

Sulla carenza di interesse e sulla duplicazione dei giudizi quale ipotesi di abuso del diritto

di Greta Marraffa

Data di pubblicazione: 19-1-2026

1. *“... l’interesse ad agire, quale condizione dell’azione, deve permanere sino al momento della decisione, confermato, peraltro, dall’art. 35, primo comma, lettera c. c.p.a. (vedi in questo senso, tra le tante, Cass. Sezioni Unite, 6 settembre 2022 n. 26283, che ha definito l’interesse ad agire quale condizione dell’azione avente “natura dinamica” che, come tale, può assumere diversa configurazione, anche per norma sopravvenuta, fino al momento della decisione; Consiglio di Stato, Sez. V, 21/06/2013 n. 3404)”.*
2. *Le spese dell’intero giudizio (di primo grado e di appello) devono essere integralmente compensate, stante, da un lato, il venir meno dell’interesse all’accesso successivamente alla sentenza di primo grado e, dall’altro lato, la duplicazione dei procedimenti e dei giudizi conseguente alla proposizione della medesima istanza di accesso sia dalla parte sostanziale sia dal suo difensore, suscettibile di integrare, al pari del frazionamento del credito, una ipotesi di abuso del diritto e del processo(che può determinare la inammissibilità della domanda per assenza di un interesse meritevole alla tutela azionata o, quantomeno, la compensazione delle spese del giudizio di primo grado: cfr. in questo senso, da ultimo, Cassa. Sez. U. 19 marzo 2025 n. 7299).*

Guida alla lettura

Con la pronuncia in rassegna, il Consiglio di Stato, si è espresso in merito ad una impugnata sentenza del giudice amministrativo di primo grado – scaturente da ricorso ex art. 116 c.p.a. - con la quale, in materia di accesso civico ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013, condannava un Ente all’ostensione della documentazione richiesta, sostenendo che la *ratio* dell’istituto in questione non dovesse tradursi in un controllo, da parte dell’Amministrazione, sulle motivazioni dell’istante.

Nello specifico, il difensore della parte privata, nell’ambito di un contenzioso civile con il medesimo Ente, formulava istanza di accesso civico nei confronti della citata amministrazione, al fine di acquisire documentazione utile ai fini difensivi. Il Comune interessato dichiarava inammissibile l’istanza di accesso civico in quanto proposta per la mera soddisfazione di un interesse personale, di carattere esclusivamente privato e individuale, tradendo di fatto la *ratio* sottesa all’istituto ossia quella di favorire forme diffuse di partecipazione all’azione della pubblica amministrazione.

Dalla sentenza impugnata, si evinceva, altresì, come il ricorrente avesse formulato per l'accesso alla citata documentazione oltreché una istanza in proprio, oggetto del giudizio innanzi al Consiglio di Stato, altresì una ulteriore richiesta in nome e per conto della parte rappresentata nel giudizio civile.

Avverso la suddetta pronuncia, l'Ente comunale proponeva appello, deducendo: l'erroneità della sentenza nella parte in cui qualificava il provvedimento di mero diniego all'ostensione come di rigetto, ritenendo conseguentemente ammissibile il ricorso ex art. 116 c.p.a.; l'erroneità della citata pronuncia nel non aver rilevato l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, laddove, a seguito della presentazione di due identiche ma separate istanze – l'una presentata alla pubblica amministrazione ad opera della parte sostanziale, ex art. 22 e ss., legge n. 241/1990, e l'altra avanzata dal difensore della stessa, ex art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013 – nonché a seguito della proposizione di due distinti ricorsi giurisdizionali avverso il diniego opposto a entrambe le istanze citate, l'assistito abbia nel frattempo ottenuto l'ostensione dei documenti richiesti per effetto dell'accoglimento del suo ricorso in uno dei due giudizi azionati.

Il Consiglio di Stato, accogliendo la censura sollevata dall'Ente in relazione all'erronea non valutazione della innanzi citata improcedibilità, riteneva che sussistesse una **evidente sopravvenuta carenza di interesse**, tenuto conto che la parte assistita dal difensore, dopo la citata sentenza impugnata, proponeva ennesima istanza di accesso (rigettata dall'Amministrazione), accolta con sentenza del Tribunale Amministrativo e confermata con ulteriore pronuncia in appello.

Nel caso di specie, pertanto, risulta evidente come la documentazione oggetto della richiesta di accesso formulata dal difensore, originario ricorrente, dovesse essere oggetto di legittima ostensione in virtù di un giudicato ormai consolidatosi, sussistendo, pertanto, per il citato procuratore la possibilità di visionare la documentazione, parimenti identica, a quella richiesta dal suo assistito in ulteriore giudizio.

In altri termini, **l'accoglimento di uno dei due ricorsi proposti, avendo essi per oggetto l'esibizione degli stessi documenti, priva di utilità il ricorso ancora *sub iudice*, sicché il ricorrente ha l'onere di dichiarare il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione, pena la configurabilità di un'ipotesi di frazionamento abusivo dell'accesso e di abuso del processo originata – al pari del frazionamento del credito – dalla duplicazione dei procedimenti amministrativi e dei giudizi, potenzialmente idonea a determinare l'inammissibilità della seconda domanda giudiziale per assenza di un interesse meritevole alla tutela azionata o, quanto meno, la compensazione delle spese di lite.**

Pubblicato il 30/09/2025

N. 07615/2025REG.PROV.COLL.

N. 01836/2025 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 1836 del 2025, proposto da Comune di Torino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisabetta Maria Boursier, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via Corte D'Appello 16;

contro

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefania Guarino e Daniela Bramati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

-OMISSIS- S.r.l., non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 00350/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2025 il Cons. Francesca Picardi;

Preso atto dell'istanza di passaggio in decisione senza discussione, depositata da entrambe le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.-OMISSIS-, difensore di -OMISSIS- s.p.a. in un contenzioso civile instaurato dal Comune di Torino, ha formulato istanza di accesso nei confronti di tale amministrazione comunale, ai sensi dell'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013, relativamente alla documentazione rilevante ai fini della difesa in tale giudizio (e, cioè, ad una serie di delibere del Consiglio e della Giunta comunale, di alcuni decreti dirigenziali e dei contratti stipulati dallo stesso Comune con -OMISSIS- e -OMISSIS- s.r.l.).

2. Il Comune ha dichiarato inammissibile l'istanza di accesso civico, perché proposta per la soddisfazione di un interesse personale, di carattere privato ed individuale, tradendo la ratio dell'istituto, che è quella di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

3. L'istante ha impugnato il provvedimento di diniego, confermando di essere il difensore della -OMISSIS-, convenuta in giudizio dal Comune di Torino per il risarcimento del danno derivante da alcune condotte illecite della banca nella negoziazione di contratti derivati (e più precisamente per la violazione di obblighi informativi relativi ai dati necessari per il calcolo del c.d. mark-to-market), e di avere, pertanto, interesse alla documentazione richiesta in relazione a tale giudizio, ma ha sostenuto che la richiesta di accesso civico generalizzato non esclude in alcun modo la sussistenza di un interesse personale in capo al richiedente, concludendo per l'annullamento del provvedimento e per la condanna della controparte all'ostensione della documentazione.

4. Il T.a.r. ha accolto il ricorso e condannato il Comune all'ostensione della documentazione in base all'orientamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (A.P. n. 10/2020), secondo cui la ratio dell'istituto non deve tradursi in un controllo, da parte dell'Amministrazione, sulle motivazioni dell'istante.

Dalla sentenza si evince, inoltre, che il ricorrente ha formulato per l'accesso alla documentazione in esame, oltre all'istanza in proprio, oggetto del presente giudizio, una ulteriore istanza in nome e per conto della parte rappresentata nel giudizio civile. I giudici di primo grado hanno, difatti, precisato che: "la presentazione dell'istanza di accesso documentale da parte del ricorrente in nome e per conto della banca convenuta nel giudizio instaurato dal Comune non è passibile di determinare la sopravvenuta carenza di interesse a una pronuncia nel merito del presente ricorso atteso che anche tale istanza è stata respinta, talché persiste l'attualità dell'interesse ad una pronuncia di merito sul ricorso in oggetto".

5. Avverso tale sentenza ha proposto appello il Comune di Torino, deducendo: 1) l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha qualificato il provvedimento del Comune come di rigetto e ritenuto conseguentemente ammissibile il ricorso ex art. 116 c.p.a., pur trattandosi di un diniego limitato all'ammissibilità dell'istanza, privo di ogni valutazione di merito; 2) l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha superato le eccezioni di improcedibilità formulate in considerazione, da un lato, della identica istanza di accesso presentata dalla controparte in nome e per conto della parte rappresentata nel giudizio civile e, dall'altro lato, in considerazione del nuovo provvedimento adottato e non impugnato, che non è meramente confermativo del precedente; 3), la violazione ed errata interpretazione degli artt. 1, 5, commi 2

e 3, 5-bis del d.lgs. n. 33/2013, degli artt. 3, 24, 97 e 111, comma 2, Cost., unitamente al travisamento dei fatti, alla contraddittoria motivazione, alla disparità di trattamento, visto che la sentenza ha riconosciuto la fondatezza dell'istanza di accesso civico sebbene sorretta esclusivamente da un fine meramente egoistico, come dichiarato in sede procedimentale e confermato dalla successiva domanda di accesso ex legge n. 241/1990, che è incompatibile con l'istituto, a differenza di quanto accade laddove sussista un interesse personale concorrente con le finalità pubblicistiche di controllo e trasparenza, senza verificare se ciò integri una ipotesi di abuso del diritto e senza avvedersi che, in questo modo, in un contenzioso la parte privata finisce con il disporre di strumenti probatori ulteriori rispetto a quella pubblica, che può avvalersi solo dell'ordine di esibizione; 4) la violazione degli artt. 26 c.p.a. e 92 c.p.c., non essendosi riconosciuti i giusti motivi per la compensazione delle spese di lite.

Nell'appello si è sollecita l'eventuale rimessione della questione all'Adunanza Plenaria in ordine alle questioni sottese al terzo motivo.

6. L'appellato si è costituito, contestando la fondatezza dell'appello, di cui ha chiesto il rigetto. In particolare, anche nelle successive memorie, l'appellato ha eccepito la novità e conseguente inammissibilità dell'eccezione di improcedibilità e ha concluso per la infondatezza dell'appello, insistendo sulla insussistenza di un onere motivazionale o di qualsivoglia limite in ordine all'istanza di accesso civico, che non deve necessariamente essere strumentale al controllo diffuso sull'azione amministrativa (v. punto 57 della memoria del 12 settembre 2025, "il controllo diffuso .. non è l'obiettivo che le singole istanze devono prefissarsi, ma è la finalità ultima che il legislatore si è posto con l'introduzione dell'istituto").

7. In corso di causa, l'esecutività della sentenza è stata sospesa, in accoglimento dell'istanza cautelare, con provvedimento integrato in ordine alla richiesta di oscuramento ed alla pronuncia sulle spese con successiva ordinanza del 16 aprile 2025.

8. All'esito dello scambio di ulteriori memorie, la causa è passata in decisione nella camera di consiglio del 25 giugno 2025.

Nella memoria del 9 giugno 2025 il Comune di Torino ha eccepito la tardività e conseguente inammissibilità dei documenti da 9 a 13 prodotti dalla controparte; inoltre, nella memoria del 9 settembre 2025 ha allegato l'intervenuta transazione nel contenzioso giudizio civile n. 10737 del 2024 pendente dinanzi al Tribunale di Torino, in cui l'Avv. -OMISSIS- è difensore di -OMISSIS- s.p.a.- circostanza idonea a determinare la sopravvenuta carenza di interesse del ricorso originario, rendendo non più attuale l'originario interesse all'acquisizione della documentazione.

Nella memoria di replica del 12 settembre 2025 l'appellato ha concluso per l'infondatezza di tale eccezione, precisando che la transazione conclusa tra le parti del giudizio civile n. 10737 investe solo ed esclusivamente quel contenzioso e che l'accesso civico non incontra limiti.

DIRITTO

9. Preliminarmente, in ordine alla eccepita tardività della documentazione prodotta dall'appellato nel presente giudizio di appello, si tratta fundamentalmente di documentazione o già prodotta in primo grado e, comunque, concernente la presente istanza di accesso ed il relativo contenzioso o di documentazione relativa ai contenziosi paralleli al presente, che, ove di formazione anteriore alla sentenza impugnata, effettivamente incorre nel divieto di cui art. 104 c.p.a.

10. Il primo motivo di appello, con cui si è denunciata l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha qualificato il provvedimento del Comune (di mera inammissibilità dell'istanza di accesso) come provvedimento di rigetto, è infondato, posto che la tutela giurisdizionale di cui all'art. 116 c.p.a. è strumentale all'accertamento del diritto all'accesso ed al superamento non solo di provvedimenti di rigetto fondati su ragioni di merito, ma anche su preclusioni di tipo formale e procedimentale.

11. Deve, invece, essere accolto il secondo motivo di appello, limitatamente alla denuncia dell'erroneità del rigetto dell'eccezione di improcedibilità formulata in considerazione della presentazione, da parte del ricorrente, odierno appellato, di un'ulteriore istanza di accesso, identica alla presente, in nome e per conto della parte assistita nel giudizio civile.

11.1. Tale doglianza non è nuova e conseguentemente tardiva, in quanto, contrariamente a quanto eccepito dall'appellato, l'improcedibilità, in relazione all'istanza di accesso presentata dal ricorrente, in nome e per conto della parte rappresentata, è stata dedotta già in primo grado (vedi memoria del 3 gennaio 2025, in cui si legge, a p. 8, "il ricorso appare altresì improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse, tenuto conto che il ricorrente ha presentato in data 21 ottobre 2024, anteriormente alla notifica dell'atto introduttivo del giudizio, una nuova istanza di ostensione ..nell'interesse del proprio assistito relativamente alla medesima documentazione oggetto di causa").

11.2. Come già evidenziato, nella sentenza impugnata, si legge che "la presentazione dell'istanza di accesso documentale da parte del ricorrente in nome e per conto della banca convenuta nel giudizio instaurato dal Comune non è passibile di determinare la sopravvenuta carenza di interesse a una pronuncia nel merito del presente ricorso atteso che anche tale istanza è stata respinta, talché persiste l'attualità dell'interesse ad una pronuncia di merito sul ricorso in oggetto".

Tuttavia, successivamente alla sentenza impugnata, che risale al 13 febbraio 2025, l'istanza di accesso, proposta da -OMISSIS- (e, cioè, dal soggetto assistito da -OMISSIS-), originariamente rigettata all'Amministrazione, è stata accolta con sentenza del T.a.r. per il Piemonte n. 574 del 2 aprile 2025, oggetto di appello ormai rigettato con sentenza di questo Consiglio n. 7457 del 2025.

Tali mutamenti assumono rilevanza nel presente giudizio, tenuto conto che l'interesse ad agire, quale condizione dell'azione, deve permanere sino al momento della decisione, confermato, peraltro, dall'art. 35, primo comma, lett. c, c.p.a. (vedi in questo senso, tra le tante, Cass., Sezioni Unite, 6 settembre 2022, n. 26283, che ha definito l'interesse ad agire quale condizione dell'azione avente natura "dinamica" che, come tale, può assumere una

diversa configurazione, anche per norma sopravvenuta, fino al momento della decisione; Consiglio di Stato, Sez. V, 21/06/2013, n. 3404). Difatti, la documentazione oggetto della richiesta di accesso formulata dall'odierno appellato e originario ricorrente (-OMISSIS-) deve essere ostesa, in virtù del giudicato ormai formatosi, all'esito della sentenza di questo Consiglio di Stato n. 7457, alla parte (-OMISSIS-) ed al suo difensore (-OMISSIS-). Ne consegue che è venuto meno l'interesse di -OMISSIS- ad agire ed ad insistere nell'istanza presentata in proprio. In particolare deve sottolinearsi che l'odierno appellato ha già la possibilità di visionare la documentazione oggetto dell'istanza di accesso e del presente giudizio, per cui il presente processo ed il procedimento amministrativo sotteso si traducono in una mera duplicazione di quelli a cui l'originario ricorrente ha partecipato in qualità non di parte, ma di difensore. Del resto, l'attività di difensore nel contenzioso civile, da parte del ricorrente ed odierno appellato, è stata menzionata anche nel ricorso introduttivo del presente giudizio, per cui costituisce il presupposto stesso dell'istanza di accesso in esame. Da tale circostanza deriva che l'accesso alla documentazione, oggi possibile in qualità di difensore della parte assistita, all'esito delle sentenze del T.a.r. Piemonte n. 574 del 2025 e di questo Consiglio di Stato n. 7457 del 2025, esaurisce e soddisfa integralmente l'interesse sotteso all'istanza da cui è originato il presente giudizio.

La sentenza impugnata deve, perciò, essere riformata, con accoglimento dell'eccezione di improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse, eccezione formulata già in primo grado ed oggetto del secondo motivo di appello. Risultano conseguentemente assorbiti i residui motivi.

10. In conclusione, il secondo motivo di appello deve essere accolto, rigettato il primo ed assorbiti gli altri, ed, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso introduttivo del giudizio deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Le spese dell'intero giudizio (di primo grado e di appello) devono essere integralmente compensate, stante, da un lato, il venir meno dell'interesse all'accesso successivamente alla sentenza di primo grado e, dall'altro lato, la duplicazione dei procedimenti e dei giudizi conseguente alla proposizione della medesima istanza di accesso sia dalla parte sostanziale sia dal suo difensore, suscettibile di integrare, al pari del frazionamento del credito, una ipotesi di abuso del diritto e del processo (che può determinare la inammissibilità della domanda per assenza di un interesse meritevole alla tutela azionata o, quantomeno, la compensazione delle spese del giudizio di primo grado: cfr. in questo senso, da ultimo, Cass., Sez. U, 19 marzo 2025, n. 7299).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie il secondo motivo nei limiti di cui in motivazione, rigettato il primo ed assorbiti gli altri, e per l'effetto dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Spese integralmente compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte interessata.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere, Estensore