

Reiterazione dell'istanza di accesso e provvedimento meramente confermativo

di Giulia Antignano

Data di pubblicazione: 5-5-2026

La reiterazione di un'istanza ostensiva è ammissibile non solo nel caso in cui sussistano fatti sopravvenuti o non prospettati nell'istanza originaria, ma anche dinnanzi ad una riqualificazione della posizione giuridica vantata dall'istante, al ricorrere di tale evenienza i provvedimenti negativi adottati dal soggetto pubblico, lungi dall'essere l'uno la conferma dell'altro, si caratterizzano per una reciproca autonomia.

Guida alla lettura

In presenza di una prima istanza che si presenta essenzialmente quale accesso civico, e solo in parte come accesso documentale, a cui fa seguito una seconda istanza riformulata quale accesso interamente documentale (puntualmente motivato ai sensi dell'art. 22 L. 241/1990), occorre operare un distinguo. Il diniego opposto alla prima istanza, in ragione della sua manifesta genericità e della mancata dimostrazione di un nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e l'interesse legittimante l'accesso, risulta legittimo. Diversamente, il diniego opposto alla seconda istanza non risulta giustificato da esigenze di tutela della riservatezza e, soprattutto, non si configura quale mera conferma del primo provvedimento.

Più precisamente, nella seconda istanza non viene più prospettata una generica *vicinitas* del privato rispetto agli atti di cui si chiede l'accesso, bensì si evidenzia la sussistenza di uno specifico interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso agli atti della procedura, con annessa enucleazione di un pregiudizio. Ne consegue che **quella proposta successivamente si configura come una nuova istanza, fondata su una diversa posizione giuridica, che implica un dovere in capo all'Amministrazione di fornire una risposta puntuale, non potendosi limitare ad un generico rinvio al precedente diniego.** Per l'effetto, **il secondo provvedimento, lungi dall'atteggiarsi ad atto meramente confermativo del primo, assume il carattere di nuovo esercizio del potere amministrativo dotato di autonoma capacità lesiva per l'istante, da cui ne deriva la sua impugnabilità svincolata dagli atti adottati in precedenza.**

Publicato il 30/04/2026

N. 03383/2026REG.PROV.COLL.

N. 00264/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 264 del 2026, proposto da Luigi Masconale, rappresentato e difeso dall'avvocato Michele Massella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Monteforte D'Alpone, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Vicenzoni, con domicilio eletto presso il suo studio in Verona, via Mercuzio n. 1;
Impresa Individuale Bar Da Gigi di Zoppi Andrea, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta) n. 02305/2025, resa tra le parti, del provvedimento prot. 9670 del 31.07.2025 del Comune di Monteforte d'Alpone sottoscritto dal Segretario Comunale Dott. Riccardo Cabazzi, avente ad oggetto il diniego dell'istanza di accesso agli atti del 22.07.2025 presentata dal sig. Luigi Masconale, unitamente ad ogni altro atto preordinato, consequenziale, anche non conosciuto, riservati motivi aggiunti e conseguentemente per l'accertamento del diritto del ricorrente a prendere visione ed estrarre copia di tutti gli atti e documenti oggetto dell'istanza di accesso agli atti del 22.07.2025, con conseguente ordine al Comune intimato di esibizione della richiesta documentazione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Monteforte D'Alpone;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2026 il Pres.. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Michele Massella. Si dà atto che l'avvocato Francesco Vicenzoni ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 11 maggio 2025, l'odierno appellante presentava una prima istanza di accesso agli atti della procedura a valle della quale il Comune di Monteforte d'Alpone (VR) aveva rilasciato la concessione di plateatico in favore dell'esercizio pubblico "Bar da Gigi", confinante con l'immobile a uso commerciale sito in Via Dante n. 10 del medesimo comune, di cui il Sig. Masconale risultava essere il proprietario. A tale prima istanza faceva seguito un diniego, comunicato il 25 giugno 2025 a valle della formazione del silenzio-rigetto, motivato in ragione dell'inidoneità della mera *vicinitas* vantata dall'istante a fondare la richiesta di accesso agli atti dell'intera procedura concessoria.

2. Il 22 luglio 2025 l'odierno appellante presentava al Comune una nuova istanza di accesso agli atti, motivando in ordine all'esistenza dell'interesse diretto, concreto e attuale connesso al pregiudizio derivante dalla svalutazione del proprio immobile a seguito della realizzazione del plateatico, anche con riferimento alla minore appetibilità a fini locatizi. A tale istanza veniva e opposto un ulteriore diniego, motivato sulla considerazione per cui essere titolare di una situazione giuridicamente tutelata non è condizione sufficiente affinché l'interesse rivendicato possa considerarsi diretto, concreto e attuale, essendo, al contrario, necessario che la documentazione cui si chiede di accedere sia collegata ad una posizione sostanziale il cui soddisfacimento sia in concreto ostacolato dall'attività amministrativa di cui si vogliono conoscere i documenti.

2.1 In particolare, con la suddetta iniziativa amministrativa, il ricorrente mirava ad ottenere le copie della domanda, della concessione, degli elaborati tecnici e della documentazione del fascicolo, per verificare la conformità del plateatico alle norme regolamentari, deducendo a fondamento della propria pretesa vari pregiudizi arrecati da tale concessione alla propria attività commerciale, tra i quali la riduzione dell'accesso dei clienti al proprio esercizio commerciale, l'aumento del livello di rumorosità del Bar vicino e una diminuzione del numero di parcheggi disponibili per i propri clienti.

3. Con la sentenza appellata il Primo Giudice ha ritenuto il ricorso inammissibile, in quanto avente ad oggetto un atto confermativo di un pregresso diniego divenuto inoppugnabile (silenzio rigetto e successivo atto negativo espresso). .

4. La sentenza di rigetto n. 2305, pubblicata in data 04.12.25, viene appellata in ragione dell'autonomia funzionale e della distinta potenzialità lesiva dell'atto gravato rispetto alle precedenti determinazioni amministrative.

DIRITTO

1. Ad avviso del giudice di prime cure, la nota impugnata - atteggiandosi ad atto meramente ricognitivo del precedente diniego e, quindi, ad atto meramente conformativo- non innesca un nuovo procedimento implicante un autonomo esercizio della potestà amministrativa, in quanto non introduce alcun elemento di novità né a livello istruttorio né sul piano motivazionale. Ne deriva che si tratta di atto che ribadisce, senza alcuna attitudine autonomamente pregiudizievole, quanto già comunicato al ricorrente in precedenza e non è, quindi, idoneo a riaprire i termini per l'impugnazione. Nella sentenza di primo grado si osserva, a corredo di siffatta traiettoria argomentativa, che l'eventuale annullamento della nota non consentirebbe al ricorrente di ottenere l'ostensione richiesta, poiché gli atti presupposti sono ormai divenuti definitivi e inoppugnabili. - Di qui il precipitato della carenza originaria di interesse legittimante il ricorso.

2. In senso opposto, l'appellante con il primo motivo di appello, evidenzia la diversità delle istanze prospettate e, conseguentemente, l'autonomia dei provvedimenti negativi adottati dal soggetto pubblico. La sentenza impugnata risulta così viziata per non aver tenuto in considerazione che la prima istanza andava qualificata – almeno in parte – come un accesso civico, e solo per la prospettazione della qualità di proprietario dell'immobile limitrofo, come accesso documentale, ancorché generico. Diversamente, la seconda istanza, pur avendo a oggetto i medesimi documenti richiesti nella prima, è stata riformulata quale un nuovo accesso esclusivamente documentale ai sensi dell'art. 22 della Legge n. 241 del 1990, non più generico bensì puntualmente motivato, avendo il privato istante dato conto puntualmente del tipo di pregiudizio subito e del relativo substrato causale. Ne consegue che, trattandosi di due istanze autonome, i dinieghi susseguiti non possono essere avvinti da un nesso di interconnessione tale da ridurre il secondo provvedimento ad una mera conferma del primo.

2.1 A tal proposito, parte ricorrente richiama la giurisprudenza che ritiene che la reiterazione di un'istanza ostensiva è ammissibile non solo nel caso in cui sussistano fatti sopravvenuti o non prospettati nell'istanza originaria, ma anche dinnanzi ad una riqualificazione della posizione giuridica vantata dall'istante (Cons. Stato, ad. plen. n. 6 del 2006; Cons. Stato, sez. III, sentenza 20 gennaio 2025, n. 372). Più nel dettaglio, si richiama l'orientamento secondo cui *“il cittadino può reiterare l'istanza di accesso e pretendere riscontro alla stessa in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno, non rappresentati nell'originaria istanza o anche a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante, cioè della posizione legittimante all'accesso; e, in tal caso, l'originario diniego, da intendere sempre rebus sic stantibus, ancorché non ritualmente impugnato, non spiegherà alcun rilievo nella successiva vicenda procedimentale e processuale. Qualora, invece, non ricorrano tali elementi di novità e il cittadino si limiti a reiterare l'originaria istanza precedentemente respinta o, al più, a illustrare ulteriormente le sue ragioni, l'amministrazione ben potrà limitarsi a ribadire la propria*

precedente determinazione negativa, con una determinazione che, a meno che questa non proceda autonomamente a una nuova valutazione della situazione, assume carattere meramente confermativo del precedente diniego e non è perciò autonomamente impugnabile (T.A.R. Sicilia Catania, Sez. V, 17/01/2025, n. 165).

3. L'appello è fondato.

3.1. Nel caso di specie, l'istanza di accesso agli atti del 10 aprile 2025 risultava motivata sulla base della sola proprietà di un immobile situato nella medesima strada (accesso documentale generico) e della qualità di cittadino del Comune destinatario della richiesta (accesso civico). Il diniego, maturato a valle del precedente silenzio rigetto, è stato opposto in ragione della manifesta genericità della stessa e della mancanza di un effettivo nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e l'interesse legittimante l'accesso.

Con l'istanza presentata il 22 luglio 2025, accantonata la prospettiva dell'istanza a supporto di un interesse civico e sopperendo alle genericità dell'originario accesso documentale e ancorato a un' indistinta *vicinitas*, viene prospettato, in modo motivato e argomentato, uno specifico interesse diretto, concreto ed attuale all'accesso agli atti della procedura con cui si è predisposta la concessione a favore dell'esercizio confinante, con l'enucleazione di un pregiudizio dato dalla svalutazione dell'immobile anche con riferimento all'appetibilità ai fini locatizi dello stesso. Da ciò consegue che, diversamente da quanto ritenuto dal giudice di prime cure, trattasi di un'istanza nuova, implicante un puntuale dovere di risposta, e che, per l'effetto, il diniego impugnato in primo grado, lungi dall'atteggiarsi ad atto meramente confermativo (del silenzio diniego e del successivo atto espresso negativo), assume il carattere di provvedimento autonomo integrante nuovo esercizio del potere amministrativo a fronte della diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante sotteso alla nuova richiesta di accesso.

In definitiva, l'istanza motivata proposta successivamente sostituisce quella iniziale, imponendo all'amministrazione una nuova determinazione amministrativa, autonomamente impugnabile in quanto foriera di nuovi effetti pregiudizievoli.

3-2. Nel merito, invero, l'*actio ad exhibendum* è meritevole di positiva valutazione in quanto non sono state dedotte ragioni di riservatezza idonee a giustificare una compressione della posizione giuridica di cui è titolare il privato istante e che lo legittima ad accedere a documentazione relativa a atti che incidono sulla sua sfera giuridica in modo diretto e immediato sulla sua sfera giuridica, anche nella prospettiva difensiva. In ogni caso, le prospettazioni dedotte dal ricorrente sono idonee a evidenziare, con la necessaria precisione e specificità, la strumentalità della conoscenza al soddisfacimento delle esigenze difensive scolpite dall'articolo 24, comma 7, della legge, n. 241/1990.

Sussiste, infatti, la *vicinitas* giuridica del bene della vita di cui è titolare agli effetti del provvedimento concessorio e, quindi, al contenuto dei documenti della relativa procedura, corroborata dalla prospettazione specifica del pregiudizio subito a causa della concessione. Sul punto, condivisibile giurisprudenza ritiene che *"il diritto di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli articoli 22 e ss. della Legge n. 241 del 1990 può essere esercitato*

da un soggetto titolare di un'attività commerciale concorrente situata nelle vicinanze dell'attività oggetto dei documenti richiesti, qualora vi sia un interesse concreto e attuale alla verifica della legittimità delle autorizzazioni rilasciate” (Cons. Stato, Sez. V, Sentenza, 17/05/2023, n. 4927).

4.. In conclusione, il ricorso va accolto. Va, per l'effetto, riconosciuto il diritto dell'appellante all'accesso al provvedimento con cui è stata rilasciata la concessione, congiuntamente agli atti del relativo procedimento.

Sussistono, tuttavia, in relazione alla complessità delle questioni trattate, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese del giudizio

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi in motivazione specificati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente, Estensore

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere