

# Impossibilità dell'accesso per inesistenza della documentazione

di Rosaria Russo

Data di pubblicazione: 23-6-2026

*Il diritto di accesso ha ad oggetto documenti “detenuti da una pubblica amministrazione (...) Il diritto di accesso è, infatti, configurabile soltanto ove l'istanza abbia a oggetto documenti venuti ad esistenza che si trovino nell'effettiva disponibilità dell'amministrazione, altrimenti versandosi in un caso di c.d. “accesso impossibile”*

## Guida alla lettura

Il Consiglio di Stato ritorna sull'istanza di **accesso** stavolta evidenziando il presupposto per il suo esercizio: l'esistenza del **documento** o la sua **detenzione** presso l'amministrazione alla quale viene presentata l'istanza.

Orbene, come ricorda il Collegio, richiamando un precedente della Sezione del 29 gennaio 2026, n. 779, ai sensi **dell'art. 22, comma 1, lett. d), della legge n. 241/1990**, il diritto di accesso ha ad oggetto documenti «*detenuti da una pubblica amministrazione*», mentre **l'art. 25, comma 2, della legge n. 241/1990** prescrive che la richiesta di accesso debba essere rivolta “*all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente*”, pertanto il **diritto di accesso trova un limite, giuridico e materiale, nella disponibilità che l'amministrazione intimata abbia della documentazione di cui il privato richiede il rilascio**.

Dunque, l'esistenza del documento oggetto della richiesta costituisce il presupposto, logico e ontologico, della costituzione della fattispecie giuridica: il diritto di accesso è configurabile soltanto ove l'istanza abbia ad oggetto documenti venuti ad esistenza che si trovino nell'effettiva disponibilità dell'amministrazione, altrimenti, sostiene il giudice amministrativo, si versa in un caso di c.d. “**accesso impossibile**”.

L'impossibilità si ha anche quando, continua il giudice amministrativo, **l'esistenza dei documenti sia supposta, ipotetica, solo eventuale, o ancora di là da venire** (Così, Cons. Stato, V, 7 ottobre 2021, n. 6713).

Ne discende che **l'esistenza (o la detenzione) del documento oggetto dell'actio ad exhibendum è, quindi, un elemento costitutivo del diritto di accesso, ex art. 2697, comma 1 c.c.** (“*Onere della prova*”, secondo cui: «*Chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento*»), essendo la titolarità della posizione soggettiva, attiva o passiva, vantata in giudizio un elemento costitutivo della domanda ed attiene al merito

della decisione, sicché spetta alla parte (regola della vicinanza della prova) che chiede l'ostensione provarla anche attraverso presunzioni, ma non mere supposizioni (Cons. Stato, Sez. V, 8 novembre 2023, n. 9622).

La sentenza, respingendo l'appello, conferma, in modo lineare e sintetico, che per l'esercizio del diritto di accesso occorre l'esistenza materiale (o la detenzione) del documento richiesto, in quanto un eventuale accoglimento del ricorso proposto ex art. 116 c.p.a. sarebbe meramente formale, dato che il contenuto tipico dell'ordine del giudice è dato dall'esibizione del documento, documento però che, nel caso di specie, è inesistente.

Il ricorrente aveva reiterato l'istanza di accesso documentale pur in assenza di nuovi elementi di fatto o di una diversa prospettazione dell'interesse, riproponendo la precedente richiesta e non avendo dimostrato, anche in via indiziaria, l'esistenza dei documenti richiesti in capo all'amministrazione intimata.

Publicato il 20/05/2026

**N. 04081/2026REG.PROV.COLL.**

**N. 01848/2026 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 iscritto al numero di registro generale 1848 del 2026, proposto da Noralix Del Valle Paredes Rosales, rappresentata e difesa dall'avvocato Adalberto Palestini, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

***contro***

Comune di Castiglione Messer Raimondo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato

e difeso dagli avvocati Carlo Scarpantoni e Luca Scarpantoni, con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) n. 524/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Castiglione Messer Raimondo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 il Cons. Valerio Perotti e dato atto che gli avvocati Carlo Scarpantoni e Luca Scarpantoni hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

Risulta dagli atti che con sentenza n. 319 del 26 giugno 2025, il Tribunale amministrativo dell'Abruzzo respingeva il ricorso proposto dalla signora Paredes Rosales Noralix Del Valle avverso il diniego tacito formatosi sull'istanza di accesso documentale da lei presentata al Comune di Castiglione Messer Raimondo in data 10 febbraio 2025, per il rilascio, previa visione, di tutta la

documentazione relativa all'installazione della segnaletica stradale ed al rilievo dell'infrazione al codice della strada, contestata dalla Polizia locale con verbale del 15 novembre 2024, avverso il quale aveva presentato ricorso al Prefetto di Teramo.

La sentenza veniva appellata dinanzi al Consiglio di Stato.

Con successiva istanza del 2 luglio 2025, la ricorrente nuovamente chiedeva il rilascio, previa visione, di copia della documentazione già richiesta con la domanda del 10 febbraio 2025, motivandola con l'intenzione di proporre un'azione risarcitoria nei confronti del Comune per il presunto illegittimo utilizzo del rilevatore di velocità con il quale la Polizia locale aveva accertato l'infrazione contestatale *"e per la determinazione delle spese del procedimento"*.

Con nota del 2 agosto 2025, il responsabile del Servizio di Polizia locale trasmetteva alla ricorrente le informazioni richieste e cinque dei documenti indicati, che peraltro già le erano

stati trasmessi con la precedente nota del 4 aprile 2025.

Con ricorso al Tribunale amministrativo dell'Abruzzo, notificato il 3 settembre 2025 e depositato il 16 settembre 2025, la ricorrente agiva quindi per l'annullamento del silenzio-diniego formatosi sull'istanza di accesso del 2 luglio 2025, con riferimento alla documentazione non trasmessa, nonché per l'accertamento del suo diritto all'accesso e per la conseguente condanna del Comune all'ostensione di tutta la documentazione ivi indicata.

Il Comune di Castiglione Messer Raimondo resistiva al ricorso eccependone a) l'inammissibilità della domanda di accesso riproposta in data 7 luglio 2025, in assenza di nuovi elementi e di una diversa prospettazione dell'interesse rispetto all'analoga istanza presentata in data 10 febbraio 2025;

b) l'irricevibilità per tardività della sua notificazione; c) l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse ovvero per intervenuta cessazione della materia del contendere, conseguente alla trasmissione di tutta la documentazione in possesso del Comune e delle informazioni richieste con

l'istanza di accesso del 2 luglio 2025, di cui alle note del 4 aprile 2025 e del 2 agosto 2025.

Con successive memorie difensive il Comune eccepiva poi ulteriori profili di inammissibilità del gravame.

Con sentenza 24 novembre 2025, n. 524, il giudice adito dichiarava inammissibile il ricorso, sul presupposto che l'istanza presentata in data 7 luglio 2025 non contenesse una diversa prospettazione della posizione legittimante l'accesso, *“la quale, indipendentemente dalla concreta*

*necessità di tutelare la propria posizione soggettiva in un processo ovvero in un procedimento giustiziale già pendente o da instaurare”,* afferiva *“pur sempre alla necessità di acquisire la documentazione richiesta per dimostrare l'illegittimità dell'accertamento del rilievo dell'infrazione al codice della strada, contestato alla ricorrente dalla Polizia Locale con il verbale del 15 novembre 2024”.*

In ragione di ciò, doveva considerarsi irrilevante che la soddisfazione dell'interesse conoscitivo

fosse strumentale alla coltivazione del ricorso amministrativo al Prefetto, proposto per l'annullamento del predetto verbale, piuttosto che alla proposizione di un'azione risarcitoria conseguente all'illegittimità o all'illiceità della condotta posta in essere dall'organo accertatore dell'infrazione.

Avverso tale decisione la signora Noralix Del Valle Paredes Rosales interponeva appello, affidato ai seguenti motivi di impugnazione:

1) Violazione dell'art. 34 c.p.a., in quanto l'appellante non avrebbe agito in giudizio per

impugnare un provvedimento di diniego dell'istanza di accesso, bensì per ottenere la concreta ostensione della documentazione mancante, a seguito dell'invio di parte della documentazione operata dall'ente appellato in data 5 agosto 2025.

2) Violazione degli artt. 3 e 113 della Costituzione. Travisamento, insufficienza e illogicità della motivazione, in quanto ad una lettura comparativa delle due istanze di accesso presentate, non risulterebbe alcun punto di contatto tale da indurre ad affermare che vi sia completa identità tra gli atti ed i documenti richiesti il 10 febbraio 2025 e quelli richiesti il successivo 7 luglio 2025. In estrema sintesi, la documentazione richiesta dall'appellante con la seconda istanza, in ordine ai contratti intercorsi tra il comune e la ditta appaltatrice, sulla locazione del rilevatore, sul servizio di postalizzazione e sulla determinazione degli importi di notifica, non avrebbe nulla a che fare con la sequenza procedimentale che era sfociata nella rilevazione dell'infrazione contestata, non avendo rilievo alcuno nel giudizio sulla legittimità della sanzione applicata.

3) Violazione dell'art. 24 della Costituzione - Violazione del diritto di difesa e di accesso alla giustizia e compressione delle garanzie procedurali, avendo l'appellante specificamente correlato le esigenze di difesa di un proprio interesse giuridico all'intenzione di far valere in giudizio la responsabilità della modalità operativa posta in essere dall'organo accertatore, ai sensi degli artt. 185 Cod. pen. e 2043 e 2059 Cod. civ.

Costitutosi in giudizio, il Comune di Castiglione Messer Raimondo insisteva per la reiezione del gravame, siccome infondato.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi difensive ed all'udienza del 7 maggio 2026 la causa veniva trattenuta in decisione.

L'appello non è fondato.

Sostiene l'appellante, con il primo motivo di gravame, di aver agito innanzi al giudice amministrativo non per contestare un provvedimento di diniego della propria (seconda) istanza di accesso, bensì *“per ottenere la concreta ostensione della documentazione mancante, a seguito dell'invio di parte della documentazione operata dall'ente appellato in data 05/08/2025”*.

Risulta dagli atti che l'istanza dell'odierna appellante era stata riscontrata con nota prot. 7216 del 1° ottobre 2025, nella quale, si precisava che – come già indicato con la nota prot. n. 2710 del 4 aprile 2025 – *“oltre alla documentazione inviata con la predetta nota non esistono altri documenti tra quelli [...] richiesti agli atti di questo Ente”*, tant'è che quelli trasmessi erano gli *“unici presenti agli atti del Comune tra quelli richiesti”*.

In questi termini, non è obiettivamente possibile interpretare tale risposta come di accoglimento della (nuova) istanza per l'esibizione di (nuovi) documenti, trattandosi piuttosto di un implicito rigetto della stessa (*recte*, dell'ostensione di tale “supplemento” documentale), per l'evidente ragione che quest'ultimo non esisteva o comunque non era detenuto dall'amministrazione richiesta.

Come già chiarito nel precedente della Sezione 29 gennaio 2026, n. 779, resa *inter eadem partes*, ai sensi dell'art. 22, comma primo, lett. d), l. n. 241 del 1990, il diritto di accesso ha ad oggetto documenti “*detenuti da una pubblica amministrazione*”, laddove l'art. 25, comma 2, della medesima legge prescrive che la richiesta di accesso debba essere rivolta “*all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente*”: dal combinato disposto delle due previsioni normative discende che il diritto di accesso trova un limite, giuridico e materiale, nella disponibilità che l'amministrazione intimata abbia della documentazione di cui il privato richiede il rilascio. L'esistenza dell'oggetto fisico della richiesta costituisce, quindi, un presupposto, logico e ontologico, della costituzione della fattispecie giuridica. Il diritto di accesso è, infatti, configurabile soltanto ove l'istanza abbia a oggetto documenti venuti ad esistenza che si trovino nell'effettiva disponibilità dell'amministrazione, altrimenti versandosi in un caso di c.d. “accesso impossibile”, in ragione di un fattore radicalmente ostativo, da un lato, all'accoglimento dell'istanza rivolta dal privato all'amministrazione e, dall'altro, all'esecuzione dell'ordine di esibizione impartito dal giudice, anche alla luce del principio generale di inesigibilità per cui ad *impossibilia nemo tenetur* (sul punto, *ex multis*, Cons. Stato, V, 8 novembre 2023, n. 9622; VI, 3 ottobre 2025, n. 7719).

Di contro, e per conseguenza, alcun diritto di accesso può azionarsi quando l'esistenza dei documenti sia supposta, ipotetica, solo eventuale, o ancora di là da venire (Cons. Stato, V, 7 ottobre 2021, n. 6713).

L'esistenza (o la detenzione) del documento oggetto dell'*actio ad exhibendum* è, quindi, un elemento costitutivo del diritto di accesso ex art. 2697, comma primo, Cod. civ. Ne deriva che tale presupposto si attegga a fatto generatore della pretesa ostensiva, per cui la sua dimostrazione grava sulla parte che intenda far valere il diritto, la quale può assolvervi anche attraverso presunzioni, ovvero in via indiziaria, ma non tramite mere supposizioni, semplici illazioni o astratte congetture (Cons. Stato., V, 8 novembre 2023, n. 9622).

La ripartizione dell'*onus probandi* così declinata è conforme anche al canone pretorio, che informa in concreto la modulazione e l'applicazione della regola astratta ed elastica di cui al citato art. 2697 Cod. civ., di vicinanza (o di riferibilità o prossimità) della prova (Cass. civ., Sez. unite, 30 ottobre 2001, n. 13533 sulla prova dell'inadempimento dell'obbligazione), anche in ragione dell'obiettiva difficoltà della puntuale dimostrazione di fatti negativi (l'inesistenza del documento).

In questi termini, non può non concludersi che la seconda istanza di cui trattasi altro non era – quanto ad oggetto – che una riedizione della precedente, per tale inammissibile.

Con il secondo motivo di appello si deduce quindi che la documentazione richiesta dall'appellante con la seconda istanza in ordine ai contratti intercorsi tra il comune e la ditta appaltatrice, sulla locazione del rilevatore, sul servizio di postalizzazione e sulla determinazione degli importi di notifica, non avrebbe avuto nulla a che fare con la sequenza procedimentale che era sfociata nella rilevazione dell'infrazione contestata, non avendo rilievo alcuno nel giudizio sulla legittimità della sanzione applicata.

Peraltro, conclude l'appellante, *“a fronte di un qualsiasi fatto, astrattamente configurabile come reato, quale ben può essere anche quello conseguente a un non corretto adempimento dei compiti istituzionali affidati al funzionario pubblico ove posto al diretto servizio dell'utenza, lo stesso ha conseguenze sul piano civilistico”*.

Il motivo è inammissibile per genericità, non essendo chiaro l'esatto contenuto della doglianza, né la sua attinenza con l'oggetto dell'attuale controversia.

Con il terzo motivo di appello parte appellante sostiene infine di aver a suo tempo *“specificamente correlato le esigenze di difesa di un proprio interesse giuridico all'intenzione di far valere in giudizio la responsabilità della modalità operativa posta in essere dall'organo accertatore, ex artt. 185 c.p. – 2043 e 2059 c.c.”*, con la conseguenza che – *“secondo una valutazione prognostica ex ante propria del giudizio di strumentalità, la documentazione oggetto dell'istanza di accesso è astrattamente idonea a consentire all'appellante l'acquisizione di elementi per verificare se l'organo accertatore, si sia o meno reso responsabile autonomamente o in concorso, del reato di falso ideologico in atto pubblico e/o falso ideologico per induzione”*.

In questi termini – deduce l'appellante nel dichiarato intento di distinguere l'oggetto delle due istanze di accesso – *“l'interesse dell'appellante a conoscere i documenti richiesti, è sorto e grandemente rafforzato proprio dopo che la stessa ha esaminato i documenti prodotti in seguito alla prima istanza, e dopo aver già proceduto al ricorso azionato avverso la violazione al codice della strada contestata, il cui esito è ininfluenza alla tutela da far valere davanti al Giudice civile ordinario”*.

Il tutto sul presupposto che il richiedente *“è l'unico soggetto in grado di stabilire quali siano gli atti di cui necessita al fine di autodeterminarsi in ordine a quali strumenti di tutela intraprendere”*, ragion per cui né l'amministrazione detentrica, né il giudice amministrativo possono *“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”*.

Le osservazioni dell'appellante, però, come correttamente obietta l'amministrazione, non sono conferenti, dal momento che l'oggetto del contendere non è l'omessa ostensione di parte dei documenti indicati dalla signora Paredes, bensì (*ut supra*) l'inesistenza di documenti ulteriori rispetto a quelli già trasmessi alla stessa.

In questi termini, una volta dato atto – come l'amministrazione risulta aver fatto, a più riprese – che non vi era altra documentazione disponibile oltre a quella già trasmessa, è del tutto inconferente (e privo di logica rilevanza) sostenere che *“la documentazione oggetto dell'istanza di accesso è astrattamente idonea a consentire all'appellante l'acquisizione di elementi per verificare”* la possibilità di esperire ulteriori azioni in sede giudiziaria.

La reiezione dei motivi di appello che precedono è assorbente delle ulteriori censure, ribadite

dall'appellante ai sensi dell'art. 101, comma 2 Cod. proc. amm.

Alla luce dei rilievi che precedono, l'appello va dunque respinto. La particolarità delle questioni esaminate giustifica peraltro, ad avviso del Collegio, l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese di lite dell'attuale grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere