

ACCESSO: Amministrazione pubblica - Generalità – Azione amministrativa - Doveri di correttezza e buona fede - Osservanza - Atto amministrativo - Diritto di accesso - Nei confronti degli atti relativi ad un permesso di costruire - Da parte del proprietario di un fondo frontistante all'area interessata dall'intervento edilizio - Sussiste - Fattispecie.

Tar Campania - Napoli, Sez. VI, 10 febbraio 2023, n. 954

1. “[...] l'azione amministrativa, ordinariamente regolata dalla normazione di diritto pubblico, non può non sfuggire ai generali doveri di correttezza e di lealtà che, gravando su tutti i consociati anche in funzione solidaristica (art. 2 Cost.), massimamente devono informare l'agere dei pubblici poteri, istituzionalmente funzionali al soddisfacimento di interessi generali.

Di qui [...] la doverosità dell'esame della domanda di accesso da ultimo presentata, in quanto chiaramente idonea a superare le carenze e le lacune motivazionali espressamente stigmatizzate dappprincipio dal medesimo Comune in sede di scrutinio della prima istanza [...]”.

2. “[...] indubbia è la legittimazione all'accesso della parte ricorrente, comechè funzionale:

– all'esercizio delle proprie indefettibili guarentigie di titolare del diritto dominicale sul bene immobile confinante, oltre che portatrice degli interessi (alla quiete, al decoro, alla salute e alla integrità dell'ambiente) propri di una persona ivi dimorante;

– a consentire, indi, la verifica della correttezza della posizione del confinante, e dei lavori da questi eseguiti sotto il profilo edilizio, urbanistico e paesaggistico.

Non è dubbia la sussistenza di un interesse personale, attuale e concreto della ricorrente all'ottenimento degli atti sulla scorta dei quali -sull'area vicinior- risulterebbero realizzati taluni lavori edilizi, e di trasformazione dell'assetto territoriale, che si assumono lesivi della sfera giuridica di parte ricorrente.

Invero, la posizione “conoscitiva” azionata dalla ricorrente è chiaramente funzionale alla tutela di altra, diversa, situazione giuridica, afferente al retto godimento del proprio diritto di proprietà e alla tutela delle proprie legittime aspirazioni alla integrità paesaggistica e ambientale dell'area in cui vive, e alla esigenza di verificare che -su detto diritto- non abbia inciso l'agere illegittimo di altri soggetti, segnatamente di quelli aventi una relazione di inerenza immediata con un fondo confinante.

E tanto basta a disvelare la esistenza di un interesse personale, attuale e concreto, collegato agli atti richiesti (ove sussistenti) e indi costituivo di una posizione legittimante [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pozzuoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2023 il dott. Rocco Vampa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, nella *qualità* di proprietaria di un fondo sito in Pozzuoli, nella zona di Lucrino, rappresentava che in area frontistante il bene di proprietà, sulla strada che porta al Lago d'Averno, sulla particella 345 ed anche sulla non confinante p.lla 45, *“sono sorti un enorme ristorante, altro ristorante diffuso in molte strutture, un parco giochi, un parcheggio a pagamento per centinaia di auto; il tutto col nome “Parco dei laghi”*”.

1.1. Stante la asserita difformità rispetto al quadro normativo, edilizio, urbanistico e paesaggistico, vigente nel Comune di Pozzuoli, degli interventi edilizi per tramite dei quali tale struttura ludica si era realizzata, l'avv. Francesco Fierro presentava in data 14 giugno 2022 istanza di accesso alla Amministrazione comunale di Pozzuoli, volta alla acquisizione *“degli atti autorizzativi rilasciati”* sui fondi limitrofi (concessioni/autorizzazioni/permessi con relative richieste).

1.2. Il Comune denegava l'invocato accesso, atteso che la istanza sarebbe *“generica in quanto non viene esplicitata alcuna motivazione atta a dimostrare l'interesse diretto, concreto ed attuale”*, rivestendo, *indi*, carattere esplorativo.

1.3. Con nota del 2 settembre 2022 la attuale ricorrente riproponeva la istanza dappprincipio formulata dal proprio congiunto, espressamente motivandola con la esigenza di verificare la correttezza e legittimità dell'*agere* privato di trasformazione del territorio, nonché di quello di vigilanza e di governo del territorio proprio della civica Amministrazione, posto in essere sui fondi limitrofi, limitanti *“la panoramicità, la vivibilità (rumori, polveri, scarichi nocivi, luminosità vietata)”* e altresì alteranti l'ecosistema.

1.4. Con atto del 6 ottobre 2022, infine, il Comune, sul presupposto della identità della domanda rispetto a quella già negativamente riscontrata in data 19 agosto 2022, si limitava a dichiararne la inammissibilità con atto *“autoqualificato”* nei termini di *“atto meramente confermativo”*.

1.5. Avverso tale ultimo provvedimento insorgeva la ricorrente avanti questo TAR, rimarcando la diversità della seconda domanda –rispetto alla prima- comechè corredata da espresse motivazioni.

1.6. Si costituiva la intimata Amministrazione, instando in via liminare per la inammissibilità, per omessa impugnativa del provvedimento di diniego prot. n. 65608 del 19.8.2022, e comunque per la reiezione del ricorso.

2. Il ricorso è fondato, oltre che ammissibile.

2.1. Va, in via liminare, scrutinata la preliminare eccezione di inammissibilità formulata dal Comune, al fine di disvelarne la evanescenza.

2.1.1. E, invero –in disparte la alterità soggettiva connotante le due domande di accesso- ciò che quivi assume dirimente rilevanza è:

– la natura del primigenio atto di diniego, adottato a cagione della asserita carenza di una idonea base giustificativa e motivazionale, tale da non consentire di lumeggiare la effettiva sussistenza della legittimazione ostensiva;

– la successiva domanda, con la quale veniva sostanzialmente colmato l'asserito *deficit* motivazionale, ricostruendosi puntualmente le ragioni dell'invocata esigenza conoscitiva;

– i principi generali di buona fede e correttezza, da ultimo reiterati anche nella *lex generalis* che governa il procedimento amministrativo, per cui “*I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*” (art. 1, comma 2-*bis*, l. 241/90), che imponevano a quel punto -colmato l'asserito gap motivazionale- di esaminare la domanda ostensiva che ne occupa.

2.1.2. Vengono quivi in rilievo i reciproci obblighi di *buona fede, correttezza e solidarietà* (artt. 2 e 97 Cost., art. 1175 c.c., poscia oggetto di espressa valorizzazione nel corpus della legge generale del procedimento amministrativo, all'art. 1, comma 2-*bis*, citato) connotanti il rapporto tra consociati dal momento del loro primo contatto sociale qualificato (Cass., I, 12 luglio 2016, n. 14188; TAR Lombardia, I, 6 novembre 2018, n. 2501; Id.,id., 1637/18; ancora da ultimo, TAR Lombardia, I, 17 marzo 2020, n. 515).

2.1.3. D'altra parte, nello svolgimento della propria azione autoritativa, è *in primis* la Amministrazione ad essere tenuta al puntuale rispetto delle norme che ne conformano e ne governano la azione, con la pregnante soglia di diligenza e di professionalità che per certo è esigibile proprio in capo a soggetti esplicanti *potestates* pubbliche, istituzionalmente preordinate al perseguimento di interessi metaindividuali di natura pubblica (CdS, a.p., 4 maggio 2018, n. 5; Cass., I, 12 luglio 2016, n. 14188; TAR Lombardia, I, 6 novembre 2018, n. 2501).

2.1.4. E, invero, l'azione amministrativa, ordinariamente regolata dalla normazione di diritto pubblico, non può non sfuggire ai generali doveri di correttezza e di lealtà che, gravando su tutti i consociati anche in funzione solidaristica (art. 2 Cost.), massimamente devono informare l'*agere* dei pubblici poteri, istituzionalmente funzionali al soddisfacimento di interessi generali.

2.1.5. Di qui:

- la doverosità dell’esame della domanda di accesso da ultimo presentata, in quanto chiaramente idonea a superare le carenze e le lacune motivazionali espressamente stigmatizzate dappprincipio dal medesimo Comune in sede di scrutinio della prima istanza;
- la illegittimità del provvedimento di “inammissibilità” adottato dal Comune in data 6 ottobre 2022.

2.1.6. Talchè, non è predicabile la sussistenza di qualsivoglia onere di impugnativa del precedente diniego, comechè superato dalla successiva istanza di accesso che, in quanto supportata da idonea motivazione, avrebbe dovuto essere esaminata nel merito dalla Amministrazione; il successivo contegno “negativo” (atto del 6 ottobre 2022) da quest’ultima serbato, indi, ha assunto connotazioni lesive della sfera giuridica di parte ricorrente, legittimando l’esperimento del ricorso in esame.

2.2. La pretesa ostensiva quivi azionata, oltre che ammissibile, è fondata.

2.2.1. E, invero, indubbia è la legittimazione all’accesso della parte ricorrente, comechè funzionale:

- all’esercizio delle proprie indefettibili guarentigie di titolare del diritto dominicale sul bene immobile confinante, oltre che portatrice degli interessi (alla quiete, al decoro, alla salute e alla integrità dell’ambiente) propri di una persona ivi dimorante;
- a consentire, indi, la verifica della correttezza della posizione del confinante, e dei lavori da questi eseguiti sotto il profilo edilizio, urbanistico e paesaggistico.

2.2.2. Non è dubbia la sussistenza di un interesse personale, attuale e concreto della ricorrente all’ottenimento degli atti sulla scorta dei quali -sull’area viciniore- risulterebbero realizzati taluni lavori edilizi, e di trasformazione dell’assetto territoriale, che si assumono lesivi della sfera giuridica di parte ricorrente.

2.3. Invero, la posizione “conoscitiva” azionata dalla ricorrente è chiaramente funzionale alla tutela di altra, diversa, situazione giuridica, afferente al retto godimento del proprio diritto di proprietà e alla tutela delle proprie legittime aspirazioni alla integrità paesaggistica e ambientale dell’area in cui vive, e alla esigenza di verificare che -su detto diritto- non abbia inciso l’*agere* illegittimo di altri soggetti, segnatamente di quelli aventi una relazione di inerenza immediata con un fondo confinante.

2.4. E tanto basta a disvelare la esistenza di un interesse personale, attuale e concreto, collegato agli atti richiesti (ove sussistenti) e indi costitutivo di una posizione legittimante.

2.5. Del resto, è insegnamento ricevuto quello in forza del quale il proprietario di un’area o di un fabbricato confinante con l’immobile nel quale si assume essere stato realizzato un abuso edilizio (ovvero un intervento per il quale, *quodammodo*, si ignori la effettiva esistenza di un titolo abilitativo), è titolare:

– di un interesse differenziato e qualificato all’esercizio dei poteri repressivi e sanzionatori da parte dell’organo competente e può pretendere, se non vengano adottate le misure richieste, un provvedimento che ne spieghi esplicitamente le ragioni, con la conseguenza che il silenzio serbato sull’istanza e sulla successiva diffida integra gli estremi del silenzio rifiuto, sindacabile in sede giurisdizionale quanto al mancato adempimento dell’obbligo di provvedere espressamente (CdS, VI, 18 maggio 2020, n. 3120; Id. id., 9 gennaio 2020, n. 183; TAR Campania, VII, 4515/19; TAR Campania 4426/16); sussiste, invero, l’obbligo dell’Amministrazione comunale di provvedere sull’istanza di repressione di abusi edilizi realizzati sul terreno confinante, formulatagli dal relativo proprietario, il quale, per tale aspetto che si inverte nel concetto di vicinitas, gode di una legittimazione differenziata rispetto alla collettività, subendo gli effetti nocivi immediati e diretti della commissione dell’eventuale illecito edilizio non represso nell’area limitrofa alla sua proprietà, onde egli è titolare di una posizione di interesse legittimo all’esercizio dei tali poteri di vigilanza e, quindi, può proporre l’azione a seguito del silenzio ai sensi dell’art. 31 c.p.a. (TAR Campania, VI, 15 giugno 2020, n. 2385; TAR Lombardia, II, 28 settembre 2018 n. 2171);

– ancor prima, ed in guisa preventiva, di un interesse diretto, concreto e attuale, a conoscere gli atti e i documenti relativi alle attività edilizie del confinante.

2.6. Dalle considerazioni tutte innanzi esposte discende la illegittimità dell’impugnata determinazione e, dunque, l’accoglimento del ricorso, con il conseguente obbligo per il Comune di Pozzuoli di esibire tutta la documentazione richiesta.

3. Non si rinvencono ragioni, infine, per deflettere dalla regola generale in forza della quale le spese di lite seguono la soccombenza, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, ordina alla intimata Amministrazione di esibire la documentazione richiesta, consentendo altresì la estrazione di copia, entro trenta giorni dalla comunicazione o notificazione, se anteriore, della presente sentenza.

Condanna il Comune di Pozzuoli al pagamento delle spese di lite, che liquida complessivamente in € 1.500,00, oltre accessori come per legge, nonché al rimborso del contributo unificato nella misura effettivamente versata dalla ricorrente.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2023 con l’intervento dei signori magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Angela Fontana, Consigliere

Rocco Vampa, Primo Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO
