

Publicato il 17/01/2024

N. 00462/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 04464/2023 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 della Campania**

**(Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4464 del 2023, proposto da New Generation Snc di Di Leva Immacolata e Bn., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Arturo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Forio, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Iacono, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Cava dell'Isola Beach Sas di Cerciello Eduardo”, La Capanna, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

del provvedimento di diniego dell'accesso agli atti di cui alla nota del 21 agosto 2023, a firma del Il Capo Settore Ragioneria e Tributi Dirigente avente ad oggetto “Riscontro richiesta accesso agli atti prot.25808 del 27.06.2023”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 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. In data 27 giugno 2023, la società ricorrente presentava al Comune di Forio un'istanza di accesso ai sensi della legge 241/90 avente ad oggetto documentazione relativa alla applicazione della TARI nei confronti di esercizi commerciale confinanti e limitrofi con quello di essa società ricorrente.

1.1. E ciò al fine di conoscere i criteri di applicazione della medesima tassa da parte del Comune di Forio per attività simili come appunto quelle ad essa limitrofe e confinanti. Trattasi, in particolare di: 1) Documentazione tecnica e dichiarazione ai fini della TARI; 2) Copia avviso di pagamento TARI 2022 con dettagliata specifica di superfici ed aliquote applicate; 3) ogni altro documento relativo alla TARI ed alle modalità di determinazione dell'importo dovuto.

1.2. Il Comune di Forio negativamente riscontrava la ridetta domanda *“non essendo motivata la stessa da un interesse diretto o anche indiretto. I criteri di applicazione della TARI sono dettagliati dalla legge e dal regolamento TARI vigente, non si ritiene che sia necessario per capirne il calcolo e l'applicazione chiedere copia degli avvisi delle attività limitrofe”*.

1.3. Avverso tale provvedimento di diniego insorgeva la ricorrente avanti questo TAR, rimarcando la propria legittimazione all'accesso.

1.4. Si costituiva il Comune di Forio, instando per la reiezione del gravame e la causa, al fine, veniva introitata per la decisione all'esito della udienza camerale del 6 dicembre 2023.

2. Il ricorso non è fondato.

2.1. E, invero, anche dalle allegazioni del resistente Comune e dalla relativa produzione documentale, oltre che da quanto rappresentato dalla ricorrente, emerge che:

- la ricorrente fonda la propria pretesa ostensiva sulla *qualitas* di impresa che “*corrisponde la TARI per l’attività di bar ristorante*”;
- sulla esigenza, indi, di “*conoscere i criteri di applicazione della medesima tassa da parte del Comune di Forio per attività similari come appunto quelle ad essa limitrofe e confinanti*”.

2.1.1. Di qui la richiesta ostensione, avente ad oggetto:

- *a latere oggettivo*; 1) Documentazione tecnica e dichiarazione ai fini della TARI; 2) Copia avviso di pagamento TARI 2022 con dettagliata specifica di superfici ed aliquote applicate;
- *a latere soggettivo*; la riferibilità di tali documenti a due imprese esercenti attività di ristorazione in prossimità della ricorrente.

2.1.2. La situazione giuridica “altra” –cui la pretesa ostensiva è strumentale– afferisce al *modus* di applicazione della TARI nei confronti di essa ricorrente.

2.2. Nel caso che ne occupa, è evidente la esorbitanza della istanza ad *exhibendum* rispetto alla fattispecie asseritamente lesiva della sfera della ricorrente (errata ovvero “non giusta” applicazione della TARI), ciò che non consente di rinvenire una concreta significanza e *utilitas* della istanza per essa ricorrente.

2.2.1. Non è percepibile, in altre parole, il necessario nesso di *strumentalità* della pretesa ostensiva quivi azionata, in quanto volta al soddisfacimento (o al miglior soddisfacimento) di altri interessi giuridicamente rilevanti (diritti o interessi), rispetto ai quali dovrebbe porsi in posizione *ancillare*.

2.2.2. Orbene:

- è ben vero che una tale natura strumentale non mai può essere intesa nel senso di limitare l’accesso ai casi in cui vi sia un giudizio in corso, ovvero sia ancora *giuridicamente possibile* avviare un’azione giudiziaria:

- è parimenti pacifico che una tale valutazione –in punto di proponibilità, ricevibilità e/o ammissibilità della domanda giudiziale- pertiene alla *competente Autorità giurisdizionale*, e non certo alla Amministrazione in sede di deliberazione di una domanda di accesso agli atti;

- epperò, siccome da ultimo autorevolmente statuito dal Supremo Consesso di nomofilachia, “*si deve escludere che sia sufficiente nell’istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l’ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l’istante intende curare o tutelare*” (CdS, a.p., 18 marzo 2021, n. 4).

2.3. Nella fattispecie che ne occupa, invero, gli atti afferenti al procedimenti di applicazione della TARI nei *confronti di altre imprese* –benchè esercenti analoga attività, e collocati in area viciniore- assumono carattere di assoluta *alterità e indifferenza* rispetto a quelli che solo effettivamente impingono nella sfera giuridica della ricorrente; chè, come è noto, nel caso di atti *affatto necessitati e vincolati* –ove non mai è a parlarsi di discrezionalità della azione amministrativa- *non è neanche astrattamente predicabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento*.

2.3.1. E, invero, la conoscenza dei documenti amministrativi deve essere correlata - in modo diretto, concreto e attuale- ad altra “*situazione giuridicamente tutelata*” (art. 22, comma, 1, l. 241/90 e la definizione di “interessati” ivi contenuta).

2.3.2. In tal guisa la stessa nozione di legittimazione all’accesso –siccome prefigurata dall’art. 22, comma 1, lett. b), l. 241/90, che richiede la titolarità di un interesse “*diretto, concreto e attuale*”- vale:

- a rivelare la ontologica natura strumentale del “*diritto di accesso*” rispetto ad altra, effettiva, posizione sostanziale (che non può ridursi ad un mero “*diritto all’informazione*”);

- a precludere che un tale potere si risolva in un controllo generalizzato, anche di natura meramente esplorativa o emulativa, sull'*agere* amministrativo.

2.4. Orbene, nella fattispecie, la posizione sostanziale esplicitata dalla ricorrente, dapprima in sede procedimentale e, poscia, in giudizio –sospetta lesione della propria sfera giuridica riveniente dalla asserita, non corretta applicazione, della TARI nei suoi confronti- è *slegata* dai documenti per la cui conoscenza quivi insta (la cui ostensione si chiede per verificare in qual modo e in qual guisa tale tributo sia stato applicato nei confronti di imprese “simiglianti” per il *quid* esplicitato e per il *topòs* di esplicazione).

2.4.1. Trattasi, invero, di dati ed informazioni:

- afferenti a tutt'*altri* soggetti passivi delle pretese tributarie del Comune;  
-- *estranei*, indi, alla posizione sostanziale la cui lesione lamenta la ricorrente, che attiene di contro ed esclusivamente –potremmo dire “*in guisa atomistica*”- al rapporto tra essa ricorrente e la Amministrazione.

2.4.2. In altre parole, la fonte dell'asserito *vulnus* sopportato da parte ricorrente è da rinvenire nell'*agere* illegittimo della Amministrazione nei confronti *esclusivamente* di essa ricorrente; trattasi di segmento procedimentale cui gli altri contribuenti sono tutt'affatto *estranei*.

2.4.3. I modi e i criteri, generali e astratti, che governano la determinazione in concreto del *quantum debeatur*.

- sono previsti dalla normativa statale, nonché da quella posta in essere dal Comune di Forio: regolamento TARI, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 11 del 28.7.2020; delibera di G.M. n. 101 del 29.6.2023, che foggia le tariffe, rinviando alle tariffe 2019, prorogate al 2020, 2021 e 2022.

2.4.4. Trattasi di atti, peraltro, pienamente accessibili, siccome ritualmente pubblicati, e ancora ben reperibili sul sito web istituzionale del Comune, siccome puntualmente indicato negli scritti difensivi di essa Amministrazione civica.

2.4.5. In tal guisa, alla ricorrente sono ben disvelate –comechè conoscibili e accessibili da parte della platea dei consociati- tutte le circostanze di fatto utili

alla valutazione della legittimità del procedimento relativo alla sua propria sfera giuridica, al fine di consapevolmente ponderare l'eventuale sussistenza dei presupposti per esperire rimedi amministrativi o giurisdizionali; valutazione che è tutt'affatto insensibile alle vicende afferenti agli *altri soggetti passivi della potestas tributaria –affatto vincolata-* che pertiene alla Amministrazione comunale.

2.5. La “*situazione giuridica altra*” cui l'accesso è funzionale, indi, non è direttamente collegata agli atti, per la cui conoscenza quivi si insta: la valutazione dell'*agere* amministrativo è, invero, consapevolmente effettuabile dalla ricorrente sulla base degli atti generali, pubblicati e accessibili, al di là ed a prescindere dalle determinazioni assunte nei confronti di altri contribuenti.

2.5.1. Trattasi, invero, di atti ed informazioni che non hanno alcuna incidenza sulla lamentata illegittimità dell'azione amministrativa –afferente esclusivamente alla posizione della ricorrente- e, dunque, già *in abstracto* estranei alla sfera giuridica di essa ricorrente ed alle –astratte ed eventuali- lesioni che se ne lamentano.

2.5.2. Di qui la *carezza di legittimazione* all'accesso della ricorrente, per la assenza di un effettivo e concreto:

- *nesso di strumentalità* (nei sensi suesposti) dell'accesso invocato rispetto alla situazione sottostante “*altra*”, siccome estrinsecata nella istanza di accesso;
- *collegamento* dell'interesse ostensivo alle informazioni di che trattasi, comechè affatto inidonee ad incidere sulla valutazione di “legittimità” dell'azione amministrativa, siccome in concreto dispiegate nei confronti del ricorrente.

2.5.3. E, invero, non è dato rinvenire quale *utilitas* possa ingenerare nella sfera della ricorrente, *recte* ai fini della tutela della situazione giuridica “*altra*” cui l'accesso è preordinato e strumentale, la conoscenza di dati ed informazioni attinenti ad altri contribuenti.

2.6. La pretesa non è accoglibile anche sotto altro, rilevante, aspetto.

2.6.1. Costituisce dato inveterato del diritto vivente, invero, quello in forza del quale la istanza di accesso non può assumere una funzione meramente

esplorativa.

2.6.2. Ora, la domanda avanzata dalla ricorrente assume carattere *generico, esplorativo* e, in definitiva, *perplesso*.

2.6.3. Trattasi, indi, di una istanza che si iscrive in una sostanziale “indagine” che la ricorrente intenderebbe condurre al fine di acclarare la intima e “occulta” *voluntas* della Amministrazione –in tale prospettiva afflitta dal vizio dello sviamento- di poi estrinsecatasi con le determinazioni adottate nei suoi confronti.

2.6.4. Trattasi, indi, di una domanda di accesso effettuata dalla ricorrente fondamentalmente “al buio”, al fine dichiarato di *eventualmente* reperire un atto –determinazione del *quantum debeat* effettuata in modo dissimile nei confronti di imprese esercenti la medesima attività e nella stessa area territoriale- *potenzialmente* idoneo al soddisfacimento dei fini “investigativi” (e perciò *esplorativi*) perseguiti da essa ricorrente.

2.6.5. Non è rinvenibile, indi, con un sufficiente grado di concretezza:

- il *nesso di collegamento* tra essi documenti e la personale sfera giuridica della società ricorrente;
- l'*interesse personale ed attuale* alla conoscenza di detti documenti, al fine di tutelare una situazione giuridica altrà;
- in definitiva, una effettiva *posizione legittimante* l'accesso.

2.7. E' all'uopo necessario un interesse concreto ed attuale alla ostensione di specifici atti, sussistente *ex ante*, e tale cioè da precedere e fondare la istanza, solo in tal caso veicolante una esigenza conoscitiva meritevole di tutela, perché effettivamente strumentale alla cura di altrà situazione giuridica, a sua volta collegata ai documenti richiesti.

2.7.1. Chè, la domanda di accesso non mai può assumere una generica funzione investigativa, ovvero “*impiegata e piegata a 'costruire' ad hoc, con una finalità esplorativa*” le premesse per il disvelamento, ovvero la *discovery ex post*, di fatti e circostanze non mai concretamente ed in modo circostanziato rappresentate o paventate *ex ante*; “*diversamente, infatti, l'accesso documentale*

*assolverebbe ad una finalità, espressamente vietata dalla legge, perché preordinata ad un non consentito controllo generalizzato sull'attività, pubblicistica o privatistica, delle pubbliche Amministrazioni"* (CdS, a.p., 10/2020).

2.7.2. Costituisce dato ricevuto quello per cui è improponibile una istanza di accesso "al buio", al fine dichiarato di *eventualmente* reperire ed individuare nei documenti richiesti, dati ed informazioni *potenzialmente* idonee al perseguimento dei fini "investigativi" (e perciò *esplorativi*) perseguiti dall'istante (sulla inammissibilità di una siffatta domanda, TAR Lombardia, I, 14 novembre 2019, n. 2403; Id., id., 27 agosto 2018, nn. 2023 e 2024).

2.8. Né tali conclusioni mutano ove si abbia riguardo all'invocato accesso civico, in cui la posizione sostanziale tutelata è comunque altra rispetto al mero interesse o diritto alla informazione o trasparenza, concretandosi nello status di cittadino e nel correlato interesse, di *valenza metaindividuale* al controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche e alla partecipazione al dibattito pubblico (CdS, 3461/17; TAR Lazio, I, 2628/18): e ciò, naturalmente nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di altri interessi giuridicamente rilevanti *ex art. 5-bis* d.lgs. 33/13, con il richiamo ivi effettuato all'art. 24 l. 241/90.

2.8.1. 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.

2.8.2. E ciò tenuto conto della peculiare natura dell'interesse concretamente azionato dalla parte ricorrente che assume sostanziale ed inequivocabile connotazione per così dire "*egoistica*", funzionalmente preordinata cioè alla esplicazione di *personali* prerogative difensive (cfr., TAR Campania, VI, 16 agosto 2021, n. 5511; TAR Campania, VI, 7 gennaio 2021, n. 122; TAR Lombardia, I, 4 marzo 2020, n. 414):

- nella *qualitas* di "vicino" delle imprese controinteressate, al fine di verificare eventuali "disparità di trattamento" connotanti l'esercizio della potestà tributaria da parte del Comune;

- di soggetto, indi, la cui sfera patrimoniale potrebbe essere stata ingiustamente discriminata rispetto a quella di altri soggetti in posizione analoga.

2.8.3. In altre parole, la esigenza conoscitiva quivi azionata dalla ricorrente è teleologicamente e funzionalmente preordinata a verificare e a controllare la legittimità dell'*agere* serbato dal Comune nei confronti delle controinteressate, al fine di parametrarlo a quello dispiegato nei propri confronti.

2.8.4. E' da questo *humus* -tutt'affatto *personalistico ed egoistico*- che trae linfa la domanda di accesso. Chè, al fine, è giustappunto *la posizione delle imprese controinteressate* –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.

2.8.5. La genesi privatistica della domanda che ne occupa è ontologicamente incompatibile con la *ratio* ed il *telòs* dell'accesso civico generalizzato.

2.8.6. 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*".

2.8.7. 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.

2.8.8. 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.

2.8.9. Sotto questo profilo va rimarcata la natura financo *emulativa* della domanda quivi azionata dal ricorrente (TAR Campania, VI, 16 agosto 2021, n. 5511; 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.

2.8.10. E’ la peculiare impellenza dell’interesse privatistico che muove la pretesa dell’istante ad essere ontologicamente incompatibile con il carattere “meta-individuale” della esigenza conoscitiva che solo può essere “premiata” pel tramite dell’accesso civico generalizzato.

2.8.11. 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.

2.8.12. 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).

2.9. Dalle considerazioni tutte innanzi esposte discende la inesistenza, sotto ogni profilo, del diritto di accesso invocato dalla ricorrente e, dunque, la reiezione del ricorso.

3. Le spese 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 respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore della resistente Amministrazione civica, che si liquidano in € 1.500,00, oltre accessori come per legge, con attribuzione al difensore della resistente, siccome dichiaratosi antistatario.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2023 con l'intervento dei signori magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Angela Fontana, Consigliere

Rocco Vampa, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Rocco Vampa**

**IL PRESIDENTE**  
**Santino Scudeller**

# IL SEGRETARIO