

T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, sent. n. 5511 del 16 agosto 2021 (ud. del 20 luglio 2021)

Pres. Scudeller, Est. Vampa

Ambiente in genere. Richiesta di accesso alle informazioni ambientali. Art. 3 d. lgs. 195/2005.

La richiesta di accesso alle informazioni ambientali non esime il richiedente dal dimostrare che l'interesse, che intende far valere, ha natura ambientale, ed è volto alla tutela dell'integrità della matrice ambientale, non potendo ammettersi che dell'istituto si possa fare un utilizzo per finalità ad esso estranee; di qui la necessità che la richiesta di accesso sia formulata specificamente con riferimento alle matrici ambientali potenzialmente compromesse e fornire una ragionevole prospettazione di tali effetti negativi.

T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, sent. n. 5511 del 16 agosto 2021 (ud. del 20 luglio 2021)

N. 05511/2021 REG.PROV.COLL.

N. 02045/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2045 del 2021, proposto da Giuseppe Pugliese, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Bruno Antonio Molinaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Procida non costituito in giudizio;

nei confronti

Vincenzo Retaggio, rappresentato e difeso dall'avvocato Arturo Staropoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento del 2 aprile 2021, prot. n. 6087, a firma del responsabile della V Sezione Servizi Tecnici del comune di Procida, nella parte in cui viene illegittimamente denegato l'accesso richiesto dal ricorrente, sia ai sensi del d.lgs. n. 195/05 sia ai sensi del d.lgs. n. 97/16, in data 29 gennaio 2021, prot. n. 1685;

- di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale, comunque lesivo della posizione giuridica del ricorrente;

nonché per l'accertamento

- del diritto del ricorrente di accedere alla documentazione richiesta con obbligo dell'intimata Amministrazione di consentirgli di estrarne copia, previo rimborso del costo di riproduzione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Vincenzo Retaggio;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2021, tenutasi da remoto, Rocco Vampa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il sig. Giuseppe Pugliese, odierno ricorrente, è proprietario di un compendio immobiliare sito nel Comune di Procida, alla via Marconi 12, confinante con l'immobile di proprietà del sig. Retaggio Vincenzo, quivi controinteressato.

1.1. Nel corso degli anni –siccome allegato e comprovato dal controinteressato- il rapporto tra i due proprietari confinanti si palesava conflittuale, a cagione principalmente dell'utilizzo di un lastrico solare da parte dell'attuale ricorrente, con diffide ed esposti formulati da esso controinteressato, seguiti da interventi della Soprintendenza e del Comune di Procida, e da plurimi ricorsi all'uopo esperiti dal ricorrente.

1.2. In data 29.1.2021 il ricorrente, indi, instava affinché il Comune di Procida - *ex art. 22 e ss. l. n. 241/1990* ("accesso documentale"), ovvero *ex art. 3 d.lgs. n. 195/2005* (accesso ambientale), ovvero a' sensi della disciplina in tema di accesso civico generalizzato- rendesse ostensibili i documenti riguardanti tutti gli immobili di proprietà del controinteressato, ivi compreso il bene sito alla via Flavio Gioia, non confinante con il manufatto di proprietà dell'istante.

1.3. La domanda di accesso si fondava sulla esigenza di verificare "*la legittimità sotto il profilo urbanistico-edilizio e paesaggistico*" degli immobili di proprietà del controinteressato, comechè nel tempo "*assoggettati ad incisivi interventi di trasformazione con conseguenti incrementi planivolumetrici e violazione di tutela gravanti sulla zona*".

1.4. Con provvedimento del 2.4.2021 il Comune di Procida parzialmente accoglieva la istanza dell'attuale ricorrente, consentendo l'accesso agli atti del fabbricato confinante con il ricorrente, denegando di contro la ostensione dei documenti concernenti l'immobile sito alla via Flavio Gioia, non ravvisandosi in capo all'istante "*interessi concreti, diretti ed attuali ed anche perché il predetto immobile non risulta essere confinante*".

1.5. Avverso tale ultimo atto, nella parte in cui rigettava la richiesta di accesso degli atti relativi all'immobile non limitrofo, il ricorrente insorgeva avanti questo TAR rimarcando il proprio interesse ad accedere alla documentazione richiesta, al fine di verificare la correttezza della azione amministrativa e la legittimità sotto il profilo ambientale, paesaggistico ed edilizio, dei manufatti di proprietà del ricorrente, quale che ne sia la loro concreta ubicazione nell'ambito del territorio comunale; di qui la legittimazione all'accesso già solo *ex art. 3 d.lgs. 195/2005*, vertendosi in tema di "*informazione ambientale*"; in ogni caso, la pretesa ostensiva avrebbe dovuto essere riconosciuta anche ai sensi della disciplina sull'accesso civico generalizzato, pure invocata nella domanda del 29 gennaio 2021, essendo funzionale a consentire la "*comprensibilità e la conoscibilità, dall'esterno, dell'attività amministrativa*" e la "*partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico*", e dunque azionabile da chiunque, senza la previa dimostrazione della sussistenza di un interesse attuale e concreto e senza la necessità di una specifica motivazione.

1.6. Non si costituiva l'intimato Comune, nel mentre si costituiva il controinteressato, instando per la reiezione del ricorso.

1.7. La causa veniva al fine introitata per la decisione all'esito della discussione tenutasi nella udienza camerale del 16 dicembre 2020, svoltasi pel tramite di collegamenti da remoto.

DIRITTO

2. Il ricorso non è fondato.

2.1. Va, in via liminare, rimarcata la legittimità e la coerenza dell'*agere* della Amministrazione –letto nel prisma normativo irradiato dalla legge 241/90- nella parte in cui:

- dapprima riconosce la sussistenza del diritto di accesso del ricorrente alla documentazione afferente all'immobile sito alla via Marconi, comechè funzionale: *i*) all'esercizio delle sue indefettibili guarentigie di titolare del diritto dominicale sul bene immobile confinante rispetto a quello del controinteressato; *ii*) a consentire, indi, la verifica della correttezza della posizione di esso controinteressato, e dei lavori da questi eseguiti sotto il profilo edilizio ed urbanistico;

- poscia, e per le medesime e speculari ragioni, nega che tale legittimazione possa configurarsi in relazione ad un immobile sito a grande distanza da quello di cui è titolare il ricorrente.

2.2. Non è dubbia, in linea generale la sussistenza di un interesse *personale, attuale e concreto* del ricorrente all'ottenimento degli atti sulla scorta dei quali –esclusivamente sull'area viciniore–risulterebbero realizzati taluni lavori edilizi che si assumono lesivi della sfera giuridica di parte ricorrente.

2.2.1. Invero, in quel caso la posizione “conoscitiva” azionata dal ricorrente è chiaramente funzionale alla tutela di altra, diversa, situazione giuridica, afferente al retto godimento del proprio diritto di proprietà ed alla esigenza di verificare che –su detto diritto– non abbia inciso l'*agere* illegittimo di altri soggetti, segnatamente di quali avventi una relazione di inerenza immediata con un fondo confinante.

2.2.2. Di talché, la pretesa ostensiva azionata dal ricorrente, in relazione al fondo confinante, è chiaramente funzionale alla tutela di altra, diversa, situazione giuridica, afferente al diritto di proprietà (artt. 42 Cost., 17 Carta di Nizza, 1, prot. 1, CEDU) *lato sensu* inteso, oltre che alla legittima aspirazione di verificare –come del resto, *expressis verbis* rappresentato nella istanza di accesso– la correttezza dell'*agere* del controinteressato confinante sotto il profilo edilizio ed urbanistico.

2.2.3. 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 invera 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 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 del procedimento “abilitativo” delle attività edilizie del confinante, al fine di verificare la legittimità del titolo e la conformità delle opere allo stesso.

2.2.4. E tanto basta a lumeggiare:

- la esistenza di un interesse personale, attuale e concreto, collegato agli atti richiesti (ove sussistenti) e indi costituivo di una *posizione legittimante*, in relazione all'immobile confinante;

- specularmente, la *inesistenza di tale posizione legittimante* in relazione ad un fondo che, per contro, è ubicato *in tutt'altra zona* del territorio comunale e, indi, la cui legittimità paesaggistica ed ambientale non vale ad inverare una lesione attuale, diretta e concreta della sfera giuridica del ricorrente, *rectius* al fascio delle prerogative dominicali di cui è titolare.

2.3. Privo di giuridico rilievo, di poi, si appalesa anche il richiamo alla disciplina in tema di diritto d'accesso alla informazione ambientale, *ratione materiae* estranea alla fattispecie che ne occupa.

2.3.1. E, invero, il d.lgs. n. 195/2005 specifica, all'art. 2, che per “*informazione ambientale*” si intende “*qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente*”:

- 1) lo stato degli elementi dell'ambiente (aria, atmosfera, acqua, suolo, territorio, siti naturali, zone costiere e marine, diversità biologica e suoi elementi costitutivi), compresi gli organismi geneticamente modificati;
- 2) i fattori che incidono o possono incidere sull'ambiente, quali sostanze, energia, rumore, radiazioni, rifiuti, emissioni, scarichi ed altri rilasci dell'ambiente;
- 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, i piani, i programmi, gli accordi ambientali, adottate e finalizzate a proteggere i suddetti elementi;
- 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;
- 5) le analisi costi - benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche usate nell'ambito delle misure e delle attività di programmazione e pianificazione di cui sopra;
- 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3).

2.3.2. *In claris non fit interpretatio.*

La domanda del ricorrente, nella misura in cui è esclusivamente funzionale a conoscere atti e documenti inerenti la legittimità edilizia e paesaggistica di un immobile di proprietà del controinteressato senza veruna ulteriore puntualizzazione circa la astratta attinenza alla materia dell'ambiente siccome sopra compendiata, è *ictu oculi* estranea allo spettro definitorio della “*informazione ambientale*” di cui all'art. 2 d.lgs. 195/05.

2.3.3. Sotto altro profilo, peraltro –anche a voler obnubilare il di per sé dirimente rilievo sopra esposto- va nondimeno rilevato che la richiesta di accesso alle informazioni ambientali non esime il richiedente dal dimostrare che l'interesse, che intende far valere, ha natura ambientale, ed è volto alla tutela dell'integrità della matrice ambientale, *non potendo ammettersi che dell'istituto si possa fare un utilizzo per finalità ad esso estranee*; di qui la necessità che la richiesta di accesso sia formulata specificamente con riferimento alle matrici ambientali potenzialmente compromesse e fornire una ragionevole prospettazione di tali effetti negativi (CdS, V, 13 marzo 2019, n. 1670; Id., id., 17 luglio 2018, n. 4339).

2.4. La pretesa ostensiva quivi azionata non è suscettibile di accoglimento neanche *sub specie* di accesso civico generalizzato, non essendo nella fattispecie ravvisabile la esistenza di un interesse conoscitivo, di *quell'interesse conoscitivo*, riconosciuto e garantito dalla disciplina di cui al d.lgs. 33/13.

2.4.1. E ciò tenuto conto della peculiare natura dell'interesse concretamente azionato dalla parte ricorrente che –in disparte il formale riferimento al d.lgs. 33/13 e al d.lgs. 97/16 contenuto nella domanda di accesso formulata in sede amministrativa- assume sostanziale ed inequivocabile connotazione per così dire “*egoistica*”, funzionalmente preordinata cioè alla esplicazione di *personali* prerogative difensive (cfr., TAR Campania, VI, 7 gennaio 2021, n. 122; TAR Lombardia, I, 4 marzo 2020, n. 414):

- nella *qualitas* di “vicino” del controinteressato, con rapporti di aperta e diuturna conflittualità, siccome emergente *per tabulas*, ed *expressis verbis* chiarito altresì dai procuratori delle parti nel corso della odierna discussione camerale;

- di soggetto, indi, la cui sfera dominicale è potenzialmente messa in pericolo ovvero lesa dall'*agere* edilizio del controinteressato, e dalle eventuali omissioni delle Amministrazioni preposte alla tutela del territorio e del paesaggio.

2.4.2. In altre parole, la esigenza conoscitiva quivi azionata dal ricorrente:

- è geneticamente connotata dal rapporto, conflittuale, di vicinato;
- si innesta in una teoria di diffide, esposti, azioni giurisdizionali interessanti i fondi limitrofi siti alla via Marconi;

- è, dunque, teleologicamente e funzionalmente preordinata a verificare e a controllare la legittimità dell'agere serbato dal Comune e dal Ministero, e ancor prima dal controinteressato, sugli immobili di sua proprietà.

2.4.3. E' da questo *humus* -tutt'affatto *personalistico ed egoistico*- che trae linfa la domanda di accesso da ultimo presentata dal ricorrente in data 29 gennaio 2021, non a caso presentata *uno actu* ed avente ad oggetto:

- non già uno o più immobili, siccome collocati in una certa zona e area del territorio comunale;
- bensì, e non caso, tutti gli immobili siccome rientranti nella sfera dominicale del controinteressato, e cioè sia quello confinante con il compendio di esso ricorrente sia quello posto in tutt'altra zona del Comune.

2.4.4. Chè, al fine, è giustappunto *la persona del controinteressato* –e non già asserite esigenze meta-individuali di partecipazione al dibattito pubblico, ovvero di controllo democratico della azione amministrativa- a costituire l'elemento catalizzatore della ansia conoscitiva che muove parte ricorrente.

2.4.5. La genesi privatistica della domanda che ne occupa –comechè funzionale a lumeggiare il contegno serbato dalle Amministrazioni poste a presidio degli interessi urbanistici e paesaggistici *esclusivamente in relazione ad immobili di proprietà di una ben individuata persona fisica*- è ontologicamente incompatibile con la *ratio* ed il *telòs* dell'accesso civico generalizzato.

2.4.6. Siccome è testualmente dato leggere all'art. 5, comma 2, del d.lgs. 33/13, invero, il diritto di ogni consociato –di "*chiunque*"- di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, è normativamente attribuito "*allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*".

2.4.7. La assenza di veruna "*limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente*" e di uno specifico supporto motivazionale, si spiega proprio avendo riguardo al fine in relazione al quale "il diritto di accesso civico" è generalmente riconosciuto, a chiunque: si tratta di uno strumento di conoscenza, funzionale ad un controllo diffuso dei cittadini sull'*actio* dei pubblici poteri, assicurando la trasparenza dell'azione amministrativa, con una idonea efficacia deterrente e di contrasto alla corruzione.

2.4.8. Sono queste finalità –indefettibile contraltare della "*legitimatio popolare*" e della assenza di motivazione di cui all'art. 5, comma 2, d.lgs. 33/13- ad essere non mai rinvenibili nella domanda ostensiva *de qua agitur*, che per contro ad esse finalità è irriducibile.

2.4.9. Sotto questo profilo va rimarcata la natura financo *emulativa* della domanda quivi azionata dal ricorrente (TAR Campania, VI, 22 dicembre 2020, n. 6353):

- non essendo dato rinvenire un concreto e meritevole interesse conoscitivo, men che meno di natura "pubblicistica" ovvero di controllo diffuso del contegno delle Amministrazioni interessate, in relazione ad un immobile collocato a grande distanza dal fabbricato di proprietà del ricorrente;
- rinvenendosi, di più, nel richiamo all'accesso civico generalizzato, un surrettizio tentativo di "scavalcare" i limiti propri dell'accesso documentale, utilizzando a fini personali ed egoistici uno strumento funzionale a ben altri, pubblicistici, scopi.

2.4.10. E' la peculiare impellenza dell'interesse privatistico che muove la pretesa dell'istante –anche al lume di tutti i precedenti comportamenti posti in essere tra esso istante e il controinteressato nel corso del conflittuale rapporto di vicinato che da lungo tempo li avvince- ad essere ontologicamente incompatibile con il carattere "meta-individuale" della esigenza conoscitiva che solo può essere "premiata" pel tramite dell'accesso civico generalizzato.

2.4.11. Né un tale interesse "ultra individuale" è stato puntualmente circostanziato e lumeggiato dal ricorrente, al fine di poter superare la sostanziale connotazione personale ed egoistica della pretesa che ne occupa, siccome inequivocabilmente emergente dai precedenti comportamenti posti in essere dalla parti interessate.

2.4.12. Gli obblighi di buona fede e correttezza che devono sempre e comunque informare la condotta dei soggetti avvinati da un rapporto giuridico si dispiegano con continuità anche nella (eventuale) successiva fase giurisdizionale, costituente il segmento finale del rapporto e del contatto *inter partes*.

2.4.13. Di talché, le iniziative processuali, la meritevolezza e l'ammissibilità dell'interesse che le sostiene, vanno disvelate e poste in rilievo anche in forza dell'apprezzamento degli antecedenti comportamenti e/o manifestazioni di volontà posti in essere dalle parti, in sede procedimentale ovvero in altre e diverse sedi giurisdizionali.

2.4.14. La giurisprudenza (CdS, V, 27/3/2015, n. 1605; CdS, V, 27 aprile 2015, n. 2064; Cass., 7 maggio 2013, n. 10568; TAR Lazio, I, 9 settembre 2019, n. 10797; TAR Lombardia, I, 14 giugno 2019, n. 1376; TAR Lombardia, I, 19 novembre 2018, n. 2603; TAR Campania, III, 10 gennaio 2018, n. 154) da tempo riconosce la vigenza, nel sistema giuridico, di un principio generale di divieto di abuso del diritto, inteso come categoria diffusa nella quale rientra ogni ipotesi in cui un diritto cessa di ricevere tutela, poiché esercitato al di fuori dei limiti stabiliti dalla legge.

2.4.15. Il dovere di buona fede e correttezza, di cui agli artt. 1175, 1337, 1366 e 1375 del c.c., alla luce del parametro di solidarietà, sancito dall'art. 2 della Costituzione e dalla Carta di Nizza, si pone non più solo come criterio per valutare la condotta delle parti nell'ambito dei rapporti obbligatori, ma anche come canone per individuare un limite alle richieste e ai poteri dei titolari di diritti, sia da un punto di vista sostanziale che anche sul piano della loro tutela processuale.

2.4.16. Di qui la *non meritevolezza*:

- dell'interesse conoscitivo azionato dal ricorrente che, in quanto legato *esclusivamente alla persona fisica del controinteressato* e in mancanza di veruna evidenza di segno diverso, si palesa *estraneo alle finalità* sottese all'accesso civico generalizzato;

- della conseguente iniziativa procedimentale e processuale quivi intentata, che continua ad inverare anche in sede giurisdizionale il tentativo di un *abusivo esercizio di un potere (facultas)*, per finalità tutt'affatto diverse da quelle per le quali esso potere è riconosciuto a tutti i consociati.

2.4.17. Alla luce di tutto quanto sopra esposto, invero, si disvela la patente estraneità della istanza che ne occupa alla *ratio* informatrice dell'accesso civico generalizzato, in cui la posizione legittimante è da rinvenire nello *status* di cittadino ovvero di consociato e nella indefettibile libertà di espressione, che implica quella di ricevere informazioni, che ne discende (art. 10 CEDU), nel mentre l'interesse "servito" dal "diritto di conoscere":

- *trascende la sfera privatistica* (interessi dominicali, o commerciali ed imprenditoriali propri del soggetto istante);

- afferisce al retto controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche e al coerente perseguimento delle funzioni istituzionali e, in definitiva, al pieno dispiegarsi del diritto fondamentale (artt. 1, 2 e 97 Cost.), di valenza *non economica o patrimoniale*, di partecipazione democratica alla vita pubblica, della comunità nazionale e sovranazionale (artt. 10 CEDU e 42 Carta di Nizza), e al concreto svolgersi delle pubbliche funzioni e dei pubblici poteri (CdS, a.p. 10/20; TAR Campania, VI, 7 gennaio 2021, n. 122; TAR Lombardia, I, 4 marzo 2020, n. 414).

3. Le peculiari connotazioni della controversia, unitamente alla novità delle questioni giuridiche sottese, inducono a compensare integralmente tra le parti costituite le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2021, tenutasi da remoto, con l'intervento dei signori magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Carlo Buonauro, Consigliere

Rocco Vampa, Referendario, Estensore