

Pubblicato il 14/07/2026

N. 00857/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00123/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 123 del 2026, proposto dalla sig.ra -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Scalia, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

il Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Sandro Figliozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento del Comando di Polizia Locale del Comune di -OMISSIS- Prot. n. -OMISSIS-, con cui è stata rigettata l'istanza di accesso agli atti presentata dalla ricorrente il -OMISSIS-;

- del silenzio-diniego formatosi sull'istanza di accesso agli atti presentata dalla ricorrente in data -OMISSIS-;

nonché per l'accertamento e la declaratoria del diritto della ricorrente a prendere visione ed estrarre copia di tutti i documenti richiesti con le istanze

del -OMISSIS- e del -OMISSIS-, con conseguente ordine all'Amministrazione resistente di esibirli e rilasciarne copia entro un termine perentorio.

Visti il ricorso, la memoria e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria del Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2026 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la ricorrente è insorta *ex art.* 116 del cod.proc.amm. avverso: i) l'atto del -OMISSIS-, con cui la Polizia locale del Comune di -OMISSIS- ha respinto la sua istanza d'accesso del -OMISSIS-, formulata ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241/1990 e 43 del d. lgs n. 267/2000, nonché tesa all'ostensione di una segnalazione effettuata nei suoi confronti, corredata di un video; ii) del silenzio-diniego, ai sensi dell'art. 25, comma 4 della l. n. 241/1990, serbato dal Comune sulla sua richiesta di accesso del -OMISSIS-, tesa ad ottenere copia dell'attività amministrativa di ricezione, di protocollazione e di trasmissione compiuta dall'ente in relazione al predetto esposto.

A base del divieto espresso *sub i)*, la Polizia Locale ha opposto il rilievo che “*tutta la documentazione è stata depositata presso la Procura della Repubblica di Frosinone*”. Detto diniego è stato in precedenza anche avversato dinanzi al Difensore Civico della Regione Lazio che, con provvedimento del -OMISSIS-, ha dichiarato inammissibile il gravame proposto, in quanto ha ritenuto rimesso agli organi giurisdizionali sindacare la liceità dell'eventuale mancata conservazione comunale (ancorché temporanea) di originali o copie di documenti rilevanti indirizzati ad uffici di P.G., come missive, esposti e

denunce pervenute all'Ufficio di Polizia locale, ivi comprese le eventuali denunce nei confronti di singoli Consiglieri comunali.

2 – Il Comune di -OMISSIS- si è costituito in giudizio e con memoria ha:

- eccepito la sua irricevibilità in quanto: 1) sulla decorrenza del termine iniziale per la proposizione del ricorso avverso il diniego del -OMISSIS- non avrebbe influito il provvedimento del Difensore Civico della Regione Lazio del -OMISSIS-, con la conseguenza che il ricorso sarebbe tardivo siccome proposto successivamente al decorso dei trenta giorni dal diniego avversato; 2) l'istanza del -OMISSIS- sarebbe meramente confermativa della precedente e sarebbe stata proposta per cercare di eludere la perentorietà del termine di proposizione del ricorso avverso l'originario diniego, in tesi ormai inutilmente spirato;

- sostenuto la sua infondatezza, in quanto: i) la documentazione richiesta sarebbe segreta siccome afferente a fatti di reato trattati dalla Polizia Locale nelle sue funzioni di polizia giudiziaria; ii) il Comune non avrebbe compiuto alcuna attività amministrativa sulla documentazione trasmessa dal terzo e richiesta dalla ricorrente.

3 – In vista dell'udienza, la ricorrente ha ribadito e articolato le proprie tesi, prendendo articolata posizione sui rilievi formulati dalla difesa comunale.

4 – All'udienza camerale del 23 giugno, sono stati uditi gli avvocati come da verbale e in particolare, quello del Comune, che ha formalmente attestato l'assenza di attività amministrative sull'esposto in discorso, che è stato soltanto trasmesso dalla Polizia Locale all'autorità requirente. Indi, la causa è passata in decisione.

5 – Il ricorso va respinto, in quanto è infondato. E tanto vale ad esimere il Collegio dall'esame delle numerose questioni di rito sollevate dal Comune, in osservanza del criterio della "*ragione più liquida*", corollario del principio di economia processuale che governa il processo amministrativo e che a sua volta è espressione del canone costituzionale del giusto processo (cfr., *ex multis*, Cons. St. sent. Ad. Plen., n. 5/2015; id., VI, n. 2085/2025; id. V, n.

1513/2025; id., III, n. 1291/2025; id., VII, n. 848/2025, nonché da ultimo Cass. Civ. SS. UU. ord. n. 24172/2025).

5.1 – Innanzitutto, resiste alle censure la motivazione del diniego espresso comunicato dalla Polizia Locale nell'atto del -OMISSIS-, evocante il divieto di ostendere gli atti richiesti, depositati presso la Procura della Repubblica.

L'atto richiesto, infatti, non è relativo ad un'attività amministrativa compiuta dall'ente locale né tanto meno all'accertamento di profili potenzialmente rilevanti penalmente appresi nell'esercizio della predetta attività (a tali diverse fattispecie si è sempre riferita la giurisprudenza, anche di questo Tribunale, citata dalla ricorrente), bensì afferisce alla descrizione di una condotta suscettibile di integrare *fumus* di un reato, che è stata presentata ad un Ufficio dell'ente (*idest*, alla Polizia Locale), rientrante nel novero della polizia giudiziaria, il quale ha proceduto senza indugio all'obbligo di denuncia sancito dall'art. 361 del cod.pen..

Si tratta quindi di un'attività oggettivamente e soggettivamente non amministrativa, siccome afferente alla segnalazione di possibili condotte di reato e alla loro trasmissione all'autorità requirente, come tale ricomprensibile nell'ambito degli atti di indagine di Polizia giudiziaria, coperti da segreto o da divieto di divulgazione.

Ricorre, quindi, nella specie uno dei casi di segreto o divieto di divulgazione previsti dalla legge, evocati dall'art. 24 comma 1, lettera a), della l. n. 241/1990, come fattispecie di esclusione del diritto di accesso agli atti.

In particolare, i documenti trattati dalla Polizia Locale, nelle vesti di polizia giudiziaria, costituiscono atti di polizia giudiziaria sono soggetti esclusivamente alla disciplina stabilita dall'art. 329 del cod.proc.pen. in base alla quale “*sono coperti da segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari* (cfr. *ex multis*, Cons St., VI, n. 1923/2003; id., V, n. 6117/2008). Tali atti sono, inoltre, soggetti alla disciplina sul divieto di pubblicazione stabilita dall'art. 114 e ss. del co.proc.pen..

Fermo restando quanto previsto nella disciplina processualpenalistica, la giurisprudenza amministrativa ha sostenuto che - con riferimento ai documenti per i quali il diritto di richiedere copie, estratti, o certificati sia riconosciuto da singole disposizioni del codice di procedura penale nelle diverse fasi del procedimento penale - l'accesso vada esercitato secondo le modalità previste dal medesimo codice (cfr. ex multis, Cons. St., VI n. 2780/2011; id., VI, 6117/2008).

5.2 - In fattispecie analoghe a quella oggi all'esame la giurisprudenza amministrativa ha condivisibilmente chiarito che *“quando gli atti oggetto di domanda di accesso coincidano con le notitiae criminis poste in essere dagli organi dell'amministrazione nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificamente dall'ordinamento, l'ostensione non è possibile. La fattispecie, infatti, ricade nei casi di segreto indicati dall'art. 24 della Legge 241/90 poiché, a norma dell'art. 329 c.p.p. gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari”* (cfr. T.A.R. Umbria, I, n. 36/2024 e in senso analogo T.A.R. Sicilia, Catania, IV, 3 giugno n. 1364/2019; id., III, n. 180/2018; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, I, n. 111/2017; T.A.R. Lazio, Roma, II, n. 1644/2017; Cons St., IV, n. 4537/2016).

In particolare, *“non ogni denuncia di reato presentata dalla P.A. all'Autorità giudiziaria costituisce atto coperto da segreto istruttorio e - come tale - è sottratta all'accesso. Infatti, qualora la denuncia sia presentata dalla P.A. nell'esercizio delle sue istituzionali funzioni amministrative, non si ricade nell'ambito applicativo dell'art. 329 c.p.p.; se, invece, la P.A. che trasmette all'Autorità giudiziaria una notizia di reato non lo fa nell'esercizio di tali funzioni, ma nell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria ad essa specificamente attribuite dall'ordinamento, si è in presenza di atti di indagine compiuti dalla polizia giudiziaria che, come tali, sono sottoposti al segreto istruttorio ex art. 329 c.p.p. e, per conseguenza, sono sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 24 della l. n. 241/1990. Ne discende che, ai fini della valutazione dell'ammissibilità o meno dell'istanza ostensiva, debbono distinguersi tre ipotesi: a) quella in cui gli atti siano stati delegati dall'Autorità*

giudiziaria, nel qual caso l'ostensione non sarà possibile; b) quella in cui gli atti coincidano con le notitiae criminis poste in essere dagli organi comunali nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ad essi attribuite specificamente dall'ordinamento, nel qual caso, parimenti, l'ostensione non è possibile; c) quella in cui, infine, ci si trovi dinanzi ad atti di indagine e di accertamento, se del caso tradottisi in denunce all'Autorità giudiziaria, non compiuti dagli organi comunali nell'esercizio di funzioni di P.G., bensì nell'esercizio delle proprie istituzionali funzioni amministrative, nel qual caso non sussistono, per la giurisprudenza in esame, impedimenti ad ammettere l'accesso su tali atti” (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, III, n. 1943/2017).

Nello stesso senso, sempre in giurisprudenza si è condivisibilmente osservato che:

- *“è legittimo il diniego di accesso agli atti avente ad oggetto relazioni e annotazioni di polizia giudiziaria che il personale operante, nella veste di agenti e/o ufficiali, ha il dovere ex art. 347 c.p.p. di trasmettere senza ritardo all'Autorità Giudiziaria, trattandosi di notitia criminis, che costituisce l'innescio per l'avvio delle indagini preliminari. Per detta documentazione il nulla osta alla relativa ostensione deve, su istanza di parte, provenire dall'ufficio del Pubblico Ministero (artt. 114 - 116 c.p.p.)” (cfr. T.A.R. Roma, Lazio, I, n. 13301/2025);*

- *“per l'articolo 24 della legge n. 241/1990 il diritto di accesso è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento. Il codice di procedura penale riconduce nell'ambito dei segreti sottratti all'accesso ai documenti quello relativo agli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, a cui sono equiparabili quelli della pubblica amministrazione su delega dei citati. La normativa di riferimento definisce il perimetro del cosiddetto “segreto investigativo” posto a tutela dell'attività di indagine, in quanto la prematura diffusione dell'istruttoria penale potrebbe, in effetti, pregiudicare l'accertamento stesso della verità. Al riguardo, nella vicenda esaminata, è stato escluso che le esigenze difensive invocate dal ricorrente fossero in grado di prevalere sul segreto istruttorio. La disciplina introdotta con l'articolo 329 c.p.p. consente una temporanea compressione del diritto di difesa, a tutela del preminente interesse investigativo. Al contempo, la norma si*

premura di individuare un punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze, differendo alla fase successiva alla chiusura delle indagini, la rivelazione degli atti investigativi, che quindi, fino a tale momento rimangono senz'altro secretati” (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, IV, n. 295/2025);

- *“l' art. 24, l. n. 241/1990, nella versione riformulata dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15, ha sancito, elevando a rango superiore un principio già introdotto a livello regolamentare, l' esclusione dell' esibizione di atti utilizzati nel corso dell' attività giudiziaria o di polizia. Orbene, essendo stata sancita con legge ordinaria la sottrazione di tali categorie di documenti alla conoscibilità degli stessi interessati, in tale prospettiva non sono ostensibili, ex artt. 114 e 329 c.p.p., gli atti afferenti ad informative penali inoltrate nei confronti degli istanti, ad eventuali indagini in corso, in quanto relative ad un eventuale procedimento penale e rientranti, perciò, nell' esclusiva disponibilità dell'organo requirente procedente”* (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, V, n. 7578/2022).

5.3 - Si soggiunge che il divieto di divulgazione come fin qui tratteggiato opera in relazione ad entrambi i titoli spesi dalla ricorrente per fondare la sussistenza del proprio diritto di accesso agli atti, cioè sia in relazione al diritto d'accesso *ex artt. 22 e ss. della l. n. 241/1990* (a tale fattispecie fa riferimento la giurisprudenza surrichiamata) sia in relazione al diritto d'accesso del consigliere comunale *ex art. 43 del d.lgs n. 267/2000*.

Quanto alla prima fattispecie, basti rammentare che la diretta operatività dall'art. 24 comma 1, lettera a), della l. n. 241/1990 nell'interpretazione condivisibilmente fornita dalla giurisprudenza surrichiamata, a cui si rimanda in applicazione del principio di sinteticità *ex art. 3 del cod.proc.amm.*. Con riferimento alla seconda fattispecie, caratterizzata da una maggiore latitudine della pretesa ostensiva, in giurisprudenza si è avuto modo di evidenziare condivisibilmente che *“appare...rilevante quanto affermato dal Comune intimato in ordine alla impossibilità di consentire la consultazione degli atti richiesti in quanto “fanno parte di un'attività di polizia giudiziaria e (...) sono coperti da segreto d'ufficio (...)” (recte: investigativo), dal momento che le norme imposte dall'art. 329 c.p.p. a tutela della segretezza degli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e, per*

l'appunto, della polizia giudiziaria non appaiono superabili in virtù delle disposizioni del t.u.e.l., dal momento che il segreto d'ufficio richiamato dall'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 ed evocato dall'appellante non può che riferirsi alle notizie ed alle informazioni alle quali il consigliere abbia titolo ad accedere e non a quelle per le quali sia normativamente imposto un vincolo di segretezza ad altri fini? (cfr. Cons. St., II, n. 1974/2024).

Né può mancarsi di osservare che, anche a voler, per assurdo, considerare inapplicabile al diritto d'accesso del consigliere comunale il divieto di divulgazione previsto dall'art. 329 del cod.proc.pen., la pretesa ostensiva azionata dalla ricorrente non avrebbe comunque potuto trovare soddisfazione. Infatti, secondo il costante insegnamento giurisprudenziale, se è vero che l'accesso ai sensi dell'art. 43, comma 2 del d.lgs n. 267/2000 non è condizionato ad una motivazione specifica né tantomeno alla dimostrazione di uno specifico interesse personale del consigliere comunale richiedente, è altrettanto innegabile che non si tratta di un diritto assoluto ed illimitato ma di un particolare tipo di accesso strumentale all'esercizio del mandato consiliare, che trova il limite nella sua stessa funzione (cfr. *ex multis*, Cons. St., V, n. 3564/2023; id., n. 769/2022; id., n. 2089/2021; id., n. 12/2019).

Se così è, nella specie non può sfuggire l'utilizzo improprio dell'accesso *ex art.* 43, comma 2 del d.lgs n. 267/2000 compiuto nella specie dalla ricorrente, essendo lo stesso concretamente utilizzato, più che per finalità di controllo connesse alla carica rivestita (non a caso tale finalità è stata solo genericamente richiamata e non sostanziata neanche in giudizio da elementi concreti), come succedaneo di quello difensivo per eludere l'applicazione di un limite di quest'ultimo, per soddisfare un'esigenza conoscitiva personale e tesa quindi a realizzare esclusivamente un interesse personale ed egoistico.

Nella specie il comportamento della ricorrente, suscettibile di dar luogo ad un'ipotesi di abuso del diritto d'accesso *ex art.* 43, comma 2 del d.lgs n. 267/2000 non avrebbe comunque potuto trovare tutela giuridica.

5.4 – Alla luce di quanto in precedenza illustrato, la pretesa conoscitiva della ricorrente potrà trovare soddisfazione non già azionando le varie fattispecie di diritto d'accesso agli atti amministrativi bensì attivandosi presso la competente Procura della Repubblica e facendo applicazione dagli istituti a tal fine previsti nell'ordinamento processualpenalistico, come ad esempio l'istanza alla predetta Procura formulata ai sensi dell'art. 335 cod.proc.pen., al fine di accertare l'eventuale pendenza di indagini a proprio carico.

Di qui la legittimità della nota di diniego espresso dell'accesso agli atti recato nella nota della Polizia Locale del -OMISSIS-.

6 – Le medesime conclusioni di infondatezza del gravame valgono per le censure che hanno attinto silenzio-diniego, ai sensi dell'art. 25, comma 4 della l. n. 241/1990 maturato sulla richiesta di accesso del -OMISSIS-, tesa ad ottenere copia dell'attività amministrativa di ricezione, di protocollazione e di trasmissione compiuta dall'ente in relazione al predetto esposto.

Sul punto, va subito e in via dirimente richiamata la specifica e puntuale dichiarazione resa dal legale del Comune a verbale, il quale ha rappresentato che l'ente locale non ha proceduto ad alcuna attività amministrativa ulteriore, rispetto alla trasmissione, da parte della Polizia Locale, dell'esposto alla Autorità di P.G..

Sul punto, il Collegio, tenuto conto anche della pienezza dei poteri pure sostanziali conferiti con la procura rilasciata al legale del Comune, e poiché il *proprium* della procura stessa consiste nel conferire all'attività del legale l'idoneità ad impegnare e vincolare in giudizio il cliente, è dell'avviso che la dichiarazione dal legale stesso resa e confermata in udienza possa tener efficacemente luogo di quella dell'ente locale.

E' del resto significativo rilevare che, anche a voler ipoteticamente sostenere il contrario, la dichiarazione asseverativa che il Comune sarebbe allora chiamato a rendere sull'inesistenza della documentazione richiesta dalla ricorrente assumerebbe le medesime natura e valenza rappresentativa di quella compiuta dal legale munito di procura in giudizio.

Il Collegio, per le ragioni esposte, ritiene allora che le univoche affermazioni del legale del Comune

sull'inesistenza di attività amministrativa sull'esposto ulteriore rispetto alla sua trasmissione all'autorità requirente da parte della Polizia Locale possano essere reputate sufficienti, ai fini di causa, per concludere per l'inesistenza della relativa documentazione.

Al riguardo, viene allora in rilievo l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, *“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”* (cfr. ex multis Cons. St., V, n. 9622/2023; id., III, n. 10751/2023; id., IV, n. 2142/2020; T.A.R. Campania, Napoli, VI, n. 1470/2022 e precedenti ivi citati).

Pertanto il Collegio ritiene che la materiale indisponibilità della documentazione richiesta escluda la configurabilità di qualsiasi relazione tra l'Istituto e il documento in questione, relazione la cui esistenza e permanenza costituisce, per converso, indefettibile condizione per poter adottare l'ordine di esibizione. Nei procedimenti di accesso l'ordine di esibizione impartito dal giudice non può riguardare, per evidenti ragioni di buon senso, se non i documenti esistenti, non potendo perciò concernere quelli non più esistenti, non disponibili o mai formati (cfr. in tal senso T.A.R. Abruzzo, Pescara, I, n. 426/2021; T.A.R. Campania, Napoli, VI, n. 3620/2017).

Del resto, non potrebbe imporsi all'Amministrazione la prova del fatto negativo della non detenzione, da parte sua, della documentazione richiesta, per il principio generale secondo il quale *ad impossibilia nemo tenetur*.

In definitiva, il diritto di accesso trova un limite materiale e giuridico nella disponibilità che l'Amministrazione abbia della documentazione di cui si chiede l'ostensione. Pertanto, ove l'Amministrazione (o chi ne abbia pieni poteri rappresentativi in giudizio) neghi di possedere la documentazione

richiesta in sede di accesso ai documenti, assumendosi la responsabilità della veridicità della sua affermazione, non sarà possibile l'esercizio dell'accesso.

Per quanto, infine, concerne le attività compiute dalla Polizia Locale in vista della trasmissione dell'esposto all'autorità requirente, esse configurano attività accessorie e strumentali all'osservanza dell'obbligo di denuncia previsto dall'art. 361 del cod.pen. e comunque all'attività di polizia giudiziaria compiuta nella specie e come tali vanno ricomprese nell'ambito del divieto di divulgazione previsto dall'art. 329 del cod.proc.pen., nella specie rilevante secondo la previsione dell'art. 24, comma 1 lett. a) della l. n. 241/1990.

7 – In definitiva, il ricorso va respinto, in quanto è infondato sulla base di quanto in precedenza spiegato.

8 – Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Staccata di Latina (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento, in favore del Comune di -OMISSIS-, delle spese legali, liquidate in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre ad oneri come per legge.

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 dell'articolo 10 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 nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare entrambe le parti e la vicenda per cui è causa.

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Torano, Presidente FF

Massimiliano Scalise, Primo Referendario, Estensore

Rosaria Natalia Fausta Imbesi, Referendario

L'ESTENSORE
Massimiliano Scalise

IL PRESIDENTE
Valerio Torano

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.