



# SIAP

# Inform@

Anno XXI - Nr.08  
Roma, 12 Febbraio 2025

## SPECIALE LEGISLAZIONE

[www.siap-polizia.org](http://www.siap-polizia.org) [info@siap-polizia.it](mailto:info@siap-polizia.it)

## DISCIPLINA ACCESSO AGLI ATTI E IL DIRITTO DI DIFESA NEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE IMPORTANZA E LIMITI

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA



Nel procedimento disciplinare degli appartenenti alla Polizia di Stato regolato nelle sue parti essenziali dal DPR 737/81, uno dei momenti più delicati è quello dell'ACCESSO AGLI ATTI e della loro conseguente acquisizione, che consente al dipendente accusato di una condotta disciplinarmente rilevante di comprendere da dove trae origine l'incolpazione, di conoscere gli elementi di prova che la supportano e di riflettere sulla strategia più efficace alla propria difesa.

È bene ricordare e comprendere bene l'importanza di questa fase, in quanto solo attraverso la conoscenza degli atti, l'interessato può cominciare a ragionare sulle modalità con cui PARTECIPARE attivamente alla dinamica procedimentale e rendere effettivo il DIRITTO DI DIFESA sviluppando il contraddittorio che si ritiene più opportuno.

Già dalla lettera di contestazione degli addebiti che viene notificata all'interessato, proprio per garantire questa partecipazione, l'Amministrazione deve rispettare una serie di formalità, tra cui quelle relative alla corretta informazione su tutte le garanzie difensive previste.

Nel primo atto del procedimento disciplinare notificato quindi, devono essere chiare tutte **le fasi delle garanzie procedurali** di cui l'interessato può usufruire per difendersi adeguatamente e cioè:

- ♦ l'avvertimento, richiamando l'articolo 22 della legge 241 del 1990, che **ha facoltà di prendere visione degli atti** dell'inchiesta e di chiederne copia entro dieci giorni (fase della conoscenza)

- ♦ l'avvertimento di avere la possibilità di presentare giustificazioni, documenti, chiedere audizioni di testimoni e/o ulteriori indagini (nb: fase della possibilità di partecipare alla formazione degli atti e la facoltà di contestare gli addebiti).

Dopo aver ricevuto una contestazione disciplinare, è fondamentale pertanto, procedere con una istanza di accesso agli atti ai sensi dell'art. 22 della L. 241/90 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) che disciplina questo diritto, in attuazione dei principi costituzionali dell'agire amministrativo.

La legge riconosce ai soggetti titolati (o su espressa delega di questi) che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente rilevante, tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso, il diritto di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi definiti dall'articolo 22 della legge ed in particolare di "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni e non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione concernente attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale"

In merito si ricorda che vi sono alcune limitazioni al diritto di accesso in quanto

- **è consentito soltanto per la conoscenza degli atti materialmente esistenti presso la pubblica amministrazione.** L'amministrazione infatti, non è tenuta ad elaborare dati e/o documenti in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso, così come espressamente indicato nell'articolo 2 del Dpr 12 aprile 2006 n. 184 (Regolamento recante la disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi) e
- **non è consentito per particolari categorie di documenti** come previsto dal decreto del Ministero dell'interno del 16.3.2022 "disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'articolo 24 comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 16 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 (es. coperti da segreto di stato, atti legati alla salvaguardia di esigenze di sicurezza, difesa nazionale e relazioni internazionali, ordine pubblico, attinenti a procedimenti penali e a procedimenti disciplinari di altri);

**È bene però chiarire che il diritto di accesso serve per conoscere tutti gli atti che l'Amministrazione utilizza per supportare la contestazione degli addebiti** quindi, anche quelli relativi ad eventuali recidive su cui si fonda una eventuale contestazione degli addebiti, ivi compreso eventualmente, il proprio foglio matricolare. Tali atti e documenti risultano indispensabili per comprendere compiutamente l'ipotesi accusatoria e argomentare nel modo migliore la propria difesa e pertanto, se non vengono rilasciati possono essere espressamente richiesti.

**Proprio per ribadire l'importanza di questo diritto nel contraddittorio procedimentale ricordiamo che è stato oggetto di una circolare del Capo della polizia (n. 333-A.9803.A.96 del 30.12.1988), con la quale si sono impartite precise disposizioni con le quali si stabiliva, per non pregiudicare il diritto di difesa, che l'accesso agli atti deve essere garantito nel minor tempo possibile.** L'Amministrazione, quindi, deve adoperarsi attivamente affinché il tempo trascorso per garantire l'accesso agli atti non pregiudichi il diritto di difesa che con il passare del tempo sarebbe sempre più difficoltoso.

Alle organizzazioni sindacali inoltre è garantito il diritto di accesso quando c'è un dirigente sindacale coinvolto in quanto gli atti potrebbero essere utilizzabili per chiamare in causa il giudice del lavoro per presunte attività antisindacali;

Si rappresenta che nonostante l'articolo 22, comma 1, lettera b), della L. n. 241/1990 stabilisca che, al fine di ottenere l'accesso a un atto o documento amministrativo, è necessario dimostrare e motivare la sussistenza di "un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", **nel caso di ricevimento di una lettera di contestazione di un addebito disciplinare si può presentare istanza di accesso agli atti senza fornire alcuna motivazione in quanto giustificata dall'evidente inte-**

**resse dell'incolpato ad avere conoscenza degli atti che lo riguardano**, in quanto portatore proprio di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata dalla conoscenza del documento che lo riguarda.

È inoltre importante sapere che nell'eventualità in cui la Pubblica Amministrazione a cui è indirizzata la richiesta di accesso, individui la presenza di soggetti controinteressati, è tenuta a dare comunicazione agli stessi che potrebbero, entro 10 giorni, fare opposizione. Sul punto si sottolinea nuovamente, che secondo giurisprudenza costante, è invalso il principio della prevalenza dell'accesso rispetto alla riservatezza, laddove il primo venga a rilievo per la cura e difesa di propri interessi giuridici.

All'Amministrazione spetta l'onere quindi, di valutare la richiesta di accesso agli atti verificando la sussistenza degli elementi che costituiscono il presupposto legittimante il diritto di difesa, stabilire la prevalenza sul diritto alla riservatezza e consentire l'accesso preservando la riservatezza di terzi non direttamente strumentali alla tutela del citato diritto, adottando all'atto della visione del documento, idonee cautele che li sottraggano alla conoscibilità dell'istante.

Avverso gli eventuali provvedimenti di diniego all'accesso o all'opposizione degli "omissis" che ne limitano la completa attuazione, è ammesso entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento:

- ⇒ ricorso giurisdizionale al Tribunale Amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 25 della legge 241/90
- ⇒ ricorso alla Commissione per l'accesso ai sensi dell'articolo 27 della legge 241/90 secondo e modalità della art. 12 del Dpr n. 184 del 2006.

Ricordiamo però, che la possibilità di visionare gli atti trova forme di applicazione diversa rispetto alla l. 241/90, quando ci sono scenari più complessi con risvolti penali, e precisamente nell'ambito delle indagini difensive ex art. 391 bis e seguenti del codice di procedura penale dove distinguiamo: (1) le richieste fatte dal difensore dell'indagato, nell'ambito delle indagini **ex art. 391 quater c.p.p.** per le quali la valutazione dell'Amministrazione è da considerarsi relativa poiché l'ultima parola spetta al Pubblico Ministero titolare del procedimento penale, a cui il difensore potrà rivolgersi, in caso di diniego, per acquisire gli atti con le modalità previste dal C.P.P.; (2) le richieste fatte dal difensore dell'incolpato nel procedimento disciplinare, nell'ambito delle indagini **ex articolo 391 nonies c.p.p.** le cd indagini difensive preventive per le quali non è ancora stato instaurato un procedimento penale, sulle quali l'Amministrazione può fare una valutazione attenta ed esprimere un diniego che potrà eventualmente essere oggetto di ricorso alla giustizia amministrativa.

In merito al diritto di accesso intendiamo sottoporre all'attenzione l'Ordinanza n. 151 del TAR Lombardia pubblicata il 22.1.2024 nella quale viene chiarito come questo diritto non deve mai essere inteso e non è ammesso, ai sensi dell'articolo 24 c.3 legge 241/90, quando è volto ad un generico ed illimitato diritto di accesso alle informazioni con finalità esplorative e di controllo generalizzato sull'operato della Pubblica Amministrazione.

Nel caso in questione il ricorrente aveva richiesto di visionare tutti i provvedimenti contenenti sanzioni disciplinari irrogate a seguito di condanna penale negli ultimi cinque anni nei confronti di appartenenti alla polizia di Stato con particolare riferimento, ma non esclusivo, ai provvedimenti irrogati dietro istruttoria del consiglio provinciale di disciplina della Questura di Milano.

L'Ordinanza del TAR Lombardia, condividendo il provvedimento di diniego espresso dal Ministero dell'Interno con il quale aveva respinto l'istanza di accesso atti presentata dal ricorrente ai sensi dell'art. 22 L. 241/90 e di accesso civico ai sensi dell'art. 5 c.2. d.lgs n. 33/13, riteneva infondata la richiesta di accesso, respingendola.

Di seguito l'Ordinanza del TAR

A cura dell'Ufficio Studi SIAP



N.02010/2023 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**  
**(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 2010 del 2023, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Marone in Milano, via Vivaio 22;

**contro**

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

**per l'annullamento,**

previa sospensione,

a) del decreto del Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza in data 22.7.2023, notificato in data 3.8.2023, con cui veniva disposta la destituzione «dall'Amministrazione della Pubblica sicurezza a decorrere dal 5 febbraio 2020, ai sensi dell'art. 7 nn. 1, 2, 3 e 4 del citato d.P.R. n. 737/1981, per i motivi contenuti nell'unita deliberazione del 26 giugno 2023, che si intendono integralmente trascritti»; b) della deliberazione in data 26.6.2023 del Consiglio provinciale di disciplina presso la Questura di Milano; c) di ogni altro provvedimento presupposto, connesso o consequenziale, comunque lesivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2024 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con memoria depositata in data 27.10.2023 il sig. -OMISSIS- ha proposto domanda incidentale, ai sensi dell'art. 116, c.

2, cod. proc. amm., nel giudizio proposto avverso il decreto del 22.7.2023 indicato in epigrafe con cui veniva disposta la destituzione e la deliberazione del 26.6.2023 del Consiglio provinciale di disciplina presso la Questura di Milano. Il ricorrente ha domandando l'annullamento del provvedimento con cui il Ministero dell'Interno ha respinto l'istanza presentata in data 2.10.2023 - con cui aveva chiesto di accedere, ai sensi degli art. 22 L. 241/90 e 5, c. 2, d.lgs. n. 33/13, ai "provvedimenti contenenti sanzioni disciplinari irrogate a seguito di condanna penale negli ultimi cinque anni nei confronti di appartenenti alla polizia di Stato con particolare riferimento, ma non esclusivo, ai provvedimenti irrogati dietro istruttoria del consiglio provinciale di disciplina - Questura di Milano" - e l'accertamento del diritto di accedere alla documentazione richiesta.

Alla camera di consiglio del 17 gennaio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione con riferimento all'istanza incidentale di accesso.

Il Ministero dell'interno ha rigettato l'istanza ritenendo:

- che sia volta ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni e, dunque, non ammessa, ai sensi dell'art. 24, c. 3, l. n. 241/1990;
- che richieda un'attività valutativa ed elaborativa dei dati in possesso dell'amministrazione;
- che sia generica, non consentendo l'individuazione dei documenti oggetto della domanda;
- che la documentazione richiesta rientra tra quella esclusa dal decreto del Ministero dell'interno del 16.3.2022, che, all'art. 6, lett. c) sottrae all'accesso i "documenti attinenti a procedimenti penali e disciplinari";
- che l'interesse all'accesso in capo al sig. -OMISSIS- è escluso non essendo possibile un confronto tra le diverse fattispecie, al fine di dedurre una disparità di trattamento nel giudizio proposto avverso la sanzione disciplinare; - che non ricorre la legittimazione all'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato, strumento che può essere

utilizzato solo per ragioni di interesse della collettività e non anche a favore di interessi riferiti a singoli individui. Il ricorrente ne ha lamentato l'illegittimità per: violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e ss. della L. 7.8.1990 n. 241 e dei principi di pubblicità, traspa-

renza e di buon andamento dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.). Eccesso di potere per difetto e carenza di motivazione ed istruttoria, manifesta irragionevolezza. A suo avviso:

- non troverebbe applicazione il comma 3 dell'art. 24, l.n. 241/1990 poiché l'istanza conterrebbe l'indicazione di ogni elemento di cui poteva disporre per rendere individuabili gli atti per i quali veniva formulata l'istanza; la documentazione richiesta sarebbe necessaria ad esercitare il diritto di difesa nel giudizio proposto avverso la destituzione e non sarebbe invece finalizzata ad un generalizzato controllo dell'attività amministrativa;
- l'istanza sarebbe determinata poiché i documenti richiesti sarebbero già formati e presenti agli archivi;
- non rilevarebbe che i documenti richiesti rientrano nell'elenco di quelli sottratti all'accesso dal decreto del Ministero dell'interno del 16.3.2022, a fronte di un accesso necessario per esigenze difensive;
- le valutazioni espresse in merito alla sussistenza del vizio di disparità di trattamento del provvedimento di destituzione esulerebbero dalla competenza del Ministero e non atterrebbero ai presupposti del diritto di accesso;

L'istanza, proposta sensi dell'art. 116, c. 2, cod.proc.amm., è infondata.

L'articolo 22, comma 1, lettera b), della L. n. 241/1990 stabilisce che, al fine di ottenere l'accesso a un atto o documento amministrativo, è necessario dimostrare la sussistenza di "un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

L'istanza di accesso deve avere ad oggetto specifici documenti, inoltre, l'ostensione degli atti non può costituire uno strumento di controllo generalizzato sull'operato della P.A. nei cui confronti l'accesso viene esercitato (v. tra le tante Cons. Stato, sez. III, 11 ottobre 2021, n. 6822; Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2021, n. 2005; Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1464).

Nel caso di specie legittimamente il Ministero ha ritenuto insussistenti i presupposti richiesti agli artt. 22 e ss., l. n. 241/1990.

L'istanza proposta dal sig. -OMISSIS- ha un oggetto vasto - tutti i provvedimenti sanzionatori adottati a seguito di condanna penale nei confronti di appartenenti alla polizia di Stato negli ultimi cinque anni, "con particolare riferimento, ma non esclusivo" ai provvedimenti irrogati sulla base di istruttoria del consiglio provinciale di disciplina della Questura di Milano - ed è finalizzata a rinvenire le prove di una supposta disparità di trattamento nell'esercizio del potere disciplinare.

Infine, a fronte di un'istanza proposta per soddisfare un interesse personale, legittimamente il Ministero non ha ritenuto sussistenti neppure i presupposti per l'accesso civico generalizzato ex art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, il quale è volto a soddisfare un'esigenza di cittadinanza attiva, incentrata sui doveri inderogabili di solidarietà democratica, di controllo sul funzionamento dei pubblici poteri e di fedeltà alla Repubblica e non su libertà singolari, onde tale accesso non può mai essere egoistico (cfr. Cons. Stato, VI, 13 agosto 2019, n. 5702).

#### P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) respinge l'istanza proposta ai sensi dell'art. 116, c. 2, cod.proc.amm.

Spese al definitivo.

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 il ricorrente.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente  
Silvia Cattaneo, Consigliere, Estensore  
Valentina Caccamo, Referendario

L'ESTENSORE  
**Silvia Cattaneo**

IL PRESIDENTE  
**Gabriele Nunziata**

IL SEGRETARIO

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



**del 12 Febbraio 2025**

**Direttore Responsabile**

Giuseppe Tiani

**Responsabile di redazione**

Loredana Leopizzi

**Redazione**

Enzo Delle Cave

Pietro Di Lorenzo

Fabrizio Iannucci

Luigi Lombardo

Massimo Martelli

Marco Oliva

Francesco Tiani

Roberto Traverso

**Collaboratori**

Vincenzo Saponara

Sede: Via delle Fornaci, 35

00165 ROMA

info@siap-polizia.it

0639387753/4/5

Sito web - Informazione on line

[www.siap-polizia.org](http://www.siap-polizia.org)

Settimanale di informazione a cura  
della Segreteria Nazionale del SIAP  
a diffusione nazionale

Autorizzazione Tribunale

di Roma

n. 277 del 20 luglio 2005



Siamo su tutti i  
social



Per tutti gli aggiornamenti in tempo reale, news, comunicati collegati  
al nostro sito [www.siap-polizia.org](http://www.siap-polizia.org)

**Tutte le convenzioni per gli iscritti e famigliari facilmen-  
te raggiungibili dall'app dedicata scaricabile da [QUI](#)**



APP CONVENZIONI