

Pubblicato il 29/01/2026
N. 00779/2026 REG.PROV.COLL.
N. 08538/2025 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 numero di registro generale 8538 del 2025, proposto da [nome del ricorrente], rappresentato e difeso dall'avvocato [nome], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di [XXX], in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati [nome degli avvocati], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) n. 00319/2025, resa tra le parti, declaratoria di annullamento del diniego di visione e rilascio degli atti, in ordine all'istanza di accesso avanzata dalla ricorrente, con raccomandata a mano, notificata, ricevuta e protocollata dall'ente, in data 10/02/2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di [XXX];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026 il Cons. Francesco Caringella, si dà atto che [gli avvocati] hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con istanza di accesso agli atti datata 10 febbraio 2025 la Sig.ra [nome della ricorrente], odierna appellante, ha formulato all'indirizzo del Comune di [XXX], odierno appellato, la richiesta di ottenere copia, ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, di tutta la documentazione afferente all'installazione della segnaletica stradale e al rilievo dell'infrazione al codice della strada contestatale con verbale n. [numero e data] del [data]. L'appellante ha impugnato il silenzio-rigetto, formatosi sulla predetta istanza ai sensi dell'art. 25, co. 4, della legge citata, con ricorso depositato dinanzi al T.A.R. Abruzzo il 17 aprile 2025, domandando l'annullamento del diniego tacito e chiedendo di accertare il proprio diritto di accesso, con conseguente condanna del Comune all'ostensione dei documenti richiesti.

Il Responsabile del Servizio di Polizia Locale del Comune di [nome] ha trasmesso all'appellante, con nota prot. n. ... del ..., la documentazione nella sua disponibilità, precisando che non vi erano ulteriori *"esiti di ricerca negli archivi"*.

A fronte dell'invito della Sig.ra [nome] a integrare la documentazione oggetto di istanza, il Responsabile del Servizio di Polizia Locale, con nota prot. n. ... del ..., ha dichiarato che gli unici atti riscontrati negli atti dell'Ente erano quelli trasmessi con la nota del ..., e che *"non esistono altri documenti"*, tra quelli richiesti.

Con la sentenza gravata i Primi Giudici hanno respinto il ricorso di primo grado, stante l'oggettiva impossibilità per il Comune convenuto di consentire l'accesso a documenti di cui non è possesso, atteso che il relativo diritto, “*ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera d), e 4, e dell'articolo 25, comma 2, della legge n. 241 del 1990, ha ad oggetto i documenti amministrativi formati o detenuti dall'amministrazione*” . Di conseguenza, ad avviso del primo giudice, l'inesistenza del documento *in rerum natura* o la sua indisponibilità da parte dell'amministrazione intimata, renderebbe *inutiliter data* una pronuncia di accoglimento, dal momento che l'ordine di esibizione non sarebbe suscettibile di esecuzione.

Della sentenza, assolutamente errata ed ingiusta, la Sig.ra [nome] ha domandato l'annullamento, affidando il gravame ai seguenti motivi di diritto: 1) “*Violazione degli artt. 22, 24, 25 della legge 241/90 – violazione dell'art. 7 D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184*”, avendo l'appellante diritto di accedere ai documenti non ostesi dal Comune e non essendo sufficiente la mera dichiarazione dell'amministrazione intimata in ordine alla assoluta inesistenza degli atti cui faceva riferimento la richiesta ostensiva; 2) “*Violazione degli artt. 3,24,97,98 e 113 Costituzione*”; 3) “*Illegittimità della sentenza impugnata per diniego di Giustizia, nonché per difetto di istruttoria e motivazione, non avendo la stessa fatto alcuna valutazione giuridica, ma semplicemente preso atto dell'attestazione dell'amministrazione in ordine alla presunta inesistenza degli atti richiesti come ai punti b) e c) sopraindicati, e non avendo fatto alcuna valutazione sulla legittimità o meno del diniego di accesso agli atti richiesti*”; 4) “*Illegittimità dell'attestazione – difforme dalla realtà – in relazione alla assoluta inesistenza dei documenti di cui ai punti b) e c) sopraindicati*”; 5) “*Sussistenza del diritto ad ottenere i documenti di cui ai punti b) e c) sopraindicati*”.

Il Comune appellato si è costituito, contestando la fondatezza dell'appello, di cui ha chiesto il rigetto.

La causa è passata in decisione nella camera di consiglio del 15 gennaio 2026.

DIRITTO

Le censure rivolte alla sentenza impugnata sono infondate.

L'appellante sostiene che non possa dirsi sufficiente, al fine di dimostrare l'impossibilità di consentire il diritto di accesso, la mera affermazione, posta dal Comune intimato a sostegno del diniego gravato, di non detenere i documenti oggetto di istanza, incompendio sull'amministrazione l'onere di esplicitare in modo dettagliato e analitico le ragioni concrete di tale circostanza negativa.

Ai sensi dell'art. 22, co. 1, lett. d), l.n. 241/1990, il diritto di accesso ha ad oggetto documenti “*detenuti da una pubblica amministrazione*”. L'art. 25, co. 2, l. n. 241/90 prescrive, poi, 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 impossibilitia nemo tenetur* (sul punto, *ex multis*, cfr. Cons. Stato., Sez. V, 8 novembre 2023, n. 9622 e Sez. 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 (Consiglio di Stato, sez. 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 1, c.c. Ne deriva che tale presupposto si atteggi 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., sez. 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 c.c., di vicinanza (o di riferibilità o prossimità) della prova (SS.UU. 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).

Nel caso di specie, invero, la Sig.ra [nome] ha solo apoditticamente dedotto, sulla base di mere inferenze congetturali, l'esistenza di tali atti negli archivi del Comune, “*in virtù di obiettive ragioni collegate alle [sue] competenze*”. Le affermazioni dell'appellante si risolvono, quindi, nella mera e insufficiente supposizione dell'esistenza degli atti non esibiti, con la conseguenza che l'onere probatorio non può ritenersi assolto nei termini fin qui enucleati.

Deve, poi, escludersi che, nel caso di specie, incombesse sull'amministrazione intimata un onere di ulteriore e analitica dimostrazione delle ragioni dell'inesistenza del documento richiesto nei propri archivi.

A mente del citato art. 25, co. 2, l. n. 241/90, invero, l'istanza di accesso deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente, sicché è di norma sufficiente che l'ente intimato “*dichiari di non detenere il documento, assumendosi la responsabilità della veridicità della sua affermazione [...] Al cospetto di una dichiarazione espressa dell'amministrazione di inesistenza di un determinato atto, non vi sono margini per ordinare l'accesso, rischiandosi altrimenti una statuizione impossibile da eseguire per mancanza del suo oggetto, che si profilerebbe, dunque, come inutiliter data*” (negli esatti termini, cfr. Cons. Stato., Sez. IV, 27 marzo 2020, nn. 2138 e 2142; Sez. V, 17 agosto 2023, n. 7787; Sez. V, 8 novembre 2023, n. 9622; Sez. V, 17 novembre 2023, n. 9896; Cons. St., Sez. VII, 27 dicembre 2023, n. 11177; Sez. VI, 3 ottobre 2025, n. 7719).

Si profila corretta, quindi, la decisione del T.A.R. nella parte in cui, facendo corretto governo delle regole sull'articolazione dell'*onus probandi*, ha ritenuto dimostrata l'oggettiva impossibilità per il Comune appellato di consentire alla appellante il diritto di accesso. L'appellante non ha, infatti, offerto elementi idonei a inficiare, anche sul piano logico e indiziario, la valenza probatoria della dichiarazione, in merito all'inesistenza di tali ulteriori documenti, resa dal Responsabile del Servizio di Polizia Locale del Comune, con esplicita assunzione della responsabilità in ordine alla veridicità del fatto dichiarato (cfr. nota prot. n. 3017 del 16 aprile 2025, inviata via Pec all'istante in pari data, in cui si attesta che gli unici atti riscontrati negli atti dell'Ente erano quelli trasmessi con la nota del 4 aprile 2025, e che “*non esistono altri documenti*”, tra quelli richiesti).

Si aggiunga che le suesposte considerazioni in merito all'atteggiarsi del problema probatorio in materia di accesso possono incontrare un temperamento nei soli casi, estranei alla vicenda in esame, in cui i documenti oggetto di istanza rientrino tra quelli *normalmente* e *necessariamente* formati o detenuti dall'ente intimato per lo svolgimento dell'attività di riferimento e in cui, di conseguenza, l'inesistenza della documentazione si atteggi a dato storico anomalo ed eccentrico, come tale necessitante di specifica allegazione e dimostrazione.

Nel caso di specie, risulta, peraltro, *ex actis*, che il Comune - competente per l’“*apposizione e la manutenzione della segnaletica stradale*” ai sensi dell’art. 37, co. 1, d.l.gs. n. 285 del 30 aprile 1992 (Codice della Strada) - ha trasmesso all'istante parte della documentazione

richiesta con riguardo all'installazione della segnaletica, tra cui copia del manuale del dispositivo del rilevatore di velocità utilizzato. A fronte di tale condotta collaborativa, e in assenza di specifiche deduzioni e allegazioni probatorie da parte dell'istante, non si scorge un motivo plausibile per cui il Comune avrebbe omesso di rilasciare, essendone in possesso, gli ulteriori atti richiesti. Ne consegue che l'esistenza del fatto impeditivo dedotto dell'amministrazione resistente è logicamente suffragata, alla stregua del canone di ragionevolezza, dalla valutazione complessiva del comportamento amministrativo.

La decisione del T.A.R. risulta, dunque, immune dalle critiche rivolte, e deve, pertanto, essere confermata.

L'appello va, quindi respinto. Sussistono giusti motivi, vista la particolarità della vicenda, per disporre la compensazione delle spese del 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 compensate.