

Le ragioni di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse e l'individuazione delle ipotesi di applicabilità dell'art. 34, comma 3, c.p.a.

di Federica Stelli

Data di pubblicazione: 23-4-2026

È improcedibile l'appello avverso l'ordinanza che abbia accolto l'istanza di accesso, ex Art. 116 c.p.a., se nelle more via sia stata l'ostensione dei documenti.

Non è applicabile a tale fattispecie l'art. 34, comma 3, c.p.a., trattandosi di norma relativa alla sola azione di annullamento, estranea all'azione esperibile in materia di accesso.

Ne discende che, laddove l'ostensione dei documenti avvenga successivamente all'ordinanza appellata resa dal primo giudice, ex art. 116, comma 2, c.p.a., non rileva, ai fini del diritto all'accesso della ricorrente di primo grado, l'accertamento della legittimità o meno dell'originario provvedimento di diniego dell'accesso emesso dall'amministrazione

Guida alla lettura

Nella sentenza in commento il Consiglio di Stato affronta la questione dei **presupposti al ricorrere dei quali il Giudice dichiara improcedibile il ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse e il tema dell'applicabilità o meno dell'art. 34, comma 3, c.p.a., ovvero dell'accertamento dell'originaria illegittimità del provvedimento a fini risarcitori**, invocata dall'appellante al fine di dimostrare la persistenza del suo interesse alla prosecuzione del giudizio proposto per la riforma dell'ordinanza collegiale, con cui il TAR ha accolto la domanda di accesso presentata ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., ordinando l'esibizione della documentazione amministrativa.

Con riferimento al primo punto oggetto di analisi, il Collegio mette in luce le caratteristiche di questa pronuncia di rito, prevista dall'**art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a.**, e la *ratio* ad esso sottesa, esprimendo con chiarezza le ragioni del difetto sopravvenuto dell'interesse a ricorrere, la prima condizione dell'azione disciplinata dall'art. 100 c.p.c., cui rinvia l'art. 39 c.p.a. La **dichiarazione di improcedibilità della domanda per sopravvenuta carenza d'interesse determina il venir meno dei profili di concretezza e attualità dell'interesse del ricorrente ad ottenere una decisione nel merito.**

Nel caso di specie, l'ostensione dei documenti intervenuta nelle more del giudizio d'appello, con cui l'Amministrazione, conformemente all'ordinanza del TAR, ha consentito nel rispetto dei termini disposti dal Giudice, l'accesso agli atti, peraltro, già parzialmente ostesi al momento della presentazione della prima istanza, implica l'impossibilità per l'appellante di soddisfare la sua pretesa, invocando il diritto alla riservatezza e alla segretezza, un diritto non

assoluto, che va bilanciato con l'accesso difensivo. A fronte di un'esibizione documentale intervenuta nelle more del giudizio, la piena soddisfazione della pretesa vantata dalla società che ha presentato istanza di accesso difensivo rappresenta, quindi, un ostacolo al raggiungimento di un'utilità per il ricorrente in appello.

Tale conclusione è logica e coerente con l'interpretazione letterale, finalistica e sistematica dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a. e con l'analisi delle differenze con l'improcedibilità per cessazione della materia del contendere, di cui all'**art. 34, comma 5, c.p.a.**: **mentre la materia del contendere cessa laddove il ricorrente abbia ottenuto il bene della vita anelato, ottenendo così la piena soddisfazione dell'interesse sostanziale sotteso all'azione giudiziaria, sì da rendere inutile la prosecuzione del processo** (cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 maggio 2018, n. 2687), **l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse ricorre quando interviene, successivamente alla proposizione del ricorso, non il conseguimento del bene agognato, ma un evento fattuale o giuridico ostativo alla realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso al ricorso, che vanifichi l'utilità alla prosecuzione del processo** (prec. conforme: Cons. Stato, n. 6824/2021).

La mancanza di un'utilità di una sentenza di merito rinvia alla nozione di **interesse a ricorrere**, che si sostanzia nel **bisogno di tutela in sede giurisdizionale**, sì che **il ricorso sia lo strumento indispensabile, l'*extrema ratio* per rimediare ai pregiudizi derivanti dall'atto impugnato, in armonia con le esigenze di economia processuale** (cfr. Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9). Pertanto, l'interesse al ricorso presuppone sia un pregiudizio sia la possibilità di riparare ed eliminare il danno, o conseguire un'utilità dal giudizio instaurato; ne discende che esso deve essere **attuale e concreto**, ovvero sussistere al momento della proposizione del ricorso e fino alla decisione, in armonia con i principi scolpiti negli **artt. 24 e 113 della Costituzione**.

Il Collegio mette in luce come, nel caso di specie, i tratti distintivi di attualità e concretezza dell'interesse ad ottenere la riforma dell'ordinanza appellata sono venuti meno, ritenendo dirimente ai fini dell'improcedibilità **l'avvenuta esibizione documentale da parte dell'amministrazione, in esecuzione con quanto disposto dal TAR**. Il comportamento intervenuto nelle more del giudizio esclude, infatti, la persistenza dell'interesse ad ottenere una decisione di merito, atteso che **il giudizio non può più produrre alcun risultato utile per l'appellante**, neppure meramente strumentale o morale (prec. conformi: Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 2021, n. 7228; Cons. Stato, sez. II, 9 agosto 2021, n. 4567; Cons. Stato, sez. VI, 23 giugno 2021, n. 4816; Cons. Stato, Sez. II, 27 aprile 2020, n. 2707; *id.* sez. II, 6 maggio 2019, n. 2904; sez. V, 4 gennaio 2019, n. 297). Il Consiglio di Stato pone l'accento sul carattere di **attualità dell'interesse a ricorrere, che, in quanto condizione dell'azione, deve sussistere dal momento della proposizione del gravame sino alla sentenza**, con conseguente **attribuzione al Giudice amministrativo del potere di verificarne la persistenza in ogni stato e grado del giudizio** (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 1° febbraio 2018, n. 666; Cons. Stato Sez. V, 10 settembre 2010, n. 6549).

Ne deriva che **l'interesse a proseguire il processo decade in tutti i casi in cui si verifichi una situazione di fatto o di diritto del tutto nuova rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso**, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza di

merito (*ex plurimis* Cons. St., Sez. IV, 9.9.2009, n. 5402; *id.*, 11.10.2007, n. 5355).

Nella fattispecie in esame, la soluzione dell'improcedibilità del ricorso in appello per sopravvenuta carenza di interesse è logica e coerente con la specificità e la *ratio* del rito afferente al diritto di accesso, rientrante nella giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo ex art. 133, co. 1, lett. a), n. 6), disciplinato dall'art. 116, comma 2, c.p.a., una norma, come su illustrato, eccezionale e derogatoria, che prevede un rito accelerato, termini ridotti per la proposizione del ricorso e dell'eventuale appello, celerità del giudizio, semplificazioni delle modalità di difesa, ampiezza dei poteri dell'organo giudicante. La *ratio* della deroga risiede nel **carattere anticipato della tutela del controinteressato al diritto di accesso, in considerazione delle conseguenze dannose che potrebbero scaturire dalla diffusione delle informazioni**. Pertanto, i dati rilevanti sono esclusivamente quelli dalla cui diffusione scaturirebbe un pregiudizio. Tuttavia, detta condizione non è più ravvisabile nel caso esaminato dalla pronuncia in commento, ove il diritto della società ricorrente in appello non può più essere soddisfatto, essendo già intervenuta l'esibizione documentale, implicante il pregresso accertamento della prevalenza del diritto all'accesso su quello alla riservatezza e alla segretezza, all'esito del bilanciamento degli opposti interessi in gioco.

L'ostensione dei documenti amministrativi rappresenta, quindi, un ostacolo alla soddisfazione della pretesa del ricorrente, che non può trarre più alcuna utilità da una decisione di merito.

Il Consiglio di Stato si sofferma, inoltre, sulla questione dell'**applicabilità dell'art. 34, co. 3, c.p.a.**, disposizione invocata dall'appellante a supposta conferma della sua tesi, ovvero al fine di dimostrare la persistenza del suo interesse alla prosecuzione del processo, ritenendo che tale norma non rappresenti un argomento idoneo a smentire la soluzione dell'improcedibilità dell'appello.

Le deduzioni dell'appellante cozzano, infatti, con l'interpretazione letterale e teleologica dell'art. 34, co. 3, c.p.a., norma **eccezionale e derogatoria che consente a colui che avanza la pretesa di proseguire il giudizio, anche quando l'annullamento non sia più utile, laddove permanga l'interesse ad accertare l'illegittimità del provvedimento ai soli fini risarcitori, nei casi in cui la persistenza di un interesse concreto ed attuale derivi dagli effetti pregiudizievoli prodotti dall'atto impugnato** (Cons. Stato, Ad. Plen. 13 luglio 2022, n. 8).

Il Collegio, premessa, dunque, la natura derogatoria di tale norma, ne perimetra l'ambito applicativo all'ordinaria azione di annullamento, proposta ai sensi dell'art. 29 c.p.a., cui è estraneo il **rito speciale previsto dall'art. 116, co. 2, c.p.a.**, norma anch'essa eccezionale, che prevede numerose deroghe al rito ordinario, funzionali a garantire le esigenze di celerità del processo. Tale opzione interpretativa si basa sulla diversità dell'oggetto dei due giudizi: l'uno preordinato alla verifica della legittimità dell'atto, l'altro all'accertamento del diritto all'accesso (prec. conformi: Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 7228; Cons. Stato, sez. V, ord. 2 marzo 2026, n. 1590).

Al riguardo, la giurisprudenza richiamata nella pronuncia in commento è univoca nell'affermare come l'unico interesse che legittimi la prosecuzione del giudizio, sebbene sia accertata l'inutilità dell'effetto caducatorio, sia quello risarcitorio, implicante il ricorrere di posizioni di interesse strumentale o morale, **attuali**, consistenti nel **vantaggio che il ricorrente potrebbe conseguire dalla sentenza favorevole in funzione della concreta possibilità di ottenere un bene della vita**, seppure di natura morale e residuale, purché implichi una lesione diretta e attuale dell'interesse protetto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2020, n. 2969; sez. III, 15 aprile 2021, n. 3086; Cons. Stato, V, 7 gennaio 2020, n. 83; II, 24 giugno 2019, n. 4305; IV, 1 marzo 2017, n. 934; 23 agosto 2016, n. 3672; VI, 21 marzo 2016, n. 1156; IV, 20 agosto 2015, n. 3952). *“L'interesse ad agire si collega alla lesione della posizione giuridica del soggetto e sussiste qualora sia individuabile un'utilità della quale esso fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento (Cons. Stato, II, 20 giugno 2019, n. 4233)”* (Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2020, n. 2969).

In definitiva, i Giudici di Palazzo Spada affermano il principio per cui, **a supporto del persistere dell'interesse alla decisione di merito, non si può invocare la sussistenza di un interesse strumentale all'accertamento della supposta erroneità dell'ordinanza impugnata, ai fini dell'eventuale proposizione di una domanda risarcitoria per ottenere una tutela per equivalente degli effetti pregiudizievoli derivanti dall'avvenuta ostensione della documentazione richiesta**. Ciò in quanto l'accertamento in funzione risarcitoria dell'illegittimità dell'originario provvedimento, con cui l'amministrazione aveva negato, peraltro solo in parte *qua*, l'ostensione documentale, presuppone un rapporto diretto e immediato tra l'interesse strumentale, concreto e attuale, che persiste nonostante la sopravvenuta inutilità dell'annullamento, e l'interesse sostanziale alla base dell'azione caducatoria, nesso che in tale ipotesi non sussiste, specie se si considera che l'ostensione dei documenti rappresenta l'attuazione di un ordine del Giudice di primo grado.

Pertanto, l'intervenuta ostensione documentale deriva esclusivamente dal comportamento successivo dell'Amministrazione, correlato all'ordinanza impugnata, circostanza che rende irrilevante l'accertamento dell'eventuale illegittimità dell'originario provvedimento, ai fini del diritto all'accesso. L'azione di cui all'art. 116, co. 2, c.p.a., è preordinata, infatti, ad accertare l'esistenza del diritto di accesso in virtù dei requisiti previsti dalla legge, a prescindere dalla legittimità o meno della motivazione del diniego opposto dall'Amministrazione, sicché il potere decisionale del Giudice amministrativo spazia su tutte le questioni concrete emerse in giudizio, consentendo all'organo giudicante di esercitare i poteri conferitigli dalla legge, ordinando l'esibizione dei documenti e prescrivendo, ove sia necessario, le relative modalità, sino ad ordinarne la pubblicazione.

La **soluzione interpretativa prescelta dal Consiglio di Stato per cui l'art. 34, co. 3, c.p.a., si applica solo all'ordinaria azione di annullamento e non ai giudizi in materia di accesso difensivo, in considerazione della diversità dell'oggetto dei due giudizi, appare logica e coerente con un'interpretazione letterale, teleologica e sistematica del dato normativo**. Lo stesso interesse che, a determinate condizioni, legittima un'azione di mero accertamento, non può, infatti, essere basato sulla tutela di situazioni future e ipotetiche, ma deve di necessità ancorarsi ad un **pregiudizio attuale del diritto**, dal quale non può mai prescindere, atteso che non esiste un *tertium genus*, ma esclusivamente **posizioni**

d'interesse correlate a un bene della vita leso dal provvedimento.

Pubblicato il 16/03/2026

N. 02122/2026REG.PROV.COLL.

N. 08152/2025 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 in appello numero di registro generale 8152 del 2025, proposto da Siram s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaella Zagaria e Alessandro Botto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alessandro Botto in Roma, via di San Nicola da Tolentino, 67;

contro

Regione Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Gullo e Angela Marafioti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Graziano Pungì in Roma, via Sabotino, 12;

Ecosfera Servizi s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuliano Berruti, Marco Antonio Monaco e Valeria Ciervo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consiglio Regionale della Calabria, Consiglio Regionale della Calabria - Area Gestione, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Consip s.p.a., non costituita in giudizio;

per la riforma

dell'ordinanza collegiale del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sezione staccata di Reggio Calabria n. 00654/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Calabria e di Ecosfera Servizi s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Zagaria, Botto e Ciervo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Nell'ambito di ricorso avverso d.d. del Consiglio Regionale della Regione Calabria del 25 marzo 2025 recante la rinegoziazione con proroga, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. *b*), all. II, d.lgs. n. 115 del 2008, del contratto avente a oggetto il servizio di conduzione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di riscaldamento, climatizzazione ed elettrici in favore della Siram s.p.a. stipulato in adesione alla convenzione Consip SIE3, la ricorrente Ecosfera Servizi s.p.a. - affidataria della successiva convenzione Consip SIE4 - proponeva domanda ex art. 116, comma 2, Cod. proc. amm. per poter accedere alla documentazione già richiesta all'amministrazione giusta istanza del 12 marzo 2025 solo parzialmente ostesa.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza della Regione Calabria e della Siram, accoglieva il ricorso, ritenendo integrati i presupposti per l'esercizio dell'accesso difensivo e non adeguatamente rappresentate esigenze di segretezza tali da limitare l'accesso.

Conseguentemente il Tar condannava l'amministrazione a dare ostensione alla documentazione richiesta entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza.

3. Avverso l'ordinanza ha proposto appello Siram deducendo *error in iudicando*; erroneità dell'ordinanza nella parte in cui il giudice di prime cure ha accolto l'istanza ex art. 116 Cod. proc. amm.; violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e 24 l. n. 241 del 1990, 35 d.lgs. n. 36 del 2023 e dei principi di logicità e ragionevolezza.

4. Resiste al gravame la Ecosfera, chiedendone la reiezione, mentre la Regione Calabria, pure costituita in giudizio, ha concluso per l'accoglimento dell'appello.

5. Alla camera di consiglio del 26 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. L'appello è improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse, come già rilevato in camera di consiglio agli effetti dell'art. 73, comma 3, Cod. proc. amm.

Come pacifico, i documenti oggetto d'istanza d'accesso sono stati già ostesi dall'amministrazione in data 11 novembre 2025, in conformità con le statuizioni dell'ordinanza appellata.

Alla luce di ciò l'appellante non ha più interesse a coltivare l'impugnativa, non potendo più impedire - per il tramite della riforma dell'ordinanza - la (ormai avvenuta) ostensione dei detti documenti (in tal senso, cfr. Cons. Stato, V, 4 gennaio 2019, n. 297).

Né può assumere rilievo, in diverso senso, il richiamo all'*“eventuale esperimento di azioni di carattere risarcitorio”* (cfr. memoria di parte appellante, pag. 3): da un lato, infatti, la previsione di cui all'art. 34, comma 3, Cod. proc. amm. - che consente l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento pur quando non ne risulti più utile l'annullamento (cfr., al riguardo, Cons. Stato, Ad. plen., 13 luglio 2022, n. 8) - è riferibile alla sola azione d'annullamento, cui è estranea quella in materia d'accesso ex art. 116 Cod. proc. amm.; dall'altro, in ogni caso, l'amministrazione aveva nella specie respinto *in parte qua* l'istanza d'accesso, sicché l'intervenuta ostensione è da ricondurre esclusivamente al comportamento successivo (e correlato) all'ordinanza impugnata, rispetto a cui non rileva dunque l'accertamento della legittimità o meno dell'originaria decisione (si ripete, di rigetto) da parte dell'amministrazione in funzione del diritto all'accesso della ricorrente di primo grado, ciò che forma oggetto del presente giudizio (cfr., in relazione a tutto quanto sopra, Cons. Stato, V, 27 ottobre 2021, n. 7228).

7. Per tali motivi l'appello va dunque dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

8. La peculiarità della fattispecie e la decisione esclusivamente in rito, nei termini suindicati, giustificano l'integrale compensazione delle spese del presente grado di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere