

Pubblicato il 30/01/2025

N. 02028/2025 REG.PROV.COLL.
N. 10576/2024 REG.RIC.



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 Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10576 del 2024, proposto da Michele Mongili ed Alba Chiara Parisi, rappresentati e difesi dall'avvocato Sara Di Cunzolo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Aureliana, 63;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Aurora Francesca Sitzia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Giancarlo Falcucci, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Blasi ed Alberto Polini, con domicilio eletto presso lo studio Antonella Blasi in Roma, via Muzio Clementi n. 58;

per l'annullamento

- della nota prot. CM n. 77559 del 18.07.2024 del Municipio Roma VIII – Direzione Tecnica – Servizio Urbanistica – Edilizia Privata trasmessa a mezzo raccomandata in data 02.08.2024;

- del provvedimento finale di accoglimento del Municipio Roma VIII – Direzione Tecnica – Servizio Urbanistica – Edilizia Privata in relazione all’istanza di accesso agli atti di cui alla nota prot. CM/125655 del 27.12.2023, ancorché mai comunicato;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ancorché non conosciuto.

nonché per il risarcimento del danno *ex art. 30 c.p.a.* subito e subendo dagli odierni ricorrenti, in conseguenza dell’impugnato provvedimento, come chiesto, descritto e quantificato nel presente atto e nelle successive difese.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Giancarlo Falcucci;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2025 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con atto di gravame tempestivamente proposto ai sensi dell’art. 25 della legge n. 241/1990 e dell’art. 116 c.p.a., parte ricorrente avversava il provvedimento prot. n. CM/77559 del 18 luglio 2024 (pervenuto ai ricorrenti il successivo 2 agosto), con cui il Municipio VIII trasmetteva la documentazione richiesta dal controinteressato – sig. Giancarlo Falcucci – in data 10 maggio 2024 ed avente ad oggetto la richiesta di ottenere copia della relazione tecnica prot. n. CM/87224 dell’1 ottobre 2021 e della relazione tecnica prot. n. CM/61029 del 30 giugno 2022, entrambe relative alle determinazioni dirigenziali rep. n. 78/2023 e rep. n. 1279/2023 che avevano già formato oggetto di due distinte istanze di accesso accolte dall’amministrazione capitolina con provvedimenti del 24 ottobre 2023 e del 21 marzo 2024.

Contro il prefato provvedimento, i ricorrenti deducevano, in via di fatto, come l'istanza di accesso avanzata dal controinteressato il 10 maggio 2024 non sia stata isolata ma sia giunta all'esito di un biennio di iniziative – asseritamente ritenute connotate da intento persecutorio – poste in essere dal medesimo nei confronti dei ricorrenti e consistenti in altre richieste di accesso, alcune delle quali già accolte dall'amministrazione senza che tuttavia, né in quei casi né nel caso oggetto del presente gravame, sussistesse, in capo al richiedente l'accesso, alcuno dei presupposti legittimanti previsti dagli artt. 21 e seguenti della legge n. 241/1990.

Infatti – nonostante con atto di opposizione tempestivamente proposto essi avessero ammonito l'amministrazione in ordine alla carenza di legittimazione e di interesse all'accesso alla documentazione richiesta da parte del sig. Falcucci (qualificatosi condomino ma, in realtà, solamente titolare di un diritto di usufrutto su di un non meglio precisato immobile sito nella palazzina A del plesso condominiale di via Ignazio Guidi n. 71, Roma, nonché ritenutosi asseritamente danneggiato da abusi commessi dai ricorrenti, senza tuttavia indicare il nesso causale tra i danni dichiarati e i suddetti abusi) – l'amministrazione avrebbe consentito l'accesso alla documentazione richiesta sulla scorta di una nota del difensore civico riferita ad altra istanza di accesso non allegata al provvedimento né in altro modo meglio specificata ai ricorrenti e, soprattutto, senza rispettare il termine di 15 giorni che dovrebbero intercorrere tra la comunicazione dell'accoglimento dell'istanza di accesso e la trasmissione della documentazione richiesta, al fine di permettere ai controinteressati di proporre richiesta di riesame o ricorso giurisdizionale.

Oltretutto la condotta serbata da Roma Capitale nel caso di specie non sarebbe stata, a dire dei ricorrenti, isolata in quanto preceduta di soli pochi mesi da analogo comportamento posto in essere in ordine ad una precedente istanza di accesso avanzata dal sig. Falcucci ed alla quale, benché i ricorrenti si fossero opposti con atto del 14 marzo 2024, l'amministrazione aveva prestato assenso consegnando i documenti richiesti senza comunicare ciò ai

controinteressati e senza attendere il termine di legge per la presentazione di domanda di riesame o ricorso.

In diritto, i ricorrenti avanzavano tre mezzi di censura, i primi due volti a contestare la violazione degli artt. 2, 3, 21, 24 e 97 Cost., dell'art. 8 della CEDU, degli artt. 22 e 24 della l. n. 241/1990, degli artt. 1175 e 1375 c.c., del d.P.R. n. 184/2006, del regolamento capitolino sull'accesso agli atti di cui alla deliberazione di **Assemblea** Capitolina n. 6 del 12 febbraio 2019, della circolare prot. n. RC20200026332 del 6 ottobre 2020, della legge n. 33/2013 e del Regolamento UE n. 679/2016, nonché l'eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, difetto di istruttoria, illogicità, irragionevolezza, difetto di motivazione, erroneità dei presupposti e contraddittorietà dell'azione amministrativa mentre, con un ultimo mezzo di gravame, essi chiedevano il risarcimento dei danni ingiusti patiti e *patiendi* per effetto dell'atto posto in essere dall'amministrazione.

Quanto al primo mezzo di censura, con esso i ricorrenti deducevano l'insussistenza in capo al controinteressato dei presupposti legittimanti l'accesso ritenendo:

i) che il sig. Falcucci non avesse legittimazione alcuna a conoscere la documentazione richiesta in quanto non residente nel complesso condominiale di via Ignazio Guidi n. 75 a cui la medesima farebbe riferimento, a tal fine non valendo a conferirgli la legittimazione la qualità di presidente dell'**assemblea** condominiale da egli rivestita in occasione di una precedente assise di detto organo collegiale;

ii) che il medesimo non avesse neppure un interesse diretto, concreto, attuale e strumentale alla tutela di una situazione giuridicamente riconosciuta che gli consentisse di conoscere il documento in questione e ciò in quanto, nella propria istanza, egli avrebbe genericamente affermato di aver subito danni dagli abusi asseritamente commessi dai ricorrenti senza tuttavia allegare alcun nesso di strumentalità tra la conoscenza dei documenti richiesti e la tutela dei propri interessi giuridici.

In particolare egli, oltre a non aver comprovato quali danni avrebbe subito, avrebbe altresì omesso di precisare in che modo i presunti abusi sarebbero stati causa dei danni in questione e, inoltre, avrebbe persino omesso di precisare se gli abusi contestati ai ricorrenti avessero ad oggetto interventi effettuati nelle parti comuni dell'edificio o, piuttosto, all'interno dell'abitazione privata di questi ultimi;

iii) che, in definitiva, l'istanza avanzata dal sig. Falcucci avesse esclusivamente uno scopo emulativo diretto, cioè, ad effettuare un controllo generalizzato sull'operato delle amministrazioni e, come tale, vietato dalla legge.

Ancora, sempre con il primo mezzo di censura, i ricorrenti lamentavano la lesione del proprio diritto alla riservatezza, in quanto la conoscenza della documentazione esibita sarebbe stata ultronea rispetto agli scopi del trattamento dei dati personali detenuti dall'amministrazione.

Con il secondo motivo di gravame, i ricorrenti si dolevano della violazione del termine di c.d. *stand still* di 15 giorni che, a mente dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 33/2013 (normativa, questa, invero prevista in tema di c.d. accesso civico ma ritenuta dai ricorrenti applicabile anche al c.d. accesso documentale) dovrebbe intercorrere tra la comunicazione di accoglimento della richiesta di accesso agli atti e la materiale ostensione della documentazione, termine che il legislatore avrebbe previsto per permettere ai controinteressati di azionare il proprio diritto di difesa.

Infine, con il terzo motivo di ricorso, i sigg.ri Mongili e Parisi chiedevano il ristoro dei danni ingiusti asseritamente patiti per effetto dell'ostensione dei documenti consentita da Roma Capitale osservando che, contro un primo accesso agli atti essi avevano già proposto un gravame definito da questo Tribunale con sentenza n. 17885/2023 che, nel dichiarare improcedibile l'affare per sopravvenuta carenza di interesse, aveva stabilito che tale circostanza fosse dipesa “*da una condotta soggettivamente imputabile all'amministrazione resistente*”.

Sotto il profilo oggettivo, i ricorrenti reputavano lesa il proprio diritto alla riservatezza, giacché gli atti resi noti da Roma Capitale avrebbero contenuto informazioni sulla propria vita privata mentre, sotto il profilo soggettivo, l'istruttoria gravemente carente ed il generale travisamento dei presupposti dell'istanza di accesso accolta costituirebbero indice della condotta colposa mantenuta dall'amministrazione resistente.

Quanto, poi, al nesso di causalità, i ricorrenti ritenevano che dall'esibizione della documentazione in questione sarebbe conseguita una lesione ingiustificata della propria reputazione e della propria rispettabilità nel contesto dei propri rapporti interpersonali in ambito condominiale.

Infine, quanto ai pregiudizi subiti, essi li quantificavano in Euro 20.000 a titolo di danni patrimoniali (coincidenti con le spese legali affrontate dai medesimi per opporsi alle istanze di accesso agli atti in questione) mentre, per quanto riguarda i danni non patrimoniali, si rimettevano alla liquidazione equitativa determinata da questo Giudice.

Si costituiva in giudizio Roma Capitale eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per violazione del *ne bis in idem* in quanto, a parere dell'amministrazione resistente, le censure articolate in ricorso avrebbero costituito la riproposizione delle stesse doglianze già mosse con il ricorso deciso con sentenza n. 17885/2023 di questo Tribunale pronunciata su di un gravame intercorrente tra le medesime parti ed avente ad oggetto provvedimenti diversi ma inerenti ad un medesimo rapporto.

Nel merito, invece, parte resistente eccepiva l'infondatezza delle pretese avanzate da controparte deducendo che:

- fosse indubitabile la sussistenza di un diritto reale di godimento in capo all'odierno controinteressato su di un'unità immobiliare posta all'interno del **condominio** in cui è situata la proprietà dei ricorrenti;
- parimenti, gli abusi ad essi contestati – e perseguiti, peraltro, su impulso del controinteressato – si riferiscono a parti comuni della palazzina A del **condominio** in questione;

- il termine di c.d. *stand still* previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013 – ed invocato da parte ricorrente – non sarebbe applicabile al caso di specie stante l'assenza di analogia tra le due fattispecie;
- infine, quanto al risarcimento del danno, la legittimità dell'operato dell'amministrazione escluderebbe la sussistenza di pregiudizi ingiusti ristorabili in capo ai ricorrenti.

Si costituiva anche il controinteressato con memoria del 9 gennaio 2025 e produzione documentale del giorno successivo.

Replicava alle eccezioni e deduzioni avversarie parte ricorrente con memoria del 3 gennaio 2025 infine all'udienza camerale del 15 gennaio 2025 – previo avviso della sussistenza di profili di inammissibilità della domanda caducatoria rilevati d'ufficio ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. - la causa passava in decisione.

Preliminarmente, il Collegio ritiene di dover accogliere l'eccezione di tardività della memoria depositata dal controinteressato il 10 gennaio 2025 formulata dalla ricorrente in sede di discussione orale, stante l'evidente violazione del termine per il deposito di memorie previsto dall'art. 73, c.p.a., ancorché dimidiato ai sensi dell'art. 87 c.p.a. in considerazione del carattere camerale del rito applicabile alla domanda azionata.

Sempre in via preliminare, ritiene il Collegio di dover respingere l'eccezione di inammissibilità del gravame avanzata da Roma Capitale.

Infatti, affinché di violazione del principio del *ne bis in idem* possa discorrersi è indispensabile che, aldilà dell'identità tra il giudizio pendente e quello definito con pronuncia avente attitudine di cosa giudicata, quest'ultimo sia stato, innanzitutto, definito nel merito con una decisione che si sia pronunciata *funditus* sulle doglianze avanzate dalla parte ricorrente.

Circostanza questa che difetta nel caso di specie in quanto la sentenza n. 17885/2023 di questo Tribunale, lungi dall'esaminare nel merito le censure contenute nell'atto di ricorso, si è limitato a prendere atto della sopravvenuta inutilità della decisione a cagione della già avvenuta ostensione dei documenti

– a cui si opponeva parte ricorrente – e della mancata proposizione di istanza risarcitoria da parte di questi ultimi, cosicché nessun interesse essi avrebbero potuto vantare alla definizione nel merito dell'affare.

In altri termini, la già menzionata decisione costituisce esclusivamente una pronuncia in rito inidonea, quindi, ad assumere autorità di cosa giudicata e a costituire, quindi, ostacolo alla definizione di altro giudizio successivamente intrapreso tra le medesime parti ed inerente ad un provvedimento di contenuto analogo a quello precedentemente avverso.

Ad ogni modo, il gravame proposto è comunque parzialmente inammissibile (come da avviso reso in udienza di discussione ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a.), considerato che l'azione caducatoria risulta proposta allorquando la documentazione alla cui ostensione parte ricorrente si oppone risultava già trasmessa al controinteressato, con la conseguente originaria carenza di interesse dei ricorrenti ad avversare un atto che aveva già irreversibilmente prodotto i propri effetti.

Nondimeno, benché la domanda di annullamento del provvedimento impugnato risulti inammissibile, se ne impone comunque la disamina di merito attesa la formulazione di rituale ed ammissibile domanda di ristoro per equivalente dei pregiudizi asseritamente patiti per effetto dell'eccepita illegittimità del provvedimento ostensorio.

Essa è comunque infondata.

Alla luce del compendio documentale versato in atti da entrambe le parti, appare infatti arduo sostenere che il controinteressato non goda né di legittimazione né di interesse a conoscere la documentazione fatta oggetto dell'istanza del 10 maggio 2024 il cui esito di accoglimento è oggi avverso.

Riguardo alla legittimazione, è indiscutibile che il sig. Giancarlo Falcucci, benché non residente in via Ignazio Guidi n. 75, sia comunque titolare di un diritto reale di godimento su di un appartamento (ed annesso pertinenze) ubicato nel fabbricato condominiale ivi situato, del quale fa parte anche la proprietà immobiliare dei ricorrenti alla quale fanno riferimento i

provvedimenti di disciplina edilizia emanati, nel corso del tempo, dal Municipio VIII di Roma Capitale di cui il controinteressato era già a conoscenza.

Quanto, più in generale, all'interesse all'ostensione dei documenti in questione, appare ben difficile negare che esso non sussista in capo al sig. Falcucci il quale, prima ancora di essere un condomino del complesso condominiale di via Guidi 75, è stato anche l'autore delle segnalazioni che hanno condotto all'adozione degli atti ai quali egli chiedeva di avere accesso e, in questa veste, egli pertanto è legittimato ad agire avverso l'eventuale inerzia serbata dall'amministrazione in ordine all'attivazione dei poteri di vigilanza edilizia conferiti dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. n. 380/2001 (per tutte si veda, di recente, T.A.R. Calabria – Reggio Calabria, n. 690 del 18.11.2024 e precedenti, anche d'appello, ivi citati).

Tanto appare sufficiente, ad avviso del Collegio, per ritenere sussistente un interesse diretto, concreto ed attuale a conoscere gli atti attraverso cui si è estrinsecata l'attività di repressione degli abusi edilizi sollecitata dall'odierno controinteressato, interesse che vieppiù sussiste allorché si ponga mente alla circostanza, rappresentata da Roma Capitale con il provvedimento impugnato, che gli abusi fatti oggetto di segnalazione dal sig. Falcucci hanno interessato parti comuni del fabbricato condominiale con la conseguenza che si configura un interesse di quest'ultimo a conoscere i documenti la cui ostensione è stata richiesta al fine di tutelare la propria posizione di condomino a fronte di interventi edilizi la cui legittimità è stata fatta oggetto di contestazione da parte dell'amministrazione capitolina e che, potenzialmente, potrebbero costituire fonte di pregiudizi per le parti comuni dell'edificio di cui l'odierno controinteressato è condomino.

Chiarito quanto sopra riguardo la sussistenza dei presupposti legittimanti l'accesso alla documentazione ostesa da Roma Capitale, resta ancora da esaminare la doglianza con cui parte ricorrente lamenta la violazione del termine di c.d. *stand still* previsto dal d.lgs. n. 33/2013 e che, analogamente

all'omonimo istituto previsto in materia di contrattualistica pubblica, impedirebbe all'amministrazione di dare riscontro alle istanze di accesso agli atti fintantoché i soggetti, individuati da quella quali controinteressati, non abbiano fatto pervenire eventuali opposizioni all'esibizione dei documenti richiesti.

La censura è sfornita di fondamento sotto plurimi profili, per comprendere i quali giova riportare, per esteso, il testo dell'art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 33/2013: *“5. Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso. A decorrere dalla comunicazione ai controinteressati, il termine di cui al comma 6 [n.d.r.: trenta giorni dalla presentazione dell'istanza per la conclusione del procedimento] è sospeso fino all'eventuale opposizione dei controinteressati. Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione”*.

Dalla lettura della disposizione in parola emerge, innanzitutto, come, contrariamente a quanto rilevato in ricorso, la sospensione del procedimento volto a dare riscontro ad un'istanza di accesso civico conseguente alla presentazione di un'opposizione da parte dei controinteressati può protrarsi, al massimo, per dieci giorni e non quindici.

Inoltre, appare altresì evidente come la sospensione invocata operi non già dopo la presentazione dell'opposizione quanto, piuttosto, prima che l'opposizione venga avanzata, proprio per conservare *re adhuc integra* l'interesse alla riservatezza vantato dai controinteressati e che verrebbe inevitabilmente pregiudicato qualora si consentisse l'accesso pur in pendenza del termine per proporre una motivata opposizione.

Ma, soprattutto, la censura è infondata poiché, concordemente con quanto dedotto da Roma Capitale, essa non trova ancoraggio normativo né nel testo degli artt. 21 e seguenti della legge n. 241/1990, né nel testo del d.P.R. n. 184 del 2006 recante le modalità attuative dell'accesso agli atti c.d. documentale.

In altre parole, poiché la vicenda controversa sottoposta all'esame del Collegio attiene a tale ultima forma di accesso, la quale è soggetta ad una disciplina completa ed autosufficiente dettata, quanto ai requisiti, alle condizioni e ai limiti, dagli artt. 21 e seguenti l. n. 241/1990 mentre, quanto agli aspetti procedurali, dal d.P.R. n. 184/2006, non si ravvisano lacune colmabili attraverso il ricorso analogico alla disciplina prevista in materia di accesso c.d. civico dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013.

Per quanto poi attiene, più da vicino, alla regolamentazione dell'opposizione dei controinteressati alle richieste di accesso, l'art. 3 del d.P.R. n. 184/2006, se da un lato contiene una disciplina molto simile a quella prevista dall'art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 33/2013 (contemplando anch'essa un obbligo di comunicazione ai controinteressati a cura dell'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso e una facoltà di opposizione da questi ultimi esercitabile entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione), dall'altro se ne discosta proprio per la mancanza di un termine di *stand still* quale quello invocato dai ricorrenti.

In definitiva, del tutto legittimamente Roma Capitale ha atteso che, in data 15 luglio 2024, i ricorrenti presentassero la propria opposizione alla richiesta di accesso avanzata dal sig. Falcucci per poi, il successivo 18 luglio, assumere una decisione definitiva sull'istanza.

Pertanto, il gravame proposto è del tutto privo di fondamento e non può trovare accoglimento.

Dalla reiezione delle doglianze avanzate nei confronti del provvedimento con cui Roma Capitale ha concesso l'accesso agli atti domandato dal controinteressato discende, in applicazione dei noti principi pretori in materia di responsabilità della p.a. per attività provvedimento illegittima (per tutti,

vedi T.A.R. Emilia-Romagna, sez. II, n. 560 dell'1.8.2024: “*L'infondatezza della domanda caducatoria comporta l'infondatezza della domanda risarcitoria, costituendo l'illegittimità dell'atto amministrativo elemento costitutivo della responsabilità della pubblica Amministrazione per l'attività provvedimento*”), il respingimento anche della domanda risarcitoria.

Infine, quanto alle spese di lite, ritiene il Collegio che le medesime vadano regolate conformemente al principio della soccombenza e, quindi, poste a carico della parte ricorrente ed in favore di Roma Capitale, nella misura indicata in dispositivo.

Spese compensate nei confronti del controinteressato, le cui difese non è stato possibile esaminare nel merito a cagione della tardività con cui le medesime sono state presentate in atti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte inammissibile e, per il resto, infondato.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese processuali sostenute da Roma Capitale, che liquida in Euro 1.500,00.

Compensa le spese nei confronti del controinteressato, sig. Giancarlo Falcucci.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE
Giuseppe Licheri

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO