

Pubblicato il 18/09/2025

N. 06232/2025 REG.PROV.COLL.
N. 02793/2025 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2793 del 2025, proposto da
Fabi Frutta S.a.s. di Elena Lama & C., in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Roselli, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

*per l'accertamento dell'illegittimità dell'inerzia serbata sull'istanza di accesso agli atti e
documenti amministrativi, formulata a mezzo PEC in data 18.04.2025 al Comune di
Aversa, acquisita in data 22.04.2025 con protocollo n. 25016/2025, avente ad oggetto la
richiesta di visione e ostensione della seguente documentazione: “- Piano finanziario /
progetto tecnico avente ad oggetto la riapertura della restante porzione del “Mercato
Ortofrutticolo” sito in Viale Europa rimasta ancora inibita; – Ogni altro atto a essi
allegato,*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2025 il dott. Fabio Maffei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1.- Con ricorso notificato e depositato in data 4 giugno 2025, la società Fabi Frutta s.a.s. di Elena Lama & C., titolare di concessione di suolo pubblico per l'occupazione di uno stand presso il “Mercato Ortofrutticolo” di Aversa, ha chiesto la declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Aversa sulla propria istanza di accesso agli atti, formulata a mezzo PEC in data 18 aprile 2025 e protocollata il 22 aprile 2025 al n. 25016/2025.

L'istanza aveva ad oggetto la visione ed estrazione di copia della seguente documentazione: “piano finanziario / progetto tecnico avente ad oggetto la riapertura della restante porzione del Mercato Ortofrutticolo di Viale Europa rimasta ancora inibita, nonché ogni altro atto ad essi allegato, preordinato, connesso e/o consequenziale”.

La società ricorrente ha dedotto:

di essere titolare di un contratto di concessione di punto vendita all'interno dell'area mercatale, interdetta nella sua interezza con provvedimento del Comando Carabinieri N.A.S. di Caserta in data 11 ottobre 2019, a seguito delle gravi carenze igienico-sanitarie riscontrate;

che, nonostante lo stanziamento da parte del Comune di somme rilevanti per il ripristino (circa € 500.000,00) e l'inserimento di ulteriori fondi (€ 850.000,00) nel Piano Triennale dei Lavori Pubblici 2025/2027, l'area non è stata ancora interamente riaperta, essendo consentito l'accesso solo ad alcuni concessionari, tra i quali non figura la ricorrente;

che l'assessore all'urbanistica aveva annunciato l'esistenza di un progetto tecnico sottoposto alla Commissione sismica per l'adeguamento della

porzione di mercato rimasta chiusa, sicché la ricorrente vanta un interesse diretto, concreto ed attuale ad accedere alla relativa documentazione; che l'Amministrazione comunale, ricevuta l'istanza di accesso, non vi ha dato seguito, ad eccezione della nota del Dirigente della Polizia Municipale (prot. n. 25180/2025 del 22 aprile 2025), la quale si è limitata a dichiarare la non competenza del proprio ufficio, rinviando la questione all'Area Lavori Pubblici;

che il silenzio protrattosi oltre i trenta giorni dal deposito dell'istanza ha determinato il formarsi di un diniego tacito, in violazione degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990.

Con il ricorso la società ha quindi chiesto:

l'accertamento e la declaratoria di illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Aversa;

b) la declaratoria del diritto all'accesso alla documentazione richiesta e la conseguente condanna dell'Amministrazione all'ostensione, con nomina, se del caso, di un commissario ad acta.

Si è costituito in giudizio il Comune di Aversa, insistendo per l'inammissibilità, improcedibilità e infondatezza del gravame.

Il Comune ha preliminarmente eccepito:

che la documentazione richiesta (atti di bilancio, piani finanziari) è soggetta a pubblicazione obbligatoria sul sito istituzionale ai sensi degli artt. 5 e 9-bis del d.lgs. n. 33/2013, sicché l'istanza sarebbe improcedibile, essendo il ricorrente tenuto ad accedervi attraverso il portale dell'Ente;

che parte ricorrente non sarebbe titolare di alcun interesse giuridicamente rilevante, non avendo provveduto da anni al pagamento dei canoni concessori per l'occupazione dello stand, come comprovato dalle ordinanze ingiunzione notificate e non sospese; da ciò deriverebbe l'applicazione dell'*exceptio doli generalis*, trattandosi di pretesa esercitata in violazione del principio di correttezza e buona fede;

che, comunque, l'accesso sarebbe esercitato in funzione meramente strumentale ad altro giudizio civile pendente innanzi al Tribunale di Napoli Nord, promosso dal Comune per il recupero dei canoni concessori, sicché difetterebbe un interesse concreto ed attuale alla proposizione del presente ricorso ex art. 116 c.p.a.;

che la giurisprudenza ha più volte chiarito come, in pendenza di altro processo, l'istanza di accesso non possa essere utilizzata in via autonoma per fini meramente probatori, spettando al giudice di quel procedimento valutare la rilevanza e ordinare, eventualmente, la produzione documentale.

Il Comune ha infine sostenuto che, in ogni caso, non vi sarebbe un obbligo giuridico a provvedere sull'istanza, mancando i presupposti sostanziali di un interesse meritevole di tutela, atteso che la pretesa della ricorrente si tradurrebbe in un utilizzo improprio dell'istituto dell'accesso documentale.

Alla camera di consiglio del 9 settembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

2.- Il ricorso non merita accoglimento.

La società ricorrente contesta il silenzio-rigetto formatosi sulla sua istanza di accesso, con la quale ha chiesto di prendere visione ed estrarre copia del “Piano finanziario / progetto tecnico avente ad oggetto la riapertura della restante porzione del “Mercato Ortofrutticolo” e di “Ogni altro atto a essi allegato, preordinato, connesso e/o consequenziale”. La pretesa è stata argomentata sia sotto il profilo del diritto di accesso documentale ai sensi della L. n. 241/1990, sia, implicitamente, con riferimento agli obblighi di trasparenza imposti dal D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Data la duplice prospettazione giuridica della pretesa, il Collegio ritiene opportuno esaminare la fondatezza della richiesta di accesso sotto entrambi i profili normativi invocati: quello dell'accesso documentale (L. n. 241/1990) e quello dell'accesso civico (D.lgs. n. 33/2013), con particolare riguardo all'asserito obbligo di pubblicazione dei documenti richiesti.

3.- Muovendo da tale ultimo profilo, occorre anzitutto rimarcare che il d.lgs. n. 33/2013, agli artt. 5 e 9-bis, disciplina l'accesso civico e la pubblicazione obbligatoria degli atti di programmazione e bilancio degli enti locali. In particolare, le deliberazioni di Giunta e Consiglio, i programmi triennali delle opere pubbliche, i piani finanziari e, più in generale, gli atti di gestione economico-finanziaria, devono essere pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "Amministrazione trasparente", costituendo la pubblicazione condizione di efficacia degli stessi. In linea di principio, difatti, non può escludersi che atti di programmazione strategico-gestionale, quali un piano o un progetto per la riqualificazione e riapertura di una struttura pubblica di rilevanza economica come un mercato ortofrutticolo, rientrino nel novero degli atti che le amministrazioni sono tenute a pubblicare.

L'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013 impone la pubblicazione, tra gli altri, dei "documenti di programmazione strategico-gestionale" e di ogni atto che "dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti". La trasparenza su tali atti risponde alla finalità di consentire un controllo diffuso sull'utilizzo delle risorse pubbliche e sul perseguimento delle funzioni istituzionali

La giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 5515 del 2013) ha più volte chiarito che, in presenza di tali obblighi, l'accesso documentale ex legge n. 241/1990 non può essere utilizzato quale rimedio alternativo, giacché il cittadino ha l'onere di attingere direttamente dalla piattaforma di pubblicità legale dell'Ente. Solo nel caso in cui la pubblicazione sia omessa o incompleta sussiste l'interesse all'ostensione tramite istanza di accesso.

Ne consegue che, per la parte in cui l'istanza di Fabi Frutta s.a.s. concerne atti di bilancio, delibere e piani triennali già oggetto di pubblicazione, in assenza di una specifica contestazione in ordine alla pubblicazione degli atti domandati, la domanda si appalesa del tutto infondata.

In ogni caso, anche a voler qualificare l'istanza come una richiesta di accesso civico, essa incontra nel caso di specie limiti insuperabili che ne determinano

l'infondatezza.

In primo luogo, la richiesta, nella parte in cui si estende a “Ogni altro atto a essi allegato, preordinato, connesso e/o consequenziale”, è palesemente esplorativa e si traduce in una richiesta di controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione, vietata tanto dalla disciplina sull'accesso documentale (art. 24, co. 3, L. 241/1990) quanto, per implicito, da quella sull'accesso civico. L'art. 5, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013 richiede infatti che l'istanza "identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti", escludendo così domande generiche che imporrebbero all'amministrazione un'indebita attività di ricerca e selezione massiva di atti non specificati.

In secondo luogo, e in via dirimente, l'obbligo di pubblicazione e il conseguente diritto di accesso civico concernono atti amministrativi formati e definitivi. La disciplina sulla trasparenza non può essere interpretata nel senso di imporre la pubblicazione di ogni bozza, studio preliminare o documento interno interlocutorio che precede l'adozione di un atto di pianificazione o programmazione. L'art. 24, comma 1, lett. c) della L. n. 241/1990 esclude dal diritto di accesso l'attività della pubblica amministrazione "diretta all'emanazione di atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione". Tale principio, volto a salvaguardare la linearità e la completezza del processo deliberativo dell'amministrazione, deve ritenersi applicabile anche in materia di accesso civico, per evitare che un'ostensione indiscriminata e prematura di atti interni e non ancora definitivi possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa. L'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013 sorge, dunque, nel momento in cui il "piano" o il "progetto" acquisisca una sua veste formale e definitiva, e non nella fase meramente preparatoria. La richiesta della ricorrente, non specificando lo stato del procedimento e la natura (definitiva o meramente interna) degli atti richiesti, si espone al rischio di interferire indebitamente con l'attività ancora in fieri dell'amministrazione.

4.- Ulteriore profilo ostativo emerge dalla disamina degli atti e dalle stesse deduzioni di parte ricorrente atteso che, come rimarcato dal Comune, l'istanza di accesso è stata avanzata con finalità strettamente difensive rispetto al giudizio civile pendente innanzi al Tribunale di Napoli Nord, instaurato dal Comune per il recupero dei canoni concessori.

La giurisprudenza è costante nel ritenere che, una volta instaurato un processo, l'accesso documentale non possa essere esercitato in modo autonomo ed indiscriminato, ma assuma carattere strumentale e condizionato rispetto alle domande e alle eccezioni già formulate in quel giudizio (Cons. Stato, Sez. IV, 20 febbraio 2003, n. 734; TAR Molise, 14 maggio 2009, n. 252). Ciò in quanto la valutazione della rilevanza degli atti richiesti spetta esclusivamente al giudice del processo principale, che può avvalersi dei poteri istruttori di cui all'art. 213 c.p.c.

Diversamente opinando, si determinerebbe una duplicazione irragionevole di giudizi paralleli, con conseguente sviamento dell'istituto dell'accesso, il quale verrebbe utilizzato come strumento improprio di discovery probatoria in funzione di contenziosi civili.

Inoltre, difetta, anche sul piano della mera allegazione, un'adequata dimostrazione del nesso di stretta strumentalità tra la documentazione richiesta e le proprie esigenze di difesa.

La ricorrente afferma che la conoscenza degli atti è "necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici", ai sensi dell'art. 24, comma 7, della L. n. 241/1990. Tuttavia, sebbene il giudice dell'accesso non debba sindacare la fondatezza dell'azione che l'istante intenda proporre, è comunque tenuto a compiere una valutazione circa la pertinenza e la necessità della documentazione rispetto alla finalità difensiva prospettata (Tar Lazio, Roma, sentenza n. 5958/2022).

Nel caso in esame, la ricorrente non ha chiarito in che modo la conoscenza di un "progetto tecnico" e di un "piano finanziario" per lavori futuri sia strettamente indispensabile e strumentale alla difesa della propria posizione

attuale. L'interesse manifestato sembra piuttosto orientato a un monitoraggio dell'azione futura dell'Amministrazione, per verificarne tempi e modalità, che non alla difesa rispetto a una lesione già subita o a un contenzioso in atto. Sebbene l'interesse alla riapertura sia comprensibile, il diritto di accesso difensivo non si configura come uno strumento per partecipare alla gestione dell'attività amministrativa o per esercitare un sindacato preventivo sulle scelte discrezionali dell'ente. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 20/2020 ha chiarito che l'accesso difensivo è strettamente legato alla necessità di acquisire il documento per un eventuale utilizzo in sede stragiudiziale o processuale. Tale nesso di necessità non è stato adeguatamente esplicitato dalla ricorrente, la cui istanza rimane sul piano di una generica esigenza di informazione.

In definitiva, non può condividersi l'assunto della ricorrente secondo cui il silenzio serbato dall'Amministrazione integrerebbe ex se un diniego illegittimo. L'obbligo di provvedere sussiste soltanto laddove l'istanza sia ammissibile e sorretta da un interesse giuridicamente rilevante. Nel caso in esame, come già rilevato, difettano tali presupposti, sia perché la documentazione è già oggetto di pubblicazione obbligatoria (circostanza non contestata), sia perché la ricorrente non vanta una posizione legittimante concreta ed attuale, sia infine perché l'istanza è funzionale ad un diverso giudizio civile. In assenza di tali condizioni, non si configura alcun obbligo in capo al Comune di adottare un provvedimento espresso.

In conclusione, la pretesa della ricorrente risulta infondata sia se vagliata alla stregua della L. n. 241/1990, per il carattere emulativo e contrario a buona fede della richiesta, sia se esaminata nell'ottica del D.lgs. n. 33/2013, a causa della genericità di parte della domanda e della sua potenziale interferenza con l'attività di programmazione in fieri dell'amministrazione.

Per le ragioni esposte, il ricorso deve essere rigettato.

5.- Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte ricorrente, FABI FRUTTA s.a.s. di Elena Lama & C., al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Aversa, che liquida in complessivi € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 9 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Davide Soricelli, Consigliere

Fabio Maffei, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Fabio Maffei

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO