

*L'art 60 della Legge Regionale Piemonte 5-12-1977 n. 56 dispone che chiunque, nell'ambito di quello che viene definito "controllo partecipativo", possa prendere visione ed estrarre copia di tutte le pratiche edilizie, comprese domande e progetti indipendentemente da un proprio interesse personale giuridicamente tutelabile.*

*Come si concilia questa attività di controllo generalizzato con l'art. 3 del DPR 12/4/2006 n. 184 relativo alla comunicazione ai soggetti controinteressati? In particolare, è corretta l'interpretazione per cui chi accede agli atti ai sensi della legge regionale citata, non avendo un proprio personale interesse, non si possa individuare un controinteressato nel titolare della pratica edilizia visionata, e quindi, dato il particolare presupposto dell'accesso (controllo partecipativo) non si faccia alcuna comunicazione?*

Per fornire la risposta occorre anzitutto richiamare la disciplina di riferimento.

Di seguito la disposizione regionale specifica sul controllo partecipativo in materia edilizia :

**Art. 60 L.r. n. 56 del 1977**

***(Controllo partecipativo)***

[1] Chiunque può prendere visione, presso gli uffici comunali, dei registri di cui all'articolo 48<sup>1</sup>, nonché di tutti gli atti delle pratiche edilizie, comprese domande e progetti, ed ottenerne copia integrale, previo deposito delle relative spese.

<sup>1</sup>**Art. 48** (Disciplina delle attività comportanti trasformazione urbanistica ed edilizia, mantenimento degli immobili, modifica delle destinazioni di uso e utilizzazione delle risorse naturali). [1] Il proprietario, il titolare di diritto reale, e colui che - per qualsiasi altro valido titolo - abbiano l'uso o il godimento di entità immobiliari, devono richiedere al Sindaco, documentando le loro rispettive qualità, la concessione o l'autorizzazione a norma dei successivi articoli, per eseguire qualsiasi attività comportante trasformazione urbanistica od edilizia del territorio comunale, per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, per utilizzazione delle risorse naturali e per la manutenzione degli immobili. Non sono necessarie né la concessione né l'autorizzazione: a) per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili relativi ad unità non superiori a 700 mc. che siano compatibili con le norme di attuazione del P.R.G. e/o degli strumenti esecutivi; b) per l'esercizio delle attività estrattive, fatte salve le prescrizioni delle leggi di settore che le disciplinano; c) per l'impianto, la scelta o le modificazioni delle colture agricole; d) per gli interventi di manutenzione ordinaria. [2] Ogni Comune deve tenere in pubblica visione i registri delle domande e delle concessioni ed autorizzazioni rilasciate. [3] La domanda di concessione o di autorizzazione deve essere corredata da un adeguato numero di copie della documentazione da tenere a disposizione del pubblico per la visione e per il rilascio di copie. [4] Le domande di concessione relative ad insediamenti industriali e di attività produttive comprese negli elenchi formati a norma dell'art. 216 T.U. delle leggi sanitarie R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, nonché quelle previste dagli artt. 54 e 55 della presente legge,

[2] Ogni cittadino singolarmente, o quale rappresentante di una associazione o di un'organizzazione sociale, può presentare ricorso al Presidente della Giunta Regionale, agli effetti del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, sul rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni alle modificazioni del suolo, del sottosuolo e delle destinazioni d'uso, che ritenga in contrasto con le disposizioni di legge o di regolamenti; può inoltre sollecitare gli interventi di vigilanza dei competenti uffici regionali e comunali.

Come la stessa Amministrazione interessata osserva, l'ampiezza della legittimazione all'ostensione documentale in tale materia trasforma la pretesa di conoscenza in una vera e propria azione popolare, in modo non dissimile da quanto avviene in materia di accesso alle informazioni ambientali.

Giova al riguardo osservare che, per quanto concerne la conoscenza del contenuto delle concessioni edilizie e degli atti preordinati ad assentire modificazioni del territorio, già l'art. 21, IX comma, della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 riconosceva il diritto di visione di tali atti a "chiunque", con la contestuale previsione della possibilità, per i soggetti abilitati alla visione, di promuovere anche il sindacato giurisdizionale avverso i suddetti atti autorizzatori all'edificazione. Pertanto, il legislatore con tale diritto di visione aveva, in un certo qual modo, anticipato i tempi, prevedendo, a favore di un'indeterminata categoria di soggetti, una sorta di diritto di accesso agli atti incidenti sulla trasformazione del territorio, tenuto conto anche della natura dei procedimenti di programmazione urbanistica, caratterizzati da un notevole apporto collaborativo dei cittadini attraverso lo strumento delle osservazioni.

Tuttavia, non deve essere del pari trascurato che la giurisprudenza ha notevolmente ridimensionato tale prerogativa d'indifferenziato sindacato delle autorizzazioni edificatorie, dal momento che la legittimazione ad impugnare le concessioni edilizie non è stata riconosciuta al *quisque de populo*, ma soltanto a coloro che si trovano in una situazione di stabile collegamento con la zona in cui s'intende realizzare la costruzione, in quanto titolari

---

debbono essere preventivamente sottoposte dall'interessato all'Unità Sanitaria Locale competente per territorio, perché provveda alla verifica di compatibilità di cui alla lettera f) dell'art. 20 della Legge 23 dicembre 1978, n. 833, entro un termine di sessanta giorni dalla presentazione. Il parere dell'Unità Sanitaria Locale sostituisce ad ogni effetto il nulla-osta di cui all'art. 220 del T.U. delle leggi sanitarie R.D. 27 luglio 1934, n. 1265. Il parere dell'Unità Sanitaria Locale è altresì obbligatorio nei casi di trasformazione dell'attività industriale o produttiva esistente in una di quelle comprese negli elenchi formati a norma dell'art. 216 T.U. delle leggi sanitarie R.D. 27 luglio 1934, n. 1265. [5] La convenzione o l'atto di impegno unilaterale, di cui agli articoli 25 e 49 della presente legge, debbono essere trascritti nei registri immobiliari.

di diritti reali su immobili in rapporto di vicinanza con quelli interessati dalla concessione di costruzione e, come tali, in grado di subire un pregiudizio dall'edificazione, non soltanto in termini di sottrazione di area, luce e visuale, ma anche per quanto riguarda l'alterazione dei caratteri urbanistici della zona e degli standard. Per cui, a prescindere dalle accennate limitazioni alla possibilità della tutela giurisdizionale, non vi è dubbio che il solo diritto di visione degli atti di natura edilizia risultava comunque riconosciuto, anche prima della entrata in vigore della legge 241 del 1990, per una vasta categoria di persone, le quali, tuttavia, erano sprovvedute di rimedi di tutela diretta, ora garantiti dalla normativa in materia di accesso.

La legge regionale piemontese, ed in particolare l'art. 60 l.r. n. 56 del 1977, risulterebbe semmai censurabile laddove trasforma il diritto di accesso in azione popolare, non tenendo conto dei requisiti di legittimazione generali di cui all'art. 22 legge n. 241 del 1990 (proprio sulla necessità di non trasformare in azione popolare l'accesso alle pratiche edilizie si è espressa la Commissione nazionale di vigilanza per l'esercizio del diritto di accesso nella sua relazione sull'attività svolta nell'anno 2004, consultabile in rete all'indirizzo <http://www.governo.it/Presidenza/ACCESSO/relazione%202004.pdf> ). La legge regionale tuttavia è ancora in vigore e come tale deve essere applicata (comunque non riducendo il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

Ulteriore problema si pone con riferimento alla sussistenza di soggetti controinteressati rispetto al richiedente e, conseguentemente, alla necessità per l'amministrazione di comunicare agli stessi l'avvenuta richiesta di accesso, allorquando questa sia "formale".

In termini generali oggi la disposizione di riferimento, correttamente richiamata dal Comune, è contenuta nell'art. 3 del d.P.R. n. 184 del 2006, Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi.

È necessario rilevare che lo stesso regolamento statale vincola le regioni e gli enti locali in quanto garantisce i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali : le regioni e gli enti locali dovranno adeguare alle disposizioni dello stesso regolamento i rispettivi regolamenti in materia di accesso vigenti alla data della sua entrata in vigore, ferma restando la potestà di adottare, nell'ambito delle rispettive competenze, le specifiche disposizioni e misure organizzative necessarie per garantire nei rispettivi territori i livelli

essenziali delle prestazioni e per assicurare ulteriori livelli di tutela (art. 14, comma 2, d.P.R. n. 184 del 2006).

Di seguito la richiamata disposizione del regolamento statale :

**Art. 3 d.P.R. n. 184 del 2006**

**Notifica ai controinteressati**

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 5<sup>2</sup>, la pubblica amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, di cui all'articolo 22, comma 1, lettera c), della legge, 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. I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi, di cui all'articolo 7, comma 2<sup>3</sup>.

2. Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso.

Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione di cui al comma 1.

Dal richiamo all'art. 22, co. 1, lett. c), della stessa legge n. 241 del 1990 si desume che i soggetti "controinteressati" sono tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza.

Occorre allora chiedersi se con riferimento alla materia edilizia possano sussistere esigenze di riservatezza protette dal d. lgs. n. 196 del 2003 (Codice sul trattamento dei dati personali).

La questione è già stata affrontata dalla giurisprudenza amministrativa, sia pure per casi non riferiti alla legislazione regionale piemontese : con particolare riferimento ai permessi di

---

<sup>2</sup> L'art. 5 è riferito all'accesso informale, esercitabile quando non risultano controinteressati.

<sup>3</sup> A mente del quale "L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti nello stesso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, fatte salve le eccezioni di legge o di regolamento".

costruire si è affermata l'insussistenza di un diritto alla riservatezza di terzi, trattandosi di atti autorizzatori di opere esposte al pubblico, dunque di generale conoscenza.

Così ai sensi dell'art. 22 l. n. 241/90, il diritto di accesso agli atti relativi ad una concessione rilasciata dal sindaco va riconosciuto a qualsiasi soggetto abitante nel comune; in particolare, il diritto di accesso va riconosciuto a chi intende prendere visione di pratiche edilizie relative ad opere contigue alla propria abitazione, per verificarne la legittimità o meno ed attivare, all'occorrenza, tutti i rimedi che l'ordinamento appresta; né sussiste, nel caso di richiesta di rilascio di una concessione edilizia, alcuna esigenza di riservatezza dei terzi da salvaguardare che, ai sensi dell'art. 24 l. n. 241/90 cit., potrebbe giustificare, in presenza delle condizioni e dei presupposti necessari, il rifiuto di accesso, posto che trattasi, nel caso in questione, di atti autorizzatori di opere esposte al pubblico e, pertanto, di generale conoscenza (T.a.r. Marche 8 luglio 2003, n. 891, in [http://www.diritto.it/sentenze/tarmarche/tar\\_marche\\_dottr01\\_03.html](http://www.diritto.it/sentenze/tarmarche/tar_marche_dottr01_03.html); T.a.r. Lazio, sez. II, 31-10-2000, n. 8813, in *Giust. amm.*, 2001, 45; in precedenza Consiglio di Stato, Sez. V, 23 maggio 1997, n. 549; T.A.R. Bari, Sez. II, 29 agosto 1996 n. 478, T.A.R. Lazio, Sez. II bis, 16 gennaio 1998 n. 82).

Ciò premesso, non sussistendo una esigenza di riservatezza di terzi, la richiesta di accesso, *sub specie* "controllo partecipativo", non impone all'amministrazione l'obbligo di comunicazione ai soggetti della cui pratica edilizia si tratta.