

Accesso agli atti e tutela dell'interesse legittimo del conduttore commerciale

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 9-10-2025

Per costante giurisprudenza, si considera ammissibile la reiterazione di un'istanza di accesso già respinta in precedenza qualora la stessa si fondi su fatti o elementi nuovi, sopravvenuti o meno.

Per costante giurisprudenza, l'interesse all'accesso ai documenti deve essere considerato in astratto, non essendo possibili apprezzamenti in ordine alla fondatezza o ammissibilità della domanda giudiziale proponibile.

Opera in ogni caso il pacifico principio giurisprudenziale per cui l'eventuale opposizione dei controinteressati non vincola l'Amministrazione che deve concedere l'accesso quando si tratti di documenti che non ne sono sottratti dalla legge e non vi siano profili di riservatezza da tutelare.

Sempre per principio ampiamente condiviso, ai fini dell'esaminabilità dell'istanza di accesso agli atti l'interessato non è tenuto a precisare gli estremi precisi del documento richiesto (data del medesimo o numero di protocollo), essendo sufficiente che egli fornisca elementi idonei all'identificazione dello stesso.

Guida alla lettura

La sentenza del TAR Marche n. 721/2025 si inserisce nel consolidato orientamento giurisprudenziale che riconosce **l'ammissibilità dell'istanza di accesso anche in caso di reiterazione, purché sorretta da nuove e specifiche motivazioni**. Il caso verte sulla richiesta di un ex conduttore commerciale volta a ottenere copia della documentazione tecnica e amministrativa relativa agli effetti del sisma del 2016 su un immobile in cui egli esercitava attività economica. Il Collegio, accogliendo il ricorso, ha riconosciuto la sussistenza di un interesse concreto, attuale e giuridicamente rilevante alla conoscenza degli atti richiesti, in funzione della verifica di eventuali profili di illegittimità nella mancata adozione tempestiva dell'ordinanza di sgombero. L'amministrazione resistente è stata censurata per aver replicato un diniego immotivato, fondato su formule stereotipate e non calibrato sulla nuova prospettazione difensiva del richiedente. La decisione riafferma i principi di **effettività del diritto di accesso, funzione strumentale dell'istanza all'esercizio dei diritti soggettivi o interessi legittimi, e doverosità dell'azione amministrativa a fronte dell'invocazione di istanze conoscitive specificamente motivate**.

Con la pronuncia in esame, il TAR Marche torna a riaffermare il **ruolo centrale del diritto di accesso agli atti amministrativi quale strumento di garanzia della trasparenza, del buon andamento e della effettività della tutela giurisdizionale**. La decisione si colloca all'interno di un filone interpretativo consolidato che tende a **valorizzare l'istanza di accesso quale modalità di esercizio del diritto di difesa, laddove essa sia sorretta da un interesse giuridicamente tutelato, concreto e attuale, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241 del 1990**.

Il ricorrente, già conduttore di un locale ad uso commerciale danneggiato dagli eventi sismici del 2016, aveva inoltrato una richiesta di accesso per ottenere copia di documentazione tecnica e amministrativa connessa all'istruttoria effettuata dal Comune di Acquasanta Terme, incluse le schede AEDES, GE1 e GP1, nonché le ordinanze adottate in materia di sgombero e di concessione del contributo statale per il miglioramento sismico. L'interesse dichiarato a fondamento dell'istanza era duplice: da un lato, verificare la correttezza dell'*iter* amministrativo che ha portato all'adozione dell'ordinanza di sgombero solo nel 2022, a distanza di oltre sei anni dal sisma; dall'altro, comprendere se l'esclusione del locale in locazione dall'ambito di applicazione delle ordinanze emesse nel 2016/2017 avesse comportato una perdita ingiustificata del diritto ad accedere ai contributi pubblici per la delocalizzazione dell'attività commerciale.

Nonostante questa articolata motivazione, il Comune aveva opposto un nuovo diniego, fondato sulla ripetizione – priva di qualsiasi ulteriore istruttoria – delle motivazioni già adottate nel precedente rigetto del 31 ottobre 2024. In tale sede, infatti, l'amministrazione si era limitata ad affermare che l'interesse dell'istante appariva astratto e privo di attualità, senza tuttavia confrontarsi con la nuova prospettiva giuridica ed economica sviluppata nell'ulteriore istanza del dicembre successivo.

Il Tribunale, disattendendo l'impostazione difensiva – invero piuttosto apatica – dell'amministrazione, ha ribadito un principio chiave nella giurisprudenza amministrativa: **la reiterazione dell'istanza di accesso è legittima ogniqualvolta sia sostenuta da nuove motivazioni, ovvero da elementi fattuali e giuridici sopravvenuti o non precedentemente considerati**. In tal senso, l'identità formale della documentazione richiesta **non preclude il riesame dell'istanza, qualora sia mutata la finalità conoscitiva sottostante**. È proprio ciò che si è verificato nel caso di specie, dove il ricorrente ha prospettato una finalità specifica legata alla ricostruzione di un danno economico imputabile, almeno potenzialmente, a un comportamento omissivo dell'amministrazione, ovvero alla ritardata adozione dell'ordinanza di sgombero.

La sentenza valorizza, inoltre, la **funzione strumentale del diritto di accesso rispetto alla futura instaurazione di un eventuale contenzioso giudiziario**, richiamando l'ormai pacifico orientamento giurisprudenziale secondo cui l'amministrazione **non può sindacare la fondatezza dell'azione giurisdizionale che l'accesso mira a supportare, dovendosi limitare alla verifica della legittimità dell'interesse all'ostensione documentale, in astratto correlato a una situazione giuridicamente tutelata**.

Altro profilo di rilievo è quello attinente alla **motivazione del provvedimento di diniego**. Il

Collegio censura la scelta del Comune di riproporre una motivazione stereotipata e priva di riferimenti alle circostanze specifiche sopravvenute. Tale comportamento si pone in violazione dell'obbligo motivazionale imposto dall'art. 3 della legge n. 241/1990, che impone alla pubblica amministrazione di illustrare in maniera puntuale le ragioni ostative all'accoglimento della richiesta. In mancanza, il provvedimento è da ritenersi affetto da vizio di eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione e carenza di istruttoria.

Il Tribunale ha quindi riconosciuto la legittimità della posizione soggettiva del richiedente, fondata sull'effettivo legame con l'immobile danneggiato e sulla pregressa conduzione dell'attività commerciale. Né la mancata costituzione del Comune né le generiche opposizioni dei controinteressati hanno potuto incidere sull'esito del giudizio, essendo del tutto assente una concreta deduzione di ragioni di riservatezza tali da giustificare l'esclusione dell'accesso. Anche da questo punto di vista, la pronuncia si pone nel solco del consolidato principio secondo cui la tutela della riservatezza può operare solo in presenza di una puntuale individuazione dei dati sensibili o riservati da proteggere, non potendo risolversi in mere affermazioni di principio o in eccezioni generiche.

Infine, la decisione si distingue per la chiarezza con cui ribadisce che il diritto di accesso non può essere negato per il solo fatto che il richiedente non sia più in possesso dei locali, né per la pretesa tardività dell'istanza, trattandosi di elementi irrilevanti ai fini della legittimità della richiesta, valutata in funzione della posizione giuridica sottostante e del nesso con gli atti richiesti.

In conclusione, la sentenza n. 721/2025 del TAR Marche costituisce un'importante **riaffermazione dei principi fondamentali in materia di accesso ai documenti amministrativi, offrendo una chiara ricostruzione delle condizioni di ammissibilità delle istanze reiterate, della funzione strumentale del diritto di accesso alla tutela giurisdizionale e dei limiti all'opposizione del diniego da parte delle amministrazioni resistenti**. La decisione, pur intervenendo su un caso specifico legato alla gestione post-sisma, riveste valore generale per l'interpretazione coerente e garantista dell'articolato sistema di accesso previsto dalla legge n. 241/1990.

Pubblicato il 04/10/2025

N. 00721/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00135/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 135 del 2025, proposto da Massimo Marozzi, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Antonietta Cataldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Acquasanta Terme, non costituito in giudizio;

nei confronti

Condominio San Giovanni, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del diniego di accesso agli atti e l'accertamento del diritto del ricorrente all'accesso agli atti del Comune di Acquasanta Terme del 3 febbraio 2025.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2025 il dott. Giovanni Ruiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il 2 dicembre 2024 il ricorrente inviava al comune di Acquasanta Terme istanza di accesso agli atti con cui chiedeva copia di tutta la documentazione relativa all'istruttoria tecnica effettuata e conseguente alla scheda AEDES (Agibilità e Danno nell'Emergenza Sismica) n. 4464 del 10.9.2016, delle schede GE1 e GP1 conseguenti alla scheda AEDES, delle ordinanze emesse e di tutta l'istruttoria tecnica di competenza del Comune relativa alla concessione del contributo statale per la riparazione dei danni ed il miglioramento sismico. Chiedeva inoltre di accedere a documenti relativi all'occupazione del suolo pubblico antistante, il tutto relativamente a un immobile sito nel Comune di Acquasanta Terme in cui il ricorrente è stato

conduttore di un'attività commerciale.

La richiesta è motivata con la necessità di conoscere l'attività istruttoria svolta a seguito del deposito in Comune della scheda AEDES e l'attività istruttoria svolta per la concessione del contributo di miglioramento sismico e, quindi, di poter visionare ed estrarre copia della documentazione richiesta. L'interesse deriva dal fatto che il ricorrente era conduttore dell'immobile distinto al Fg. 59 p.lla 56, ove esercitava l'attività commerciale di forno. Se l'immobile fosse stato destinatario dell'ordinanza di sgombero già nel 2016/2017, come il resto dello stabile, il ricorrente, a suo dire, avrebbe potuto godere dei contributi che la normativa speciale ha riconosciuto alle attività commerciali per la dislocazione, invece di chiudere l'attività.

Con provvedimento prot. 2277 del 3 febbraio 2025, il Comune accoglieva parzialmente l'istanza facendo riferimento a una precedente istanza di accesso presentata dal ricorrente il 2 agosto 2024. In particolare, il Comune dava atto che detta istanza era stata accolta parzialmente con atto prot. 17015 del 31 ottobre 2024 e, vista l'ulteriore istanza del 2 dicembre 2024, a cui i controinteressati,

notiziati con nota n. 19318 del 10 dicembre 2024 non hanno fatto seguire alcuna comunicazione, comunicava che "l'istanza in oggetto era respinta per i documenti di cui ai punti 1) e 2) per gli

stessi motivi già espressi con nota 17015 del 31 ottobre 2024". L'istanza veniva invece accolta per le altre richieste (planimetrie e documenti relativi all'autorizzazione all'occupazione del suolo pubblico antistante).

In precedenza, con istanza 2 agosto 2024, il ricorrente aveva già chiesto copia della medesima documentazione. A seguito di formazione del silenzio rigetto e della notifica di un ricorso a questo Tribunale, con il citato provvedimento prot. 17015 del 31 ottobre 2020 il Comune aveva

comunicato il parziale accoglimento dell'istanza di accesso della pratica 198/24 prot. 12289,

fornendo le copie di parte della documentazione relativa all'occupazione di suolo pubblico, ritenendo per il resto l'assenza di un interesse concreto e attuale.

Esponde il ricorrente che, successivamente al primo rigetto, sono intervenute nuove circostanze relative all'esigenza di valutare se il ritardo con il quale era stata emessa l'ordinanza di sgombero del locale (n. 29 del 31 marzo 2022) dallo stesso condotto in locazione fosse legittimo e se avesse leso i propri diritti e determinato il danno derivante dalla cessazione dell'attività commerciale, quando ormai era decaduto dall'ottenere ogni contributo pubblico per la prosecuzione e la dislocazione dell'attività commerciale, con particolare riferimento all'esclusione del locale dalle ordinanze di sgombero adottate in occasione del sisma. Sostiene quindi che, a fronte delle nuove motivazioni, il Comune nel provvedimento di diniego impugnato non poteva richiamare la motivazione espressa nel precedente provvedimento ma avrebbe dovuto espressamente addurre una nuova motivazione.

Per quanto sopra, con il presente ricorso il ricorrente impugna il diniego con due motivi, deducendo con il primo la violazione degli art. 22 e 24 l.241/90, dell'art. 24 costituzione, eccesso di potere per illogicità, carenza di istruttoria, difetto assoluto di motivazione e illogicità manifesta. Parte ricorrente sostiene la presenza di tutti i presupposti per la concessione all'accesso, in ragione della situazione giuridica soggettiva documentata nell'istanza che integra l'interesse concreto attuale a conoscere la documentazione

Con il secondo motivo deduce il difetto di motivazione riguardo la scelta dell'amministrazione di limitarsi a confermare quanto statuito con precedente diniego.

L'Amministrazione non si è costituita, per cui questo Tribunale ha ritenuto di disporre l'acquisizione di una relazione sui fatti di causa data, che è stata depositata il 13 giugno 2025

Alla pubblica udienza del 10 luglio 2025, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1 Il ricorso è fondato e deve essere accolto.

1.1 In primo luogo, con riguardo alla reiterazione dell'istanza di accesso, per costante giurisprudenza, si considera ammissibile la reiterazione di un'istanza di accesso già respinta in precedenza qualora la stessa si fondi su fatti o elementi nuovi, sopravvenuti o meno (Cons. Stato, V, 15 settembre 2022, n. 7999, Tar Lazio Roma 7 marzo 2024 n. 4636). Nel caso specifico, parte ricorrente dichiara la presenza di nuovi elementi. La prima richiesta era motivata semplicemente con la posizione di conduttore di alcuni locali siti nell'immobile Fg. 59 p.la 56, oggetto della scheda AEDES (nei quali svolgeva la propria attività commerciale) e con il fatto che nell'immobile vi erano ancora i macchinari dell'attività di forno che dovevano essere asportati. Da ciò sarebbe derivata la necessità di tutelare i diritti del ricorrente, conseguenti alle esposte circostanze davanti all'autorità giudiziaria.

1.2 L'istanza oggetto del presente giudizio è invece motivata, per i documenti relativi alle lettere A) e B) con la necessità di indagare, se il ricorrente, qualora fosse stato destinatario dell'ordinanza di sgombero già nel 2016/2017, come il resto dello stabile, avrebbe potuto godere dei contributi che la normativa speciale ha riconosciuto alle attività commerciali per la dislocazione. Sostiene che in tale caso si sarebbe potuto spostare a svolgere l'attività commerciale altrove e non sarebbe stato costretto a chiudere e a cessare l'attività commerciale nel 2022, quando è stata emessa l'ordinanza di sgombero n. 29 del 31 marzo 2022.

1.3 La motivazione del precedente diniego, confermata il 3 febbraio 2025 con quello oggetto della presente impugnazione, si limita, ad avviso del Collegio, a una formula di stile "Ritenuto che, per i documenti richiesti ai punti 1) e 2), il Sig. Marozzi Massimo non abbia né un interesse concreto, in quanto l'esigenza di tutela rappresentata appare piuttosto astratta, né un interesse attuale, in quanto tali documenti non hanno riflessi attuali sull'eventuale posizione giuridica da tutelare. Considerato inoltre, che il Sig. Marozzi Massimo non abbia dimostrato quale sia l'interesse giuridicamente rilevante nei confronti degli atti richiesti ai punti 1) e 2)".

1.4 Tale motivazione si rivela inadeguata con riguardo perlomeno alla seconda richiesta del 2 dicembre 2024, oggetto del presente ricorso, la quale delinea uno specifico interesse del ricorrente a conoscere degli atti che riguardano una determinata pratica amministrativa. Del resto, per costante giurisprudenza, l'interesse all'accesso ai documenti deve essere considerato in astratto, non essendo possibili apprezzamenti in ordine alla fondatezza o ammissibilità della domanda giudiziale proponibile (tra le tante Tar Marche 20 gennaio 2024 n. 66).

1.5 Non vi sono motivi, ad avviso del Collegio, per escludere la presenza di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (art. 22, comma 1, lett. b), l. n. 241 del 1990), in presenza di un non contestato collegamento del ricorrente con l'immobile interessato.

1.6 Peraltro, la documentazione richiesta non appare presentare particolari profili di riservatezza, che comunque potranno essere eventualmente oggetto di oscuramento da parte del Comune. Del resto, profili specifici relativi alla riservatezza non sono stati opposti neanche dal condominio controinteressato e dai singoli condomini i quali, a differenza della prima istanza non si sono espressi su quella del 2 dicembre 2024, come riportato dal Comune stesso nel diniego impugnato. Anche a volere considerare le opposizioni dei controinteressati di cui alla precedente istanza come richiamate nell'impugnato provvedimento di diniego, le stesse si limitano a indicare la presenza di profili di riservatezza in maniera del tutto generica, (relativamente alla protezione di dati personali, agli interessi economici e alla corrispondenza), indicando altresì come il ricorrente non fosse più in possesso dei locali vista anche la risoluzione per inadempimento del contratto di locazione e la tardività dell'istanza. Opera in ogni caso il pacifico principio giurisprudenziale per cui l'eventuale opposizione dei controinteressati non vincola l'Amministrazione che deve concedere l'accesso quando si tratti di documenti che non ne sono sottratti dalla legge e non vi siano profili di riservatezza da tutelare (Tar Trentino Alto Adige Trento 13 luglio 2023 n. 125).

1.7 Ancora, i documenti risultano indicati con sufficiente precisione, facendo riferimento alle schede AEDES e all'istruttoria relativi a specifiche pratiche. Sempre per principio ampiamente condiviso, ai fini dell'esaminabilità dell'istanza di accesso agli atti l'interessato non è tenuto a precisare gli estremi precisi del documento richiesto (data del medesimo o numero di protocollo), essendo sufficiente che egli fornisca elementi idonei all'identificazione dello stesso (Tar Campania Napoli 4 dicembre 2023 n. 6656)

2 Va quindi ritenuta, per quanto sopra, la presenza dei presupposti per concedere al ricorrente all'accesso ai documenti richiesti.

3 Il ricorso deve quindi essere accolto e, conseguentemente, accertato il diritto di accesso del ricorrente e l'illegittimità del parziale diniego della resistente, per cui deve essere ordinata l'esibizione dei documenti richiesti ai punti a) e b) dell'istanza di accesso del 2 dicembre 2024, entro trenta giorni dalla comunicazione ovvero dalla notifica, se antecedente, della presente sentenza.

3.1 Le spese di lite seguono la soccombenza e sono determinate in dispositivo nei confronti

del Comune di Acquasanta Terme.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto lo accoglie e, per l'effetto, ordina al Comune di Acquasanta Terme di consentire alla parte ricorrente di accedere alla documentazione richiesta e di estrarne copia nei termini di cui in motivazione.

Condanna il Comune resistente a rifondere alla parte ricorrente le spese di lite nella misura di € 1.500 (millecinquecento), oltre alle spese generali nella misura del 15%, nonché IVA e CPA.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Renata Emma Ianigro, Presidente

Giovanni Ruiu, Consigliere, Estensore

Simona De Mattia, Consigliere