

Publicato il 09/06/2022

**N. 00838/2022 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01105/2021 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 la Puglia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1105 del 2021, proposto da -OMISSIS-, in proprio e quale legale rappresentante di -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'Avvocato Giuseppe Polignano, con domicilio digitale come da P.E.C. da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Putignano, via Tripoli, n. 76;

***contro***

Comune di Terlizzi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

***nei confronti***

-OMISSIS-, -OMISSIS-, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

-OMISSIS-, -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

***per***

- l'accesso *ex art.* 116 c.p.a. ai documenti richiesti con le istanze di accesso del 27 agosto 2021, inviata a mezzo p.e.c. il 28 agosto 2021, in relazione agli immobili in Terlizzi, Via Vecchia Sovereto, in zona lottizzazione "C6",

conosciuti come “*La Casa di Peppe*” (cfr., segnatamente, allegato n. 3 al deposito in giudizio del 29 ottobre 2021), e del 15 settembre 2021, inviata a mezzo p.e.c. in pari data, relativi ai medesimi immobili della “*Casa di Peppe*” (cfr., segnatamente, allegato n. 4 al deposito in giudizio del 29 ottobre 2021);

- e, occorrendo, per l’annullamento dell’implicito rigetto *ex art. 5*, commi 6 e 7 del decreto legislativo n. 33/2013 e, in ogni caso, dell’implicito rigetto *ex art. 25*, comma 4 della legge n. 241/1990, con cui il Comune di Terlizzi ha disatteso l’accesso agli atti e documenti amministrativi di cui alle suddette istanze;

- nonché per l’accertamento del diritto dei ricorrenti all’accesso entro trenta giorni, mediante esame ed estrazione di copia, agli atti e documenti di cui alle predette istanze, con corrispondente condanna del Comune di Terlizzi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2022 la dott.ssa Maria Luisa Rotondano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. - Parte ricorrente, che gestisce a Molfetta alcune strutture per anziani (R.S.S.A., Casa Alloggio), nonché una R.S.A. ed esercita a Molfetta servizi socio-sanitari ed educativi domiciliari e residenziali e servizi di assistenza sociale anche residenziale (cfr. le visure della C.C.I.A.A. allegate alle istanze di accesso di cui in seguito), espone di aver presentato, ai sensi dell’art. 22 della legge n. 241/1990, nonché dell’art. 5, comma 2 del decreto legislativo n. 33/2013, le istanze, rivolte al Comune di Terlizzi, del 27 agosto 2021, inviata a mezzo p.e.c. il 28 agosto 2021, e del 15 settembre 2021 (“*In riferimento e in ampliamento*” rispetto all’istanza del 27 agosto

2021), inviata a mezzo p.e.c. in pari data, di cui in epigrafe, aventi a oggetto l'accesso, con riferimento agli immobili in questione, ai titoli edilizi (permesso di costruire n. -OMISSIS-, ogni titolo edilizio successivo al permesso di costruire n. -OMISSIS-, con istanze, segnalazioni, tavole e relazioni approvate, integrazioni del segnalante e comunicazioni degli uffici comunali, permesso di costruire in variante del 10-11 luglio 2019, ogni segnalazione certificata di inizio attività posteriore al permesso di costruire in variante del 10- 11 luglio 2019, nonché ogni documento delle relative rispettive pratiche edilizie) e a ogni deliberazione di Consiglio comunale e Giunta comunale in forma integrale con i relativi allegati, nonché a ogni istanza di struttura sanitaria, sociosanitaria, socioassistenziale, inoltrata all'Ufficio Servizi Sociali per il compendio immobiliare *de quo*, dalla sua edificazione a data corrente, con i documenti allegati e relativo provvedimento autorizzativo (segnatamente, si vedano le istanze di accesso depositate in giudizio il 29 ottobre 2021, allegati n. 3 e n. 4, cui integralmente si rinvia).

Parte ricorrente, non avendo il Comune di Terlizzi riscontrato le menzionate istanze, ha chiesto:

- l'accesso *ex art. 116 c.p.a.* ai documenti richiesti con le predette istanze del 27 agosto 2021, inviata a mezzo p.e.c. il 28 agosto 2021, e del 15 settembre 2021, inviata a mezzo p.e.c. in pari data;
- e, occorrendo, l'annullamento dell'implicito rigetto *ex art. 5*, commi 6 e 7 del decreto legislativo n. 33/2013 e, in ogni caso, dell'implicito rigetto *ex art. 25*, comma 4 della legge n. 241/1990, con cui il Comune di Terlizzi ha disatteso l'accesso agli atti e documenti amministrativi di cui alle suddette istanze;
- nonché l'accertamento del diritto dei ricorrenti all'accesso entro trenta giorni, mediante esame ed estrazione di copia, agli atti e documenti di cui alle predette istanze, con corrispondente condanna del Comune di Terlizzi.

Ha depositato in giudizio, in particolare, la determinazione del Comune di Terlizzi n. -OMISSIS- del 15 settembre 2021, di autorizzazione alla Residenza Sociale Assistenziale per Anziani denominata “*La Casa di Peppe*” in Terlizzi.

Parte ricorrente ha successivamente svolto e ribadito le proprie difese.

All’udienza in camera di consiglio del 9 febbraio 2022, la causa è stata introitata per la decisione.

2. - Il ricorso deve essere accolto, nei sensi e termini di seguito precisati.

3. - In via preliminare, il Collegio rileva che *<<non può più dubitarsi della possibilità del concorso degli accessi (ex art. 22 L. 241/90 e ex art. 5 dlgs33/2013), avendo l’Adunanza Plenaria chiarito che anche nel caso in cui l’istanza fa riferimento “ai soli presupposti dell’accesso documentale non preclude alla pubblica amministrazione di esaminare l’istanza anche sotto il profilo dell’accesso civico generalizzato, laddove l’istanza contenga sostanzialmente tutti gli elementi utili a vagliarne l’accoglimento sotto il profilo “civico”, salvo che il privato abbia inteso espressamente far valere e limitare il proprio interesse ostensivo solo all’uno o all’altro aspetto. (Ad. Plen. 10/2020>>* (T.A.R. Puglia, Bari, Sezione Prima, 10 marzo 2021, n.-OMISSIS-).

4. - Tanto premesso, il Collegio ritiene che la spiegata domanda di accesso ex art. 116 Cod. Proc. Amm. non possa trovare fondamento nella disciplina dell’accesso civico generalizzato, *<<che non prevede - a differenza di quanto previsto dalla L. n. 241 del 1990 - la formazione del provvedimento tacito di rigetto, con ciò legittimando il privato, di fronte ad una situazione di inerzia provvedimentale ad esercitare esclusivamente l’azione ex art. 31 e 117 cod. proc. amm. (ex multis, T.A.R. Bari, sez. I, 12/02/2021, n.-OMISSIS-; T.A.R. Firenze, sez. II, 24/10/2019, n.-OMISSIS-).*

*Ciò tenuto conto della formulazione letterale dell’art. 116 cod. proc. amm. nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall’art. 52 comma 4 lett. c) del D.Lgs. n. 33 del 2013 e della specifica disciplina dell’art. 5 comma 7*

*del D.Lgs. n. 33 del 2013 che prevede l'attivazione del rimedio ex art. 116 cod. proc. amm solo con riferimento alla "decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza", senza prevedere espressamente una ipotesi di rigetto tacito>> (T.A.R. Puglia, Bari, Sezione Prima, 10 marzo 2021, n.-OMISSIS-).*

In definitiva, *"Nel caso di accesso civico generalizzato, l'interessato ha la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale secondo il rito dell'accesso di cui all'art. 116 c.p.a. solo avverso la decisione negativa espressa dell'Amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza"* (T.A.R. Lazio, Roma, Sezione Terza quater, 11 novembre 2021, n. -OMISSIS-).

5. - Il ricorso, invece, merita positivo scrutinio nella sussistenza dei presupposti legali dell'accesso ex artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990.

5.1 - Come noto, l'art. 22, comma 2, della legge n. 241/1990 prevede che *"l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza"*.

L'accesso è, dunque, espressione primaria del principio di trasparenza dell'attività della P.A. e della regola generale di correttezza nell'esercizio del potere di cui all'art. 97 della Costituzione, in virtù dei quali la funzione pubblica deve risultare pienamente conoscibile all'esterno, in modo che sia possibile verificare la compiuta legittimità del suo esercizio nella massima estensione possibile.

In definitiva, quindi, l'accessibilità di atti e documenti è la regola generale, potendo essere esclusa o limitata solo nei casi espressamente previsti dalla legge.

6. - Ciò posto, è stato in linea generale condivisibilmente osservato che, *“Come già affermato dalla giurisprudenza a proposito del diritto di accesso, riconosciuto alle imprese operanti in regime di concorrenza in un determinato mercato, in riferimento all’attività di vigilanza e controllo delle pubbliche autorità, da svolgersi nel rispetto delle esigenze di imparzialità e di buon andamento, <<l’accesso in tale direzione corrisponde alla finalità ordinamentale di tutelare non solo “l’interesse dell’impresa alla conoscenza di circostanze da portare all’esame del giudice eventualmente adito”, ma anche quello, pubblicistico, allo svolgimento di corrette ed imparziali attività sia di vigilanza e controllo sia, prima ancora, concessoria, [...] senza che tale confluenza tra interesse privato e sua rilevanza pubblicistica integri in alcun modo una indiscriminata forma di controllo generalizzato sull’operato della pubblica amministrazione>> (così Cons. Stato, VI, 7 dicembre 2009, n. 7671, che, a sua volta, richiama Cons. Stato, Ad. plen., n. 6 del 1999)”* (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 8 aprile 2021, n. -OMISSIS-7; si veda anche Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 2 ottobre 2019, n. 6603, con riferimento alla legittimazione e interesse ad agire rispetto al diritto di accesso alla documentazione in relazione alla posizione di operatore economico in concorrenza, attuale o potenziale).

7. - Orbene, nella fattispecie concreta in esame, la domanda di accesso è supportata da 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), della legge n. 241 del 1990): il Consorzio ricorrente, infatti, gestisce strutture per anziani nel limitrofo Comune di Molfetta e ed esercita a Molfetta servizi socio-sanitari ed educativi domiciliari e residenziali e servizi di assistenza sociale residenziale (cfr. le visure della C.C.I.A.A. allegate alle istanze di accesso), con potenziale medesimo bacino di utenza, sicchè, come dallo stesso specificamente dedotto, adeguatamente ai fini in questione, *“l’interesse*

*perseguito risiede nella valutazione del rispetto delle norme da parte di Enti Gestori di attività imprenditoriale in concorrenza, e della denuncia in giudizio onde ottenerne le rimozione” (pag. 8 del ricorso); interesse, questo, pure evidenziato nella stessa istanza di accesso del 27 agosto 2021 (pag. 3), laddove il richiedente precisa che “la trasformazione di uso degli immobili in oggetto in attività sanitarie e/o socio-sanitaria e/o assistenziale incide negativamente sull’economia del Consorzio, perché l’immobile risultante dalla trasformazione entrerebbe in concorrenza sulla medesima utenza, composta di anziani e disabili assistibili, alla breve distanza dei pochissimi chilometri che uniscono i Comuni di Molfetta e Terlizzi; - la concorrenza sarebbe illegittima e sleale, perché si avvarrebbe di violazione della normativa urbanistica con risparmio di oneri concessori” (né si ravvisano opposte esigenze di tutela del diritto alla riservatezza di altri soggetti, avuto riguardo in particolare alla tipologia degli atti oggetto delle istanze di ostensione - essenzialmente, attinenti a titoli edilizi o atti amministrativi autorizzativi di attività socio-assistenziali- sanitarie e documenti correlati).*

E tanto con la precisazione, in conformità a quanto evidenziato in tema di interesse all’accesso dal richiedente medesimo (pag. 3 dell’istanza del 27 agosto 2021, laddove - appunto - si fa testuale riferimento alla “concorrenza sulla medesima utenza, composta di anziani e disabili assistibili, alla breve distanza dei pochissimi chilometri che uniscono i Comuni di Molfetta e Terlizzi”), che, ferma la dovuta ostensione di tutti i titoli edilizi richiesti e della relativa documentazione attinente agli immobili *de quibus*, l’esibizione dei documenti inerenti alle domande di struttura sanitaria, socio-sanitaria, socioassistenziale, riferite agli immobili in questione, deve essere circoscritta alle eventuali istanze relative a strutture per anziani e disabili assistibili.

8. - Il ricorso va, pertanto, accolto, nei sensi di cui in motivazione, e, per l’effetto, il Comune di Terlizzi dovrà provvedere a mettere a disposizione

di parte ricorrente, nei sensi innanzi indicati, la documentazione richiesta con le istanze di cui in epigrafe entro il termine di 30 (trenta) giorni dalla comunicazione della presente decisione o dalla sua notificazione, se anteriore.

9. - Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei sensi e nei termini di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Terlizzi al pagamento in favore di parte ricorrente delle spese di lite, che si liquidano in complessivi euro 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità e di ogni dato idoneo a identificare la parte ricorrente e i soggetti nominati.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere

Maria Luisa Rotondano, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Maria Luisa Rotondano**

**IL PRESIDENTE**  
**Angelo Scafuri**

## IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.