

Aspetti sostanziali e processuali del giudizio sull'accesso agli atti

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 29-4-2026

L'appello avverso l'ordinanza resa in primo grado sull'istanza di accesso proposta in via incidentale ex art. 116, comma 2 c.p.a. deve essere deciso con sentenza, in quanto definisce un autonomo giudizio d'impugnazione che, diversamente da quello di primo grado, ha ad oggetto la sola situazione giuridica soggettiva inerente all'ostensione dei documenti richiesti dalla parte.

Il giudizio in materia d'accesso, pur rivolto all'accertamento della sussistenza o meno del diritto dell'istante a ottenere i documenti, impone il rispetto dell'onere di "specificità dei motivi" posto dall'art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a., per cui quando l'amministrazione abbia addotto più ragioni a giustificazione del diniego di accesso, l'istante, per ottenere dal giudice l'ordine di esibizione dei documenti ai sensi dell'art. 116, comma 4, c.p.a., deve contestarle tutte, a pena di inammissibilità, perché è solo per mezzo di questa analitica confutazione che può dimostrare la sussistenza del diritto di accesso.

È legittimo il diniego di accesso a informazioni che non siano già contenute in un documento esistente, quali le informazioni relative agli alloggi di servizio dell'Arma dei carabinieri, disponibili ad un dato momento e con i relativi eventuali occupanti, che dovrebbero essere estratte dal sistema informatizzato contenente tutti i dati di natura logistica ed elaborate da parte dell'amministrazione.

Guida alla lettura

Con la **sentenza n. 2073 del 2026**, la seconda sezione del Consiglio di Stato affronta una serie di **questioni sostanziali e processuali relative al giudizio in materia di accesso agli atti amministrativi**.

Sono in particolare isolabili **tre questioni** di particolare rilievo anche sistematico.

Come prima questione, il Collegio si interroga sulla **forma che deve assumere il provvedimento che decide l'appello proposto contro l'ordinanza incidentale in materia di accesso, emessa ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.**

Infatti, dopo che con **sentenza 24 gennaio 2023, n. 4 l'Adunanza plenaria** ha affermato il principio secondo cui **l'ordinanza resa nel corso del processo di primo grado sull'istanza di accesso documentale è appellabile innanzi al Consiglio di Stato**, è sorto un contrasto

nella successiva giurisprudenza rispetto alla forma che deve assumere il provvedimento che decide su di essa.

Una parte della giurisprudenza ha invero optato per la **definizione del giudizio con ordinanza** (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, ord. 6 dicembre 2024, n. 9820; sez. III, ord. 19 settembre 2024, n. 7650; sez. V, ord. 27 febbraio 2024, n. 1914); in altri casi, si è deciso per la **pronuncia con sentenza** (tra le tante, Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2026, n. 1316; sez. V, 17 luglio 2025, n. 6280, e 10 luglio 2025, n. 6014).

La sezione condivide questa seconda posizione e ritiene quindi che **l'appello proposto contro l'ordinanza incidentale in materia di accesso, emessa ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., debba essere deciso con sentenza.**

A questa conclusione conducono **plurimi argomenti.**

In primo luogo, la riconosciuta **natura decisoria dell'ordinanza emessa in primo grado.** Come chiarito dall'Adunanza plenaria (Ad. Plen., 24 gennaio 2023, n. 4), infatti, tale provvedimento *“incide su situazioni giuridiche diverse rispetto a quelle oggetto del giudizio principale, così come avviene nel caso di ricorso proposto in via autonoma”*. Quella proposta per l'accesso, in altri termini, rappresenta **una vera e propria domanda** – che non a caso potrebbe essere proposta in via autonoma – sulla quale il T.a.r. può pronunciarsi *“con ordinanza separatamente dal giudizio principale, ovvero con la sentenza che definisce il giudizio”*.

Quando il giudice di primo grado opta per una decisione separata e anticipata sulla domanda di accesso, dunque, **l'appello** che viene proposto contro tale provvedimento determina l'instaurazione di un autonomo giudizio d'impugnazione, il quale **ha ad oggetto la sola situazione giuridica soggettiva inerente all'ostensione dei documenti richiesti**; ne deriva che, **rispetto a essa, la pronuncia del Consiglio di Stato “definisce” il giudizio**, pertanto deve assumere la forma della sentenza, secondo la **regola generale stabilita dall'art. 33, comma 1, lettera a), c.p.a.**

In secondo luogo, il Collegio valorizza **l'argomento sistematico**, per cui, quando il T.a.r. opta per una decisione congiunta mediante sentenza del ricorso principale e dell'istanza incidentale di accesso, la pronuncia che il Consiglio di Stato eventualmente rende in sede di appello, con riferimento a entrambe le posizioni giuridiche soggettive “connesse”, riveste senza dubbio la forma della sentenza.

In terzo luogo, non conduce a una conclusione differente l'art. 116, comma 5, c.p.a., secondo cui le altre disposizioni del medesimo articolo, che disciplinano il rito in materia di accesso con riferimento al primo grado di giudizio, *«si applicano anche ai giudizi di impugnazione»*: questa previsione deve infatti essere logicamente intesa come condizionata a una valutazione di compatibilità delle singole norme con il giudizio di appello.

Con particolare riferimento al comma 2, si deve rilevare che la **forma dell'ordinanza è prevista nell'ipotesi in cui la domanda di accesso sia decisa «separatamente dal**

giudizio principale»: una **simile scissione, tuttavia, non si verifica nel successivo giudizio di appello, il quale ha ad oggetto la sola questione relativa all'accesso;** non essendovi quindi un provvedimento “anticipato” e “separato” rispetto alla sentenza relativa a un ricorso “principale”, bensì un'unica pronuncia che definisce l'intero giudizio d'impugnazione, non vi sarebbe ragione di adottare un'ordinanza, in quanto questa non sarebbe poi seguita da alcuna sentenza.

La **seconda questione** di rilievo esaminata dalla pronuncia riguarda l'ipotesi dell'**atto di diniego di accesso “plurimotivato”** e, in particolare, il contenuto dell'onere impugnatorio che incombe sulla parte.

Sul punto, il Collegio chiarisce che **il giudizio in materia di accesso, pur non avendo natura impugnatoria** ed essendo rivolto all'accertamento della sussistenza o meno del diritto dell'istante a ottenere i documenti cui aspira, dunque un **“giudizio sul rapporto”, segue comunque lo schema impugnatorio** (Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10), **il quale implica il rispetto dell'onere di “specificità dei motivi”** posto dall'art. 40, comma 1, lettera d), c.p.a.

Ne deriva che, quando l'amministrazione abbia addotto più ragioni a giustificazione del diniego di accesso, l'istante, per ottenere dal giudice l'ordine di esibizione dei documenti ai sensi dell'art. 116, comma 4, c.p.a., deve contestarle tutte, perché è solo per mezzo di questa analitica confutazione che può dimostrare la sussistenza del diritto di accesso (in questi termini, tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 13 settembre 2024, n. 7549).

Terza questione affrontata dalla sentenza in esame attiene il **concetto di “documento”** in materia di diritto di accesso.

Nel sistema disciplinato dagli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990, oggetto del diritto di accesso è il “documento amministrativo”, dove **per “documento” deve intendersi la “rappresentazione” di un “contenuto”.** **Ne deriva che l'amministrazione non è tenuta a condividere con il privato informazioni che non siano già contenute in un documento esistente** e, in particolare, non è obbligata a raccogliere ed elaborare tali informazioni per creare un documento che non c'è, al fine di metterle a conoscenza del privato (salvo che si tratti di “dati personali” che a questo si riferiscono).

Tali essendo i presupposti dell'accesso nel sistema della legge n. 241 del 1990, quando l'amministrazione dichiara, sotto la propria responsabilità, che non esiste il documento richiesto o che determinate informazioni non sono già contenute in un documento, la domanda del privato non può che essere respinta, **altrimenti versandosi in un caso di c.d. “accesso impossibile”**, in ragione di un fattore radicalmente ostativo tanto all'accoglimento dell'istanza, quanto all'emissione dell'ordine di esibizione, che sarebbero entrambe prive di oggetto (in questi termini, di recente, anche Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2026, n. 779).

Pubblicato il 13/03/2026

N. 02073/2026 REG.PROV.COLL.

N. 07518/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7518 del 2025, proposto da -OMISSIS- rappresentata e difesa dall'avvocato Sebastiano Stefano Astuto, con domicilio digitale come da p.e.c. da registri di giustizia;

contro

Ministero della difesa - Comando generale dell'Arma dei carabinieri, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e con domicilio nei suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

dell'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione prima, -OMISSIS- resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa - Comando generale dell'Arma dei carabinieri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2026 il consigliere Alessandro Enrico Basilico e viste le conclusioni scritte dell'appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'appellante impugna l'ordinanza, emessa ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., che ha respinto le domande di annullamento del differimento dell'ostensione, prima, e del diniego parziale di accesso, poi, opposti alle sue richieste di ottenere documentazione in merito agli alloggi di servizio del Comando presso il quale presta servizio.

2. In via preliminare, è opportuno ricordare che l'art. 116 disciplina il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi e prevede, al comma 2, che il ricorso contro le determinazioni o il silenzio dell'amministrazione sull'istanza di ostensione del privato può essere proposto anche in via incidentale, ossia con istanza presentata nel giudizio pendente – con un diverso oggetto, ma – cui la richiesta di accesso è connessa. In tal caso, l'istanza è decisa con ordinanza separatamente dal giudizio principale, ovvero con la sentenza che definisce il giudizio.

2.1. Con sentenza 24 gennaio 2023, n. 4, l'Adunanza plenaria, sciogliendo i dubbi che erano sorti sul punto, ha affermato il principio secondo cui l'ordinanza resa nel corso del processo di primo grado sull'istanza di accesso documentale è appellabile innanzi al Consiglio di Stato.

2.2. Ammessa dunque l'impugnabilità della pronuncia, occorre interrogarsi sulla forma che deve assumere il provvedimento che decide su di essa.

Da questo punto di vista, la giurisprudenza successiva all'Adunanza plenaria ha optato in alcuni casi per la definizione del giudizio con ordinanza (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, ord. 6 dicembre 2024, n. 9820; sez. III, ord. 19 settembre 2024, n. 7650; sez. V, ord. 27 febbraio 2024, n. 1914), in altri per la pronuncia con sentenza (tra le tante, Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2026, n. 1316; sez. V, 17 luglio 2025, n. 6280, e 10 luglio 2025, n. 6014).

Il collegio condivide questa seconda posizione e ritiene quindi che l'appello proposto contro l'ordinanza incidentale in materia di accesso, emessa ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., debba essere deciso con sentenza.

A questa conclusione conduce la riconosciuta natura decisoria dell'ordinanza emessa in primo grado: come chiarito dalla richiamata pronuncia dell'Adunanza plenaria, infatti, tale provvedimento *«incide su situazioni giuridiche diverse rispetto a quelle oggetto del giudizio principale, così come avviene nel caso di ricorso proposto in via autonoma»*.

Quella proposta per l'accesso, in altri termini, rappresenta una vera e propria domanda – che non a caso potrebbe essere proposta in via autonoma – sulla quale il T.a.r. può pronunciarsi *«con ordinanza separatamente dal giudizio principale, ovvero con la sentenza che definisce il*

giudizio».

Quando il giudice di primo grado opta per una decisione separata e anticipata sulla domanda di accesso, dunque, l'appello che viene proposto contro tale provvedimento determina l'instaurazione di un autonomo giudizio d'impugnazione, il quale, diversamente da quello di primo grado, ha a oggetto la sola situazione giuridica soggettiva inerente all'ostensione dei documenti richiesti dalla parte: ne deriva che, rispetto a essa, la pronuncia del Consiglio di Stato "definisce" il giudizio, pertanto deve assumere la forma della sentenza, secondo la regola generale stabilita dall'art. 33, comma 1, lettera a), c.p.a.

Tale soluzione è del resto coerente con il sistema se si considera che, quando il T.a.r. opta per una decisione congiunta mediante sentenza del ricorso principale e dell'istanza incidentale di accesso, la pronuncia che il Consiglio di Stato eventualmente rende in sede di appello, con riferimento a entrambe le posizioni giuridiche soggettive "connesse", riveste senza dubbio la forma della sentenza.

Non conduce a una conclusione differente l'art. 116, comma 5, c.p.a., secondo cui le altre disposizioni del medesimo articolo, che disciplinano il rito in materia di accesso con riferimento al primo grado di giudizio, «*si applicano anche ai giudizi di impugnazione*»: questa previsione deve infatti essere logicamente intesa come condizionata a una valutazione di compatibilità delle singole norme con il giudizio di appello.

Con particolare riferimento al comma 2, si deve rilevare che la forma dell'ordinanza è prevista nell'ipotesi in cui la domanda di accesso sia decisa «*separatamente dal giudizio principale*»: una simile scissione, tuttavia, non si verifica nel successivo giudizio di appello, il quale ha a oggetto la sola questione relativa all'accesso; non essendovi quindi un provvedimento "anticipato" e "separato" rispetto alla sentenza relativa a un ricorso "principale", bensì un'unica pronuncia che definisce l'intero giudizio d'impugnazione, non vi sarebbe ragione di adottare un'ordinanza, in quanto questa non sarebbe poi seguita da alcuna sentenza.

In conclusione, dunque, l'appello contro l'ordinanza del T.a.r. per la Liguria è ammissibile e deve essere deciso con sentenza.

3. Nel caso di specie, i fatti di causa rilevanti, quali emergono dalle affermazioni delle parti non specificamente contestate e comunque dagli atti e documenti del giudizio, possono essere sinteticamente ricostruiti nei termini seguenti.

3.1. L'appellante, capitano dell'Arma dei carabinieri presso il Comando per la tutela forestale dei parchi, con provvedimento del 21 agosto 2024 è stata trasferita presso il Comando della Regione carabinieri forestale "Liguria" con sede a Genova, con il ruolo di Capo ufficio comando.

3.2. Con istanza del 24 agosto 2024 ha chiesto l'assegnazione di un alloggio di servizio gratuito connesso all'incarico (ASGI) nel comune di Genova.

3.3. Con provvedimento del 30 novembre 2024 il Comando generale dell'Arma dei carabinieri

ha disposto l'assegnazione di un alloggio situato nel comune di Rapallo, motivando la decisione in ragione del c.d. criterio di "pertinenza sinottica" e precisando di non poter mettere a disposizione altre unità abitative per aver accertato la mancanza di alloggi disponibili nel comune di Genova, come rappresentata dal Comando interregionale carabinieri "Pastrengo" (fatta eccezione per l'alloggio destinato al Vice-comandante, che tuttavia sarebbe dovuto restare a disposizione per il titolare di quell'incarico).

3.4. Con istanza del 16 gennaio 2025 l'appellante ha quindi chiesto, per esigenze difensive, di avere accesso ai seguenti documenti:

«a) tutti i verbali, gli atti, le note, le comunicazioni, i documenti e i pareri contenuti nel fascicolo relativo alla richiesta di assegnazione di alloggio da parte della sottoscritta Capitano SPE RF -OMISSIS- del 24 agosto 2024 numero 0007860 di protocollo del 26/08/2024, ivi comprese le note interne scambiate tra il Comando Regionale, il Comando Legione, il Comando Generale, il Comando Interregionale e gli altri Comandi;

b) la nota, citata nel provvedimento prot. n. 10260/15-1-12 del 30 novembre 2024, con cui il Comando Interregionale Carabinieri "Pastrengo" ha comunicato che la Legione Carabinieri Liguria ha rappresentato di non avere alloggi di servizio disponibili in Genova;

c) l'atto, anch'esso citato nella suddetta nota del 30 novembre 2024, con cui la Legione Carabinieri Liguria ha rappresentato di non avere alloggi di servizio disponibili in Genova;

d) la pianta organica di tutti gli alloggi di servizio (ASI, AST, ASGI, ASGC, APP, SLI, ASIR) assegnati a Codesto Spett.le Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari Carabinieri;

e) l'elenco di tutti gli alloggi di servizio, tra quelli assegnati a Codesto Spett.le Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari Carabinieri, che siano già occupati;

f) ogni altro atto, nota o provvedimento connesso ai precedenti in relazione alla succitata procedura».

3.5. Con nota del 15 febbraio 2025 il Comando generale ha comunicato l'impossibilità di accogliere l'istanza nel termine previsto di trenta giorni in ragione di esigenze istruttorie e ha comunicato che essa sarebbe stata evasa entro il 25 febbraio 2025.

3.6. L'interessata ha quindi adito il T.a.r. per la Liguria, impugnando il provvedimento del 30 novembre 2024 di assegnazione dell'alloggio nel comune di Rapallo, invece che a Genova, e censurando altresì il differimento dell'accesso, con istanza incidentale ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a.

3.7. Con nota del 15 marzo 2025 l'amministrazione ha reso disponibile una parte dei documenti chiesti con l'istanza di accesso – in particolare, quelli di cui alle lettere a), b) e c) – negando invece la pianta organica di tutti gli alloggi di servizio assegnati al Comando e l'elenco di quelli, tra essi, che siano già occupati – ossia i documenti di cui alle lettere d) ed e).

3.8. Con provvedimento prot. 2158 del 3 marzo 2025 il Comando regionale disposto la definitiva assegnazione dell'alloggio di Rapallo.

3.9. L'interessata ha proposto motivi aggiunti per impugnare quest'ultimo provvedimento, chiedendo anche la concessione di misure cautelari, nonché, sempre ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., il parziale diniego di accesso.

4. Con ordinanza 2 maggio 2025, n. 83 (non impugnata), il T.a.r. per la Liguria ha congruamente respinto la domanda cautelare, osservando che:

a) dalla ricognizione effettuata, sia in linea forestale, sia in linea territoriale, non vi sono alloggi di servizio disponibili a Genova (considerato che la scelta di mantenere disponibile l'alloggio destinato al Vice-comandante, secondo il criterio di pertinenza sinottica, non pare illogica né abnorme);

b) l'alloggio assegnato alla militare non è ubicato a distanza eccessiva dalla sede di servizio, così come non sono eccessivi i tempi di percorrenza per raggiungerla;

c) la ricorrente non ha alcun interesse legittimo all'assegnazione di un alloggio di servizio in temporanea concessione (ASTC)

5. Con ordinanza -OMISSIS- lo stesso T.a.r. ha dichiarato improcedibile l'istanza di accesso formulata nel ricorso introduttivo – in quanto la nota del 15 febbraio 2025 che ha disposto il differimento dell'accesso è stata superata dal provvedimento del 25 febbraio 2025 che ha concesso l'accesso parziale – e dichiarato inammissibile l'istanza contenuta nei motivi aggiunti.

5.1. In particolare, il Tribunale ha ritenuto "plurimotivato" il provvedimento del 25 febbraio 2025, osservando che esso fa riferimento al fatto che le informazioni richieste «*non sono compendiate in alcun documento esistente*» e che sussistono ragioni di riservatezza preclusive dell'ostensione, e rilevando che nei motivi aggiunti non si rinvenivano contestazioni su questo secondo profilo.

5.2. Il giudice di primo grado, inoltre, ha argomentato, per completezza, che la censura relativa all'ostensibilità dei dati è anche infondata, dato che le informazioni richieste non sono ricomprese in un documento, ma richiederebbero un'attività di elaborazione di dati che non può essere posta a carico dell'amministrazione.

6. L'interessata ha proposto appello, deducendo tre autonomi motivi (estesi da p. 8 a p. 17 del gravame).

6.1. In data 1° ottobre 2025 il Ministero della difesa si è costituito per resistere all'impugnazione.

6.2. Nel corso del procedimento:

- a) l'appellante ha prodotto i documenti già versati nel fascicolo di primo grado;
- b) il Ministero della difesa ha presentato una memoria il 3 febbraio 2026, corredata da documenti poi integrati il 6 febbraio 2026;
- c) l'appellante ha depositato una memoria di replica il 12 febbraio 2026.

6.3. Alla camera di consiglio del 24 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Con il primo motivo di appello si deduce: «*Sulla erronea dichiarazione di inammissibilità dell'istanza ex art. 116, comma 2, c.p.a. proposta nell'ambito del ricorso per motivi aggiunti con riferimento alla nota n. 10260 del 25.02.2025 - Erroneità dell'ordinanza per: Violazione degli articoli 24 e 97 della Costituzione - Violazione e/o mancata applicazione degli articoli 3, 22, 23, 24, e 25 della legge 241/1990 – Violazione e/o mancata applicazione dell'articolo 116 del c.p.a. – Violazione dell'articolo 9 del D.P.R. n. 184/2006 – Violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa – Eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà interna ed esterna, illogicità*».

7.1. In particolare, l'appellante nega che il provvedimento di diniego sia “plurimotivato”, contestando in particolare la presenza di un riferimento a ragioni di riservatezza nel corpo dell'atto, e comunque ricorda di aver censurato la nota anche denunciando la violazione dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che individua le cause di esclusione dall'accesso.

7.2. Il motivo è infondato.

In primo luogo, è opportuno ricordare che il giudizio in materia di accesso, pur non avendo *natura impugnatoria* ed essendo rivolto all'accertamento della sussistenza o meno del diritto dell'istante a ottenere i documenti cui aspira, dunque un “giudizio sul rapporto”, segue comunque lo *schema impugnatorio* (Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10), il quale implica il rispetto dell'onere di “specificità dei motivi” posto dall'art. 40, comma 1, lettera d), c.p.a.

Ne deriva che, quando l'amministrazione abbia addotto più ragioni a giustificazione del diniego di accesso, l'istante, per ottenere dal giudice l'ordine di esibizione dei documenti ai sensi dell'art. 116, comma 4, c.p.a., deve contestarle tutte, perché è solo per mezzo di questa analitica confutazione che può dimostrare la sussistenza del diritto di accesso (in questi termini, tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 13 settembre 2024, n. 7549).

In questo caso, come condivisibilmente osservato dal T.a.r., il diniego è “plurimotivato”, perché da un lato afferma che le informazioni chieste dalla militare «*non sono compendiate in un documento esistente*», dall'altro aggiunge che determinati atti non sono ostenibili «*perché sottratti accesso e/o riferiti ad altri militari (art. 24 L. 241/90, artt. 1048 e 1050 RUOM)*».

Al contrario di quanto sostiene l'appellante, quest'ultima affermazione non rappresenta una

mera “formula di stile”, generica ed estranea rispetto al “corpo motivazionale” del provvedimento (p. 10 del gravame), ma esprime una precisa e motivata determinazione dell’amministrazione, in quanto, da una parte, sottrae all’accesso una serie d’informazioni e di atti e, dall’altra, specifica i presupposti in fatto (la loro esclusione dal novero dei documenti ostensibili, in alcuni casi, la riferibilità a singoli militari, in altri) e le ragioni giuridiche della decisione (mediante indicazione dell’art. 24 della legge n. 241 del 1990 e degli artt. 1048 e 1050 del testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare approvato con d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, r.m.).

La ricorrente non ha censurato questa parte del provvedimento, perché l’onere di esporre “distintamente” i “motivi specifici” su cui si fonda il ricorso non può ritenersi soddisfatta dal generico richiamo a un articolo di legge, contenuto nella sola intitolazione del paragrafo, senza una minima argomentazione delle ragioni per cui la norma in esso contenuta dovrebbe ritenersi violata.

Pertanto, si deve condividere la valutazione del T.a.r. circa l’inammissibilità dell’istanza proposta ai sensi dell’art. 116, comma 2, c.p.a., con i motivi aggiunti presentati in primo grado.

8. Con il secondo motivo di appello si deduce: *«Sulla erronea dichiarazione di infondatezza dell’istanza ex art. 116, comma 2, c.p.a. proposta nell’ambito del ricorso per motivi aggiunti con riferimento alla nota n. 10260 del 25.02.2025 – Erroneità dell’ordinanza per: Violazione degli articoli 24 e 97 della Costituzione - Violazione e/o mancata applicazione degli articoli 3, 22, 23, 24, e 25 della legge 241/1990 – Violazione e/o mancata applicazione dell’articolo 116 del c.p.a. – Violazione degli articoli 403 e ss. del DPR 90/2010 – Violazione dell’articolo 306 del Codice dell’Ordinamento Militare - Violazione dei principi di leale cooperazione e trasparenza, ed eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà esterna e interna ed illogicità»*.

8.1. Secondo l’appellante, l’ordinanza del T.a.r. sarebbe errata anche nella parte in cui, per completezza, ha ritenuto infondata la censura relativa all’ostensibilità dei dati richiesti, in quanto l’amministrazione disporrebbe “di certo” dell’elenco degli alloggi e, avendone negato la disponibilità, non avrebbe potuto che muovere da documenti che dessero conto dell’esistenza e dello stato di questi immobili, anche tenendo conto della possibilità di una loro alienazione prevista dagli artt. 403 e ss. r.m.

8.2. Il motivo è infondato.

Nel sistema disciplinato dagli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990, oggetto del diritto di accesso è il “documento amministrativo”, definito come *«ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale»*.

Il “documento” è dunque la “rappresentazione” di un “contenuto” e i dati e le informazioni non possono essere oggetto di conoscenza da parte del privato se non mediante acquisizione

del “documento” che li “rappresenta”.

Se ne trae conferma dall'art. 22, comma 4, c.p.a., sia perché questo stabilisce espressamente che «*non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbia forma di documento amministrativo*», sia perché la stessa disposizione individua quale eccezione i “dati personali” che si riferiscono allo stesso richiedente.

Ne deriva che l'amministrazione non è tenuta a condividere con il privato informazioni che non siano già contenute in un documento esistente e, in particolare, non è obbligata a raccogliere ed elaborare tali informazioni per creare un documento che non c'è, al fine di metterle a conoscenza del privato (salvo che si tratti di “dati personali” che a questo si riferiscono).

Tali essendo i presupposti dell'accesso nel sistema della legge n. 241 del 1990, quando l'amministrazione dichiara, sotto la propria responsabilità, che non esiste il documento richiesto o che determinate informazioni non sono già contenute in un documento, la domanda del privato non può che essere respinta, altrimenti versandosi in un caso di c.d. “accesso impossibile”, in ragione di un fattore radicalmente ostativo tanto all'accoglimento dell'istanza, quanto all'emissione dell'ordine di esibizione, che sarebbero entrambe prive di oggetto (in questi termini, di recente, anche Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2026, n. 779).

Nel caso di specie, peraltro, non vi è ragione di dubitare delle affermazioni dell'amministrazione circa il fatto che questa, pur potendo reperire le informazioni relative agli alloggi di servizio, con i relativi occupanti, dovrebbe estrarle dal sistema informatizzato contenente tutti i dati di natura logistica ed elaborarle, non essendo esse già contenute in alcun documento, per metterne a parte l'interessata (senza considerare, comunque, la natura riservata almeno di parte di esse).

Infatti, nella disciplina regolamentare di riferimento (artt. 362-386 r.m.) non è prevista la redazione di elenchi dove registrare le informazioni che vorrebbe conoscere l'appellante (diversamente da quanto avviene, per esempio, con i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, che l'Adunanza plenaria, con sentenze n. 19, 20 e 21 del 25 settembre 2020, ha ritenuto compresi nel diritto di accesso, in quanto questi sono comunque contenuti in dichiarazioni, comunicazioni e altri atti presentati o acquisiti dagli uffici dell'amministrazione, dunque sono “rappresentati” in un “documento”, di cui, proprio per questo, si è riconosciuta all'interessato la facoltà di “estrarre copia”).

9. Con il terzo motivo di appello si deduce: «*Sulla erronea dichiarazione di improcedibilità dell'istanza ex art. 116, comma 2, c.p.a. – Erroneità dell'ordinanza per: Violazione del principio della soccombenza e degli altri criteri previsti dagli artt. 91, 92, 93, 94, 96 e 97 del c.p.c.- Violazione e/o mancata applicazione degli articoli 3, 22, 23, 24, e 25 della legge 241/1990 – Violazione e/o mancata applicazione dell'articolo 116 del c.p.a. – Violazione dell'articolo 9 del D.P.R. n. 184/2006 – Violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa*».

9.1. In particolare, l'appellante contesta la decisione del T.a.r. di compensare le spese della fase endoprocessuale relativa all'accesso, sostenendo che il primo giudice avrebbe dovuto

considerare l'illegittimità del differimento censurato con il ricorso introduttivo e condannare l'amministrazione secondo il criterio della "soccombenza virtuale".

9.2. Il motivo è infondato.

Secondo una giurisprudenza consolidata, che il collegio condivide e ribadisce, «*la statuizione del primo giudice sulle spese e sugli onorari di giudizio costituisce espressione di un ampio potere discrezionale, anche ai fini della loro compensazione (se del caso pure per il riconoscimento, sul piano equitativo, dei giusti motivi per farvi luogo) come tale insindacabile in sede di appello, fatta eccezione per l'ipotesi di condanna della parte totalmente vittoriosa, oppure per il caso, che la statuizione sia manifestamente irrazionale o si riferisca al pagamento di somme palesemente inadeguate*» (tra le tante, Cons. Stato, sez. V, 9 maggio 2025, n. 4035, e sez. III, 4 novembre 2025, n. 8574).

Nel caso di specie, il T.a.r. ha motivato la decisione facendo riferimento alla «*particolarità della vicenda*», dovendosi così escludere un carattere arbitrario o abnorme della statuizione. Questa, del resto, è condivisibile anche sul piano sostanziale, dato che, anche a voler ipotizzare una "soccombenza virtuale" dell'amministrazione sulla prima istanza, comunque rimane l'inammissibilità della seconda istanza, dunque verrebbe a configurarsi, nell'eventualità più favorevole per la parte privata, una soccombenza "reciproca", la quale comporta a sua volta, in ogni caso, la compensazione delle spese, ai sensi dell'art. 92, comma 2, c.p.c., richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a.

10. In conclusione, l'appello è meritevole di rigetto nel suo complesso.

11. Secondo la regola generale della soccombenza, dalla quale non vi è ragione di discostarsi nel caso di specie, l'appellante deve essere condannata al pagamento delle spese processuali del grado, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese processuali del grado, nella misura di euro 3.000 (tremila/00), oltre oneri e accessori come per legge, ove dovuti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dell'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2026 con l'intervento dei

magistrati:

Vito Poli, Presidente

Carmelina Addesso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere, Estensore

Stefano Filippini, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere