

Publicato il 09/12/2020

N. 13188/2020 REG.PROV.COLL.
N. 06574/2020 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 il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6574 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto dal sig. Alessio Coramusi, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Graziani, con domicilio eletto in Roma, Piazza Buenos Aires 14;

contro

Comune di Castel Sant'Elia, in persona del Sindaco Arch. Vincenzo Girolami, costituitosi personalmente ex art. 23 c.p.a.

nei confronti

società Ceramica Globo S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Cesare Costa, con domicilio eletto in Roma, Via Nizza n. 22;

società Recuperi Materie Prime S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Tomassetti, con domicilio eletto in Roma, Via Calabria, 56;

per quanto riguarda il ricorso introduttivo

per l'accertamento:

dell'illegittimità del silenzio-rigetto formatosi sulla istanza di accesso documentale presentata il 30 giugno 2020 e acquisita al prot. 4876;

ed in ogni caso per l'annullamento:

- della nota prot. n. 5386 del 20.07.2020 con cui il Comune di Castel Sant'Elia ha invitato il ricorrente a riformulare la richiesta ostensiva;

e, quindi, per l'accertamento:

- del proprio diritto ad avere accesso agli atti e documenti indicati nell'istanza ostensiva prot. n. 4876 del 30.06.2020;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati in data 2.11.2020:

per l'annullamento:

- delle nota del Responsabile dell'Area tecnica del di Castel Sant'Elia del 20 luglio 2020 prot. n. 538 e del 18 settembre 2020, prot. n. 6858.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Castel Sant'Elia, di Ceramica Globo S.p.A. e di Recuperi Materie Prime S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2020, tenutasi ex art. 25, d.l. n. 137/2020, la dott.ssa Roberta Mazzulla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 3.08.2020 e depositato in data 14.08.2020, il ricorrente, quale proprietario di un immobile ad uso residenziale ubicato nel territorio comunale Civita Castellana, in prossimità di attività produttive insistenti nel contermine Comune di Castel Sant'Elia, esercitate dalla Ceramica Globo S.p.A. e dalla Recuperi Materie Prime S.r.l., ha sostanzialmente impugnato il diniego opposto dal Comune di Civita Castellana all'istanza di accesso del 30

giugno 2020 (prot. n. 4876), dallo stesso presentata, avente ad oggetto i seguenti atti e documenti:

“a) titoli abilitativi edilizi sotto qualsiasi forma ed in qualsiasi forma conseguiti, anche per silentium in base a dichiarazione, comunicazione o segnalazione, per la realizzazione o comunque l’ampliamento o la trasformazione, in tutto in parte, delle costruzioni facenti parte degli stabilimenti ubicati in Comune di Castel Sant’Elia, Località “La Chiusa” di proprietà o comunque, a qualsiasi titolo, in godimento a:

– Ceramica Globo s.p.a., c.f. 80024880561, con sede in Roma, Viale Mazzini 6, censiti in catasto al f. 3, p. 2, sub 13 e p. 4;

– Recuperi Materie Prime s.r.l., c.f. 01993850567, con sede in Castel Sant’Elia, Località “La Chiusa” snc, censiti in catasto fabbricati al f. 3, p. 459;

nonché, in ogni caso per l’esecuzione, nei siti innanzi indicati, di interventi di qualunque natura non classificabili quale attività edilizia libera in virtù delle disposizioni di legge tempo per tempo vigenti;

b) pareri, nulla-osta o assentimenti resi dall’Amministrazione in indirizzo ovvero resi da altre Amministrazioni e acquisiti o, comunque, a qualsiasi titolo detenuti da quella in indirizzo, ai fini della tutela di vincoli paesaggistici e idrogeologici imposti sulle aree di insidenza degli stabilimenti di cui innanzi;

c) provvedimenti di autorizzazione o, comunque, recanti altra specie di assentimento amministrativo a qualsiasi titolo rilasciati in favore di Ceramica Globo s.p.a. e Recuperi Materie Prime s.r.l. o da esse conseguiti per silentium, ai sensi del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ovvero di ogni altra disposizione di legge o di regolamento a tutela dell’ambiente nonché atti e provvedimenti della medesima natura nella cui titolarità o nei cui effetti le medesime Ceramica Globo s.p.a. o Recuperi Materie Prime s.r.l. risultino sotto qualsiasi forma, a domanda o di diritto, e in ogni tempo subentrate;

d) ogni altro atto e provvedimento, emesso o stabilmente detenuto da parte dell’Amministrazione in indirizzo, in virtù dei quali la realizzazione e l’esercizio degli

insediamenti produttivi di cui innanzi e delle relative attività, ivi comprese quelle inerenti alla gestione dei rifiuti, sono risultati assentiti;

e) comunque: ogni atto e documento richiamati dai precedenti o comunque appartenenti ai medesimi procedimenti amministrativi, ai sensi dell'art. 7, comma 2, d.p.r. 12 aprile 2006, n. 184, compresi, a titolo esemplificativo e non esaustivo domande, istanze, dichiarazioni, comunicazioni e segnalazioni di privati e relativi allegati, anche grafici o fotografici, atti e documenti istruttori, atti di conferenze di servizi esperite, pareri, nulla-osta, atti e provvedimenti di Amministrazioni terze resi o acquisiti in corso di procedimento”.

2. L'istante ha motivato la propria richiesta ostensiva in ragione dell'interesse ad avere conoscenza di ogni profilo concernente la trasformazione del territorio, dell'ambiente, del paesaggio e dell'assetto idrogeologico conseguente alla localizzazione ed all'esercizio delle suddette attività produttive summenzionate. Ciò al fine di tutelare la propria salute e quella dei propri familiari nonché vigilare sul corretto sviluppo urbanistico/edilizio/ambientale dell'area di insistenza degli impianti produttivi in parola.

2.1 Il Comune, con nota del 20.07.2020 (prot. n. 5386), ha sostanzialmente negato l'accesso invitando l'istante a riformulare la richiesta in quanto *“generica o riferita ad atti non specificatamente individuati”*, precisando che *“così come formulata”* non avrebbe potuto essere *“accolta, trattandosi di mera richiesta esplorativa che sottoporrebbe l'amministrazione a ricerche incompatibili sia con la funzionalità, sia con l'economicità e la tempestività dell'azione amministrativa stessa”*. L'amministrazione, nel contempo, ha invitato il richiedente *“a voler individuare con maggiore precisione i documenti per il quali si richiede l'accesso, o quantomeno renderli più facilmente individuabili al responsabile del procedimento”*.

3. Il ricorrente ha contestato la legittimità di siffatta determinazione di rigetto della propria istanza ostensiva, evidenziando come la stessa, contrariamente a quanto riferito dall'amministrazione, avrebbe avuto riguardo non già a tutti i titoli riferiti alla zona degli insediamenti produttivi, bensì esclusivamente a quelli

inerenti le attività produttive svolte dalle società controinteressate presso gli immobili catastalmente indicati in sede di richiesta.

Tale circostanza consentirebbe di risalire agevolmente, mediante la consultazione della “*rubrica alfabetica dei titoli rilasciati*”, ai documenti ed agli atti che, in quanto contenuti nei fascicoli edilizi/ambientali intestati alle società controinteressate, dovrebbero essere ostesi al richiedente, il quale non potrebbe essere pregiudicato da eventuali inefficienze organizzative interne all'amministrazione.

La mancata indicazione della data e del numero di protocollo dei singoli atti da ostendere non avrebbe, quindi, potuto essere addotta dall'amministrazione a giustificazione del gravato diniego.

4. L'amministrazione comunale, costituitasi in giudizio, ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, per carenza di interesse. Ad avviso dell'ente, la nota prot. n. 5386 del 20.07.2020, a firma del Responsabile dell'Area Tecnica, avrebbe natura endo-procedimentale, trattandosi di un preavviso di rigetto, ex art. 10 bis l. n. 241/90, privo di effetti lesivi della sfera giuridica dell'istante e, nel contempo, idoneo ad interrompere i termini per la conclusione del procedimento di accesso, avviato con l'istanza ostensiva del 30.06.2020 ed ancora pendente al momento dell'introduzione del presente giudizio.

In ogni caso, la richiesta ostensiva non sarebbe assentibile in quanto avente ad oggetto una pluralità indeterminata ed indeterminabile di documenti amministrativi. Ciò soprattutto in considerazione della mancata indicazione di un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una specifica situazione giuridicamente tutelata ricollegabile ai documenti da ostendere, essendosi il ricorrente limitato ad addurre, a giustificazione dell'istanza, la sola *vicinitas*, senza null'altro aggiungere quanto alle esigenze di tutela della salute propria e dei propri familiari nonché dell'assetto urbanistico-edilizio-ambientale eventualmente esposti a pericolo ovvero pregiudicati dalle attività produttive esercitate dalle società controinteressate.

5. La Ceramica Globo s.p.a. ha contestato la fondatezza della domanda di accesso, in quanto generica ed avanzata da un soggetto privo di un effettivo attuale e concreto interesse ostensivo, anche in considerazione della distanza (almeno 500 metri in linea d'aria) esistente tra l'abitazione di quest'ultimo, risalente al 1984, e la sede dell'attività produttiva, radicata da oltre quarant'anni sul territorio. Si tratterebbe, invero, di una richiesta meramente esplorativa dell'*agere* pubblico, mossa da intenti non soltanto emulativi ma anche cognitivi di dati che, attenendo anche all'organizzazione aziendale della controinteressata, dovrebbero rimanere segreti in quanto parte integrante del know how societario. Il ricorrente, infatti, lungi dall'essere un anonimo vicino, sarebbe mosso da un interesse imprenditoriale, non meritevole di tutela secondo i principi dell'ordinamento, a conoscere l'organizzazione aziendale della concorrenza. Ciò nella sua celata qualità di Amministratore Delegato ed azionista di minoranza della "Ceramica Cielo spa", avente quale oggetto sociale, al pari della controinteressata, la fabbricazione di articoli sanitari in ceramica.

6. Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 02/11/2020, il ricorrente ha impugnato la nota prot. n. 6858 del 18.09.2020 con cui il Comune di Castel Sant'Elia, a conclusione del procedimento ostensivo ritenuto ancora pendente, ha confermato le ragioni del diniego all'accesso già opposte con la precedente nota del 20.07.2020. Contrariamente a quanto sostenuto dall'amministrazione, l'interesse ostensivo del ricorrente deriverebbe, in via immediata e diretta, dalla *vicinitas* della sua abitazione rispetto alla sede degli stabilimenti produttivi in contestazione. Siffatta vicinanza metterebbe in gioco la salute dell'istante e della sua famiglia, esposta a pericolo dalle emissioni acustiche generate dall'attività produttiva esercitata delle controinteressate, oltre a palesare l'interesse qualificato ad una verifica circa la legittimità dell'impatto urbanistico-edilizio-ambientale derivante dall'allocatione dei rispettivi insediamenti industriali. Del resto, le

inefficienze ovvero i deficit organizzativi del Comune non potrebbero essere legittimamente adottati a sostegno dell'opposto diniego.

7. Si è costituita in giudizio anche la società Recuperi Materie Prime S.r.l. la quale ha contestato la richiesta ostensiva, diffusamente argomentandone l'infondatezza sotto il profilo sia della genericità del contenuto che del difetto di interesse, qualificato e giuridicamente rilevante, all'ostensione dei documenti.

8. In occasione della camera di consiglio del 24 novembre 2020, tenutasi ai sensi dell'art. 25 D.L. n. 137/2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Il ricorso principale ed il successivo ricorso per motivi aggiunti sono infondati.

10. Preliminarmente il Collegio ritiene di potere soprassedere dalla valutazione circa la natura provvedimento ovvero endo-procedimentale (preavviso di rigetto ex art. 10 bis l. n. 241/90) della nota prot. n. 5386 del 20.07.2020, tempestivamente impugnata con il ricorso principale, in rapporto alla successiva nota prot. n. 6858 del 18.09.2020, altrettanto tempestivamente gravata con motivi aggiunti e, quindi, dallo scrutinio dell'eccezione preliminare avanzata dalla difesa dell'ente, secondo cui il primo gravame sarebbe inammissibile per carenza di interesse.

Ciò in quanto in materia di accesso, il ricorso veicola l'accertamento giurisdizionale del diritto dell'istante all'ostensione dei documenti amministrativi richiesti e ciò indipendentemente dai motivi opposti dalla p.a. a sostegno del diniego.

Ed invero, per come recentemente ribadito dalla stessa Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, *“il giudizio in materia di accesso, pur seguendo lo schema impugnatorio, non ha sostanzialmente natura impugnatoria, ma è rivolto all'accertamento della sussistenza o meno del diritto dell'istante all'accesso medesimo e, in tal senso, è dunque un "giudizio sul rapporto", come del resto si evince dall'art. 116, comma 4, del d. lgs. n. 104 del 2010, secondo cui il giudice, sussistendone i presupposti, "ordina l'esibizione dei documenti richiesti" (v., per la giurisprudenza consolidata di questo Consiglio sul punto anche ante codicem, Cons. Stato,*

sez. VI, 9 maggio 2002, n. 2542 e, più di recente, Cons. St., sez. V, 19 giugno 2018, n. 3956” (così Consiglio di Stato ad. plen., 02/04/2020, n. 10).

10.1 Ne consegue, quale immediata e diretta conseguenza che, a prescindere dalla natura provvedimento o meno della nota oggetto del ricorso principale e, quindi, dal rapporto tra la stessa e la successiva nota oggetto del ricorso per motivi aggiunti, il Collegio è, comunque, chiamato a valutare, nel complesso, la fondatezza della pretesa ostensiva avanzata dal ricorrente.

Quanto sopra trova riscontro in quel consolidato orientamento, anche di questo Tribunale, secondo cui *“il giudizio di cui all'art. 116 c.p.a., ancorché configurato come impugnatorio, è sostanzialmente volto ad accertare la sussistenza o meno del diritto di accesso del ricorrente ai documenti amministrativi di cui ha chiesto l'ostensione, indipendentemente dalla maggiore o minore correttezza delle ragioni addotte dall'Amministrazione per giustificarne il diniego ovvero dal silenzio da questa mantenuto sull'istanza”* (così in tal senso T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 20/07/2020, n. 8369).

11. Il ricorso principale, per come integrato dai successivi motivi aggiunti, è infondato.

12. L'apprezzamento dell'infondatezza della domanda ostensiva, nei termini in cui è stata formulata dal ricorrente, passa dalla preliminare ricostruzione di quali siano i presupposti per l'esercizio del cd. diritto di accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dagli artt. 22 e ss. l. n. 241/90, la cui applicazione - essendo queste le uniche norme espressamente indicate dal ricorrente a sostegno della richiesta ostensiva, in uno al d.p.r. 12 aprile 2006, n. 184, cd. *“Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”* - risulta vincolante sia per l'amministrazione interpellata che per l'autorità giudiziaria adita ex art. 116 c.p.a.

Quanto al carattere vincolante dei riferimenti normativi posti a base della richiesta di accesso, ai fini della valutazione circa la fondatezza della pretesa ostensiva, si è recentemente espressa l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato,

secondo cui: *“Al riguardo, deve ritenersi che, in presenza di una istanza di accesso ai documenti espressamente motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale della l. n. 241 del 1990, o ai suoi elementi sostanziali, la pubblica amministrazione, una volta accertata la carenza del necessario presupposto legittimante della titolarità di un interesse differenziato in capo al richiedente, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. b), della l. n. 241 del 1990, non può esaminare la richiesta di accesso civico generalizzato, a meno che non sia accertato che l'interessato abbia inteso richiedere, al di là del mero riferimento alla l. n. 241 del 1990, anche l'accesso civico generalizzato e non abbia inteso limitare il proprio interesse ostensivo al solo accesso documentale, uti singulus.*

Diversamente, infatti, la pubblica amministrazione si pronuncerebbe, con una sorta di diniego difensivo "in prevenzione", su una istanza, quella di accesso civico generalizzato, mai proposta, nemmeno in forma, per così dire, implicita e/o congiunta o, comunque, ancipite dall'interessato, che si è limitato a richiedere l'accesso ai sensi della l. n. 241 del 1990.

Ne discende che al giudice amministrativo, in sede di esame del ricorso avverso il diniego di una istanza di accesso motivata con riferimento alla disciplina ordinaria, di cui alla l. n. 241 del 1990 o ai suoi presupposti sostanziali, è precluso di accertare la sussistenza del diritto del richiedente secondo i più ampi parametri di legittimazione attiva stabiliti dalla disciplina dell'accesso civico generalizzato, stante l'impossibilità di convertire, in sede di ricorso giurisdizionale, il titolo dell'accesso eventualmente rappresentato all'amministrazione sotto l'uno o l'altro profilo.

Deve trovare in questo senso conferma l'orientamento, già espresso da questo Consiglio di Stato, secondo cui è preclusa la possibilità di immutare, anche in corso di causa, il titolo della formalizzata actio ad exhibendum, pena la violazione del divieto di mutatio libelli e di introduzione di ius novorum (cfr. Cons. St., sez. IV, 28 marzo 2017, n. 1406; Cons. St., sez. V, 20 marzo 2019, n. 1817; Cons. St., sez. V, 2 agosto 2019, n. 5503).

In altri termini, electa una via in sede procedimentale, alla parte è preclusa la conversione dell'istanza da un modello all'altro, che non può essere né imposta alla pubblica amministrazione né ammessa - ancorché su impulso del privato - in sede di riesame o di ricorso

giurisdizionale, ferma restando però, come si è già rilevato, la possibilità di strutturare in termini alternativi, cumulativi o condizionati la pretesa ostensiva in sede procedimentale.

Nemmeno ad opera o a favore del privato può realizzarsi, insomma, quell'inversione tra procedimento e processo che si verifica quando nel processo vengono introdotte pretese o ragioni mai prima esposte, come era doveroso, in sede procedimentale.

Se è vero che il rapporto tra le diverse forme di accesso, generali e anche speciali, deve essere letto secondo un criterio di integrazione e non secondo una logica di irriducibile separazione, per la miglior soddisfazione dell'interesse conoscitivo, è d'altro lato innegabile che questo interesse conoscitivo nella sua integralità e multiformità deve essere stato fatto valere e rappresentato, anzitutto, in sede procedimentale dal diretto interessato e valutato dalla pubblica amministrazione nell'esercizio del suo potere, non potendo il giudice pronunciarsi su un potere non ancora esercitato, stante il divieto dell'art. 34, comma 2, c.p.a., per non essere stato nemmeno sollecitato dall'istante?" (così Consiglio di Stato ad. plen., 02/04/2020, n. 10).

13. Chiarito quanto sopra in punto di identificazione della normativa applicabile nel caso in esame – coincidente, esclusivamente, con quella di cui agli artt. 22 e ss. L. n. 241/90 - ritiene il Collegio che la domanda di accesso, tento conto dei termini in cui è stata formulata, sia priva di fondamento e ciò avuto riguardo sia alla posizione legittimante del richiedente che all'oggetto dell'istanza ostensiva.

13.1 Ed invero, il diritto “*di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi*” è esercitabile soltanto dai cd. “*interessati*”, ossia non già dal *quisque de populo* bensì, esclusivamente, da chi vanti un “*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*”, reso palese dalla motivazione che, necessariamente, deve corredare l'istanza ostensiva (così art. 22 e 25 comma 2 L. n. 241/90).

Sul punto, l'Adunanza plenaria ha chiarito che essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata non è una condizione sufficiente perché l'interesse rivendicato possa considerarsi “*diretto, concreto e attuale*”, poiché è anche necessario

che la documentazione cui si chiede di accedere sia ricollegabile a quella specifica posizione sostanziale, impedendone ovvero ostacolandone il soddisfacimento (così Cons. St., Ad. plen., 24 aprile 2012, n. 7).

Diversamente, infatti, l'accesso documentale assolverebbe ad una finalità, espressamente vietata dalla legge, perché preordinata ad un non consentito controllo generalizzato sull'attività, pubblicitica o privatistica, delle pubbliche amministrazioni (art. 24, comma 4, della l. n. 241 del 1990).

Si legittimerebbe, in altri termini, una sorta di superlegittimazione di stampo popolare a conoscere gli atti dell'amministrazione, laddove egli non possa vantare un interesse corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al cui accesso aspira (art. 22, comma 1, lett. b), della l. n. 241 del 1990).

Se, dunque, l'accesso documentale soddisfa, per come chiarito dalla Sezione consultiva del Consiglio di Stato nel parere n. 515 del 24 febbraio 2016, un bisogno di conoscenza (c.d. need to know) strumentale alla difesa di una situazione giuridica, che peraltro non necessariamente deve sfociare in un esito contenzioso (essendo la situazione legittimante all'accesso autonoma e distinta da quella legittimante all'impugnativa giudiziale e dall'esito stesso di questa impugnativa: v. Cons. St., sez. V, 27 giugno 2018, n. 3956, già citata), questa situazione giuridica deve necessariamente precedere e, per di più, motivare l'accesso stesso.

In altri e diversi termini, la posizione sostanziale legittimante l'istanza ex art. 22 e ss. l. n. 241/90, in quanto correlata al documento oggetto di richiesta ostensiva, costituisce la causa ed il presupposto dell'accesso documentale e non la sua conseguenza e la sua esistenza non può, dunque, essere costruita sulle risultanze, eventuali, dell'accesso medesimo.

14. Orbene, nel caso di specie, l'istanza ostensiva presentata il 30 giugno 2020, e acquisita al n. prot. 4876, è stata motivata facendo esclusivo riferimento alla

posizione del ricorrente quale titolare del diritto di proprietà di un bene immobile, ad uso abitativo, che, in quanto limitrofo agli stabilimenti produttivi delle società controinteressate, metterebbe in gioco – senza specificare sotto quale profilo ed in che ordine di grandezza - tanto la salute del ricorrente e della sua famiglia quanto l'interesse di quest'ultimo ad un corretto utilizzo, dal punto di vista urbanistico-edilizio-ambientale, di quella porzione di territorio comunale ove risultano localizzati gli impianti produttivi delle società controinteressate.

Siffatta posizione sostanziale di “proprietario” di un immobile limitrofo agli stabilimenti in parola non è idonea, *rebus sic stantibus*, a legittimare l'accesso in quanto l'istanza difetta dell'allegazione di ulteriori e più precise circostanze di fatto che consentano di ricollegarla, in termini di cd. strumentalità necessaria, a documenti amministrativi che l'espongano a pericolo, ovvero ne impediscano ovvero ne ostacolino il soddisfacimento.

14.1 Il ricorrente ha, infatti, motivato la richiesta facendo riferimento, *sic et simpliciter*, alla “*prossimità geografica*” della sua abitazione, asseritamente idonea a determinare “*un effettivo, concreto e attuale radicamento territoriale, in ragione del quale si configura interesse specifico del medesimo ad avvalersi*”, a vantaggio della propria salute nonché dell'assetto urbanistico-edilizio-ambientale del contermine territorio comunale, “*degli strumenti di tutela giudiziale e stragiudiziale pertinenti in riferimento agli atti e provvedimenti in ragione dei quali la realizzazione e l'esercizio degli insediamenti produttivi di cui innanzi sono risultati assentiti*”.

La *vicinitas* è stata, dunque, dedotta come asserita posizione legittimante senza tuttavia chiarire in che termini siffatta posizione possa essere vulnerata, ovvero anche soltanto esposta a pericolo, dalla documentazione amministrativa a cui ha chiesto di accedere, traducendosi la sua richiesta in una pretesa di inammissibile controllo generalizzato dell'*agere* pubblico avuto riguardo alle attività produttive in contestazione.

L'istanza ostensiva è, dunque, priva dell'allegazione di puntuali circostanze di fatto da cui desumere l'esistenza di un cd. rapporto di necessaria strumentalità tra la posizione di "proprietario" dell'immobile viciniore e la documentazione di cui si chiede l'ostensione (cfr. Consiglio di Stato sez. V, 21/05/2020, n. 3212)

L'assenza di un interesse diretto, concreto e, soprattutto, attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata ed immediatamente ricollegata ai documenti oggetto della richiesta ostensiva risulta ancor più evidente se solo si consideri che, per come allegato dalla controinteressata Ceramica Globo s.p.a. e non contestato dal ricorrente, l'unità abitativa di quest'ultimo è stata costruita negli anni ottanta (1984) mentre la localizzazione degli impianti produttivi "antagonisti" è ancor più risalente nel tempo, essendo radicata sul territorio da oltre quarant'anni.

Quale sia, a distanza di 36 anni dall'edificazione dell'immobile di proprietà del ricorrente, l'interesse immediato, diretto e, soprattutto, "attuale" alla presa visione ed estrazione di copia di documenti incidenti sulla posizione dell'istante non è dato evincersi dalla richiesta di accesso da quest'ultimo formulata.

Quanto fin qui esposto disvela la natura meramente esplorativa della richiesta ostensiva del ricorrente il quale ha, peraltro, taciuto all'amministrazione - ed al Collegio - la sua contestuale ed incontestata veste di Amministratore Delegato ed azionista di minoranza della "*Ceramica Cielo spa*". Trattasi di una società che, operando nello stesso settore delle odierne controinteressate, potrebbe essere effettivamente animata da un interesse anticoncorrenziale, immeritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico, volto a carpire notizie ed informazioni in ordine all'assetto organizzativo ed alla localizzazione dell'attività di queste ultime sul territorio.

Le superiori considerazioni trovano conferma in quel consolidato orientamento della giurisprudenza, anche di questo Tribunale, secondo cui, in materia di accesso "*il concetto di interesse giuridicamente tutelato, sebbene più ampio di quello di*

interesse all'impugnazione, non è tale da consentire a chiunque l'accesso agli atti amministrativi; il diritto di accesso ai documenti non si atteggia, infatti, in sé, come una sorta di azione popolare diretta a consentire un controllo generalizzato sull'Amministrazione, giacché, da un lato, l'interesse che legittima ciascun soggetto all'istanza, da accertare caso per caso, deve essere personale e concreto e ricollegabile al soggetto stesso da uno specifico nesso, dall'altro, la documentazione richiesta deve essere direttamente riferibile a tale interesse oltre che individuata o ben individuabile” (così T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 22/07/2020, n. 8580; cfr. anche Cons. St., sez. V, 11 giugno 2012, n. 3398).

15. La richiesta ostensiva avanzata dal ricorrente è, inoltre, priva di fondamento anche in considerazione, per come correttamente dedotto dalla p.a., dell'estrema genericità dell'indicazione degli atti e documenti amministrativi a cui questi ha chiesto di avere accesso.

Ciò tanto più se si considera la mole, in termini qualitativi e quantitativi, dell'attività provvedimentale posta in essere dal Comune di Castel Sant'Elia a far data dalla localizzazione dell'attività produttiva delle società controinteressate, risalente ad oltre quarant'anni or sono.

Sul punto, la giurisprudenza è concorde nel ritenere che se, in linea di principio, non può pretendersi che l'istante in sede di accesso agli atti indichi specifici dati (quali il numero di protocollo e la data di formazione di un atto) non in suo possesso, è tuttavia necessario che siano fornite all'amministrazione - specie a fronte, come nel caso in esame, di una attività provvedimentale assai risalente nel tempo - indicazioni precise e circostanziate che consentano di individuare, con certezza, gli atti richiesti a prescindere dal compimento di defaticanti attività di ricerca ed elaborazione degli stessi.

Ciò proprio allo scopo di *“di coniugare il diritto alla trasparenza con l'esigenza di non pregiudicare, attraverso un improprio esercizio del diritto di accesso, il buon andamento dell'Amministrazione, riversando sulla stessa l'onere di reperire documentazione inerente un determinato segmento di attività.*

Richieste generiche, infatti, sottoporrebbero l'Amministrazione a ricerche incompatibili sia con la funzionalità dei plessi, sia con l'economicità e la tempestività dell'azione amministrativa.

In altri termini, a prescindere dalla specifica indicazione della data e del numero di protocollo attribuito agli atti richiesti, non v'è dubbio come l'accesso non possa costringere l'Amministrazione ad attività di ricerca ed elaborazione dati, di guisa che la relativa istanza non può essere generica, eccessivamente estesa o riferita ad atti non specificamente individuati” (così Consiglio di Stato sez. IV, 12/01/2016, n. 68; cfr. anche T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 10/03/2020, n. 3100).

16. Ritiene, quindi, il Collegio che, nel caso in esame, la domanda ostensiva del ricorrente non meriti accoglimento in ragione della genericità dell'istanza sia sotto il profilo dell'interesse all'ostensione che sia sotto il profilo dei documenti richiesti, attecchendosi l'indeterminatezza della domanda in un sostanziale controllo generalizzato sull'attività amministrativa.

17. In conclusione, il ricorso, per come integrato da motivi aggiunti, è infondato e, come tale, deve essere rigettato.

18. Le spese, avuto riguardo alla posizione delle società controinteressate, seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo. Non vi è luogo a liquidazione nei confronti del Comune di Castel Sant'Elia che si è avvalso della difesa personale ex art. 23 c.p.a.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto ed integrato con motivi aggiunti, lo rigetta.

Condanna il ricorrente al pagamento, in favore della Ceramica Globo s.p.a., e della Recuperi Materie Prime s.r.l., della somma di € 2.000,00 ciascuno, oltre rimborso forfettario, IVA e CPA come per legge. Nulla per le spese nei confronti del Comune di Castel Sant'Elia.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Silvia Coppari, Consigliere

Roberta Mazzulla, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Mazzulla

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO