



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



I LIMITI DEL DIRITTO D'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI CON RIFERIMENTO AGLI ATTI DI POLIZIA

Il presente articolo si pone l'obiettivo di illustrare le differenti tipologie di diritto d'accesso previste dall'ordinamento giuridico italiano e i limiti all'operatività in relazione agli atti di polizia. In particolare, dopo un'analisi delle categorie di diritto d'accesso tipizzate nel nostro ordinamento ed un approfondimento sul diritto d'accesso difensivo, saranno illustrati i principali atti di Polizia e, infine, si esamineranno gli orientamenti giurisprudenziali riguardanti l'operatività di limiti al diritto in questione in relazione a ciascuna di tali tipologie di atti.

di Vittorio Guarriello

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Publicato, Venerdì 1 Aprile 2022



Abstract ENG

The present paper aims to explain the different types of right of access provided by the Italian legal system and to explain the limits to its operation in relation to police acts. In particular, after an analysis of the categories of right of access typed in our legal system and a deepening on the right of defensive access, will be illustrated the main acts of Police and, finally, will examine the case-law guidelines concerning the operation of limits to the law in question in relation to each of those types of acts.

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il diritto d'accesso; 3. Il diritto d'accesso difensivo; 4. Gli atti di Polizia; 5. Il (difficile) temperamento tra diritto d'accesso e la segretezza degli atti di Polizia; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Uno dei settori del diritto amministrativo che ha subito costanti evoluzioni nell'ultimo trentennio è quello afferente al diritto d'accesso dei cittadini ai documenti in possesso della Pubblica Amministrazione.

La suddetta evoluzione legislativa costituisce, come sostenuto dalla dottrina più autorevole^[1], la pratica trasposizione dei principi di trasparenza e partecipazione procedimentale, ai quali – in ossequio al dettato dell'art. 97 Costituzione, che sancisce i principi “cardine” cui deve ispirarsi la PA (imparzialità, buon andamento ed efficienza) - deve essere uniformarsi l'azione amministrativa, oltre a favorire la compiuta attuazione del principio di eguaglianza di cui all'art.3 Costituzione e l'esercizio del diritto di difesa, tutelato dall'art. 24 Costituzione .

Segnatamente, nel corso del tempo il legislatore ha inteso sempre di più superare una concezione autoritaria del rapporto tra Amministrazione e cittadini, allo scopo di rendere la Pubblica Amministrazione, quella “casa di vetro”, auspicata con lungimiranza già nel lontano 1908 dall'esponente politico Filippo Turati in un discorso alla Camera dei deputati.

Nondimeno, in una società complessa come quella odierna, la realizzazione del suddetto, nobile, obiettivo confligge necessariamente con altri interessi di pari rango, tra cui quello della privacy dei soggetti che potrebbero vedere lese le proprie situazioni giuridiche soggettive dall'ostensione di determinati documenti amministrativi, e la necessaria riservatezza che deve contraddistinguere l'attività di taluni apparati dello Stato, tra i quali,

ovviamente, rientrano gli organi di Polizia Giudiziaria e l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

Proprio allo scopo di contemperare tali contrapposti interessi, il legislatore è intervenuto prevedendo taluni limiti all'esercizio del diritto d'accesso e la giurisprudenza, a più riprese, ne ha precisato la portata applicativa.

Nel presente contributo si tenterà, senza alcuna pretesa di esaustività, di offrire una panoramica della legislazione e degli orientamenti giurisprudenziali relativi al bilanciamento tra diritto d'accesso e riservatezza degli atti di Polizia.

Più in particolare, dopo un inquadramento generale delle categorie di diritto d'accesso tipizzate nel nostro ordinamento giuridico ed un focus sul diritto d'accesso difensivo, saranno analizzati i principali atti di Polizia e, infine, si illustreranno gli orientamenti giurisprudenziali riguardanti l'operatività di limiti al diritto in questione in relazione a ciascuna di tali tipologie di atti.

2. Il diritto d'accesso

In linea generale, con la locuzione “diritto di accesso” è definito ai sensi dell'art. 22 <https://www.garanteprivacy.it/articolo/la-privacy-compliance-una-necessita-organizzativa-essenziale/>

Come anticipato, il diritto in scrutinio trova il proprio fondamento in svariati articoli della nostra Grundnorm.

Segnatamente, esso, giova ribadirlo, rappresenta la pratica applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art.97 Costituzione, atteso che – consentendo ai cittadini di prendere cognizione del concreto esplicarsi dell'attività amministrativa – favorisce un controllo da parte di quest'ultimi in ordine alla correttezza dell'azione dei pubblici apparati ed all'equa ponderazione da parte della P.A. degli interessi che vengono in rilievo nei vari procedimenti amministrativi.

Inoltre, il diritto d'accesso si pone in rapporto di strumentalità anche con l'esercizio di quello di difesa, al cui presidio è posto l'art. 24 Costituzione.

Infatti, sovente il prendere cognizione da parte del cittadino di documenti detenuti dalla P.A. gli è utile per fini di tutela di propri diritti soggettivi ed interessi legittimi nell'ambito di controversie giudiziarie.

Ancora, il diritto d'accesso è riconosciuto anche a livello comunitario^[2] dall'art. 15 TFUE, a tenore del quale “al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione Europea operano nel modo più trasparente possibile” e dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali, a mente del quale “ogni cittadino dell'Unione Europea o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha diritto di accedere ai documenti di Istituzioni, organi ed organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto”.

Ebbene, come si evince anche dal dettato normativo dell'art. 15 TFUE, la giurisprudenza comunitaria ritiene l'esercizio del diritto d'accesso, altresì, strettamente connesso a quello di libera manifestazione del pensiero, tutelato a livello costituzionale dall'art. 21 della Carta, sotto il profilo del diritto del cittadino a ricevere una libera ed efficace informazione, di talché egli possa partecipare in maniera più consapevole ed efficace al dibattito pubblico ed alla vita sociale della propria Nazione.

Con maggiore rigore esplicativo, si ritiene che, garantendo al cittadino la facoltà di prendere diretta cognizione del concreto svolgersi dell'attività amministrativa, egli venga messo in condizione di essere maggiormente informato su svariate tematiche di rilievo e, quindi, di apportare al dibattito pubblico un contributo più consapevole e edotto sulla complessità delle questioni di cui si dibatte.

Tale prospettazione è stata condivisa sia dalla Corte EDU nel 2016 in una controversia che vedeva contrapposti alcuni cittadini comunitari allo Stato ungherese^[3] sia, più di recente, dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che in una propria recente pronuncia ^[4] ha adoperato al riguardo l'iconica espressione “la luce della trasparenza feconda il seme della conoscenza”.

Ciò posto, appare opportuno precisare che nel corso del tempo il legislatore italiano ha tipizzato tre differenti forme di accesso del cittadino ai documenti amministrativi, in un'ottica di crescente trasparenza delle attività della P.A.

In particolare, la prima tipologia di accesso ad essere stata compiutamente disciplinata dal legislatore è il c.d. diritto d'accesso documentale di cui agli artt. 22 e ss. {<https://URL>}

Difatti, prima della promulgazione della suddetta legge era consentito solo il c.d. accesso procedimentale, ossia il cittadino poteva prendere cognizione esclusivamente dei documenti afferenti ai procedimenti amministrativi che lo riguardavano.

Invece, l'accesso documentale consente ai soggetti privati, ivi compresi i portatori di interessi pubblici e diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale (c.d. interesse qualificato), corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale è chiesto l'accesso, di prenderne cognizione ed estrarne copia.

Da tale definizione si evince, quindi, che la cifra distintiva della suesposta tipologia d'accesso è la sussistenza di un interesse qualificato del cittadino alla conoscenza di un determinato documento amministrativo.

Inoltre, la medesima legge statuisce talune tassative ipotesi di limitazione al diritto d'accesso.

In primo luogo, non sono considerate ammissibili istanze d'accesso volte ad un controllo generalizzato della Pubblica Amministrazione.

Oltre a ciò, ai sensi dell'art. 24 [{https/URL}](#) (rubricato "Esclusione dal diritto d'accesso") sono esclusi dal diritto d'accesso i documenti coperti da segreto di Stato, quelli contenenti informazioni tratte da procedimenti selettivi di carattere psicoattitudinali riferibili a terzi, gli atti afferenti ai procedimenti tributari (disciplinati da apposita normativa) e quelli relativi all'attività della PA tesa all'emanazione di atti normativi generali, di programmazione e di pianificazione.

Nondimeno, l'ultimo comma dell'art. 24 l. 241/1990 sancisce che deve sempre essere garantito agli interessati l'accesso ai documenti funzionali alla tutela dei propri interessi giuridici (delineando, in tal modo, l'accesso difensivo, che sarà oggetto della trattazione del seguente paragrafo), precisando, però, che l'accesso ai documenti contenenti dati sensibili o giudiziari l'accesso è consentito solo nei casi e nei limiti in cui esso sia strettamente indispensabile ai predetti fini ed in caso di dati afferenti allo stato di salute o alla vita sessuale di terzi nei termini previsti dal D.lgs. 196/2003 (codice privacy)^[5].

In seguito, il legislatore con il D.lgs. 33/2013 che ha introdotto nell'ordinamento il concetto di "accesso civico semplice".

In forza del cennato provvedimento legislativo, viene posto in capo alle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di pubblicare nell'apposita sezione del proprio sito istituzionale, denominata "Amministrazione Trasparente", determinate informazioni reputate di particolare interesse pubblico (a titolo esemplificativo e non esaustivo, titolari di incarichi politici, di consulenza e collaborazione, articolazione ed organizzazione degli uffici).

In caso di mancato adempimento dei predetti obblighi di pubblicazione, è previsto che il cittadino possa presentare, senza dover dimostrare la sussistenza di alcun interesse qualificato, istanza al Responsabile per la trasparenza della PA interessata, il quale sarà tenuto ad ostendergli i documenti richiesti.

Orbene, appare evidente che delineando tale tipologia di accesso il legislatore abbia effettuato un “inversione” della procedura rispetto a quello documentale.

Invero, nell’accesso civico semplice e la PA a dover pubblicare determinati documenti in ragione della loro ritenuta rilevanza pubblica da parte del legislatore e non il cittadino a dover dimostrare la sussistenza di un interesse qualificato.

Ciò in quanto il diritto di prendere cognizione di determinati documenti è già stato riconosciuto al cittadino dal legislatore che ha posto in capo alla PA il dovere di pubblicarli.

Ancor più divergente dal meccanismo dell’accesso documentale è il meccanismo dell’accesso civico generalizzato, introdotto nell’ordinamento dal D.lgs. 97/2016, che ha novellato il D.lgs. 33/2013, che si connota per un ambito oggettivo di applicazione più ampio^[6].

Infatti, il suddetto decreto legislativo sancisce la possibilità per il cittadino di chiedere l’accesso a tutti i documenti detenuti dalla Pubblica Amministrazione, senza dimostrare la sussistenza di un interesse qualificato e con l’unico limite della tutela degli interessi pubblici e privati espressamente prevista per legge.

Nel dettaglio, i cittadini possono esercitare il proprio diritto d’accesso senza alcuna limitazione in ordine alla loro legittimazione soggettiva.

Tuttavia, fermi restando i limiti al diritto in esame previsti dall’art. 24 {[https://URL/#160](#);dalla divulgazione dei documenti richiesti possa derivare nocumento a particolari interessi pubblici (ad esempio, difesa nazionale, sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, relazioni internazionali dello Stato) oppure quando il diniego all’accesso generalizzato risulti funzionale alla tutela degli interessi privati della protezione dei dati personali, della segretezza della corrispondenza e degli interessi economici di una persona fisica o giuridica, ivi compresi il diritto d’autore e la proprietà intellettuale.

Inoltre, l’Amministrazione cui è indirizzata la richiesta d’accesso, qualora individui

controinteressati, è tenuta a notizzarli della presentazione dell'istanza.

I controinteressati, entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, possono proporre opposizione alla divulgazione dei documenti, su cui decide l'Amministrazione interessata.

3. Il diritto d'accesso difensivo

Ricostruita in termini generali l'evoluzione legislativa del diritto d'accesso e le sue varie tipologie, occorre ora soffermarsi sulla particolare sottocategoria dello stesso denominata accesso difensivo, che ha generato taluni dubbi interpretativi e contrasti in dottrina e giurisprudenza.

Il diritto in parola è sancito dall'art. 24 ultimo comma <https://www.garanteprivacy.it/articolo/2017/05/18/Il-diritto-di-accesso-difensivo> "Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici."

Come anticipato nel precedente paragrafo, tale tipologia d'accesso è quella funzionale alla cura ed alla tutela di interessi giudiziari del cittadino, costituisce logico precipitato del diritto di difesa di cui all'art. 24 Costituzione e sovente consente l'accesso a documenti in generale non ostensibili.

Infatti, è previsto che nel caso in cui il diritto d'accesso difensivo entri in contrasto con il diritto alla riservatezza dei controinteressati o attenga documenti contenenti dati "sensibili" o giudiziari (ossia, quelli idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, le adesioni a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni di carattere religioso, politico, filosofico o sindacale) a loro riferibili – normalmente non ostensibili – esso debba prevalere.

In altre parole, nel momento in cui un cittadino sostiene che l'accesso ad un documento contenente dati sensibili gli serve per la tutela di un proprio interesse giudiziario, la PA deve consentirgli di prenderne cognizione.

Per converso, con riferimento ai documenti contenenti dati c.d. super sensibili (ossia quelli relativi allo stato di salute ed alla vita sessuale di un individuo), l'accesso sarà consentito – ai sensi del codice della privacy cui l'art. 24 ultimo comma <https://www.garanteprivacy.it/articolo/2017/05/18/Il-diritto-di-accesso-difensivo>

Ebbene, un primo profilo sul quale si sono a lungo interrogate dottrina e giurisprudenza è

quello attinente alla necessità della dimostrazione da parte del cittadino dell'utilità del documento di cui richiede l'ostensione ai fini della tutela della propria situazione giuridica.

Ciò anche considerato che qualora un documento detenuto dalla Pubblica Amministrazione sia ritenuto indispensabile dal privato per dirimere una controversia, egli può formulare all'Autorità Giudiziaria istanza di emanazione di un ordine di esibizione delle prove documentali ex art. 210 c.p.c.

Al riguardo, un primo orientamento, maggiormente restrittivo, riteneva che gravasse in capo al privato l'onere di dimostrare nella propria istanza di accesso difensivo le ragioni per le quali risulti indispensabile la conoscenza del documento amministrativo ai fini della tutela in sede giudiziaria.

Diversa e contrapposta opzione esegetica, sosteneva, di converso, che al privato fosse sufficiente enunciare nella propria istanza che la stessa servisse alla tutela di un interesse giudiziario, ma senza specificarne le ragioni.

A dirimere il contrasto è intervenuta l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel 2020 e nel 2021 con due arresti giurisprudenziali.

Nella prima pronuncia^[7], il massimo organo della giustizia amministrativa nella sua più autorevole composizione ha chiarito che il diritto d'accesso difensivo può essere esercitato indipendentemente dai poteri istruttori da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Nella sentenza più recente^[8], invece, l'Adunanza Plenaria ha aderito ad una soluzione intermedia tra le due suestate.

Più in particolare, nella citata pronuncia è stato precisato che in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24 ultimo comma l. n. 241 del 1990 non può ritenersi sufficiente un generico riferimento ad imprecise esigenze probatorie e difensive nell'istanza di accesso, atteso che, in forza del dettato normativo, l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare.

Nondimeno, l'Adunanza Plenaria sancisce che non compete alla P.A. detentrica del documento o al giudice amministrativo adito nell'ambito giudizio di accesso ex art. 116 c.p.a. svolgere una valutazione ex ante in ordine all'ammissibilità, all'influenza o alla

decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato o instaurando.

Difatti, è stato ritenuto dall'Adunanza Plenaria che un siffatto apprezzamento compete, eventualmente, esclusivamente all'Autorità Giudiziaria investita della questione e non alla P.A. detentrica del documento o al giudice amministrativo nel giudizio sull'accesso, salvo il caso di una evidente, assoluta, carenze di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso (infatti, tale ultima ipotesi andrebbe comunque a configurarsi la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dall'art.24 ultimo comma l. 241/ 1990).

Un'altra problematica affrontata dal Consiglio di Stato in una propria ordinanza^[9] è quella relativa ai rapporti tra accesso difensivo e documenti coperti dal segreto a tutela di interessi pubblici.

Sul punto, una prima tesi riteneva che l'accesso difensivo di cui all'art. 24 ultimo comma {https/URL}

Segnatamente, coloro che accedevano a tale orientamento adducevano a sostegno della propria interpretazione la collocazione topografica della disposizione in un comma autonomo.

Tuttavia, i Giudici Amministrativi ritengono che la suesposta tesi sia smentita dai lavori preparatori della {https/URL}

Inoltre, ulteriore argomento a sostegno di una contrapposta esegesi dell'art. 24 ultimo comma {https/URL}

Invero, essa risulta composta da due periodi: il primo sancisce la prevalenza dell'accesso difensivo, senza ulteriori specificazioni; di converso, il secondo limita l'applicazione di tale regola, occupandosi di attenuarne la portata con riferimento esclusivamente ad alcune categorie di dati personali (i dati sensibili, i dati giudiziari e i dati sensibilissimi).

Di conseguenza, appare evidente che non risulti sostenibile un'interpretazione atomistica del primo periodo del co. 7 dell'art. 24, che non prenda in considerazione il disposto del secondo periodo che chiarisce e limita la portata della regola che sancisce la prevalenza dell'accesso difensivo.

Con maggiore impegno esplicativo, il Consiglio di Stato ritiene che l'eccezione del

secondo periodo si occupi solo dei dati personali sensibili e sensibilissimi (coperti dal c.d. nocciolo duro del diritto alla riservatezza) sul presupposto, non esplicitato, che la regola del primo periodo valga, a sua volta, solo per i documenti che contengono dati personali (e non per qualsiasi ipotesi di esclusione dal diritto di accesso).

Inoltre, l'opposto assunto che ritiene una generale prevalenza del diritto d'accesso difensivo, darebbe luogo, ad avviso dei giudici di Palazzo Spada, a conclusioni irragionevoli, finendo per tutelare la riservatezza delle informazioni private e personali in misura maggiore rispetto alla riservatezza delle informazioni pubbliche, che sarebbero cedevoli rispetto all'accesso difensivo indipendentemente da ogni concreto bilanciamento tra opposti interessi e senza tener conto del dominante rilievo e della portata stessa dell'interesse pubblico sotteso all'ipotesi legislativamente prevista di esclusione.

Pertanto, il Consiglio di Stato conclude che escludersi che l'art. 24, ultimo comma, primo periodo, l. 241/1990 possa essere interpretato nel senso di giustificare una indiscriminata prevalenza dell'accesso difensivo su tutte le ipotesi di esclusione normativamente previste.

Una volta esclusa la generalizzata applicazione della regola dell'accesso difensivo, i Giudici Amministrativi ritengono che il rapporto tra l'accesso strumentale alla difesa in giudizio e gli altri casi di esclusione tipizzati dalla legge potrà essere risolto aderendo a due diverse prospettive.

In primo luogo, è possibile accedere ad una concezione maggiormente restrittiva delle ipotesi di esclusione più radicale, dando sempre prevalenza a quest'ultime (interpretazione che sembrerebbe confortata dall'art. 24, ultimo comma, [il diritto di accesso è escluso](https://www.giustiziaministri.it/it/la-sua-finalita/)”, sembra individuare negli interessi pubblici che integrano le fattispecie tipiche di esclusione inderogabili limiti negativi al contenuto del diritto di accesso, quale che sia la sua finalità).

Per converso, è ipoteticamente possibile anche ammettere la facoltà di operare un bilanciamento in concreto, che tenga conto (analogamente a quanto previsto per i dati personali sensibilissimi), da un lato, della indispensabilità dell'accesso rispetto alla difesa e, dall'altro, del rango comparativo degli interessi contrapposti (quello tutelato con l'esclusione dell'accesso e quello alla cui tutela in giudizio mira l'istanza ostensiva).

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato non aderisce ad alcuna delle due suesposte opzioni esegetiche, atteso che nella vicenda concreta posta al suo vaglio l'accesso richiesto dall'istanze sarebbe da escludersi anche alla luce dell'effettuazione di un bilanciamento in concreto.

In una successiva pronuncia^[10], invece, il Giudice Amministrativo sembrerebbe aderire alla tesi che propugna la necessità di effettuare un bilanciamento in concreto tra gli interessi che il privato intende tutelare in via giudiziaria e quelli sottesi all'esclusione del documento dal diritto d'accesso.

Ciò sulla base della circostanza che se è vero, che gli interessi meramente individuali “possono e devono talora essere sacrificati ad interessi collettivi generali, ciò accade in un contesto nel quale fine ultimo dell'organizzazione sociale deve essere lo sviluppo di ogni singola persona umana^[11]”, l'analisi dei pareri resi dal Consiglio di Stato in materia di classifiche di segretezza e l'analisi della relativa legislazione^[12] sembra deporre nel senso che le esigenze di riservatezza, pur giustificabili alla luce della tutela di interessi di carattere generale, debbano cedere “nel caso in cui sia necessario per l'utilizzo difensivo, diritto che il Costituente ha inteso garantire con una nutrita serie di garanzie processuali.^[13]”.

La classifica di segretezza, quindi, lungi dal giustificare il rifiuto di esibizione dei documenti richiesti dall'Autorità giudiziaria, può, al più, legittimare la prescrizione di particolari cautele che rivestono particolare delicatezza nelle questioni che in qualsiasi modo coinvolgono particolari interessi pubblici^[14].

Ad ogni buon conto, giova evidenziare che il suesposto dubbio interpretativo non risulta ancora essere pienamente risolto.

4. Gli atti di Polizia

Con la locuzione atti di Polizia viene definita una vasta e multiforme gamma di documenti amministrativi.

Ciò in considerazione dell'ampio spettro di compiti da cui sono investite l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e, più in generale, le Forze dell'Ordine in Italia.

Invero, il nostro ordinamento ha sempre accolto, anche per ragioni di stratificazione storica, il principio di pluralità delle Forze di Polizia^[15].

Pertanto, la {https/URL}(Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Corpo della Guardia di Finanza, Corpo della Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato) - poi divenute

quattro a seguito all'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell' Arma dei Carabinieri disposto dalla [{https/URL}](#)(Corpo delle Capitanerie di Porto, Ispettorato Nazionale del Lavoro, Polizie Locali, Ispettorati delle Aziende Sanitarie Locali) .

Ebbene, alle Forze di Polizia a competenza generale (Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri^[16]) sono assegnate funzioni in svariati settori.

In primo luogo, esse sono deputate all'espletamento delle funzioni di polizia giudiziaria, ossia, a mente dell'art. 55 c.p.p., a “prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale”.

Inoltre, l'ordinamento assegna alle suddette Forze di Polizia anche compiti di polizia di sicurezza – vale a dire quelli attinenti alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica – e di polizia amministrativa, cioè la funzione tesa a garantire da turbative lo svolgimento delle attività disciplinate da una legge amministrativa, ovvero afferente al diritto amministrativo e non attinente all'ambito della polizia di sicurezza^[17].

Giova precisare che in seguito all'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell' Arma dei Carabinieri disposto dalla [{https/URL}](#)

Il Corpo della Guardia di Finanza, invece, oltre ad espletare funzioni di polizia giudiziaria ed a concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, ha competenza generale in materia economico – finanziaria – sicché taluni atti redatti dai suoi appartenenti possono inerire anche procedimenti tributari – e le sono attribuite anche determinate funzioni di polizia marittima, cioè quell'attività finalizzata ad assicurare un pacifico e ordinato, nonché sicuro, svolgimento delle attività nell'ambito portuale, demaniale e del mare territoriale.

Il Corpo della Polizia Penitenziaria, oltre a svolgere funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza anche all'esterno degli edifici penitenziari, si occupa precipuamente della gestione dei soggetti sottoposti a provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Infine, il Corpo delle Capitanerie di Porto svolge, tra l'altro, funzioni di Polizia Giudiziaria in specifici ambiti (codice della navigazione ed altre leggi speciali), espleta funzioni di polizia marittima e di autorità portuali nei porti in cui non ne sia istituita una, si occupa della vigilanza ambientale marittima e di sicurezza generale nei porti e nelle relative adiacenze, ai sensi dell'art. 81 del cod. nav. e, nei termini previsti dall'art. 82 del

predetto codice, sulle navi in porto e in corso di navigazione nel mare territoriale.

Oltre a ciò, gli artt. 1-3 D.lgs. 159/2011 (codice antimafia) prevedono che il Questore possa applicare le misure di prevenzione personali dell'avviso orale e del foglio di via obbligatorio.

Inoltre, l'art. 5 del predetto decreto legislativo assegna, tra gli altri, al Questore territorialmente competente ed al direttore della Direzione Investigativa Antimafia la titolarità del potere di proposta in relazione a determinate misure di prevenzione applicate dall'Autorità Giudiziaria.

Ancora, l'art. 17 D.lgs. 159/2011 assegna ai suddetti soggetti istituzionali anche la titolarità del potere di proposta in relazione alle misure di prevenzione patrimoniali enucleate dall'art.16 del decreto in questione ed applicate dall'autorità giudiziaria.

Il Questore può, altresì, applicare, ai sensi della l. 401/1989 e ss.mm.ii. la misura di prevenzione personale atipica del divieto d'accesso alle manifestazioni sportive (DASPO) e, in forza del D.L. 13/2017 e ss.mm.ii. la misura di prevenzione personale atipica del divieto di accesso alle aree urbane (DACUR).

La modifica ai decreti c.d. sicurezza approvata nel dicembre 2020 ha, poi, assegnato al questore, nella sua qualità di Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza, la competenza in ordine all'applicazione di un'ulteriore misura di prevenzione atipica rientrante nella categoria dei divieti d'accesso alle aree urbane ossia il c.d. DASPO anti – risse (o DASPO Willy).

Ancora, il questore, in base a svariate previsioni normative di rango primario, è deputato all'applicazione della misura di prevenzione personale atipica dell'ammonimento.

Infine, l'art.1 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza assegna all'Autorità di P.S. il compito di provvedere, per mezzo dei suoi Ufficiali ed a richiesta delle parti, alla bonaria composizione dei dissidi privati.

Ebbene, sulla scorta della disamina che precede è possibile comprendere l'ampia varietà di documenti amministrativi che possono rientrare nella nozione di “atti di polizia”.

Ad ogni buon conto, è possibile individuare tra le principali categorie rientranti nella suddetta tipologia di documenti amministrativi.

-atti di Polizia Giudiziaria: ossia quelli espletati nel corso delle indagini preliminari (Ad esempio, comunicazioni notizie di reato, annotazioni di Polizia Giudiziaria, verbali di interrogatorio e di assunzione di sommarie informazioni; ricezione di denunce e querele, verbali di perquisizione personale e locale, trascrizioni e riassunzione di intercettazioni telefoniche ed ambientali).

- atti di Polizia Amministrativa e di Polizia di Sicurezza: rappresentano la tipologia maggiormente variegata degli atti di polizia. Possono essere sussunti all'alveo di tale categoria, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i verbali di contestazione e irrogazione di violazioni amministrative; gli atti inerenti alle manifestazioni pubbliche; quelli emessi nell'ambito di procedimenti (amministrativi) tesi al rilascio di: porti d'armi da fuoco, licenze, autorizzazioni, concessioni e passaporti.

- verbale di composizione bonaria di dissidi tra privati.

-atti emessi nell'ambito di procedimenti tesi all'applicazione di misure di prevenzione personali.

- atti emessi nell'ambito di procedimenti volti all'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali

-DASPO ed atti emessi nel relativo procedimento

-DACUR ed atti emanati nel relativo procedimento

DASPO anti – risse ed atti emanati nel relativo procedimento.

-Ammonimento del Questore ed atti emanati nel relativo procedimento.

5. Il (difficile) contemperamento tra diritto d'accesso e la segretezza degli atti di Polizia

Sulla base dell'illustrazione delle varie categorie di atti di polizia effettuata nel paragrafo che precede appare evidente come per loro natura, gli atti in scrutinio rappresentano una delle tipologie di documenti amministrativi nel cui ambito risulta maggiormente complesso il contemperamento tra il diritto d'accesso e gli interessi pubblici sottesi all'esclusione o alla limitazione dello stesso.

Difatti, nella maggior parte dei casi gli atti di polizia attengono procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari o, in cui comunque l'attività dell'A.G. deve rimanere segrete (atti di Polizia Giudiziaria o attinenti ai procedimenti tesi all'emanazione di misure di prevenzione patrimoniali o personali applicati dalla magistratura) oppure riguardano procedimenti amministrativi involgenti gli interessi dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza.

Al riguardo, è d'uopo premettere che, in linea generale, certamente anche agli atti di polizia risulta applicabile la [https/URL](#)^[18] “Gli Uffici di Polizia e, più in generale, tutte le articolazioni della Pubblica Amministrazione devono garantire l'esercizio dei diritti di partecipazione d'informazione e d'accesso di cui alla legge 241 del 1990”.

Nondimeno, la normativa di riferimento per gli uffici di polizia in materia di diritto d'accesso è contenuta oltre che nella [https/URL](#) disciplina in materia di diritto d'accesso ai documenti amministrativi”, nel D.M. 415/1994, recante il “regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto d'accesso” così come modificato e integrato dal D.M. 508/1997 e dalla circolare del Ministero dell'Interno, Ufficio I, n.5006 / M/8/(9) del 09 giugno 1993^[19], recante “nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Misure organizzative per l'esercizio del diritto di accesso”.

Sotto il profilo generale, la citata circolare enuncia che “la finalità precipua delle linee di indirizzo brevemente tracciate consiste nel rendere esercitabile, immediatamente e concretamente, il diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte dei cittadini, in virtù della convinzione che la generalizzata e diffusa possibilità di conoscere l'azione e l'organizzazione amministrativa costituisce strumento indispensabile per assicurare la legalità dell'ordinamento nonché la trasparenza e l'imparzialità nel processo di formazione delle determinazioni amministrative”.

Tuttavia, l'art. 3 co.1 lett.b) del D.M. 415/1994 prevede come ulteriori ipotesi di esclusione dal diritto d'accesso le “relazioni di servizio, informazioni ed altri atti o documenti inerenti ad adempimenti istruttori relativi a licenze, concessioni od autorizzazioni comunque denominate o ad altri provvedimenti di competenza di autorità o organi diversi, compresi quelli relativi al contenzioso amministrativo, che contengono notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che, per disposizioni di legge o di regolamento, ne siano previste particolari forme di pubblicità o debbano essere uniti a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità”.

Orbene, alla luce dell'esposta normativa per quanto attiene gli atti di polizia formati

nell'ambito di procedimenti penali, non appare revocabile in dubbio (sul punto si registra una, inusuale, unità di vedute in dottrina e giurisprudenza) che debba trovare applicazione il disposto dell'art. 329 c.p.p., rubricato "obbligo del segreto", a tenore del quale "Gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, le richieste del pubblico ministero di autorizzazione al compimento di atti di indagine e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. [...] Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato: a) l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone; b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni".

Pertanto, certamente il diritto d'accesso difensivo del cittadino risulta soccombente rispetto alle esigenze di tutela del segreto investigativo.

Per tali tipologie di atti, come ribadito anche dalla giurisprudenza amministrativa^[20], 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 deve essere esercitato secondo le modalità previste dal medesimo codice di rito^[21].

Ad ogni buon conto, il cittadino che intenda conoscere l'eventuale pendenza di un procedimento penale a proprio carico potrà presentare istanza ex art. 335 c.p.p. alla Procura della Repubblica che ritiene star procedendo.

Giova precisare che, però, in relazione a tale istanza il pubblico ministero può, in forza del predetto articolo, disporre, qualora ritenga la sussistenza di specifiche esigenze attinenti all'attività d'indagine, disporre la secretazione in ordine all'iscrizione di un soggetto nel registro delle notizie di reato per un periodo non superiore a tre mesi e non rinnovabile.

L'ultimo comma del predetto art. 335 c.p.p. sancisce, poi, il diritto per il soggetto che abbia sporto denuncia o presentato querela di essere informato, decorsi sei mesi e senza pregiudizio per le attività investigative, in ordine allo stato del procedimento dall'Autorità presso cui è incardinato.

Infine, la giurisprudenza amministrativa in un proprio arresto^[22] ha, però, precisato che l'instaurazione di un procedimento penale non risulta essere ex se sufficiente a giustificare l'esclusione dal diritto d'accesso. atteso che "solo gli atti per i quali è stato disposto il

sequestro e quelli coperti da segreto possono risultare sottratti al diritto di accesso”.

Per quanto attiene, invece, agli atti non rientranti in un procedimento penale, la giurisprudenza amministrativa ritiene generalmente sottratte alla disciplina sul diritto d'accesso le relazioni di servizio e gli atti posti a fondamento di una misura di prevenzione applicata dall'Autorità di P.S. (tra cui l'avviso orale che, sovente, costituisce il presupposto per l'applicazione delle altre misure di prevenzione personali).

Ciò in quanto sono attinenti ad un provvedimento riferito alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblico. Inoltre, l'ostensione di tali atti rischierebbe di disvelare le tecniche investigative adottate, l'identità di altri soggetti gravati da pregiudizi penali, nonché notizie sull'identità del personale che ha compiuto gli accertamenti^[23].

Per quanto attiene la misura dell'ammonimento e di simili misure preventive (tra cui anche DASPO, DACUR e DASPO c.d. Willy), la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'avviso di avvio del procedimento sia sufficiente a salvaguardare il diritto d'accesso dell'interessato, atteso che tale atto lo mette comunque in condizione di poter formulare chiarimenti ed osservazioni.

Nondimeno, nell'ambito di tali procedimenti certamente egli non può prendere cognizione di documenti contenenti notizie attinenti alle attività investigative in atto^[24].

Nel caso di atti emessi dalle Forze di Polizia che vengano richiesti da ordini professionali, all'uopo di assumere eventuali provvedimenti disciplinari nei confronti dei propri iscritti, deve ritenersi operante la disciplina del diritto d'accesso, poiché, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa^[25], il predetto diritto può essere esercitato, a norma della {https/URL}

Per converso, qualora un atto di polizia venga richiesto dalla magistratura amministrativa o dall'Avvocatura dello Stato, al fine di adempiere alle proprie funzioni giurisdizionali, deve operarsi una distinzione tra atti di Polizia Giudiziaria ed atti di Polizia Amministrativa o di Polizia di Sicurezza.

La prima tra le summenzionate categorie di atti è, come anticipato, assoggettata alla disciplina legislativa di cui all'art. 329 c.p.p., sicché ai fini del loro rilascio risulterà necessario il rilascio del nulla osta da parte dell'A.G. precedente.

Viceversa, gli atti redatti dal personale delle Forze dell'Ordine nella loro qualità di Ufficiali o Agenti di P.S. saranno liberamente ostensibili, attesa la loro natura

extraprocedurale.

Risulteranno, poi, pienamente ostensibili – fermi restando i limiti e la necessità di operare un bilanciamento in concreto tra gli interessi in rilievo relativamente ai documenti contenenti dati sensibili o super sensibili – è ritenuto, in genere, pienamente ammissibile l'accesso agli atti del procedimento per la bonaria composizione dei dissidi. Ciò in ragione della riconosciuta natura pienamente amministrativa del procedimento de quo.

Qualora gli atti redatti dalle forze di Polizia, invece, ineriscono procedimenti tributari (come sovente avviene per quelli redatti dalla Guardia di Finanza nell'esercizio delle proprie funzioni di Polizia economico – finanziaria), deve trovare applicazione la specifica normativa in materia, a mente della quale gli stessi sono segreti nelle more del procedimento tributario ^[26], mentre sono ostensibili dopo che sia stata accertata e comunicata all'interessato la violazione fiscale^[27].

Infine, per quanto attiene all'ammissibilità del diritto d'accesso dell'interessato agli esposti ed alle denunce presentati da terzi che, sovente, costituiscono la scaturigine dell'attività ispettiva e sanzionatoria della P.A., si registrano due contrapposti orientamenti.

Una prima opzione esegetica favorevole all'ostensibilità di tali atti in favore dell'interessato^[28] ritiene che essi siano pienamente inseriti nell'iter procedimentale dal quale è scaturita l'adozione del provvedimento ispettivo o sanzionatorio; che non esiste alcun diritto all'anonimato in favore di colui il quale abbia presentato l'esposto o la denuncia e che comunque le menzionate categorie di documenti rientrino pienamente nella nozione di documento amministrativo (assoggettato all'esercizio del diritto d'accesso) di cui alla {https/URL}

Un contrapposto indirizzo pretorio^[29] ritiene, per converso, che debba negarsi l'accesso del cittadino agli esposti e denunce presentate da terzi nei suoi confronti, atteso che tali atti non rivestono alcun sostanziale rilievo nell'ambito dei procedimenti che la P.A. abbia eventualmente instaurato nei suoi confronti, sicché la loro conoscenza non risulta strumentale alla tutela di alcuna situazione giuridica, poiché le uniche motivazioni che hanno eventualmente portato all'adozione del provvedimento sono contenute nella motivazione dello stesso e negli atti istruttori.

Inoltre, di norma è vietato l'accesso agli esposti ed alle denunce prive di contenuto probatorio, atteso che le stesse (non contenendo alcun elemento probante) hanno costituito il mero presupposto di fatto per l'avvio del procedimento da parte della Pubblica Amministrazione, sicché la loro ostensione non risulterebbe in alcun modo utile

alla tutela delle situazioni giuridiche dell'interessato, potendosi prestare, anzi, la conoscenza dell'identità di colui il quale ha presentato l'esposto a finalità ritorsive^[30].

6. Conclusioni

Dall'analisi della normativa e degli orientamenti pretori svolta nei precedenti paragrafi, si evince come la disciplina legislativa in materia e l'opera esegetica della giurisprudenza consentano all'interprete di formarsi un quadro abbastanza chiaro in merito all'operatività del meccanismo del diritto d'accesso in relazione alle varie categorie di atti di polizia.

Nondimeno, a parere di scrive risulterebbe opportuno che venissero individuato in maniera tassativa i casi in cui il predetto meccanismo deve ritenersi escluso (vale a dire che il legislatore dovrebbe indicare le singole categorie di documenti redatti delle forze di Polizia non ostensibili ai cittadini).

Ciò allo scopo di facilitare l'operato del personale delle Forze dell'Ordine deputato a vagliare le istanze per l'accesso ai documenti amministrativi, ma anche con una finalità deflattiva.

Note e riferimenti bibliografici

- [1] Ex multis, R.CHIEPPA, R.GIOVAGNOLI, Manuale di Diritto Amministrativo, Milano, 2021, p.763.
- [2] V.LOPILATO, Manuale di diritto amministrativo – parte generale, 2020, Torino, pp.676 e ss.
- [3] Corte EDU n. 18030/11, § 194, 8 novembre 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Ungheria.
- [4] Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato numero 10/2020, 02 aprile 2020.
- [5] Il codice della privacy prevede, al riguardo, che si effettui un bilanciamento tra l'interesse da tutelare e quello alla riservatezza dei dati attinenti alla propria sfera sessuale o giudiziari.
- [6] G.FERRARI; R.GAROFOLI, Manuale di diritto amministrativo, 2019, Molfetta, p.744.
- [7] Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato numero 19/2020, 25 settembre 2020.
- [8] Adunanza plenaria del Consiglio di Stato numero 04/2021, 18 marzo 2021.
- [9] Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9210 del 2013, 21 gennaio 2014.
- [10] Tar Lazio, Sez. II quater, sentenza n. 1823/2016, 08 febbraio 2016
- [11] P.CARETTI, I diritti fondamentali; libertà e diritti sociali, Torino, 2005, p.137.
- [12] F.PARUZZO, Il diritto di accesso, i suoi limiti e il diritto alla tutela giurisdizionale, in Osservatorio Costituzionale, fascicolo 02/2016, p.12.
- [13] Consiglio di Stato, Sez. I, Adunanza di sezione del 16 aprile 2014.
- [14] Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 47/2009, 19 ottobre 2009.
- [15] G.TROMBETTA, Il coordinamento delle Forze di polizia come espressione di un modello generale in {https/URL} (Ultima consultazione 21 marzo 2022).
- [16] Le due suddette Forze di Polizia sono dette a competenza generale, atteso che, ai sensi della {https/URL} servizio permanente di Pubblica Sicurezza”.
- [17] F.FAMIGLIETTI, La polizia amministrativa in senso stretto (o polizia amministrativa tout court), polizia amministrativa locale, (servizio di) polizia locale, in F.CARINGELLA; A.IANNUZZI; L.LEVITA, Manuale di diritto di Pubblica Sicurezza, Roma, 2013, p.109.
- [18] Consiglio di Stato, Sez.III, {https/URL}
- [19] C.PASQUARIELLO, Accesso agli atti conservati o formati dagli uffici di Polizia: casistiche e principi di riferimento, in {https/URL}(Ultima consultazione 21 marzo 2022).
- [20] Ex pulribus, Consiglio di Stato, Sez.IV, 4537/2016, 28 ottobre 2016.
- [21] Consiglio di Stato, Sez. VI, {https/URL}
- [22] Tar Sicilia, Sez. III Catania, {https/URL}
- [23] Ex multis, TAR Calabria, Sez.I – Reggio Calabria, {https/URL}#160; Calabria, Sez.I – Reggio Calabria, {https/URL}#160; 10 ottobre 2013; TAR Lazio, Sez.I – Latina, {https/URL}
- [24] Consiglio di Stato, num. 5377/2018, 14 settembre 2018.

[25] Tar Puglia, {https/URL}

[26] Tar Lazio, Sez. II, num. 7146/2018, 26 giugno 2018

[27] Consiglio di Stato, Sez. IV, {https/URL}

[28] Ex Pluribus, Tar Toscana, num. 898/2017, 03 luglio 2017; TAR Lombardia, Brescia, Sez.II, num. 1251/2014 , 20 novembre 2014 n.1251; Consiglio di Stato, Sez.V, {https/URL}

[29] TAR Veneto, {https/URL}

[30] Come attentamente osservato da C.PASQUARIELLO, in Op.cit.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=8122>