Pubblicato il 09/04/2018

N. 02158/2018REG.PROV.COLL.

N. 08225/2017 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8225 del 2017, proposto dal Comune di Forio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Di Meglio, domiciliato ex art. 25 del c.p.a. presso la Segreteria della VI Sezione del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

contro

La signora Teresa Buono, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Bruno Antonio Molinaro, con domicilio presso la Segreteria della VI Sezione del Consiglio di Stato;

nei confronti

Il signor Nicola Lettieri, non costituitosi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per la Campania, Sede di Napoli, Sez. VI, n. 3976/2017, resa tra le parti, concernente l’accesso a documenti amministrativi;

Visto il ricorso in appello, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della signora Teresa Buono;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del 22 marzo 2018 il cons. Marco Buricelli e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Di Meglio e Lorenzo Bruno Antonio Molinaro;

Rilevato in via preliminare che l'art. 116, comma 4, del c.p.a. dispone che nel rito in materia di accesso ai documenti amministrativi il giudice decide con sentenza in forma semplificata, e che nella fattispecie tale decisione in forma semplificata va resa compatibilmente con le peculiarità della vicenda;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Giunge in decisione il ricorso in appello con il quale il Comune di Forio ha impugnato la sentenza del TAR Campania, Sez. VI, n. 3976/2017, chiedendone la riforma.

Il giudice di primo grado ha accolto il ricorso n. 878 del 2016, presentato dalla signora Teresa Buono per ottenere, in via principale:

l'annullamento del provvedimento n. 2284 del 23 gennaio 2017, con cui il Comune aveva dichiarato ammissibile la istanza di accesso agli atti avanzata dal signor Nicola Lettieri;

l'accertamento dell'assenza di ogni legittimazione e interesse giuridicamente rilevanti in capo al controinteressato.

Vanno ricostruiti i fatti che hanno condotto alla presente fase del giudizio.

La signora Teresa Buono, ricorrente in primo grado, è proprietaria, in Forio d'Ischia, via Costa, 45, di un fabbricato di civile abitazione, del quale asserisce la legittimità, sulla base del titolo abilitativo edilizio n. 38/2005 rilasciato dal Comune medesimo nel novembre del 2005.

Il fabbricato è stato acquistato nel 2009 dal signor Rocco Di Costanzo.

Nel novembre del 2015 la signora Buono (in seguito anche "l'appellata") apprendeva che in data 20 ottobre 2015 il signor Nicola Lettieri, residente in Roma, aveva inoltrato al Comune una istanza - diffida rivolta a conoscere se in relazione al suo fabbricato di proprietà erano stati adottati provvedimenti di demolizione, trattandosi, a dire dell'istante, di un immobile "*amministrativamente abusivo*"; in caso contrario, l'istanza era diretta a provocare l'adozione di tali misure repressive, "*ove mai l'amministrazione non vi avesse già provveduto*".

Con atto del 10 novembre 2015, la signora Buono diffidava il Comune a dichiarare l'istanza del signor Lettieri inammissibile per difetto delle condizioni di legittimazione e interesse e, in ogni caso, a rigettarla per manifesta infondatezza nel merito.

Con istanza in data 16 febbraio 2016, il signor Lettieri, e la di lui madre, signora Palmina Regine (poi deceduta), proprietaria di un immobile nello stesso Comune di Forio, distante circa 10 km. dall'immobile di proprietà della ricorrente, e destinataria – circostanza questa non contestata- di un procedimento amministrativo edilizio relativo a una tettoia aperta su tre lati e insistente sul terrazzo

dell'abitazione, identificavano l'interesse diretto, concreto e attuale a ottenere le informazioni richieste, richiamando una sentenza del 2011 con la quale il giudice della sezione distaccata di Ischia del Tribunale di Napoli aveva stabilito l'illegittimità di opere edilizie eseguite nell'immobile della signora Buono, sito in zona sottoposta a vincolo paesaggistico (in particolare, tre tettoie con pilastri in muratura, una vasca natatoria di 20 mq e altro, lavori assentiti con una d.i.a. giudicata inammissibile per tale tipo di interventi, il tutto "accedente" a un fabbricato principale di mq 150 sanato con una dichiarazione sostitutiva ex art. 9 della l. r. n. 10 del 2004). Nell'istanza "Lettieri/Regine" veniva sottolineata l'esigenza di improntare l'azione amministrativa a imparzialità e coerenza, sicché, se nessuna misura repressiva risulta adottata dall'UTC per dette opere, "*a fortiori*", nessun provvedimento sanzionatorio edilizio di carattere ripristinatorio potrebbe essere adottato per la sola tettoia che insiste sul terrazzo della signora Regine, a suo tempo destinataria di una sanzione pecuniaria ex art. 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, applicata con determina n. 105 del 2007, e oggetto di un atto, in data 7 agosto 2015, di avvio di un procedimento sanzionatorio edilizio di carattere ripristinatorio (tuttora, a quanto consta, pendente).

In data 17 marzo 2016 la signora Buono sollecitava nuovamente il Comune a definire il procedimento avviato dal signor Lettieri e, in seguito al silenzio del Comune, la ricorrente si rivolgeva al TAR per la declaratoria di illegittimità del silenzio inadempimento, in relazione all'inutile decorso del termine, di cui all'art. 2 della l. n. 241 del 1990, sugli atti di diffida, della stessa signora Buono, del 10 novembre 2015 e del 17 marzo 2016, per vedere definito il procedimento con un atto rivolto alla declaratoria di inammissibilità della "*incauta istanza diffida*" del signor Lettieri.

Il TAR, con la sentenza n. 5890 del 2016, passata in giudicato, accoglieva il ricorso, ordinando al Comune di provvedere sulla istanza della signora Buono entro 30 giorni.

Il giudice di primo grado ha premesso che la diffida inoltrata dalla signora Buono al Comune traeva origine da una precedente istanza del signor Lettieri e si innestava dunque su un procedimento già pendente, promosso dal suddetto Lettieri per stimolare l'esercizio, da parte del Comune di Forio, dei poteri sanzionatori previsti dalla disciplina di settore in relazione a un immobile di proprietà della signora Buono, sicché "*le due istanze avanzate in sede procedimentale – ancorchè sorrette da interessi confliggenti - convergono verso il medesimo obiettivo, di promuovere cioè una pronuncia espressa da parte del Comune di Forio, rimasto fin qui silente"*.

Il TAR in primo luogo considerava sussistente una situazione di inerzia e, quindi, esistente il corrispondente interesse ad agire ai sensi dell'art. 117 del c.p.a. e riteneva poi che l'inerzia comunale interferisse in misura giuridicamente apprezzabile, pregiudicandola, con la posizione legittimante del privato, radicando un interesse concreto e attuale alla instaurazione di un giudizio.

Il TAR riconosceva quindi la sussistenza, in capo alla P. A., del dovere di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso, non venendo in considerazione, nella fattispecie, nessuna delle ipotesi, previste dall'art. 2 della l. n. 241 del 1990, di esonero dall'obbligo di concludere il procedimento amministrativo – e, simmetricamente, nessuna ipotesi di insussistenza della legittimazione a ricorrere della parte che agisce in giudizio, trovandosi, al contrario, la signora Buono, in una "*posizione differenziata*" in quanto "*titolare di un interesse* (differenziato e giuridicamente) *qualificato rinveniente dalla sua qualità di proprietaria del cespite oggetto delprocedimento pendente*"; di "*titolare del manufatto di cui si discute*", e senza che "*la posizione* (della signora Buono) *di originaria controinteressata* (rispetto alle istanze – diffide del signor Lettieri) *costituisca una preclusione alla pretesa azionata*" . "*Sul versante più propriamenteprocessuale* – si legge nella sentenza - , *nemmeno può essere negata la sussistenza di un interesse ad agire, dal momento che la definizione del procedimento attualmente pendente*

presso il Comune di Forio non può dirsi affatto neutra per l'attuale ricorrente siccome destinata direttamente ad incidere nella sua sfera giuridica, interferendo, peraltro, già la stessa pendenza della procedura de qua con il libero e sereno godimento del bene in questione. Non può, infatti, dubitarsi del fatto che l'ingiustificato trascinarsi della rilevata situazione di incertezza possa, già di per sé, turbare il pieno godimento della res sia sul piano personale che su quello giuridico – commerciale (per le possibili ricadute sul valore economico del bene e dunque sulla sua appetibilità commerciale)".

Sul piano formale, soggiunge il TAR, "*nemmeno può ritenersi che, per effetto della (solo apparente) traslazione della facoltà di impulso procedimentale dall'originario istante al controinteressato, la signora Buono verrebbe impropriamente a sostituirsi all'originario soggetto istante (dr. Lettieri) in assenza di valiti titoli di legittimazione sostitutiva: l'odierna ricorrente, già controinteressato in sede procedimentale, ha, infatti, qui azionato un interesse proprio alla sollecita definizione del procedimento pendente e, anche dal punto di vista formale, ha presentato una propria istanza per conseguire tale scopo. Peraltro, una siffatta scissione di ruoli non è estranea al vissuto giurisprudenziale… (cfr. Tar Liguria, n. 267 del 2009,* e altre sentenze specificate)… *va «superata la tesi secondo cui esisterebbe una correlazione stretta e biunivoca tra interesse legittimo pretensivo e legittimazione all'azione avverso il silenzio dell'amministrazione: il principio di celerità e di buon andamento della pubblica amministrazione hanno infatti valenza generale e possono dunque essere invocati dal soggetto, che, se pur non diretto presentatore dell'istanza, sia pure titolare di una posizione giuridica differenziata, in quanto non semplice quisque de populo, e che dimostri un interesse sostanziale alla definizione del potere amministrativo sollecitato».*

Per il TAR, l'obbligo di provvedere sussiste; il termine per provvedere, previsto dalla disciplina di settore, è ampiamente trascorso; vi sono le condizioni per dichiarare l'obbligo del Comune di pronunciarsi entro 30 giorni sulle istanze della signora Buono (dirette a far dichiarare inammissibili le istanze – diffide del signor Lettieri), "*ferma restando la pienezza della delibazione di merito che l'Amministrazione è chiamata a svolgere"*. "*Non sussistono, invece, i presupposti per verificare la fondatezza delle istanze, attesa la ricorrenza di complessi profili di accertamento e discrezionalità tecnica che presuppongono un'adeguata attività istruttoria e che, pertanto, precludono, "in apicibus", la predicabilità di un accertamento diretto sulla fondatezza dell'istanza in argomento"*.

Di qui l'ordine, all'Ufficio Tecnico del Comune di Forio, "*di provvedere sulla richiesta delricorrente entro 30 giorni*".

Nel corso del giudizio ex articoli 31 e 117 del c.p.a., la signora Buono apprendeva che il signor Lettieri, in data 14 luglio 2016, aveva presentato una nuova istanza di accesso, qualificandola come richiesta di informazioni ambientali.

Il Comune concludeva il procedimento, come ordinatogli dal TAR, con determina del 23 gennaio 2017, avente a oggetto "*risposta alla istanza di Lettieri Nicola e Regina Palmina, e alle deduzioni di Buono Teresa"*.

Il responsabile del Settore considerava ammissibili le istanze Lettieri / Regine, formulate ai sensi degli articoli 22 e seguenti della l. n. 241 del 1990, e 3 del d. lgs. n. 195 del 2005, e contrastate dalla Buono.

Nelle quattro pagine del provvedimento, si legge tra l'altro che è vero che, come sostiene la signora Buono, non sussiste la "*vicinitas*" dato che le due abitazioni distano diversi km.

Ma l'interesse a conoscere i documenti amministrativi è bene della vita autonomo e, nella materia paesaggistico – ambientale, basta una richiesta generica di informazioni da parte di chiunque per obbligare l'Amministrazione ad assentire all'accesso alle informazioni relative all'ambiente, per garantire la massima trasparenza.

Nella specie, l'interesse "Lettieri / Regine" a conoscere cosa sia avvenuto in altra situazione analoga alla loro (analoga poiché in entrambi i casi si tratta di tettoie sprovviste di idoneo titolo abilitativo, e nella fattispecie Lettieri / Regine risulterebbe essere in corso una "controversia"), è diretto, concreto e attuale.

In ogni caso, si verte in tema di informazioni in materia ambientale, riguardo a una zona dichiarata di notevole interesse pubblico con d. m. 26 marzo 1956, sicché la P. A. è tenuta a dare qualsiasi informazione ambientale a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare e comprovare il proprio interesse.

Dichiarata l'istanza ammissibile, il Comune ha chiuso il procedimento, rispondendo in via definitiva del merito come segue: "*le opere realizzate nella proprietà della signora Teresa Buono, di cui alla denuncia di inizio attività n. 31227 del 12.12.2005, alla luce della sentenza penale 207/2011, sono da considerarsi opere che non sono state assentite con nulla-osta paesistico e permesso di costruire e non si è verificato il silenzio-assenso alla loro esecuzione in quanto il territorio comunale risulta sottoposto al vincolo paesaggistico e, pertanto, anche la denuncia di attività per la realizzazione di opere pertinenziali deve essere assentita con nulla-osta paesistico prima dell'inizio dei lavori"*.

La signora Buono si è rivolta nuovamente al TAR per domandare l'annullamento del provvedimento appena riassunto, col quale, come detto, da un lato, è stata dichiarata ammissibile la richiesta "Lettieri / Regine" di accesso agli atti o, comunque, di informazioni ambientali, avanzata con le tre istanze citate (pur dandosi atto della insussistenza del requisito della "*vicinitas*") e, dall'altro, sono state rese le informazioni nei termini trascritti sopra.

La signora Buono ha chiesto la declaratoria dell'assenza di ogni legittimazione e interesse, giuridicamente rilevante, in capo al signor Lettieri, a domandare e ottenere l'accesso agli atti o, comunque, qualsivoglia informazione riguardante la proprietà Buono.

Due i principali motivi addotti: 1) carenza di qualsiasi interesse conoscitivo personale, diretto, concreto e attuale a fondamento del diritto di accesso vantato; mancata dimostrazione di una correlazione logico – funzionale tra la cognizione degli atti e la tutela della posizione giuridica vantata; insussistenza di un interesse al c. d. "*accesso defensionale*"; inesistenza della fattispecie delle informazioni ambientali, come emerge dalla analisi delle istanze "Lettieri / Regine" ; 2) violazione di legge ed eccesso di potere per svariate ragioni, sull'assunto della infondatezza dell'affermazione finale "di merito" contenuta nel provvedimento impugnato. L'immobile di proprietà della ricorrente è pienamente legittimo, a seguito del rilascio del titolo edilizio in sanatoria n. 38/2005.

Con la sentenza impugnata, n. 3976 del 2017, il TAR ha precisato che le "*le istanze di accesso di cui è causa – prot. 29244 del 20.10.2015, prot. 4511 del 16.2.2016, prot. 20755 del 14.7.2016 – sono state presentate ai sensi degli artt. 22 e ss. della l. n. 241/90 e del d.lg. n. 195/2005 e non ai sensi delle disposizioni di cui al d.lg. n. 97/2016 che ha introdotto l'accesso civico generalizzato (all'epoca della domanda non entrato in vigore)"* e che *è incontroversa la insussistenza del requisito della vicinitas*.

Il TAR, per ciò che in questa sede di appello più rileva, evidenzia in primo luogo che l'interesse dedotto nella istanza "Lettieri/ Regine" a conoscere cosa sia avvenuto in altra situazione analoga, ossia quale comportamento abbia assunto il Comune in generale, atteso che si tratta di manufatti assai distanti tra loro, al cospetto di due abusi edilizi (uno asseritamente commesso dalla ricorrente e uno dalla madre del controinteressato), non può essere qualificato come un interesse differenziato.

Nel rilevare che ai sensi dell'art. 24, comma 3, della l. n. 241 del 1990, non sono ammissibili istanze volte a un controllo generalizzato della P. A., il TAR ritiene che, nella specie, il controinteressato, "*nell'affermare di voler verificare che la P.A. abbia improntato la propria attività a criteri di imparzialità e coerenza, ha perseguito un'inammissibile finalità di controllo generalizzato estranea all'istituto in esame esplicitamente esclusa dalla disposizione richiamata"*.

Nella sentenza si soggiunge che "*il controinteressato (Lettieri/Regine) non ha specificato le ragioni per le quali ritiene che gli atti richiesti siano indispensabili o anche solo utili alla tutela della sue esigenze difensive…non ha enucleato nella sua istanza la situazione giuridicamente rilevante a tutela della quale ha chiesto l'accesso, non essendo a ciò sufficiente la mera esigenza di verificare la coerenza dell'azione amministrativa"*.

L'istanza di accesso non può nemmeno essere ricondotta alla materia delle informazioni ambientali. Difatti, pur prevedendo il d. lgs. n. 195/2005 un regime di accessibilità alle informazioni ambientali svincolato dai più restrittivi presupposti di cui agli artt. 22 e seguenti della l. 241/90, "*le informazioni cui fa riferimento la succitata normativa concernono esclusivamente lo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali, ecc.) e i fattori che possono incidere sull'ambiente (sostanze, energie, rumori, radiazioni, emissioni), sulla salute e sulla sicurezza umana, con esclusione quindi di tutti i fatti e i documenti che non abbiano, come nella fattispecie, un rilievo ambientale*".

La circostanza che il manufatto della ricorrente sia situato in zona paesaggisticamente vincolata non basta per qualificare come "*informazioni ambientali*" le informazioni richieste.

"*In ogni caso* –aggiunge il TAR-, *la giurisprudenza ha affermato che "una richiesta di accesso, pur potendo astrattamente riguardare un'informazione ambientale, non esime il richiedente dallo specificare in sede amministrativa che l'interesse di base è un genuino interesse ambientale (…), non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato con certe finalità, ambientali, si faccia uso per finalità del tutto diverse…nella fattispecie è evidente che il (Lettieri) agisce ad altri fini e non per interessi di tipo ambientale"*.

Dal che, l'accoglimento del ricorso, assorbita ogni altra censura, l'annullamento del provvedimento impugnato e "*l'accertamento del difetto di legittimazione all'accesso da parte del controinteressato"*.

4. L'appello del Comune – composto da 36 pagine - è affidato alle seguenti censure:

1) "*Inosservanza o erronea applicazione della legge procedurale per aver omesso di dichiarare irricevibili le pagine del ricorso eccedenti i limiti dimensionali e di condannare conseguentemente alle spese di giudizio e alla sanzione pecuniaria di cui all'art. 26, comma 2, c.p.a."*.

In sintesi estrema (il motivo risulta superato alla luce di quanto si dirà più avanti), il TAR avrebbe errato nel consentire che la rinuncia della ricorrente alla richiesta di autorizzazione tardiva a superare i limiti dimensionali del ricorso, per gravi e giustificati motivi, ai sensi dell'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167/2016, contestualmente all'opzione della

rinuncia agli argomenti sovrabbondanti, avvenisse in sede di discussione, e anche nel rinviare la discussione e decisione ad altra udienza senza comunicare "*riduzione del ricorso*" e rinvio alle controparti.

2) Violazione di legge, travisamento dei fatti e omessa e illogica motivazione su punti rilevanti della controversia, in relazione alla decisione di ritenere insussistente l'interesse delle parti interessate "Lettieri/Regine" a ricevere le informazioni.

La pronuncia di primo grado avrebbe errato nella parte in cui, non considerando "differenziato" l'interesse dedotto nell'istanza, ha escluso il diritto del signor Lettieri di ricevere le informazioni domandate.

A sostegno della propria tesi (da pag. 14 a pag. 21 ric. app.), l'Amministrazione appellante specifica che, poiché la madre del signor Lettieri, sin dal 2015, era destinataria di un procedimento amministrativo (concernente una tettoia con pali di alluminio e copertura in tegole aperta su tre lati) potenzialmente idoneo a concludersi con un'ordinanza di demolizione, l'interesse del richiedente doveva essere considerato diretto, attuale e concreto, in quanto le informazioni alle quali aveva domandato di accedere gli avrebbero permesso di curare e difendere i propri interessi giuridici, consentendogli così di conoscere cosa era avvenuto in situazioni analoghe e di avere a disposizione ogni informazione utile su una "*fattispecie comparativa*", e comparabile, al fine di potersi difendere dinanzi all'autorità amministrativa o giurisdizionale, formulando argomentazioni inerenti alla tutela dell'affidamento e alla coerenza dell'azione dell'Amministrazione nell'ambito di una controversia innanzi al giudice.

Quindi "*se il diritto di accesso è volto ad assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e a favorirne lo svolgimento imparziale, come recita l'art. 22 della l. n. 241/1990, l'accesso non può non essere consentito a chi può avvalersi di un atto per la tutela di una sua posizione soggettiva e giuridicamente rilevante"*.

A differenza di quanto scrive il Tribunale, non vengono in considerazione "*finalità di controllo generalizzato*". Vengono invece in questione esigenze difensive, attraverso l'invocazione di situazioni analoghe, oggettivamente sussistenti.

3) Nel dedurre "*inosservanza o erronea applicazione della legge (d. lgs. n. 33/2013) per avere considerato in maniera erronea la richiesta di informazioni delle parti interessate come introdotta in epoca non successiva alla legge istitutiva dell'accesso civico generalizzato e dunque da tale legge non regolata"*, il Comune appellante rileva che la normativa che ha introdotto l'accesso civico generalizzato risale al 2013 (d. lgs. n. 33/2013), mentre il d. lgs. n. 97/2016 si è limitato ad apportare modifiche e integrazioni alla legge precedente: dunque, le istanze sono tutte successive alla riforma del 2013, e l'ultima delle tre richieste, quella datata 14 luglio 2016, è successiva anche al d.lgs. n. 97/2016 (pubblicato il 25 maggio 2016 ed entrato in vigore 15 giorni dopo).

Inoltre, il rapporto tra il d. lgs. n. 195/2005 e il d. lgs. n. 33/2013 può qualificarsi in termini di identità e di reciproca integrazione, sicché ogni richiesta di accesso all'informazione ambientale può essere qualificata come accesso civico, nei termini previsti dagli articoli 5 e seguenti del d. lgs. n. 33/2013, per cui la legittimazione soggettiva all'accesso va riconosciuta in capo a "chiunque" e, sotto il versante delle informazioni accessibili, queste non vanno limitate a documenti, ma vanno estese anche a "dati" che la P. A. è obbligata a elaborare ove non immediatamente accessibili. Sul piano sostanziale, quello che importa è specificare che si tratta di una informazione ambientale.

4) Nel rilevare violazione di legge, travisamento dei fatti e illogica motivazione su punti rilevanti della controversia in relazione alla decisione di ritenere non rientrante nella categoria delle "informazioni ambientali" la richiesta di conoscere i provvedimenti adottati dall'UTC per l'immobile della ricorrente (connotato da alta valenza ambientale in quanto posto su un'area dichiarata di notevole interesse pubblico con d. m. 26 marzo 1956), parte appellante ritiene che nella categoria "informazioni ambientali" rientri "*tutto ciò che riguarda la tutela del territorio e dei siti naturali*". Il paesaggio è un concetto pertinente all'informazione ambientale.

5) "*Erronea e parziale valutazione dei fatti e atti di causa - Travisamento dei fatti oggetto di causa - Abuso di potere"*.

A conferma del fatto che l'istanza verteva sull'accesso a informazioni ambientali, vi è la circostanza per cui sarebbe stata la stessa appellata, ai fini della dichiarazione del valore della controversia, a rilevare, a pag. 37 del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, che "*ai sensi del d.P.R. n. 115/2002 …vertendosi in tema di accesso a informazioni ambientali, non è dovuto il versamento del contributo unificato*".

6) "*Omessa motivazione su punti rilevanti della controversia in relazione agli argomenti usati dall'UTC per motivare il suo provvedimento e mutuati da argomentazioni della stessa difesa della ricorrente"*.

Il Comune sostiene che, se la richiesta di informazioni (Lettieri/ Regine) fosse stata effettivamente inammissibile, la prima sentenza del TAR, n. 5890 del 2016, non avrebbe mancato di rilevarlo. Invece nel 2016 il TAR avrebbe "*respinto l'istanza della ricorrente signora Buono*" che chiedeva di dichiarare inammissibile la istanza Lettieri / Regine, concludendo che "*spettava all'UTC decidere il tipo di provvedimento col quale chiudere il procedimento amministrativo*". "*L'UTC si era dunque trovato compulsato dalla sentenza del TAR, che si (era affidato) alla sua discrezionalità, e aveva emesso il provvedimento n. 2284 del 23.1.2017 con cui dichiarava ammissibile la richiesta di informazioni e chiudeva il procedimento, appoggiandosi in gran parte agli stessi argomenti (difensivi) della ricorrente in altri procedimenti"*. Se l'UTC avesse respinto la richiesta di informazioni, i controinteressati signori Lettieri / Regine non avrebbero mancato di dolersene proprio invocando gli argomenti che costituivano un precedente vincolante.

7) "*Erronea e parziale valutazione dei dati di fatto e atti di causa- Travisamento dei fatti oggetto di causa in ordine all'applicazione del principio di soccombenza*".

Il TAR avrebbe poi errato laddove ha condannato il Comune al rimborso del contributo unificato.

8) "*Inosservanza ed erronea applicazione della legge (art. 26 C.p.a.) - Erronea nonché parziale valutazione dei fatti e atti di causa-Travisamento dei fatti oggetto di causa - Abuso di potere*".

La pronuncia di primo grado sarebbe errata nella parte in cui ha condannato il Comune al pagamento delle spese del giudizio.

La signora Buono si è costituita e ha replicato alle tesi avversarie.

L'appellata osserva tra l'altro che a incorrere nella violazione dei limiti dimensionali sarebbe proprio il Comune, il quale ha notificato un atto di appello di circa 35 pagine, superando ampiamente i 30.000 caratteri di cui all'art. 3 del DPCDS n. 167/2016, corrispondenti a circa 15 pagine.

Non sussiste un interesse giuridicamente protetto all'accesso.

Il Comune non ha reso edotto della originaria richiesta di accesso "Lettieri-Regine" il signor Rocco Di Costanzo, dante causa dell'odierna appellata e soggetto che, egli solo, aveva formato gli atti (tra cui la D.I.A. del 12 dicembre 2006, n. 31227) ai quali si chiede di accedere e dei quali il Comune ha autorizzato l'ostensione.

Anche le censure su accesso civico generalizzato e informazioni ambientali sono infondate e da respingere.

Le parti si sono scambiate repliche.

In particolare, l'appellante ha rilevato la infondatezza della deduzione dell'appellata sull'obbligo del Comune di rendere edotto il dante causa signor R. Di Costanzo in ordine alla istanza di accesso Lettieri / Regine.

Nel corso dell'udienza camerale del 22 marzo 2018, il Presidente del Collegio ha segnalato alle parti l'opportunità di prescindere da aspetti formali inerenti ai limiti dimensionali degli atti e, specialmente, dell'atto di appello.

Appellante e appellata hanno aderito a tale segnalazione, dopo di che il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

6. In via preliminare deve considerarsi superata ogni questione comunque introdotta nel giudizio e inerente al superamento dei limiti dimensionali con riferimento sia al ricorso di primo grado, sia all'atto di appello (e sia alla contestazione di statuizioni del giudice di primo grado sull'argomento).

7. Nel merito, è fondato e va accolto il secondo motivo, con il quale il Comune ritiene sussistente, in capo alla richiedente, un interesse differenziato, diretto, concreto e attuale a conoscere gli atti e ad avere le informazioni richieste, tenuto conto degli elementi di somiglianza esistenti tra la "*situazione della ricorrente Buono*" e la "*situazione Lettieri /Regine*", e avuto riguardo alla esistenza di un interesse di natura anche "difensiva" collegato ai documenti e alle informazioni domandate.

Al riguardo, preliminarmente va respinta, poiché infondata, l'eccezione, sollevata dalla appellata, in base alla quale l'istanza di accesso "Lettieri / Regine" si sarebbe dovuta comunicare al dante causa dell'appellata signor Rocco Di Costanzo.

E invero, come correttamente osserva il Comune appellante, la legittimazione passiva spetta al proprietario attuale, avendo il signor Di Costanza alienato il bene nel 2009.

Andando alla "sostanza" del motivo, nella situazione descritta al p. 2. (in cui la richiedente l'accesso, destinataria di una sanzione edilizia pecuniaria applicatale nel 2007, ai sensi dell'art. 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, in relazione alla tettoia alla quale si è fatto cenno sopra, espone – circostanza confermata dal Comune appellante - di avere ricevuto, nel 2015, un avviso di avvio del procedimento, diretto all'annullamento della sanzione pecuniaria e alla irrogazione di una sanzione demolitoria, e dichiara di avere interesse a verificare la coerenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa in una situazione analoga alla sua, se non più grave, quella riferita alla signora Buono, come descritta nella istanza di accesso), ritiene il Collegio che sussista, ai sensi degli articoli 22, comma 1, lett. b) e 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990, un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata ai documenti e alle informazioni

riguardo alle quali viene chiesto l'accesso, con attinenza, nello specifico, a una delle ipotesi di "accesso difensivo" di cui all'art. 24, comma 7, l. cit. .

L'art. 24, comma 7, della l. n. 241/1990 prevede che "*deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici"*, fatte salve le limitazioni indicate dalla disposizione stessa - e che qui non rilevano - nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari.

L'esigenza del bilanciamento delle contrapposte esigenze delle parti interessate - diritto di accesso, e di difesa e cura dei propri interessi, da parte del richiedente, da un lato, e diritto di riservatezza dei terzi, dall'altro, è stato quindi risolto dal legislatore dando prevalenza al diritto di accesso ex art. 24, comma 7, cit., ferme le limitazioni stabilite per i dati sensibili e giudiziari.

Per la giurisprudenza che il Collegio condivide e fa propria (v. Cons. Stato, nn. 2516/12, 116/12, 7183/10, 1067/10, 5569/06 e 1680/05), la documentazione richiesta deve costituire mezzo utile o necessario per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, ma non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse. L'interesse all'accesso ai documenti deve essere cioè considerato in astratto, escludendosi che, con riferimento al caso specifico, possa esservi spazio, per l'amministrazione, per compiere apprezzamenti sulla fondatezza o sulla ammissibilità della domanda giudiziale proponibile, non potendo cioè la legittimazione all'accesso essere valutata avendo riguardo alla fondatezza della pretesa sostanziale sottostante, ma avendo essa consistenza autonoma (e spettando ogni valutazione processuale sulla effettiva rilevanza dei documenti a fini probatori al giudice della causa "sottostante", ove instaurata: sulla non spettanza all'Amministrazione di un giudizio anticipato di non rilevanza dei documenti richiesti ai fini dell'altra azione giudiziale, se instaurata, v. Cons. Stato, V, n. 3309/10; conf. , più di recente, Cons. Stato, IV, n. 1134/14, alle cui argomentazioni si fa rinvio anche ai sensi degli articoli 60, 74 e 88, comma 2/d) del c. p. a. , sebbene in quella vicenda l'azione giudiziale fosse già stata instaurata: l'autonomia della domanda di accesso comporta che il giudice, chiamato a decidere su tale domanda, debba verificare solo i presupposti legittimanti la richiesta di accesso, e non anche la ricevibilità, l'ammissibilità o la rilevanza dei documenti richiesti rispetto al giudizio principale, sia esso pendente o meno).

Nel caso in esame, non viene in rilievo un generico e indistinto interesse di ogni cittadino al buon andamento dell'attività amministrativa.

Neppure viene in considerazione una istanza diretta a un "*controllogeneralizzato della P. A.* ".

Al contrario, viene in questione un interesse differenziato e rilevante, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 22, comma 1, lett. b) e 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990, avendo la richiedente prospettato in maniera plausibile l'esistenza di un rapporto di strumentalità tra l'accesso ai documenti e alle informazioni e lo scopo di tutela (anche, ove del caso, in sede giurisdizionale) dei propri diritti ed interessi di proprietaria interessata da un procedimento amministrativo edilizio repressivo in corso.

Detto altrimenti, nella vicenda in discussione appare individuabile una correlazione logico – funzionale tra la cognizione degli atti e documenti e la tutela della posizione giuridica indicata, avuto riguardo alle esigenze defensionali delle quali si è detto.

Diversamente da quanto ritenuto dal giudice di primo grado, emerge un interesse diretto, concreto e attuale della parte istante ("Lettieri / Regine") a conoscere "*cosa sia avvenuto*" in un contesto analogo.

In questo frangente, invero, assai peculiare, la circostanza che gli immobili – o meglio, le tettoie della ricorrente Buono e degli istanti Lettieri / Regine si trovino distanziati di chilometri, non assume valenza dirimente al fine di escludere in capo ai richiedenti un interesse diretto, concreto e attuale.

Assorbita ogni altra censura l'appello va accolto e, in riforma della sentenza, il ricorso di primo grado va respinto.

Le sopra evidenziate peculiarità della controversi appaiono tuttavia tali da giustificare in via eccezionale la compensazione integrale delle spese del doppio grado del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 8225 del 2017, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado del giudizio compensate.

Si dispone che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 marzo 2018, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere, Estensore

Giordano Lamberti, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

L'ESTENSORE
Marco Buricelli

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO