

Pubblicato il 04/06/2025

N. 01941/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03381/2024 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 la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero **di** registro generale 3381 del 2024, proposto da
-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Paola Balzarini, Andrea
Mascetti, Gregorio Paroni, con domicilio eletto presso lo studio Andrea
Mascetti in Giustizia, Registri;

contro

Comune **di** Gaggiano, non costituito in giudizio;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del silenzio rigetto formatosi sull'istanza **di** accesso agli atti amministrativi
prot. n. 14748/2024 del 30.10.2024, inviata a mezzo p.e.c. in data 29.10.2024
al Comune **di** Gaggiano, nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente
di prendere visione e **di** estrarre copia degli atti e documenti oggetto della
predetta istanza **di** accesso agli atti amministrativi prot. n. 14748/2024 del
30.10.2024, con conseguente ordine rivolto all'Amministrazione resistente **di**
provvedere all'ostensione degli stessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera **di** consiglio del giorno 20 maggio 2025 il dott. Luigi Rossetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente è comproprietaria dell'unità immobiliare sita in Gaggiano, Via -OMISSIS-, confinante con l'immobile sito in Via -OMISSIS-, **di** proprietà della controinteressata signora -OMISSIS-.

A favore **di** quest'ultima veniva rilasciato dal Comune **di** Gaggiano il **permesso di costruire** n. 65, in data 01.06.2022, per ristrutturazione edilizia e ampliamento **di** volumetria del fabbricato **di** sua proprietà.

Con istanza inviata al Comune **di** Gaggiano a mezzo p.e.c. in data 29.10.2024, prot. n. 14748/2024 del 30.10.2024, la ricorrente chiedeva all'amministrazione intimata **di** accedere agli atti del procedimento conclusosi con il rilascio del predetto titolo edilizio.

La richiesta **di** accesso veniva motivata al fine **di** verificare il rispetto delle distanze legali tra fabbricati e **di** consentire, più in generale, la difesa degli interessi della signora -OMISSIS-, anche ai sensi dell'art. 24, comma 7 della L. n. 241/1990.

A fronte dell'istanza **di** accesso della ricorrente veniva proposta opposizione dalla controinteressata, ai sensi dell'art. 3 D.P.R. n. 184/2006 in data 19.11.2024.

Alla scadenza del termine **di** 30 gg dalla presentazione dell'istanza **di** accesso, in assenza **di** riscontro e sul presupposto del perfezionamento del silenzio-diniego *ex* art. 25 comma IV cod.proc.amm., parte ricorrente notifica, in data 19.12.2024, il presente ricorso all'amministrazione e alla controinteressata, deducendo il seguente motivo **di** censura:

*Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 22 e ss., L. n. 241/1990. Eccesso **di** potere per carenza **di** istruttoria. Violazione degli artt. 24 e 97 della Costituzione.*

Attraverso tale doglianza, la ricorrente osserva che il provvedimento implicito **di** diniego formatosi sull'istanza della stessa sarebbe illegittimo per contrasto con i principi sanciti dagli artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990.

La signora -OMISSIS-, difatti, in qualità **di** comproprietaria **di** immobile confinante con quello in cui è situato l'edificio della controinteressata, signora -OMISSIS-, sarebbe titolare **di** interesse a conoscere gli atti della pratica edilizia presentata da quest'ultima e i correlativi provvedimenti assunti dal Comune **di** Gaggiano, anche in vista della possibilità **di** azionare i rimedi **di** tutela giurisdizionale in ipotesi **di** violazione dei diritti del proprietario confinante.

La ricorrente, pertanto, sarebbe titolare **di** un interesse diretto, concreto e attuale, anche ai sensi dell'art. 24, comma 7 della L. n. 241/1990, secondo cui *“deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso a quegli atti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”*.

L'interesse difensivo sarebbe prevalente anche rispetto all'interesse alla riservatezza dei terzi. Esso costituirebbe un bene autonomo, del tutto sganciato dalla lesione che, in concreto, potrebbe derivare dalla futura azione amministrativa e potrebbe avere ad oggetto anche documenti il cui rilievo sarebbe solo strumentale rispetto alla tutela **di** altro interesse.

Esso sarebbe posto a presidio del diritto **di** difesa costituzionalmente rilevante.

In materia edilizia, la condizione **di** “*vicinitas*” legittimerebbe l'accesso poiché radicherebbe una posizione differenziata rispetto agli altri membri della collettività.

Inoltre, i documenti richiesti dalla ricorrente non rientrerebbero in nessuna delle ipotesi **di** esclusione contemplate dall'art. 24 della L. n. 241/1990.

Sulla base **di** quanto sopra osservato, risulterebbero inconfutabilmente sussistenti la legittimazione e l'interesse dell'odierna ricorrente all'esercizio del

diritto **di** accesso alla documentazione richiesta.

Ove siano ritenute sussistenti ragioni **di** riservatezza, l'accesso potrà essere in ogni caso consentito con modalità tali da salvaguardare le contrapposte esigenze della controinteressata o essere limitato agli atti che non determinino pregiudizio a carico della controinteressata.

All'esito della camera **di** consiglio dell'11.03.2025, il Collegio adottava l'ordinanza n. 934, del 17.03.2025, con la quale si disponeva il “*rinnovo della notifica del ricorso introduttivo del presente giudizio nei confronti **di** -OMISSIS- [...]*”.

Espletato correttamente l'adempimento, alla camera **di** consiglio del 20.05.2025 l'affare passa nuovamente in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

È noto che il requisito della *vicinitas* attribuisce **di** per sé 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 al medesimo.

Si tratta **di** una posizione, qualificata, differenziata, non meramente emulativa o preordinata ad un controllo generalizzato dell'azione amministrativa, poiché motivata con riferimento ad uno specifico intervento edilizio assentito dall'amministrazione.

Nella fattispecie concreta la ricorrente, con riferimento al PdC n. 65 dell'01.06.2022, rilasciato dal Comune **di** Gaggiano a favore della sig.ra -OMISSIS-, motiva l'istanza **di** accesso “*al fine **di** appurare il rispetto della disciplina edilizia relativa alle distanze legali tra fabbricati, posto che la conoscenza dei relativi atti, provvedimenti e documenti deve ritenersi essenziale per la difesa [...] anche ai sensi dell'art. 24 comma 7 L.241/90*”.

In tale prospettiva chiede **di**: “*poter accedere ed estrarre copia, ai sensi dell'art. 22 e ss. L. n. 241/1990 e del D.P.R. n. 184/2006, degli atti, provvedimenti e documenti, comunque denominati, relativi alla pratica edilizia **di** cui alla domanda **di** permesso **di** costruire esitata con il rilascio del permesso **di** costruire n. 65 del 01.06.2022 a favore della*

signora -OMISSIS-, e segnatamente: -della domanda **di permesso di costruire** presentata dalla signora -OMISSIS-, relativa al progetto **di** ristrutturazione edilizia e ampliamento **di** volumetria del fabbricato sito in Via -OMISSIS- n. XX, Fg. 15 mappali 281 e 362 del N.C.E.U. **di** Gaggiano; -dei documenti testuali e planivolumetrici allegati alla predetta domanda **di permesso di costruire**; -del **permesso di costruire** n. 65 del 01.06.2022 rilasciato alla signora -OMISSIS-; -**di** ogni eventuale ulteriore atto e documento connesso all'intervento edilizio sopra individuato, ivi comprese eventuali pratiche edilizie relative a varianti progettuali; -della comunicazione **di** fine lavori?'.
È indubbio che si tratti **di** accesso cd. difensivo, poiché fondato su quella particolare “relazione esistente tra documento amministrativo e necessità dell'istante **di** 'curare' o 'difendere' un proprio interesse giuridico” (Cons. Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2023 n. 9365). Sul punto, in linea generale va ribadito che “l'accesso difensivo trascende la dimensione partecipativa procedimentale e la stessa logica della trasparenza della funzione amministrativa, essendo per contro funzionale alla necessità dell'istante **di** "curare" (anche in sede pre- o stragiudiziale) o **di** "difendere" (in sede giudiziale) un bene-interesse giuridicamente rilevante oggetto della situazione giuridica soggettiva 'finale' asseritamente lesa, ossia **di** soddisfare l'esigenza **di** acquisire, tramite il documento esibendo, già in sede stragiudiziale e nella fase preprocessuale, la conoscenza dei fatti rilevanti ai fini della composizione **di** una res controversa, e, nel caso **di** mancata composizione del conflitto, ai fini della produzione in giudizio ad opera della parte. L'accesso difensivo supera pertanto le pertinenze probatorie che concernono il mero rapporto procedimentale tra il privato e la pubblica amministrazione, ovvero tra privati in cui si fa questione dell'esercizio del potere da parte **di** un'autorità amministrativa, e ricomprende tutte quelle pertinenze utili a dimostrare i fatti costitutivi, impeditivi, modificativi o estintivi delle situazioni giuridiche in generale, a prescindere dall'esercizio del potere nel singolo caso concreto, ed indipendentemente dal contesto entro il quale l'interesse giuridico può essere 'curato' o 'difeso', e quindi anche fuori dal processo ed anche in una lite tra privati” (Cons. di Stato, Sez. VI, 8 febbraio 2021 n. 1154).

In tale prospettiva, gli atti **di** cui si chiede l'ostensione consentono **di** acquisire, con specificità tecnica, elementi **di** potenziale contrasto tra

l'intervento edilizio assentito e la sfera giuridica dell'istante. Sussiste, e traspare dalla stessa richiesta **di** accesso, il necessario rapporto **di** strumentalità tra i documenti richiesti e la situazione giuridica tutelata.

A fronte **di** ciò, l'opposizione manifestata in sede procedimentale dalla controinteressata, ai sensi dell'art. 3 D.P.R. n. 184/2006, non evidenzia specifiche e concrete ragioni **di** riservatezza che impedirebbero l'ostensione dei documenti richiesti.

In linea generale, all'amministrazione non è sufficiente motivare l'espresso rifiuto all'ostensione, o consentirne il perfezionamento attraverso il meccanismo **di** cui all'art. 25 comma 4 L. 241/90, sull'unico presupposto dell'opposizione manifestata dal controinteressato. La normativa in materia **di** accesso agli atti rimette sempre all'Amministrazione destinataria della richiesta **di** accesso il potere **di** valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata da soggetti terzi, ed eventualmente consentire l'accesso ai documenti dell'amministrazione omettendo eventuali dati personali **di** terzi interessati.

La documentazione per la quale è richiesta l'ostensione, una volta entrata nella sfera **di** disponibilità dell'amministrazione, assume un rilievo procedimentale. Su tale presupposto, il principio **di** trasparenza e il principio **di** effettività della tutela *ex* art. 24 Cost., non consentono restrizioni all'accesso difensivo fondate su ragioni **di** riservatezza o segretezza industriale o commerciale genericamente enunciate, anche **di** terzi. Difatti, ai fini del bilanciamento tra il diritto **di** accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della legge n. 241 del 1990 e la tutela della riservatezza, opera, nel caso **di** specie, il criterio generale della necessità ai fini della cura e della difesa **di** un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza. L'applicazione **di** tale principio va adeguatamente bilanciata allorché vengano in considerazione dati sensibili - origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, opinioni politiche, adesione a partiti, sindacati, etc. - ovvero dati sensibilissimi -ossia i dati personali idonei a rivelare lo stato **di**

salute del soggetto interessato; in questi casi l'accesso sarebbe consentito solo a particolari condizioni, nello specifico disciplinate dall'art. 60 del decreto legislativo n. 196/2003.

Il ricorso deve, pertanto, essere accolto, con conseguente ordine all'Amministrazione **di** consentire l'accesso ai documenti richiesti.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto ordina all'amministrazione resistente **di** dare ostensione alla documentazione richiesta dalla ricorrente entro il termine **di** trenta giorni decorrente dalla comunicazione o, se a questa anteriore, dalla notificazione della presente decisione.

Condanna il Comune **di** Gaggiano al pagamento delle spese **di** giudizio che liquida in € 1.500,00, oltre accessori **di** legge, se dovuti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti **di** cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria **di** procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Milano nella camera **di** consiglio del giorno 20 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Laura Patelli, Primo Referendario

Luigi Rossetti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Luigi Rossetti

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO

In caso **di** diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.