

AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI: T.A.R. Lazio -Roma, Sezione Quarta, Sentenza 21 ottobre 2025, n. 18167.

Autorità amministrative indipendenti – Autorità per le garanzie nelle comunicazioni –Verbale della seduta consiliare – Atto non provvedimentale – Impugnazione – Inammissibilità.

È inammissibile l'impugnazione del processo verbale di una seduta del consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), in quanto atto di natura non provvedimentale, dal contenuto meramente certificativo. (1).

La fattispecie è relativa ad una domanda di annullamento di un verbale AGCOM, per illegittimità nella misura in cui riporterebbero solo parzialmente le dichiarazioni rese dai membri del consiglio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità intimata;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 10 ottobre 2025 il dott. Giuseppe Bianchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La ricorrente, componente del Consiglio dell'Autorità resistente, ha agito per l'annullamento dei seguenti atti:

- il diniego - opposto in data 15 giugno 2022 dal Segretario Generale dell'Autorità - di accedere alla registrazione audio della riunione del 7 giugno 2022 del Consiglio dell'Autorità;
- il verbale del giorno 15 giugno 2022 del Consiglio dell'Autorità, nella parte in cui approva il processo verbale della riunione del 7 giugno 2022;
- la delibera AGCOM n. 436/06/CONS (vigente all'epoca dei fatti, sostituita dalla successiva delibera n. 32/23/CONS) nella parte in cui, all'art. 1 comma 3, esclude che il supporto magnetico delle registrazioni costituisca documento ai sensi della L. 241/1990.

2. In punto di fatto, la parte ha esposto che:

- *“in occasione della riunione del 7 giugno 2022 dell'Autorità sorgevano una serie divergenze tra i Componenti. Venivano usate espressioni offensive e sarcastiche nei confronti della Commissaria Giomi, del tutto sproporzionate rispetto ad una dinamica, anche accesa, di confronto civile, per di più nel contesto di una riunione di alto profilo istituzionale”;*
- *“la bozza del verbale della riunione del 7 giugno 2022 veniva inviata dal Segretariato Generale ai Componenti del Consiglio, in vista della sua approvazione, prevista per la successiva riunione del 15 giugno 2022”;*
- la suddetta bozza di verbale evidenziava talune *“omissioni e discordanze” “tutte indirizzate a far scomparire frasi offensive e altre forme di scherno verso la stessa Commissaria”;*

- “con richiesta in data 14 giugno 2022 la Commissaria Giomi ... chiedeva: a) al Consiglio, di rinviare l’approvazione del verbale per poter verificare talune inesattezze riscontrate, rappresentando altresì di non poter essere presente alla riunione del 15 giugno; b) al Segretariato, formalmente l’accesso alla registrazione della seduta consiliare del 7 giugno”;

- “in data 15 giugno, poco prima della riunione del Consiglio, il Segretariato Generale, nella persona di Giulietta Gamba, scriveva quanto segue: “Cara Elisa, con riferimento alla tua richiesta, né l’articolo 12 del ROF nella versione attualmente vigente, né l’articolo 1 della delibera 436/06/CONS prevedono espressamente l’accessibilità generalizzata alla registrazione. Se ritieni che vi siano delle possibili inesattezze ti chiedo cortesemente di indicarmi i punti specifici. Provvederò io a riascoltare la registrazione e dartene prontamente riscontro. Un caro saluto, Giulietta ””;

- “il verbale [del 7 giugno 2022] veniva approvato quello stesso giorno dai Componenti del Consiglio, a fronte della richiesta di rinvio della Commissaria Giomi, che aveva preannunciato la sua assenza”.

3. A fondamento del gravame rivolto avverso il diniego di accesso alla registrazione, la parte ha articolato due motivi di ricorso, come di seguito rubricati:

I) VIOLAZIONE DELL’ART. 12 DEL REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO AGCOM (ROF) E DELL’ART. 1/5 DELLA DELIBERA 436/06/CONS, IN QUANTO INCOMPATIBILE CON L’ART. 12 ROF, LA LEGGE 241/1990 E CON IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA.

II) VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA SULLA PRIVACY E DEL CODICE DIGITALE.

Con il terzo argomento di doglianza (“*ILLEGITTIMITA’ DEL VERBALE 15 GIUGNO 2022 IN PARTE QUA E DELLA DELIBERA 436/06/CONS, NELLA PARTE DI NON CONFORMITA’ ALLA L. 241/1990, AL ROF, AL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO*”), la ricorrente ha censurato:

- il verbale datato 15 giugno 2022 del Consiglio dell’Autorità, nella parte in cui ha approvato il processo verbale della precedente riunione del 7 giugno 2022, deducendo che “*il verbale della seduta del 15 giugno 2022 risulta viziato per illegittimità derivata nella misura in cui - recando, tra l’altro, l’approvazione del verbale del 7 giugno, la cui bozza è contestata dalla Commissaria Giomi - dà forma e manifesta verso l’esterno una volontà amministrativa “monca”, che non rispecchia fedelmente il processo di formazione da cui è scaturita, al termine dei lavori del Consiglio dell’AGCOM*”;

- l’ultimo inciso dell’art. 1, comma 3, della Delibera AGCOM n. 436/06/CONS (secondo cui “*il supporto magnetico non sostituisce la verbalizzazione e non costituisce un documento ai sensi della legge n. 241/90*”), deducendo che “*quest’ultima previsione si po[ne] oggi in contrasto col recente approdo del Consiglio di Stato che ha statuito l’esatto contrario, acclarando la necessità di*

ricomprensione la registrazione (anche solo audio) delle sedute degli organi collegiali dell'AGCOM nell'ambito del trattamento dei dati personali e della trasparenza, come tale assoggettato alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi".

4. Si è costituita in giudizio l'Autorità resistente, preliminarmente eccependo:

- la *"inammissibilità del ricorso [ex art. 116 c.p.a.] o, comunque, sopravvenuta improcedibilità dello stesso per l'inesistenza della registrazione di cui si chiede l'accesso"*, sul rilievo che *"dal verbale del Segretario generale allegato alla attestazione del Segretario generale in data 19 settembre 2025, si evince infatti che il giorno 12 luglio 2022, nei locali dell'Autorità, si è proceduto, "su indicazione del Segretario generale, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della delibera n. 436/06/CONS" alla eliminazione delle registrazioni delle riunioni degli organi collegiali delle sedute ivi elencate, fra cui risulta chiaramente indicata anche quella del 7 giugno 2022. Tale distruzione è peraltro avvenuta ancor prima della notifica dell'odierno ricorso ... dall'inesistenza della registrazione, così come risulta dal verbale di distruzione in data 12 luglio 2022, deriva inevitabilmente l'impossibilità ab origine (ossia già al momento della notifica dell'odierno ricorso) per l'Autorità di poter esibire la registrazione oggetto di accesso, con conseguente inammissibilità del ricorso"*;

- la *"manifesta inammissibilità del ricorso [ex art. 116 c.p.a.] per carenza di un interesse concreto e attuale all'accesso"*, *"essendosi l'istante limitata ad allegare generiche esigenze di verifica della correttezza della verbalizzazione, non meglio precisate, e per di più meramente ipotetiche. In alcuna delle richieste della Commissaria risultano infatti specificati quali fossero i "punti" della bozza del verbale ritenuti "inesatti" o comunque "non corrispondenti" a quanto dichiarato per la verifica dei quali si sarebbe resa necessaria, in tesi, l'ascolto della registrazione"*;

e chiedendo, nel merito, il rigetto del ricorso per l'infondatezza dei motivi ivi formulati.

5. Con memoria del 7 ottobre 2025 la parte ricorrente ha chiesto un rinvio dell'odierna udienza di discussione, rilevando che *"letta la memoria dell'Avvocatura erariale, depositata tardivamente in data 23.9.25, dalla quale per la prima volta si apprende della distruzione della registrazione oggetto di lite, la scrivente difesa dichiara la persistenza dell'interesse al ricorso e chiede un rinvio dell'udienza, per consentire alla ricorrente la proposizione di motivi aggiunti, a fronte della lesione derivatane al proprio diritto di difesa, anche ai fini risarcitori"*.

6. All'udienza straordinaria di smaltimento del 10 ottobre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Preliminarmente il Collegio respinge la richiesta di rinvio da ultimo formulata dalla ricorrente in quanto, nel caso di specie, non si rinvencono situazioni eccezionali, idonee ad incidere sul diritto di difesa, che possano giustificare, ai sensi dell'art. 73, comma 1-bis, c.p.a., il rinvio dell'udienza, ove si consideri che:

- non vi è alcun atto provvedimentale avverso il quale indirizzare un eventuale ricorso per motivi aggiunti, con conseguente insussistenza di un interesse alla decisione contestuale del presente ricorso unitamente al futuro mezzo di impugnazione; in particolare, non riveste certamente tale natura il verbale di distruzione della registrazione del 2022, trattandosi di atto che documenta attività materiale e dal carattere meramente esecutivo della determinazione di approvazione del verbale del 7 giugno 2022 (cft. art. 1, comma 3, della delibera n. 436/06/CONS, secondo cui “*Le registrazioni delle sedute sono conservate a cura del Segretariato generale fino all’approvazione del verbale relativo alla seduta di cui trattasi*”). Fermo quanto premesso circa la non necessarietà della decisione contestuale, resta comunque intatta la facoltà della ricorrente di proporre i mezzi di impugnazione ritenuti più idonei mediante un autonomo ricorso;

- analoghe considerazioni valgono per quanto riguarda la possibilità per la ricorrente di promuovere autonomamente la domanda di condanna al risarcimento del danno, alla quale ha fatto cenno nella richiesta di rinvio, possibilità che resta integra.

8. Quanto al rito applicabile, la proposizione di domande eterogenee attrae tutte le domande proposte nel rito ordinario, a norma dell’art. 116 comma 2 del c.p.a.

9. Tanto premesso, il Collegio osserva che, per quanto concerne l’impugnazione del diniego di accesso – articolata nei primi due motivi – il ricorso è improcedibile in quanto, come rappresentato dalla parte resistente, la registrazione audio della riunione del 7 giugno 2022 - oggetto dell’istanza di accesso presentata dalla ricorrente - è stata distrutta dall’Autorità il giorno 12 luglio 2022 in applicazione dell’art. 1, comma 3, della delibera n. 436/06/CONS (in questa parte non impugnata dalla ricorrente), secondo cui “*Le registrazioni delle sedute sono conservate a cura del Segretariato generale fino all’approvazione del verbale relativo alla seduta di cui trattasi*” (nel caso di specie, infatti, l’approvazione del processo verbale della seduta del 7 giugno 2022 è avvenuto, come sopra detto, nel corso della successiva seduta consiliare del 15 giugno 2022).

Dunque la registrazione audio, che esisteva al momento dell’istanza di accesso, risultava essere stata già distrutta alla data di notifica del presente ricorso, comunque non accompagnato da domanda cautelare. Ciò comporta l’improcedibilità della domanda ex art. 116 c.p.a. per sopravvenuta inesistenza della registrazione alla quale la ricorrente intendeva accedere, non potendo l’ordine di esibizione riguardare documenti non attualmente esistenti perché ormai legittimamente distrutti (cft., *ex plurimis*, Consiglio di Stato sez. VI, 24/03/2025, n. 2396; T.A.R. Lazio sez. IV - Roma, 11/04/2024, n. 7024).

Ne discende altresì l’improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, dell’impugnazione della delibera AGCOM n. 436/06/CONS, nella parte in cui esclude che il supporto magnetico delle registrazioni costituisca documento accessibile ai sensi della L. 241/1990.

Stante, infatti, l'impossibilità di accogliere il ricorso ex art. 116 c.p.a. per l'inesistenza materiale del documento da ostendere, è agevole rilevare che la ricorrente non potrebbe ricavare alcuna utilità dall'eventuale annullamento della suddetta previsione.

10. Anche il terzo motivo d'impugnazione, a sostegno della domanda di annullamento del verbale della seduta consiliare del 15 giugno 2022, è inammissibile e infondato.

A supporto della censura, la parte si è limitata a dedurre che *“è evidente che il verbale della seduta del 15 giugno 2022 risulta viziato per illegittimità derivata nella misura in cui - recando, tra l'altro, l'approvazione del verbale del 7 giugno, la cui bozza è contestata dalla Commissaria Giomi - dà forma e manifesta verso l'esterno una volontà amministrativa “monca”, che non rispecchia fedelmente il processo di formazione da cui è scaturita, al termine dei lavori del Consiglio dell'AGCOM”*.

In disparte ogni considerazione riguardo alla necessità di proporre querela di falso per dimostrare la non veridicità del contenuto dei verbali delle sedute del Consiglio dell'Autorità, la censura è volta a contestare un atto dal contenuto meramente certificativo e di natura non provvedimento, con conseguente inammissibilità dell'impugnazione.

In ogni caso, la censura è pure infondata a causa dell'estrema genericità della sua formulazione, posto che:

- sono rimaste imprecise le ragioni per le quali dovrebbe ritenersi che l'atto impugnato manifesti verso l'esterno una volontà amministrativa parziale o incompleta. In particolare, la parte non ha chiarito in che termini la (lamentata) mancata verbalizzazione di *“espressioni offensive e sarcastiche nei confronti della Commissaria Giomi”* abbia potuto incidere, viziandolo, sul processo di formazione della *“volontà amministrativa”* del Consiglio;

- la ricorrente non ha esplicitato i motivi per i quali ricorrerebbe l'invocato fenomeno della *“illegittimità derivata”*. In ogni caso, deve peraltro radicalmente escludersi che l'eventuale illegittimità del diniego di accesso alla registrazione possa implicare automaticamente l'illegittimità del verbale della seduta consiliare del 15 giugno 2022 (nella parte in cui reca l'approvazione del precedente verbale del 7 giugno), sicché il richiamo al vizio di illegittimità derivata appare del tutto fuori fuoco e, come tale, conferma la complessiva infondatezza della censura.

10. In definitiva, la domanda avverso il diniego di accesso è improcedibile e la domanda di annullamento deve essere respinta.

11. La peculiarità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara improcedibile il ricorso proposto avverso il diniego di accesso agli atti;
- respinge la domanda di annullamento del verbale del giorno 15 giugno 2022.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Laura Patelli, Presidente FF

Nino Dello Preite, Primo Referendario

Giuseppe Bianchi, Referendario, Estensore