

Publicato il 30/01/2026

N. 00245/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 02323/2025 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 per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2323 del 2025, proposto da Danilo Crosera S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giulio Vidali e Federica Marson, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Quarto D'Altino, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Samantha Girardi e Guido Sartorato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Cantiere Nautico Portegrandi Marina & Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Grosso e Fabiano Chiappini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

del provvedimento di parziale rigetto (prot. n. 15446) dell'istanza di accesso atti della Danilo Crosera S.r.l. prot. n. 10897 del 31 luglio 2025, comunicato

dal Comune di Quarto d'Altino il 23 ottobre 2025, nella parte in cui respinge la domanda di accesso atti relativamente ai documenti numeri 4, 5, 6, 7 e 8 per difetto di interesse concreto e attuale;

e per l'accertamento del diritto di Danilo Crosera S.r.l. di avere accesso ai predetti documenti e, per l'effetto,

per la condanna del Comune di Quarto d'Altino alla loro esibizione ex art. 116, co. 4 c.p.a. entro il termine di trenta giorni;

con espressa riserva di proposizione di motivi aggiunti e di domanda di risarcimento del danno ingiusto causato alla Ricorrente per l'illegittimità dell'atto impugnato e con ogni conseguenza di legge, anche in relazione alla ripartizione delle spese di lite (ivi compreso il contributo unificato anticipato dalla Ricorrente).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Quarto D'Altino e di Cantiere Nautico Portegrandi Marina & Service S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2026 la dott.ssa Elena Garbari e uditi per le parti i difensori come indicato a verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

La società Danilo Crosera S.r.l. è proprietaria, nel comune di Quarto d'Altino, di un quartiere nautico in località Portegrandi, oggetto di un procedimento sanzionatorio per abusi edilizi.

Cantiere Nautico Portegrandi Marina & Service S.r.l. è proprietaria del limitrofo cantiere nautico, anch'esso interessato da un procedimento sanzionatorio per abusi edilizi.

La ricorrente precisa di essere venuta a conoscenza solo nel giugno 2025 di un ricorso promosso dalla società controinteressata avanti a questo TAR (assunto al NRG 1081/2025) per l'annullamento di alcuni atti comunali, aventi ad oggetto l'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione 3/2015, l'applicazione della sanzione pecuniaria ex art. 31 comma 4 bis del d.P.R. 380/2001 e la comunicazione di immissione nel possesso di manufatti lignei prefabbricati, *container* e relativa area di pertinenza.

A fronte di tale notizia la deducente in data 31 luglio 2025 ha presentato al Comune istanza di accesso agli atti, richiedendo visione e copia dei seguenti atti:

1. tutti i titoli edilizi rilasciati alla controinteressata per le opere realizzate sul cantiere nautico di sua proprietà, in particolare quelli inerenti la costruzione del capannone produttivo, oltre agli ulteriori titoli edilizi e paesaggistici rilasciati o depositati per il completamento dei lavori;
2. la Segnalazione certificata di agibilità relativa agli immobili della controinteressata;
3. tutti gli atti relativi ad eventuali provvedimenti di vigilanza e/o annullamento dei titoli edilizi in autotutela avviati dal Comune nei confronti del limitrofo cantiere nautico;
4. il ricorso NRG 1081/2025 depositato in data 23 giugno 2025 da Cantiere Nautico Portegrandi Marina S.r.l. e le memorie difensive prodotte dal Comune;
5. il verbale di consistenza degli abusi del 27 maggio 2025 con cui il Comune dichiara che la Cantiere Nautico Portegrandi non ha ottemperato all'ordinanza n. 3/2015;
6. l'ordinanza dell'area tecnica del Comune n. 12 del 4 giugno 2025, recante l'applicazione della sanzione pecuniaria;
7. la comunicazione di immissione nel possesso dei manufatti lignei prefabbricati, *container* e relativa area di pertinenza prot. 8510 del 12 giugno 2025;

8. ogni altro atto o documento inerente la procedura di vigilanza sanzionatoria.

L'istanza era motivata evidenziando che Danilo Crosera S.r.l. confina con il cantiere nautico della controinteressata, ove insistono le opere abusive oggetto dell'ordinanza 3/2015 ed ha interesse ad avere contezza di quali interventi edilizi siano stati realizzati in assenza o difformità dai titoli nonché dei procedimenti di vigilanza e/o annullamento avviati dal Comune nei confronti di detta società, perché l'istante starebbe valutando di spiegare intervento nel giudizio avanti al TAR.

Danilo Crosera S.r.l. ha evidenziato infatti che, stante il rapporto di *vicinitas* con l'area della controinteressata, e considerata l'attività sanzionatoria che l'ha colpita in relazione alle edificazioni realizzate presso il proprio cantiere, ha interesse a veder garantito un legittimo sviluppo edificatorio delle aree in cui opera, a garanzia di un corretto rapporto concorrenziale con la controinteressata, che esercita nel medesimo settore commerciale.

Il Comune ha dapprima (con nota del 19 agosto 2025) comunicato il differimento dell'accesso per effettuare la necessaria comunicazione alla controinteressata, poi – a seguito dell'opposizione della stessa – ha chiesto all'istante di meglio precisare l'interesse sotteso all'accesso ai documenti nr. da 4 a 8, essendo gli stessi riferiti ad un fabbricato ad oggi demolito.

La ricorrente ha precisato di aver interesse sia ai fini di valutare l'intervento nel giudizio promosso da Cantiere Nautico Portegrandi, sia al fine di considerare ogni possibile iniziativa a tutela della propria posizione giuridica, anche in relazione ad una possibile disparità di trattamento dell'attività del Comune, avendo l'istante appreso che la sanzione acquisitiva nei confronti della controinteressata è stata disposta 9 anni dopo l'ordinanza di demolizione, laddove nei suoi confronti l'atto di acquisizione è stato assunto a poche settimane dall'asserita inottemperanza.

Il Comune, nonostante tale integrazione, ha accolto l'istanza di accesso ai documenti indicati ai numeri da 1 a 3 dell'istanza, ma lo ha negato rispetto ai

documenti di cui ai numeri da 4 a 8, ritenendo assente un interesse diretto e concreto a conoscere gli atti del ricorso pendente avanti al TAR, ove viene impugnata un'ordinanza di contestazione degli abusi che non menziona l'istante, atteso che l'abuso è stato integralmente demolito e la fase esecutiva non interessa il vicino, il cui interesse è soddisfatto con la repressione dell'abuso.

Con l'odierno gravame la ricorrente impugna il diniego opposto dal Comune di Quarto d'Altino al rilascio dei menzionati documenti, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere. La società in sintesi lamenta:

- che l'interesse all'accesso non è subordinato al fatto che l'istante sia menzionato nei documenti amministrativi;
- che rispetto alla società incisa dai provvedimenti comunali di cui è chiesta l'ostensione ricorre un rapporto di *vicinitas* che, per consolidata giurisprudenza, è in sé sufficiente a dimostrare l'interesse diretto e concreto ai fini dell'accesso agli atti in materia edilizia;
- che le due società operano nel medesimo settore di attività, ovvero la nautica, sicché l'interesse all'accesso si giustifica anche sotto il profilo concorrenziale, atteso che Danilo Crosera vuole verificare che il Comune non abbia concesso un vantaggio concorrenziale alla controinteressata;
- che solo dalla conoscenza degli atti richiesti la società può verificare se dagli stessi le derivi un pregiudizio e quali azioni esperire a tutela della propria posizione giuridica, sia nei confronti dell'interessata (ad esempio intervenendo nel giudizio pendente avanti al TAR) sia nei confronti dell'amministrazione per disparità di trattamento (con possibili profili anche penali). Al riguardo la ricorrente sottolinea che l'amministrazione non è tenuta ad effettuare alcuna valutazione *ex ante* in ordine all'effettiva utilità o decisività dei documenti richiesti ai fini della tutela anche giurisdizionale della richiedente.

Si sono costituiti per resistere al ricorso il Comune di Quarto d'Altino e Cantiere Nautico Portegrandi.

Alla Camera di consiglio del 22 gennaio 2026 le resistenti hanno eccepito l'improcedibilità del ricorso per quanto concerne l'accesso agli atti del giudizio NRG 1081/2025, in quanto chiamato ad udienza pubblica della medesima data, e per il quale -pertanto- non è possibile un intervento in giudizio della società Danilo Crosera.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

In via preliminare, in accoglimento dell'eccezione in rito sollevata dalle resistenti, va dichiarata l'improcedibilità del ricorso ex art. 116 c.p.a. in relazione agli atti di cui al punto 4 dell'istanza di accesso (ovvero: il ricorso R.G. 1081/2025 depositato in data 23 giugno 2025 dalla Cantiere Nautico Portegrandi Marina & Service S.r.l., nonché le memorie difensive ivi depositate dal Comune di Quarto d'Altino). L'istanza ostensiva è stata al riguardo motivata dalla necessità di valutare l'intervento nel menzionato giudizio, che però è stato chiamato all'udienza pubblica del 22 gennaio 2026 e ivi trattenuto in decisione, sicché non è data alcuna possibilità per la ricorrente di spiegarvi atto di intervento.

Va rilevato peraltro che i documenti di cui al punto 4) dell'istanza costituiscono atti giudiziari e non sono qualificabili come documenti amministrativi ai fini dell'accesso disciplinato dagli articoli 22 e ss. della legge 241/1990.

Secondo un consolidato orientamento interpretativo, infatti, gli atti giudiziari non rientrano tra quelli ostensibili ai sensi della legge 241/1990 *“a meno che il loro contenuto non sia assunto a presupposto, in via esecutiva, di un successivo atto amministrativo (cfr. T.A.R. Molise sez. I, 17/04/2015, n. 157; T.A.R. Toscana, Sez. I, n. 1723/2011, confermata da Cons. Stato, IV, n. 734 del 2012); mentre lo strumento per perseguire l'interesse la conoscenza di atti del fascicolo del processo non potrà che essere interno allo stesso processo (cfr. Cass. Civile, Sez. unite, 8.2.2013, n. 3033)”* (TAR Sardegna, Sez. I, 26 gennaio 2024, n. 48; CGARS, Sez. I, 22 settembre 2022, n. 963).

Il diritto di accesso va invece riconosciuto per i restanti documenti.

Va anzitutto evidenziato che non costituisce circostanza ostativa all'accesso il fatto che il richiedente non sia menzionato negli atti richiesti. L'articolo 22 della legge 241/1990 riconosce il diritto di accesso agli "interessati", intendendo per tali *"tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"*. Ciò che rileva, quindi, non è il diretto riferimento all'istante contenuto nel documento, ma la circostanza che vi sia un collegamento funzionale tra la documentazione richiesta e la posizione giuridica da tutelare.

Va rilevato poi che la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto al proprietario del fondo vicino a quello interessato dall'attività edilizia, l'interesse all'accesso ai titoli edilizi pur riferiti a terzi, quando l'istante faccia valere l'interesse ad accertare il rispetto delle previsioni urbanistiche, in quanto titolare di una posizione qualificata e differenziata (Cons. Stato, Sez. IV, 1 ottobre 2025, n. 7675; Cons. Stato, Sez. IV, 6 novembre 2024, n. 8885). La posizione qualificata connessa al rapporto di *vicinitas* può quindi legittimare la conoscenza anche della documentazione amministrativa riguardante l'attività repressiva degli abusi edilizi riscontrati sul fondo confinante.

In disparte tale considerazione, va rilevato come nel caso di specie la parte ricorrente abbia formulato la sua istanza ostensiva correlandola a necessità difensive, rappresentando la sua intenzione di disporre della documentazione al fine di valutare i possibili strumenti di tutela giudiziaria della sua posizione giuridica, in sede risarcitoria e penale.

Come noto l'art. 24, comma 7 della legge 241/1990 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. (...)"*. Tale disposizione sancisce la tendenziale prevalenza del cd. accesso difensivo sulle antagoniste ragioni di riservatezza dei controinteressati.

Secondo un consolidato orientamento interpretativo *"l'interesse nell'accesso difensivo è da qualificare in maniera molto più estesa che nelle altre ipotesi, stante il suo*

*fondamento nell'art. 24 della Carta costituzionale, in forza della strumentalità ad un instaurando giudizio e in ragione della sua diretta connessione con il diritto fondamentale di difesa. La concezione ampia del diritto di difesa postula che il diritto di accesso non possa essere ostacolato ogni qualvolta sussista la possibilità che dall'ostensione derivi una qualche utilità per la tutela di situazioni soggettive, dovendosi comunque verificare in astratto, e non in concreto, la potenziale utilità (Cons. Stato, n. 3160 del 2023)."* (Cons. Stato Sez. V, 23 settembre 2025, n. 7457; Cons. Stato, Sez. VI, 6 dicembre 2024, n. 9780).

Le necessità difensive devono quindi di regola prevalere sulle contrapposte necessità di riservatezza; tale principio trova un limite solo per i documenti contenenti dati sensibili o sensibilissimi, per i quali il medesimo comma 7 dispone che *"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'art. 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale"*.

Va sottolineato al riguardo che, come precisato dal Consiglio di Stato, *"ai fini dell'esercizio del diritto di accesso c.d. difensivo il mero riferimento alla qualità di proprietario confinante, affermata dal richiedente l'accesso, non può costituire una motivazione puntuale ai sensi e per gli effetti indicati nella citata sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 4/2021, atteso che il criterio della vicinitas, sebbene indicativo dell'esistenza di una situazione astrattamente legittimante, non spiega e non dimostra, di per sé, le ragioni che rendono necessario intervenire a tutela di tale situazione, che può essere minacciata o lesa in svariati modi. Del resto, anche in materia di impugnazione di titoli edilizi l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha affermato, con la sentenza n. 22 del 9 dicembre 2021, che il criterio della vicinitas non è idoneo a dimostrare, da solo, la sussistenza dell'interesse al ricorso, inteso come pregiudizio derivante dall'atto impugnato."* (Cons. Stato, Sez. VI, 5 settembre 2022, n. 7703).

Secondo gli insegnamenti dell'Adunanza Plenaria (18 marzo 2021, n. 4) l'accesso difensivo deve infatti essere adeguatamente motivato in modo da consentire all'amministrazione che riceve l'istanza di valutare il nesso di strumentalità che avvince la situazione giuridica finale al documento di cui

viene chiesta l'ostensione. La strumentalità va intesa come astratta pertinenza della documentazione richiesta con la situazione finale controversa. *“La pubblica amministrazione detentrica del documento e il giudice amministrativo adito nel giudizio di accesso ai sensi dell'art. 116 c.p.a. non devono invece svolgere alcuna ultronea valutazione sulla 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 o allo stesso giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso.”*

Inoltre la giurisprudenza ha chiarito inoltre che *“l'accesso difensivo non presuppone necessariamente l'instaurazione o la pendenza in concreto di un giudizio. La disposizione di cui al comma 7 dell'art. 24 cit., nel contemplare la necessità sia di “curare”, sia di “difendere” un interesse giuridicamente rilevante, lascia intendere la priorità logica della conoscenza degli elementi che occorrono per decidere se instaurare un giudizio e come costruire a tal fine una strategia difensiva; con la conseguenza che l'accesso documentale difensivo non necessariamente deve sfociare in un esito contenzioso in senso stretto”* (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 25 settembre 2020, n. 19).

La strumentalità va intesa quindi in senso ampio, nel senso della finalizzazione della domanda ostensiva alla cura di un interesse diretto, concreto e attuale e non meramente emulativo o potenziale, connesso alla disponibilità dell'atto o del documento di cui si chiede l'accesso (TAR Lazio, Roma, Sez. I, 18 novembre 2024, n. 20403).

Nel caso in esame non può essere negata la strumentalità della documentazione richiesta rispetto alla tutela giudiziaria prospettata, in disparte ogni ulteriore valutazione sulla sua fondatezza, che esula dal presente scrutinio. L'istanza ostensiva è infatti motivata allegando la potenziale sussistenza di un pregiudizio derivante dall'attività dell'amministrazione comunale, in relazione ad una paventata “disparità di trattamento” nell'esercizio dell'attività di repressione degli abusi edilizi rispetto ai due operatori economici concorrenti (la ricorrente e la controinteressata).

Né è condivisibile l'assunto dell'Amministrazione secondo cui l'istanza di accesso si risolverebbe in specie in un controllo generalizzato sull'operato amministrativo. L'accesso richiesto risulta, infatti, circoscritto a un interesse concreto, attuale e specifico, non meramente esplorativo.

In conclusione il ricorso va dichiarato in parte improcedibile, in parte va accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato e condanna dell'Amministrazione resistente all'ostensione dei documenti richiesti, come indicati ai nn. 5, 6, 7 e 8.

L'accoglimento solo parziale del ricorso e la peculiarità del caso controverso giustificano la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse (con riferimento ai documenti numero 4) e in parte lo accoglie, e ordina conseguentemente al Comune di Quarto d'Altino a rilasciare alla ricorrente i documenti di cui ai numeri 5, 6, 7 e 8 indicati nel provvedimento comunale e richiamati in motivazione, entro il termine di 15 giorni dalla comunicazione della presente sentenza.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere

Elena Garbari, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Elena Garbari**

**IL PRESIDENTE**  
**Grazia Flaim**

## IL SEGRETARIO