

Publicato il 29/03/2021

N. 00298/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00021/2021 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 la Lombardia**

**sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 21 del 2021, proposto da Franceschini Paolo, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisa Mondardini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Sergnano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessia Roberto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Brescia, via S. Caterina, 6;

*per l'annullamento*

previo accertamento dell'illegittimità delle determinazioni di rifiuto di accesso agli atti del Comune di Sergnano Reg. n. 0011366/2020 del 04.12.2020 relativo alla richiesta di documento al protocollo nr. 9008 ; Reg. 0011375/2020 del 04.12.2020 relativo alla richiesta di documento al protocollo nr. 9294; Reg. n. 0011380/2020 del 04.12.2020 relativo alla richiesta di documento al protocollo nr. 9742 ; Reg. 0011385/2020 del 04.12.2020 relativo alla richiesta di protocollo nr. 9961, comunicate via pec dal Comune di Sergnano in data 04.12.2020 e conosciute dal ricorrente in data 04.12.2020, tutte impugnate per identiche censure e

Conseguentemente per l'accesso ai seguenti atti:

- 1) richiesta documento Prot. 9008 - Pali Problematici Parco Tarenzi-Apparecchi Illuminanti di Progetto e protocollata dal Comune con prot. 10367 del 05.11.2020;
- 2) richiesta documento Prot. 9294 SCRP- Documenti recesso - Sospensiva Lodo e protocollata dal Comune con prot. 10377 del 05.11.2020;
- 3) richiesta documento Prot. 9742- Trasmissione Verbale Riunione del 20.10.2020 Gruppo Istruttore- Gestore Snam Rete Gas Sergnano- Sessione riservata e protocollata dal Comune 10386 del 06.11.2020;
- 4) richiesta documento Prot. 9961- Segnalazione disservizio servizio mensa rappresentanti genitori classe V Scuola Primaria e protocollata dal Comune con prot. n. 10390 del 06.11.2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Sergnano e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Ariberto Sabino Limongelli nell'udienza camerale del giorno 24 marzo 2021, svoltasi con discussione orale mediante collegamenti da remoto in videoconferenza, ex art. 25, I comma, del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137, e 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2020, n. 70, e così uditi i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Il ricorrente, nella propria qualità di consigliere comunale di minoranza del Comune di Sergnano, con quattro distinte istanze del 5 novembre 2020 ha chiesto all'amministrazione comunale l'accesso ad altrettanti documenti specificamente individuati con l'indicazione dei rispettivi numeri di protocollo e dei relativi oggetti, così come evincibili dal Registro di protocollo comunale, indicando altresì succintamente le ragioni poste a fondamento delle richieste, e precisamente:

1.1) documento *“prot. 9008 PALI PROBLEMATICI PARCO TARENZI – APPARECCHI ILLUMINANTI E INTERVENTI DI PROGETTO”*; richiesta motivata sul seguente rilievo: *“essendo un'area di proprietà comunale e fruibile dai cittadini”*;

1.2) documento *“prot. 9294 SCRP – DOCUMENTI RECESSO – SOSPENSIVA LODO”*; richiesta motivata sul seguente rilievo: *“essendo SCRP una società di cui il Comune di Sergnano detiene delle quote e legata strettamente all'attività amministrativa”*;

1.3) documento *“prot. 9742 TRASMISSIONE VERBALE RIUNIONE DEL 20.10.2020 GRUPPO ISTRUTTORIE – GESTORE SNAM RETE GAS SERGNANO – SESSIONE RISERVATA”*; richiesta motivata sul seguente rilievo: *“in quanto l’attività di SNAM condiziona da sempre il territorio di Sergnano e non può che essere di natura amministrativa. I Consiglieri di minoranza non possono essere all’oscuro di eventuali problematiche, già viste in passato, legate alla gestione del gas”*;

1.4) documento *“prot. 9961 SEGNALAZIONE DISSERVIZIO MENSA RAPPRESENTANTI GENITORI CLASSE V SCUOLA PRIMARIA”*; richiesta motivata sul seguente rilievo: *“in quanto in primis c’è un disservizio e in seconda istanza stiamo ancora aspettando di poter nominare un nostro rappresentante nella commissione”*.

2. Le istanze sono state respinte dal Sindaco di Sergnano con quattro distinti atti del 2 dicembre 2020, comunicati via pec all’interessato in data 4 dicembre 2020; i dinieghi sono stati così motivati:

2.1) quanto all’istanza sub 1): *“(…) si segnala che la documentazione in oggetto riguarda documenti di carattere tecnico e che lo Studio di progettazione ha posto l’avviso di riservatezza. Non è possibile, pertanto, trasmettere quanto richiesto”*;

2.2) quanto all’istanza sub 2): *“(…) si segnala che la documentazione in oggetto riguarda documenti di carattere tecnico/amministrativo inerenti il contenzioso in essere e lo Studio legale ha chiesto riservatezza sulla documentazione in questione. Non è possibile, pertanto, trasmettere quanto richiesto. Si avvisa che, nel contempo, la prossima udienza presso la Corte d’Appello di Brescia è stata fissata per il 16.12.2020. Sarà cura avvisare di come si sta evolvendo la pratica”*.

2.3) quanto all'istanza sub 3): *“(...) si segnala che non è possibile inviare la documentazione relativa al protocollo richiesto in quanto la Commissione Istruttoria ALA – IPPC ha segnalato la riservatezza della sessione alla quale è riferito il verbale”*;

2.4) quanto all'istanza sub 4): *“(...) si segnala che non è possibile trasmettere il documento relativo al n. 9961 di protocollo richiesto, in quanto contiene il nominativo di un cittadino”*.

3. Con ricorso notificato il 2 gennaio 2021 e ritualmente depositato, l'interessato ha impugnato i predetti dinieghi dinanzi a questo TAR ai sensi dell'art. 116 c.p.a. e ne ha chiesto l'annullamento con la conseguente condanna dell'Amministrazione comunale all'ostensione dei documenti oggetto dei dinieghi impugnati; ha premesso che tutte le istanze di accesso formulate in data 5 novembre 2020 afferiscono a documenti detenuti dal Comune di Sergnano, registrati nel Protocollo comunale nel mese di ottobre del 2020, già formati (e quindi ostensibili senza necessità di rielaborazione da parte degli uffici) e funzionali all'espletamento del mandato di consigliere comunale; in particolare:

3.1) il documento sub 1) attiene all'intervento di sostituzione di 15 pali dell'impianto di illuminazione del parco comunale Tarenzi, intervento affidato dall'amministrazione comunale ad un'impresa privata;

3.2) il documento sub 2) attiene al contenzioso inerente alla società SCRP (Società Cremasca Reti Patrimonio s.p.a. in liquidazione), nella quale il Comune di Sergnano detiene una quota di partecipazione dello 0,23%; il contenzioso è insorto tra SCRP (sostenuta dal Comune di Sergnano e dalla maggioranza dei comuni facenti parte della società) ed alcuni comuni-soci, a seguito della decisione di

questi di recedere dalla società; l'istanza di accesso era finalizzata ad acquisire notizie sul predetto recesso esercitato da alcuni soci e sullo stato del contenzioso in essere, anche in vista dell'adunanza del consiglio comunale del 11 dicembre 2020, nella quale la questione era stata posta all'ordine del giorno; a seguito del diniego di accesso, il ricorrente si è dovuto astenere dalla votazione;

3.3) il documento sub 3) è finalizzato a conoscere l'attività di Snam che condiziona da sempre il territorio di Serignano; in relazione a tale documento, e al contenuto del diniego opposto dal sindaco (nel quale si fa riferimento al diniego di nulla-osta opposto dalla "Commissione Istruttoria AIA – IPPC", organo istituito presso il Ministero dell'Ambiente) il ricorrente ha notificato il ricorso anche al Ministero dell'Ambiente;

3.4) il documento n. 4 attiene ad un "disservizio" del servizio mensa all'interno di una scuola comunale, denunciato dal rappresentante dei genitori (il cui nominativo è indicato nel protocollo generale del Comune) ed è finalizzato a conoscere tale disservizio, trattandosi di servizio appaltato dal Comune ad impresa privata.

4. Tanto premesso, il ricorrente ha dedotto:

4.1) la violazione delle speciali prerogative riconosciute al consigliere comunale dall'art. 43 del d. lgs. 267/2000 e dalla giurisprudenza amministrativa in materia di accesso agli atti del comune di appartenenza;

4.2) la violazione dell'art. 15 dello Statuto comunale e dell'art. 17 del Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale, sostanzialmente riproduttivi della disciplina statale;

4.3) la contraddittorietà e l'irragionevolezza dell'agire dell'amministrazione, tenuto conto che nel recente passato, fino al

settembre 2020, la stessa amministrazione comunale ha sempre consentito l'accesso dei consiglieri comunali agli atti dell'amministrazione, senza particolari limitazioni, quand'anche formulate in forma collettiva (da più consiglieri) e cumulativa (in relazione a più atti), e senza necessità di motivare in modo particolare le richieste.

5. Il Comune di Sergnano si è costituito in giudizio depositando documentazione e resistendo al ricorso con articolata memoria difensiva, in particolare eccependo:

- quanto all'istanza sub 1), la non strumentalità dell'istanza alla conoscenza di questioni poste all'ordine del giorno di adunanze del consiglio comunale, e, per contro, la sussistenza delle ragioni di riservatezza dedotte in motivazione; quanto alle istanze sub 2) e 3), l'assenza di profili di interesse pubblico e di strumentalità delle istanze di accesso rispetto all'esecuzione del mandato di consigliere comunale, e, per contro, la sussistenza delle ragioni di riservatezza segnalate dall'amministrazione nelle motivazioni dei dinieghi; quanto all'istanza sub) 4, l'esistenza delle ragioni di riservatezza di cui in motivazione;

- in generale, rilevando il numero esorbitante di istanze di accesso formulate dal ricorrente dall'inizio della consiliatura (26 maggio 2019) che starebbero portando *"al collasso"* l'attività degli uffici comunali, ai quali sono attualmente preposti soltanto 11 dipendenti su un organico teorico di 20, con conseguente illegittimo abuso del diritto di accesso; nel biennio 2019-2021 il ricorrente avrebbe presentato 23 istanze di accesso nel 2019, 130 nel 2020 e 50 nei primi mesi del 2021;

- peraltro, a fronte di tali molteplici accessi, mai le iniziative del ricorrente si sarebbero tradotte in concrete iniziative politiche;

- in ogni caso, con i dinieghi impugnati l'amministrazione avrebbe opposto ragioni di riservatezza esclusivamente in relazione alla trasmissione dei documenti richiesti, non alla visione degli stessi presso gli uffici comunali.

6. In giudizio si è costituito anche il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con atto di mero stile.

7. La difesa di parte ricorrente ha replicato con memoria, eccependo la tardività della costituzione del Comune, in quanto avvenuta oltre il termine di 30 giorni dalla notifica del ricorso; in subordine, nel merito, insistendo nelle proprie deduzioni e richieste, in particolare rilevando come la pluralità di istanza di accesso formulate negli anni dal ricorrente dimostrerebbero soltanto la sua serietà nel volersi informare in modo adeguato ai fini dell'espletamento del mandato e precisando di essersi dotato di una pec per agevolare gli uffici nella trasmissione dei documenti di volta in volta richiesti.

8. All'udienza in camera di consiglio del 24 marzo 2021, svolta secondo le modalità di cui in epigrafe, dopo la discussione orale dei difensori delle parti la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è fondato, il che consente di prescindere dall'esame dell'eccezione processuale formulata dalla stessa parte ricorrente nella propria memoria di replica.

1. L'art. 43 comma 2 del d. lgs. n. 267/2000 prevede che *“I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le*

*notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge”.*

2. Sulla scorta di tale disposizione, costituisce principio giurisprudenziale consolidato quello per cui i consiglieri comunali hanno un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere utili all'espletamento delle loro funzioni, anche al fine di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato della Pubblica Amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del consiglio comunale e promuovere, anche nell'ambito dello stesso consiglio, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale.

Ciò in quanto il diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali ha una ratio diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi riconosciuto alla generalità dei cittadini, ovvero a chiunque sia portatore di un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso ex art. 22 e ss., l. 7 agosto 1990, n. 241.

Infatti, mentre in linea generale il diritto di accesso è finalizzato a permettere ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti per la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, quello riconosciuto ai consiglieri comunali è strettamente funzionale all'esercizio delle loro funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale ai fini della tutela degli interessi pubblici (piuttosto che di quelli privati e personali) e si configura come peculiare espressione del principio

democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

3. Da tali principi consegue che, per un verso, sul consigliere comunale non può gravare alcun particolare onere di motivare le proprie richieste di accesso atteso che, diversamente opinando, sarebbe introdotta una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio delle funzioni del consigliere comunale; e per altro verso, che dal termine "utili", contenuto nell'art. 43, d.lg. 18 agosto 2000, n. 267, non può conseguire alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, poiché tale aggettivo comporta in realtà l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato "utile" per l'esercizio delle funzioni.

4. Va aggiunto che il diritto del consigliere comunale ad ottenere dall'ente le informazioni utili all'espletamento delle funzioni non incontra neppure limitazione derivante dalla loro eventuale natura riservata, in quanto il consigliere è vincolato al segreto d'ufficio, come peraltro precisato testualmente nel citato articolo 43 d. lgs. 267/2000.

5. In definitiva, gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali possono rinvenirsi, per un verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali (attraverso modalità che ragionevolmente sono fissate nel regolamento dell'ente) e, per altro verso, che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando tuttavia che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso.

6. Nel caso di specie, le istanze di accesso documentale sulle quali l'amministrazione comunale ha opposto i dinieghi oggetto del presente giudizio:

- sono di numero esiguo (appena quattro), di modo che la loro ostensione non comporta particolari aggravii procedurali a carico degli uffici comunali;
- attengono a questioni certamente connesse all'espletamento del mandato di consigliere comunale, in quanto afferenti ad attività istituzionali del Comune e non ad interessi privati e personali del richiedente;
- non appaiono ispirate da finalità meramente emulative, peraltro nemmeno dedotte dall'amministrazione (neppure nel contesto delle difese svolte in giudizio, per quanto notevolmente ampliative delle ragioni di diniego contenute negli atti impugnati);
- si riferiscono a documenti già formati, specificamente individuati e detenuti dall'amministrazione comunale, di modo che la loro ostensione non implica particolari attività di ricerca da parte degli uffici, né tanto meno attività di rielaborazione dati.

7. Le ragioni di riservatezza addotte dall'Amministrazione nella motivazione dei dinieghi impugnati non sono legittimamente opponibili ai consiglieri comunali, alla stregua dei principi testè richiamati, essendo le ragioni di riservatezza già adeguatamente tutelate dal segreto d'ufficio a cui, per legge, sono vincolati i consiglieri.

8. Le ulteriori ragioni di aggravio procedimentale dedotte (per la prima volta) in giudizio dalla difesa comunale in relazione al numero elevato di analoghe istanze presentate dal ricorrente nel corso della consiliatura, da un lato non appaiono coerenti con le motivazioni

degli atti impugnati, nelle quali sono state opposte esclusivamente ragioni afferenti alla tutela della riservatezza di terzi, e dall'altro non appaiono fondate su presupposti adeguatamente comprovati né verosimili, tenuto conto che, secondo la non contestata affermazione di parte ricorrente, in passato le varie istanze di accesso del ricorrente sono state agevolmente soddisfatte consentendo all'interessato di recarsi personalmente presso gli uffici e di estrarre copia degli atti richiesti con l'utilizzo di chiavetta personale USB; e in ogni caso, come chiarito dalla giurisprudenza, "il tempo e il lavoro necessari per dare seguito alla richiesta di accesso non costituiscono ragioni sufficienti per impedirlo, posto che l'Amministrazione non può opporre al richiedente circostanze inerenti alla propria organizzazione interna, ma può semmai dilazionare l'accesso e, comunque, sempre nel rispetto di termini ragionevoli" (Consiglio di Stato, sez. V, 23/03/2015, n. 1545).

9. Peraltro, il ricorrente dichiara di essersi dotato di recente di p.e.c. al fine di rendere ancora più agevole l'ostensione degli atti, senza la necessità di accessi personali presso gli uffici né tanto meno di predisposizione di copie cartacee da parte di questi ultimi.

10. Alla luce di tali considerazioni il ricorso è fondato e va accolto, con il conseguente accertamento del diritto del ricorrente di accedere ai documenti richiesti con le istanze di cui in epigrafe e l'annullamento degli atti impugnati; per l'effetto, entro il termine perentorio di giorni 15 (quindici) dalla comunicazione della presente sentenza, il Comune di Sergnano consegnerà al ricorrente copia dei documenti oggetto delle istanze per cui è causa.

11. A tal fine l'amministrazione potrà utilizzare, a propria scelta, una delle seguenti modalità alternative: a) consegna o spedizione di copia

cartacea degli atti richiesti; b) trasmissione dei medesimi in formato digitale mediante p.e.c. o e-mail.

12. Le spese di lite seguono la soccombenza nei rapporti tra la parte ricorrente e il Comune di Sergnano, mentre possono essere compensate nei confronti del Ministero dell'Ambiente, costituito con atto di mero stile e rimasto sostanzialmente estraneo alla vicenda sostanziale e processuale per cui è causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto accerta il diritto del ricorrente di accedere ai documenti richiesti e annulla gli atti impugnati, nei sensi nei termini e per gli ulteriori effetti precisati in motivazione.

Condanna il Comune di Sergnano a rifondere al ricorrente le spese di lite, che liquida in € 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre oneri accessori e rimborso del contributo unificato, ove pagato.

Compensa le spese nei confronti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto, ex art. 25, II comma, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei signori magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

Alessandra Tagliasacchi, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Ariberto Sabino Limongelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Angelo Gabbricci**

**IL SEGRETARIO**