

Pubblicato il 16/03/2026

Sent. n. 374/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1178 del 2025, proposto da: [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Picenni, con domicilio fisico nello studio dello stesso in Cologno al Serio via Leopardi n. 22/A e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Fornovo San Giovanni, non costituito in giudizio;

nei confronti

[omissis], non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- del silenzio rigetto formatosi sull'istanza di accesso agli atti del 22.07.2025; nonché per accertare

- il diritto del ricorrente di accedere, ai sensi degli artt. 22 e ss. L. 241/1990, agli atti e ai documenti richiesti con l'istanza di accesso agli atti del 22.07.2025 e, per l'effetto, condannare il Comune di Fornovo San Giovanni all'esibizione ed al rilascio, sussistendone i presupposti di legge, autorizzando l'ostensione con oscuramento di eventuali dati non pertinenti ovvero sensibili, nominando, sin d'ora, un commissario ad acta affinché provveda in luogo dell'Amministrazione in caso di perdurante inerzia nel garantire l'accesso agli atti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2025 la dott.ssa Laura Marchio' e udito per il ricorrente il difensore come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente è residente in Fornovo San Giovanni in un immobile collocato in prossimità del Parco Angeli del 2 giugno e della c.d. "Area Feste" situati in via della Palestra, in un'area ricompresa all'interno della zona classificata in Classe II dal Piano di Zonizzazione acustica del territorio comunale del febbraio 2006 ovvero tra le aree "*destinate ad uso prevalentemente residenziale*".

2. Con riferimento all'area sopra indicata, secondo quanto espone il ricorrente, non sarebbe prevista la possibilità di deroga temporale ai limiti acustici e le immissioni sonore prodotte da feste popolari sarebbero, conseguentemente, consentite dalla domenica al giovedì fino alle ore 23,30 e dal venerdì al sabato fino alle ore 24.

3. Sempre il ricorrente espone come in data 12 maggio 2025 il Comitato [omissis] avesse presentato al Comune istanza di occupazione di suolo pubblico relativa al Parco e all'Area Feste per svolgervi la Festa della Birra e la Festa di San Rocco.

4. Con Deliberazione di G.C. n. 39 del 20 maggio 2025 il Comune aveva concesso il patrocinio all'Associazione istante e oltre ad aver autorizzato l'utilizzo del Parco Comunale, dell'Area Feste e della Palestra dal 7 luglio al 23 agosto 2025, aveva anche autorizzato la deroga alla zonizzazione acustica nei periodi delle feste programmate.

5. A causa della Festa della Birra, tenutasi dal 7 al 20 luglio 2025, si erano verificate immissioni rumorose intollerabili ai sensi dell'art. 844 c.c. per il ricorrente e i suoi familiari.

Sin dalla prima serata la musica si era protratta oltre l'una del mattino, eccedendo i limiti di orario previsti, con grave pregiudizio del riposo notturno e conseguente richiesta di intervento delle forze dell'ordine.

6. Era, pertanto, intervenuta diffida, ad opera del difensore del ricorrente nella quale veniva richiesto che le immissioni sonore venissero ricondotte nei limiti della normale tollerabilità e veniva contestata la responsabilità dell'Amministrazione, unitamente a quella del Comitato [omissis] ai sensi dell'art. 2051 c.c.

7. In risposta il Segretario Comunale dichiarava come la responsabilità fosse interamente riconducibile al Comitato [omissis] ed affermava l'intervenuta concessione di deroga alla zonizzazione acustica sino alle ore una del mattino.

Secondo il ricorrente, tale deroga sarebbe stata concessa in palese contrasto con la regolamentazione comunale, che non consentirebbe deroghe ai limiti temporali.

8. Pertanto, il ricorrente presentava istanza di accesso in data 22 luglio 2025, al fine di poter ottenere copia della documentazione relativa alla Festa della Birra del 2025 (richiesta di occupazione di suolo pubblico da parte del Comitato [omissis], autorizzazione comunale, deroga alla zonizzazione acustica), nonché copia del regolamento interno della Giunta e della deliberazione della Giunta n. 62 del 2005. Nella motivazione il ricorrente ha evidenziato che la Festa della Birra era stata fonte di immissioni sonore intollerabili, in relazione alle quali vi era interesse ad agire a tutela dei propri diritti.

L'istanza di accesso riguarda anche gli atti relativi all'organizzazione della Sagra di San Rocco, ma dalla motivazione è chiaro che l'interesse si concentra sulla sola Festa della Birra.

9. Il Comune non aveva, però, dato riscontro all'istanza.

10. Nel ricorso, avverso il silenzio rigetto così formatosi, vengono formulate censure che possono essere così sintetizzate:

a) il silenzio formatosi sull'istanza di accesso sarebbe illegittimo non ricorrendo alcuni dei casi espressamente previsti dall'art. 24 L. 241 del 1990;

b) il Comune avrebbe, altresì, vanificato per il ricorrente la possibilità di esercizio pieno ed effettivo del proprio diritto di difesa, impedendo di acquisire i dati necessari a sviluppare compiutamente le proprie deduzioni difensive nei procedimenti instaurandi nei confronti del Comune e del Comitato controinteressato.

Dalla ricostruzione in fatto emergerebbe l'evidente nesso tra le molestie lamentate, i documenti richiesti e la finalità dell'istanza di accesso;

c) il Comune, rimanendo inerte a fronte dell'istanza del ricorrente avrebbe omesso di indicare i presupposti di fatto e di diritto posti a fondamento della decisione di respingere l'istanza di accesso, con conseguente violazione dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi;

d) il silenzio serbato dal Comune sull'istanza di accesso violerebbe anche l'obbligo di concludere ogni procedimento con un provvedimento espresso;

e) il silenzio del Comune sarebbe stato posto in violazione anche dei fondamentali principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa ed era dovere del Comune di provvedere sull'istanza;

f) la *ratio* del diritto di accesso sarebbe quella di consentire all'interessato di conoscere i documenti amministrativi così da partecipare attivamente all'attività dell'Amministrazione, valutarne la legittimità, assicurarne la corretta esecuzione ovvero tutelarsi contro eventuali pretese illegittime.

Il Comune resistente, negando l'accesso al ricorrente, avrebbe posto in essere un comportamento illegittimo contrastante con i principi di pubblicità e trasparenza quali espressione del principio di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione.

11. Il Comune di Fornovo San Giovanni e il Comitato [omissis], nonostante la regolare notifica del ricorso, non si costituivano in giudizio.

12. Alla camera di consiglio del 17 dicembre 2025 la causa veniva discussa e trattenuta in decisione.

La normativa applicabile e la giurisprudenza in materia di accesso

13. L'art. 22 L. 241 del 1990, la cui rubrica è espressamente intitolata "*Definizioni e principi in materia di accesso*" al comma 1 lett. b) ricorda che sono titolari del diritto di accesso solo i soggetti che abbiano "*un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*".

Al comma 2 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*".

Al comma successivo stabilisce che "*tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli indicati all'articolo 24, commi 1, 2, 3, 5 e 6*".

Tali eccezioni si riferiscono a documenti tassativamente previsti nei commi dell'art. 24 sopra richiamati (documenti coperti da segreto di Stato, atti del procedimento tributario, atti prodromici all'emanazione di atti normativi, atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, documenti relativi a procedimenti selettivi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi), nonché quelli tassativamente individuati in apposito regolamento governativo a tutela di preminenti interessi pubblici (quali la sicurezza e la difesa nazionale, la politica monetaria e valutaria, l'ordine pubblico, la riservatezza di persone fisiche e giuridiche).

14. A propria volta sempre l'art. 24 al comma 7 dispone che "*Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale*".

Quest'ultima disposizione, pertanto, si occupa di quello che viene definito accesso difensivo, ovvero l'accesso rispetto al quale anche la tutela dei dati particolari, secondo la denominazione oggi contenuta nell'art. 9 del GDPR 679 del 2016, e dei dati giudiziari (art. 10 GDPR 679 del 2016), a certe condizioni, può ritenersi recessiva.

15. Con specifico riferimento a tale accesso, l'Adunanza Plenaria 25 settembre 2020 n. 19 ha chiarito che "*l'accesso difensivo è costruito come una fattispecie ostensiva autonoma, caratterizzata (dal lato attivo) da una vis espansiva capace di superare le ordinarie preclusioni che si frappongono alla conoscenza degli atti amministrativi; e connotata (sul piano degli oneri) da una stringente limitazione, ossia quella di dovere dimostrare la 'necessità' della conoscenza dell'atto o la sua 'stretta indispensabilità', nei casi in cui l'accesso riguarda dati sensibili o giudiziari... la conoscenza dell'atto non è destinata a consentire al privato di partecipare all'esercizio del pubblico potere in senso 'civilmente' più responsabile, ossia per contribuire a rendere l'esercizio del potere condiviso, trasparente e imparziale, ma rappresenta il tramite per la cura e la difesa dei propri interessi giuridici*".

Sempre con riferimento a tale forma di accesso, ancora l'Adunanza Plenaria n. 19 del 2020 cit. ha evidenziato che "*Ai fini del riconoscimento della situazione legittimante, non è positivamente richiesto il requisito dell'attuale pendenza di un processo in sede giurisdizionale. In altri termini, muovendo dall'assenza di una previsione normativa che ciò stabilisca, è possibile trarre il convincimento che la pendenza di una lite (dinanzi al giudice civile o ad altro giudice) può costituire,*

tra gli altri, un elemento utile per valutare la concretezza e l'attualità dell'interesse legittimante all'istanza di accesso, ma non ne rappresenta la preconditione tipica".

16. Le finalità dell'accesso, poi, devono essere dedotte e rappresentate dalla parte *"in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione... così da permettere all'amministrazione detentrica del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione finale controversa"* (cfr. in termini Adunanza Plenaria, 18 marzo 2021, n. 4).

L'istanza di accesso

17. Venendo al caso di specie, è alla luce della normativa e dei principi giurisprudenziali sopra richiamati che deve essere valutata l'istanza di accesso inviata via pec al Comune in data 22 luglio 2025.

Nella stessa il ricorrente richiede l'ostensione di una pluralità di documenti ivi elencati, chiarendo che la richiesta è *"giustificata dalla circostanza che la Festa della Birra è stata fonte di immissioni sonore intollerabili per l'istante, il quale ha interesse ad agire per i propri diritti"*.

18. La motivazione dell'accesso è stata ulteriormente precisata dalla comunicazione di data 18 luglio 2025, inviata via pec dal difensore del ricorrente e dei suoi familiari al Comune.

In tale comunicazione si rinvencono espliciti riferimenti ad una possibile controversia nei confronti del Comune e della controinteressata in relazione alle immissioni sonore *"del tutto intollerabili"* ai sensi dell'art. 844 c.c., con conseguente lesione di diritti e correlati profili di danno imputabili al Comune e al Comitato [omissis].

19. In questi termini, l'istanza di accesso ha assunto un'evidente natura difensiva, ed è in grado di soddisfare i tutti i requisiti dell'accesso documentale, a partire dall'esplicitazione delle finalità.

Come sopra rilevato, l'esigenza di disporre della documentazione relativa alla Festa della Birra del 2025 è indicata con chiarezza nell'istanza, ed era perfettamente comprensibile al Comune, in quanto inserita in un contesto conflittuale, dove il ricorrente aveva già avuto modo di prospettare l'instaurazione di un giudizio nei confronti dell'amministrazione e del Comitato [omissis].

20. Per quanto riguarda poi il necessario nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione giuridica che l'istante intende tutelare, si tratta di un requisito presente *in re ipsa*, in quanto gli atti richiesti attengono ai vari aspetti dell'organizzazione della Festa della Birra, ossia dell'evento che comporterebbe, nella tesi del ricorrente, immissioni oltre la normale tollerabilità di cui all'art. 844 c.c.

Una parte della documentazione richiesta riguarda atti generali presupposti (regolamento interno della Giunta, deliberazione della Giunta n. 62 del 2005), che hanno, o potrebbero avere nella condizione di asimmetria informativa in cui si trova il ricorrente, rilievo ai fini di una verifica circa la correttezza della procedura di autorizzazione della Festa della Birra. In ogni caso, si tratta di documenti oggetto di pubblicazione ai sensi del D. Lgs. 33 del 2013, e dunque una specifica motivazione dell'interesse in relazione agli stessi potrebbe ritenersi addirittura ultronea.

Sulla possibile tutela della riservatezza in capo a terzi soggetti

21. La natura e l'oggetto dei documenti di cui si chiede l'ostensione fanno ritenere che possa escludersi ogni profilo di tutela della riservatezza in capo a terzi.

Si tratta di documenti che o sono addirittura pubblici e soggetti a pubblicazione ai sensi del D. Lgs. 33 del 2013, o comunque riguardano un evento pubblico, e dunque non coinvolgono la tutela di dati personali.

Sulla sottostante questione di merito

22. Il Comune di Fornovo San Giovanni, non costituito in giudizio, non ha adottato alcun provvedimento espresso di rigetto.

Dalla risposta del Segretario Generale alla diffida del difensore del ricorrente, però, sembra che la ragione del silenzio sull'istanza e la conseguente mancata ostensione dei documenti debba ricondursi ad una ritenuta infondatezza della sottostante questione di merito.

23. Risulta, pertanto, non inutile, anche solo per completezza espositiva, ricordare che l'irrelevanza della questione circa la fondatezza della pretesa sottostante è stata affermata in plurime occasioni dalla giurisprudenza amministrativa.

Quest'ultima, ha precisato che *“è preclusa sia all'Amministrazione detentrica del documento, sia al Giudice adito, ai sensi dell'art. 116, d.l.vo n. 104 del 2010, qualunque valutazione ex ante sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, salva l'evidente e assoluta mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla L. n. 241 del 1990”* (cfr. in termini ex multis C. Stato, Sez. V, 23 settembre 2025 n. 7457).

24. La fondatezza nel merito della pretesa è concetto ben diverso dal nesso di strumentalità che deve necessariamente intercorrere tra i documenti richiesti e le esigenze difensive rappresentate.

L'amministrazione detentrica del documento, e lo stesso giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso, devono limitarsi al nesso di strumentalità, e *“non devono invece svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990”* (Cons. Stato, Ad. Plen., 18 marzo 2021, n. 4).

Conclusioni

25. Conclusivamente, il ricorso va accolto.

Conseguentemente, deve essere riconosciuto il diritto del ricorrente all'ostensione dei documenti indicati nell'istanza di accesso del 22 luglio 2025.

L'Amministrazione intimata viene, pertanto, condannata all'esibizione degli stessi ai sensi dell'art. 116, comma 4, c.p.a., entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza o dalla notificazione a cura della parte ricorrente.

26. Per il caso di ulteriore inerzia dell'amministrazione, appare opportuno nominare sin d'ora quale commissario *ad acta* il Segretario Generale del Comune, con facoltà di delega ad altro funzionario comunale. Lo stesso dovrà provvedere agli adempimenti sopra indicati entro quindici giorni dalla scadenza del termine assegnato all'Amministrazione.

Si precisa sin d'ora che, trattandosi di funzioni commissariali affidate ad un dipendente pubblico già inserito nella struttura dell'Amministrazione cui spetta l'ostensione, non si darà luogo alla liquidazione di alcun compenso.

27. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- a) accoglie il ricorso, e per l'effetto ordina al Comune resistente di consentire al ricorrente l'accesso agli atti di cui all'istanza di accesso del 22 luglio 2025 oggetto del presente ricorso, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza o dalla notificazione a cura del ricorrente;
- b) per il caso di inutile decorso del termine di cui sopra, nomina sin d'ora, quale Commissario *ad acta* il Segretario Generale del Comune, con facoltà di delega, affinché provveda agli adempimenti sopra indicati entro il termine di quindici giorni, decorrente dalla scadenza del termine assegnato all'Amministrazione;
- c) condanna il Comune resistente al rimborso, in favore del ricorrente, delle spese di giudizio, che liquida in complessivi € 2.000,00 (duemila/00) ed al rimborso del contributo unificato, ove versato.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Mauro Pedron, Presidente

Costanza Cappelli, Referendario

Laura Marchio', Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Laura Marchio'

IL PRESIDENTE

Mauro Pedron

IL SEGRETARIO