

Pubblicato il 19/01/2026

N. 00034/2026REG.PROV.COLL.

N. 01179/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1179 del 2025, proposto dal Comune Catania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. ..., con domicilio eletto presso il suo studio in ...;

contro

Rosario Orazio R. , rappresentato e difeso dall'Avv. Giovanni Pappalardo, con domicilio eletto presso il suo studio in Catania, viale Vittorio Veneto n. 59;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale, Sezione staccata di Catania, Sezione II, n. 3239/2025, resa *inter partes* nel ricorso n. 1662/2025 R.G. per l'ottemperanza della sentenza dello stesso Tar Catania n. 1573 del 14 maggio 2025.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Rosario Orazio R. ;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 la Consiglieria Paola La Ganga e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune appellante col giudizio di ottemperanza proposto avanti al Tar in primo grado ha chiesto l'esecuzione della sentenza del T.A.R. Sicilia, sede distaccata di Catania, Sezione II, n. 1573/2025 del 14 maggio 2025.

La citata sentenza in accoglimento del ricorso ex art. 116 c.p.a., proposto dall'Avv. Rosario Orazio R. , ha ordinato alla Direzione Affari Legali del Comune di Catania di rendere ostensibili, entro il termine di giorni 30 dalla data di comunicazione o notifica della presente sentenza, i documenti chiesti dal ricorrente con istanza del 24 gennaio 2025.

Ed esattamente copia delle note e dell'allegato elenco completo del contenzioso pendente all'anno 2013 trasmessi dalla Direzione Affari Legali alla Direzione Ragioneria Generale.

In ottemperanza a detta sentenza il Comune di Catania ha inviato all'indirizzo pec del ricorrente e del suo difensore la nota Direzione Affari Legali prot. n. 242277 del 22 maggio 2025, con la quale ha precisato che la Direzione Ragioneria Generale, riscontrando le ripetute richieste dell'Ufficio legale ha precisato che *«non si rinvencono agli atti d'ufficio elenchi relativi al contenzioso 2013 in quanto ai fini della predisposizione del bilancio di previsione, la Direzione Affari Legali inviava solo le previsioni dell'importo totale da inserire alla voce "oneri Straordinari" per la copertura di eventuali contenziosi...»*.

Veniva anche inoltrata al ricorrente la nota prot. n. 240943 del 22 maggio 2025 della Direzione Ragioneria Generale, in cui veniva ribadito che *«... la relazione documentale in ordine agli stanziamenti e/o impegni di spesa relativi all'anno 2013 dei compensi professionali agli Avvocati, non può essere resa da questa Direzione, in quanto, in seguito alla dichiarazione di dissesto approvata con Delibera di C.C. n. 37 del 12 dicembre 2018, essendo i residui di competenza della C.S.L. non sono più presenti in contabilità. Si precisa, altresì, che non si rinvencono, agli atti dell'ufficio elenchi relativi al contenzioso 2013 in quanto ai fini della predisposizione del bilancio di previsione, la Direzione Affari legali inviava solo le previsioni dell'importo del totale da inserire alla voce "Oneri Straordinari" per la copertura di eventuali contenziosi...»*

2. Il ricorrente, preso atto dell'inadempimento del Comune di Catania che continuava a non rendere ostensibile la documentazione richiesta, ha intrapreso il ricorso n. 1662/2025 R.G. per l'ottemperanza della suddetta sentenza e il T.a.r., con la sentenza in questa sede impugnata, lo ha accolto ordinando all'Amministrazione comunale di dare esecuzione al giudicato nascente dalla pronuncia n. 1573 del 14 maggio 2025 e, per l'ipotesi di persistenza nell'inottemperanza, ha nominato, quale commissario *ad acta* il Segretario comunale dello stesso Comune di Catania, senza alcun onere economico per il suddetto incarico, con il compito di assicurare l'immediata esecuzione del provvedimento giurisdizionale, provvedendo laddove necessario alla ricostruzione e alla trasmissione al ricorrente delle note e degli elenchi del contenzioso pendente relativo all'anno 2013.

3. L'appello è affidato ai seguenti motivi:

l) *«violazione dell'art. 22 l. 7 agosto 1990, n. 241 (contenente "nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi") relativo a "definizioni e principi in materia di accesso"; violazione dell'art. 24 comma 3 l. 241/1990 relativo a "esclusione dal diritto di accesso"; violazione dell'art. 2 comma 2 decreto del presidente della repubblica 12 aprile 2006, n. 184 (contenente*

“regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”); violazione dell’art. 117 c.p.a.»

Il Comune appellante col primo motivo asserisce che i documenti richiesti, come più volte riferito e come attestato dalla Ragioneria Generale e dalla Direzione dell’Ufficio legale non esistono perché non sono mai stati formati dall’Ente e che l’accesso agli atti può essere proposto soltanto con riferimento a documenti già esistenti e detenuti dalla P.A.

Ne deriva che se la P.A. non detiene i documenti perché non esistono non può essere tenuta a esibirli né le può essere ordinata l’ostensione.

L’ente appellante, pertanto, ritiene l’inammissibilità dell’azione di ottemperanza proposta in primo grado non essendo eseguibile l’ordine del giudice *“ad impossibilia nemo tenetur”*, in ogni caso sostiene di non essere inottemperante avendo correttamente adempiuto alla sentenza, nei limiti del possibile, mediante l’attestazione di inesistenza degli atti.

II) *«Illegittimità della sentenza impugnata per erronea e contraddittoria valutazione delle risultanze documentali in atti».*

Col secondo motivo parte appellante eccepisce l’erroneità della sentenza laddove ha ritenuto che i documenti di cui si chiede l’ostensione esistano e che comunque l’amministrazione debba ricostruirli o riformarli non potendo il giudice imporre alla P.A. di formare *ex novo* i documenti mancanti.

L’accesso documentale non consente al giudice di imporre la loro elaborazione.

L’appellante, evidenzia, altresì, che l’originaria istanza di accesso proposta dall’Avv. R. riguardasse specificatamente le *«note e (del)l'allegato elenco completo del contenzioso pendente all'anno 2013 trasmessi dalla Direzione Affari Legali alla Direzione Ragioneria Generale»* e non la ricognizione e l’individuazione di tutti i procedimenti assegnati per quell’anno all’Avv. R. , ritenendo, pertanto, che il T.a.r. abbia anche alterato l’oggetto dell’istanza.

4. L’appellato si è costituito in giudizio sostenendo l’infondatezza dell’appello.

La causa alla camera di consiglio del 18 dicembre 2025 è stata trattenuta in decisione.

5. L’appello è fondato.

5.1. Per condivisibile giurisprudenza la materiale inesistenza tra gli atti in possesso dell’amministrazione intimata dei documenti richiesti con l’istanza di accesso rende inammissibile la relativa azione, poiché un’eventuale decisione di accoglimento, in mancanza della documentazione oggetto di accesso, non potrebbe che avere un valore meramente formale, non essendo in seguito suscettibile di essere portata a esecuzione.

Il procedimento promosso ai sensi dell’art. 116 c.p.a. viene definito dal giudice, quando ricorrono i presupposti, con l’ordine all’amministrazione di esibire gli atti richiesti, ordine questo che, se i documenti richiesti non esistono o non sono nella disponibilità dell’Amministrazione, non può essere utilmente dato.

In sostanza, una decisione favorevole su una richiesta di accesso che è materialmente impossibile evadere si rivelerebbe *inutiliter data*, in sede di istanza di accesso ai documenti amministrativi l’Amministrazione può essere tenuta solo a produrre documenti già esistenti *in rerum natura* e ancora in suo possesso.

«Si tratta di una conclusione coerente con il principio l'oggetto dell'accesso ai documenti amministrativi si compendia nel "diritto" a ricevere una copia di un atto già formato e, quindi esistente e comunque detenuto, nel momento in cui viene posta la richiesta di accesso documentale, dall'Amministrazione destinataria di tale richiesta, senza che quest'ultima (ovvero i suoi uffici) sia tenuta a reperire i documenti presso altre Amministrazioni o soggetti ovvero sia tenuta a svolgere complicate attività istruttorie distinte dal mero recupero nel proprio archivio del documento e dall'attività di riproduzione» (così Cons. Stato, Sez. VII, n. 3698 del 30 aprile 2025; Consiglio di Stato VII n.1761 del 28 febbraio 2025).

Lette le dichiarazioni dell'Amministrazione, il Collegio non può che prendere atto dell'impossibilità per il Comune di reperire la documentazione richiesta, mai costituita, e dell'impossibilità per la stessa di evadere l'istanza. Si deve concludere, quindi, alla stregua del principio "*ad impossibilia nemo tenetur*" che anche nei procedimenti di accesso ai documenti amministrativi l'esercizio del relativo diritto (o l'ordine di esibizione impartito dal giudice) non possa che riguardare, per evidenti motivi di buon senso e ragionevolezza, documenti esistenti e non anche quelli distrutti o comunque irreperibili o mai formati.

Vero è che oggetto dell'odierno giudizio è l'ottemperanza a una sentenza che ha già sancito l'obbligo di ostensione da parte dell'Amministrazione, ma la pronuncia ottemperanda ha ordinato l'ostensione dei documenti richiesti ritenendo che gli stessi, sebbene non disponibili presso l'Ufficio Legale dell'Ente, fossero comunque reperibili presso la Ragioneria Generale.

Il Comune nel giudizio di primo grado ha rappresentato di non poter ottemperare all'ordine di esibire la documentazione richiesta in quanto non la detiene perché l'amministrazione non l'ha mai formata (come si evince dalle note dell'Ufficio legale e della Ragioneria Generale), sicché non si può determinare l'insorgenza di un obbligo materiale di ostensione a fronte di un impedimento materiale che rende comunque ineseguibile anche il comando giudiziale.

Il Collegio accoglie, pertanto, l'appello e conseguentemente, in riforma dell'impugnata sentenza, dichiara inammissibile il ricorso proposto in primo grado.

Le spese dei due gradi del giudizio possono essere integralmente compensate in ragione della peculiarità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale accoglie l'appello e per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, dichiara l'inammissibilità del ricorso proposto in primo grado.

Compensa le spese di entrambi i gradi di giudizio.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Solveig Coglianì, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere

Paola La Ganga, Consigliere, Estensore

Antonino Lo Presti, Consigliere

L'ESTENSORE

Paola La Ganga

IL PRESIDENTE

Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO