.

La rilevata prevalenza del diritto di accesso che si riveli funzionale ad esigenze difensive consente quindi di ritenere l'illegittimità della gravata nota con cui la Prefettura di Imperia ha opposto il parziale diniego in ordine alle istanze di parte ricorrente, non risultando utilmente invocabile il richiamo, ivi contenuto, all'art. 262 del c.p., non sussistendo alcuna automatica equivalenza tra documentazione classificata come riservata e documenti di cui l'Autorità amministrativa ha vietato la divulgazione, dovendo al riguardo rilevarsi come l'Amministrazione non abbia in

alcun modo esplicitato quale, tra la documentazione richiesta, o quali parti di essa, abbiano ricevuto un vincolo di segretezza.

Deve, inoltre, rilevarsi come la classifica di riservatezza di determinati atti non si traduce in un divieto assoluto di divulgazione in mancanza di un espresso vincolo imposto in tal senso a tutela di interessi ben precisi e sulla base di requisiti oggettivi, precludendo la classifica di riservatezza la pubblicità degli atti e la comune conoscenza degli stessi da parte della collettività, ma non già la loro ostensione ai soggetti titolari di posizioni giuridiche soggettive per la cui tutela, nell'ambito peraltro di un giudizio già instaurato, gli stessi si rivelino strettamente indispensabili.

Non riveste, inoltre, portata preclusiva alla richiesta ostensione degli atti sopra indicati la disposizione recata dall'art. 3, comma 1, lettera m) del D.M. n. 415 del 1994 – recante il Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi - ai sensi del quale sono sottratti all'accesso, in relazione all'esigenza di salvaguardare l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità gli *“atti, documenti e note informative utilizzate per l'istruttoria finalizzata all'adozione dei provvedimenti di rimozione degli amministratori degli enti locali ai sensi dell'art. 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142 , e dei provvedimenti di scioglimento degli organi ai sensi dell'art. 39, comma 1, lettera a), della legge 8 giugno 1990, n. 142 , e dell'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, nella legge 22 luglio 1991, n. 221”*, dal momento che il successivo comma 2 circoscrive il divieto di accesso ai documenti elencati alla lettera m) del comma 1 nei limiti in cui esso *“è necessario per assicurare l'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità, con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione, alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, nonché alle attività di polizia giudiziaria e alla conduzione delle indagini”*, con la conseguenza che per ogni atto di cui è chiesto l'accesso, lo stesso

può essere negato solo in ragione della concreta e specifica sussistenza di un nesso funzionale con tali esigenze, da adeguatamente valutare caso per caso e da espressamente indicare al momento del diniego, laddove, nella fattispecie in esame, la Prefettura si è limitata ad un generico richiamo a tale disposizione senza in alcun modo indicare la connessione della richiesta documentazione con la protezione di tali interessi, in violazione, oltre che della citata norma di cui al comma 2 dell'art. 3 del D.M. n. 415 del 1994, anche dell'art. 24, comma 5, della legge n. 241 del 1990, il quale prevede che i documenti contenenti informazioni connesse ad interessi che ne impongono il segreto di Stato o il divieto di divulgazione nei casi espressamente previsti dalla legge, da regolamento governativo e dalle pubbliche amministrazioni, sono considerati segreti solo nell'ambito e nei limiti della connessione con tali interessi.

A tale riguardo, non possono condividersi le considerazioni espresse dalla Difesa Erariale che, pur affermando la necessità di valutare l'effettiva sussistenza di un nesso funzionale tra il documento oggetto di istanza di accesso e gli interessi tutelati dall'art. 3 del D.M. n. 415 del 1994, giunge a genericamente affermare la necessità di tutela delle tecniche investigative, dell'identità delle fonti di informazione e delle attività di polizia giudiziaria nella conduzione delle indagini senza ulteriormente specificarne il nesso con i singoli atti richiesti.

Né, contrariamente a quanto sostenuto da parte resistente, le modalità di pubblicazione del provvedimento nella Gazzetta Ufficiale, contenente omissis con riferimento alle parti ritenute non ostensibili, può costituire, in ragione della implicita valutazione di riservatezza di tali parti, un limite all'accesso strumentale alla difesa in giudizio, dovendo distinguersi la divulgazione pubblica, preclusa dalla classifica di riservatezza, dall'ostensione della documentazione ai soggetti aventi diritto in relazione ad esigenze di tutela e di difesa in sede giurisdizionale.

Non sono quindi rinvenibili, né sono state compiutamente enucleate, ragioni ostative all'accoglimento della richiesta di accesso, non rientrando gli atti di che trattasi nelle ipotesi preclusive di cui alla illustrata normativa di riferimento a fronte di una istanza di accesso formulata espressamente ai fini di difesa e tutela giudiziaria - cosiddetto "accesso difensivo" - circostanza in relazione alla quale lo stesso legislatore, all'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990, come novellato con la legge n. 15 dell'11 febbraio 2005 ha approntato una indubbia prevalenza sugli altri interessi coinvolti.

Se nelle considerazioni che precedono risiedono le ragioni della illegittimità della gravata nota con cui è stato opposto un parziale diniego alle istanze di accesso del ricorrente, dovendo per l'effetto riconoscersi il diritto dello stesso ad ottenere la richiesta documentazione, parimenti accessibile deve ritenersi il provvedimento del Ministero dell'Interno del 13 luglio 2011 con il quale si è autorizzato il Prefetto della Provincia di Imperia all'esercizio dei poteri di cui all'art. 1, comma 4, del decreto legge n. 629 del 1982, con conseguente illegittimità del silenzio rigetto formatosi sull'istanza.

Da ultimo, giova inoltre evidenziare che la documentazione di cui alle richieste di accesso del ricorrente costituisce ordinariamente oggetto di ordini istruttori disposti dalla Sezione nell'ambito di giudizi analoghi, in quanto imprescindibile ai fini del vaglio giurisdizionale sollecitato (da ultimo, ordinanza collegiale 5 luglio 2012 n. 6109; ordinanza presidenziale 27 settembre 2012 n. 17535; ordinanza presidenziale 20 settembre 2011 n. 5699).

In conclusione, il ricorso in esame deve essere accolto, con conseguente annullamento della gravata nota recante il diniego parziale in ordine alle istanze di accesso inoltrate dal ricorrente e del gravato silenzio- rigetto, con conseguente riconoscimento del diritto dello stesso ad ottenere copia della richiesta documentazione e statuizione dell'obbligo delle resistenti Amministrazioni al

relativo rilascio, con eventuale apposizione del divieto di divulgazione di tale documentazione per scopi diversi da quelli di difesa nell'ambito del giudizio instaurato avverso il decreto di scioglimento del Consiglio comunale di Ventimiglia.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

- Roma - Sezione Prima

Pronunciando sull'istanza ex art. 116, comma 2, c.p.a., per l'accesso a documenti in pendenza del giudizio introdotto con il ricorso numero di registro generale 2706 del 2012, la accoglie nel senso di cui in motivazione, e per l'effetto annulla i gravati atti ordinando alle intime Amministrazioni, ognuna per quanto di propria competenza, di consentire l'accesso al ricorrente alla richiesta documentazione.

Condanna le resistenti Amministrazioni al pagamento, a favore del ricorrente, delle spese di giudizio che liquida in complessivi € 1.000,00 (mille).

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Elena Stanizzi, Consigliere, Estensore

Anna Bottiglieri, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/11/2012

IL SEGRETARIO

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