

Publicato il 26/03/2025

N. 00565/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01895/2024 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 della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1895 del 2024, proposto da Biagio Lettieri, Pasquale Cetrola, Michele Pellegrino, rappresentati e difesi dagli avvocati Domenico Nicola Del Gaudio, Luca De Leo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Rofrano, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Senatore con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento, previa sospensione

a – della deliberazione del Consiglio Comunale di Rofrano n. 19 del 10.09.2024, con cui è stato approvato il Regolamento per l'accesso agli atti, notizie ed informazioni da parte dei Consiglieri Comunale del Comune di Rofrano;

b – del Regolamento per l'accesso agli atti, notizie ed informazioni da parte dei Consiglieri Comunali del Comune di Rofrano, nella parte in cui ha

disciplinato unitariamente la procedura di visione e/o estrazione di copia di atti e documenti (art. 3);

c - del Regolamento sub b), nella parte in cui ha stabilito il termine unico di evasione delle richieste di visione e di rilascio in 30 giorni lavorativi (art. 9);

d - del Regolamento sub b), nella parte in cui ha previsto la possibilità di visione e di estrazione copia degli atti richiesti solo presso l'ufficio del protocollo e durante gli orari di apertura al pubblico (artt. 10 e 3 comma 6);

e - del Regolamento sub b), nella parte in cui ha previsto la non accoglibilità della richiesta di accesso concernente intere categorie di atti (art. 7 comma 4 lett. b);

f - del Regolamento sub b), nella parte in cui ha previsto ipotesi di esclusione dell'accesso (art. 7 comma 3 lett. a) e b);

g - del Regolamento sub a), nella parte in cui non ha adeguato la procedura di visione ed accesso alle specifiche tecniche imposte dal Codice della Amministrazione Digitale;

h – di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Rofrano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2025 la dott.ssa Anna Saporito e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con atto notificato il 7 novembre 2024 e depositato il successivo 21 novembre i sig.ri Lettieri Biagio, Cetrola Pasquale e Pellegrino Michele, consiglieri di minoranza del Comune di Rofrano, hanno impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensiva, il “*Regolamento per l'accesso agli atti, notizie ed informazioni da parte dei Consiglieri Comunali*” approvato dal Comune di Rofrano con delibera di CC n. 19 del 10.09.2024, limitatamente

agli articoli meglio in ricorso specificati, formulando a sostegno del gravame, a mezzo di quattro motivi, censure di violazione di legge (art. 43, comma 2, TUEL; art. 97 Cost.; artt. 2 e 50 d.lgs. n. 82/2005) e di eccesso di potere (sviamento, arbitrarietà, abnormità, irragionevolezza manifesta).

3. Si è costituito il Comune di Rofrano che, oltre a contestare la fondatezza dell'avverso ricorso, ne ha eccepito l'inammissibilità sotto vari profili (per genericità dei motivi; per carenza di interesse stante la natura regolamentare dell'atto impugnato, non immediatamente lesivo; per omessa notifica ad almeno un controinteressato).

4. Alla camera di consiglio del 4 dicembre 2024 parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

5. Previo scambio di ulteriori memorie e memorie di replica, all'udienza pubblica del 19 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Devono essere preliminarmente scrutinate le eccezioni formulate in rito dal Comune resistente.

6.1. Va disattesa l'eccezione di genericità delle censure, argomentata con riferimento sia alla mancata impugnazione dell'art. 2 del Regolamento sia all'omesso richiamo degli artt. 22 e ss. L. n. 241/1990, 5 e ss d.lgs. n. 33/2013 e 10 T.U.E.L.

In linea generale l'inammissibilità per genericità dei motivi di ricorso è configurabile esclusivamente nel caso in cui non risulti possibile individuare o anche soltanto desumere le censure formulate sulla base del contenuto dell'atto e dei fatti esposti dal ricorrente e, quindi, il giudice non sia assolutamente posto in grado di comprendere il *petitum* e la *causa petendi* e, in stretta correlazione a tale circostanza, l'intimato non sia in condizione di svolgere la propria attività difensiva, sicché costituisce e deve essere coerentemente intesa in termini di *extrema ratio*, essendo dovere del giudice interpretare i mezzi di impugnazione e addivenire ad una siffatta pronuncia solo laddove non è possibile comprendere quali vizi il ricorrente deduca per

sostenere l'invalidità del provvedimento (T.A.R. Lazio, sez. II, 6 novembre 2017, n. 11018).

Ebbene, nel caso di specie è sufficiente una veloce disamina dell'atto introduttivo del giudizio per affermare che esso contiene una specifica descrizione degli elementi in fatto e di diritto, idonea a garantire al Collegio la possibilità di effettuare una compiuta disamina e alla parte resistente di approntare una puntuale difesa, posto che il fine perseguito dai ricorrenti è facilmente individuabile (*i.e.* l'annullamento del regolamento con riferimento alle disposizioni specificamente censurate) e, nel contempo, sono ben comprensibili le ragioni per le quali gli stessi ricorrenti lamentano l'illegittimità del provvedimento gravato (*i.e.* il contrasto con l'art. 43, comma T.U.E.L.).

Né d'altro canto vale a configurare una genericità delle censure la mancata impugnazione dell'art. 2 del testo regolamentare, avente portata non lesiva in quanto si limita unicamente a delineare, sul piano generale, i caratteri del diritto di accesso dei consiglieri comunali, né l'omesso richiamo, fra le disposizioni di legge violate, di quelle concernenti gli istituti del diritto di accesso procedimentale (artt. 22 l. n. 241/1990), civico (artt. 5 e ss d.lgs. n. 33/2013) e del cittadino nei confronti del Comune (art. 10 T.U.E.L.), trattandosi di norme le quali (pur non specificamente riferite all'accesso dei consiglieri comunali) ben possono essere poste dal giudice a fondamento del proprio scrutinio, anche in assenza di espresso richiamo dalla parte ricorrente, in base al principio *iura novit curia*, senza che da ciò derivi quella alterazione della fattispecie concreta che determinerebbe la violazione del principio di necessaria corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

6.2. Deve essere disattesa anche la censura di inammissibilità per carenza di interesse.

Come noto, la regola generale in tema di impugnazione di atti regolamentari o generali vuole che, nel caso di volizioni astratte e generali suscettibili di ripetuta applicazione e che esplichino effetto lesivo solo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, la norma regolamentare non deve essere oggetto di

autonoma impugnazione (la quale sarebbe peraltro inammissibile per difetto di una lesione attuale e concreta), ma va impugnata unitamente al provvedimento applicativo di cui costituisce l'atto presupposto, in quanto solamente quest'ultimo rende concreta la lesione dell'interesse (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 22 agosto 2024, n. 7211).

Viceversa, le norme regolamentari sono autonomamente impugnabili quando contengano (e nei limiti in cui contengano) disposizioni di immediata applicazione e quindi immediatamente e autonomamente incidenti su posizioni giuridiche dei destinatari, suscettibili di produrre, in via diretta ed immediata, una lesione concreta ed attuale della loro sfera giuridica; ciò è per l'appunto quanto si verifica nel caso di specie considerato che, secondo la prospettazione di parte ricorrente, il regolamento introduce limitazioni generalizzate all'accesso e ingiustificati adempimenti burocratici, particolarmente onerosi sotto il profilo della scansione procedimentale nonché suscettibili di determinare, sotto il profilo temporale, un'arbitraria dilazione dei tempi di ostensione, tali da incidere in via diretta ed immediata sul diritto di accesso riconosciuto dall'art. 43 T.U.E.L.

6.3. Terza questione preliminare da esaminare è quella relativa all'inammissibilità per mancata notifica ad almeno un controinteressato.

Anche tale eccezione si appalesa infondata.

Come è noto, infatti, nel processo amministrativo, ai fini della configurazione della nozione di controinteresse al ricorso occorre la contemporanea sussistenza di due elementi: quello formale, rappresentato dalla contemplazione nominativa del soggetto nel provvedimento impugnato, tale da consentirne alla parte ricorrente l'agevole individuazione; e quello sostanziale, derivante dall'esistenza in capo a tale soggetto di un interesse legittimo uguale e contrario a quello fatto valere attraverso l'azione impugnatoria, e cioè di un interesse al mantenimento della situazione esistente, fonte di una posizione qualificata meritevole di tutela conservativa (Consiglio di Stato, sez. III, 8 maggio 2023, n. 4609). In altre parole, il

controinteressato è tale se l'atto gli attribuisce in via diretta e immediata una situazione giuridica di vantaggio, mentre non può essere così qualificato il soggetto la cui posizione sia incisa solo in modo indiretto e riflesso, e tantomeno chi non può subire alcuna sorta di pregiudizio (Consiglio di Stato, sez. IV, 17 maggio 2023, n. 4930).

Orbene, nella presente fattispecie non sussiste né l'elemento formale, né quello sostanziale.

In relazione al primo presupposto, è agevole fare riferimento al testo del regolamento impugnato, che non contempla (né espressamente, né implicitamente) alcun singolo consigliere comunale (di maggioranza o di minoranza).

In relazione all'aspetto sostanziale, occorre rilevare che nessun consigliere comunale è destinatario di una situazione giuridica di vantaggio concreta e diretta derivante dal provvedimento impugnato. Né potrebbe essere altrimenti, in quanto con esso non vengono attuate scelte differenziate tra i consiglieri comunali (di modo che potrebbe eventualmente ipotizzarsi un vantaggio per alcuni ed uno svantaggio per altri), ma viene individuata l'estensione e le modalità di esercizio del diritto di accesso valido per tutti i consiglieri, unitariamente ed indistintamente considerati, di talché si potrebbe parlare, al più, di "cointeresse" al ricorso (tale eventualmente da legittimare un intervento *ad adiuvandum*), ma non di "controinteresse", non attribuendo i provvedimenti impugnati ai consiglieri di maggioranza una posizione giuridica "uguale e contraria" a quella dei consiglieri di minoranza ricorrenti, bensì la stessa identica posizione.

Né vale a radicare l'interesse contrario in capo ai consiglieri di maggioranza la circostanza che gli stessi abbiano votato favorevolmente per l'adozione del Regolamento gravato, avendo la giurisprudenza ampiamente chiarito che fra i titolari di una posizione qualificata alla conservazione dell'atto impugnato non possono includersi i consiglieri che abbiano votato a favore dello stesso "concorrendo essi, con la loro manifestazione di volontà, a formare la volontà dell'ente di cui

fanno parte, inteso nella sua unitarietà e nella sua significazione pubblica” (Consiglio di Stato, sez. V, 28 dicembre 2020, n. 8344).

7. Così respinte le eccezioni di rito, può procedersi allo scrutinio nel merito del gravame.

8. Con il primo motivo i ricorrenti deducono che la previsione di un termine, unico sia per la visione che per il rilascio di copia dei documenti, pari a 30 giorni lavorativi (art. 9 comma 1), ulteriormente differibile (art. 8 comma 3), nonché interrotto “*dal 01 agosto al 31 agosto e dal 23 dicembre al 06 gennaio*” (art. 9 comma 5) finisce per dilatare eccessivamente i tempi necessari per l’accesso da parte dei consiglieri comunali, compromettendo l’effettività e la tempestività dell’esercizio del mandato elettivo; tale disciplina risulta inoltre nettamente peggiorativa rispetto a quella recata dall’art. 26 del precedente regolamento del 2002, che consentiva di prendere visione immediatamente degli atti mentre, per il rilascio di copia dei documenti oggetto di istanza, individuava un termine di 30 giorni consecutivi, non differibile, né interrompibile.

8.1. Il motivo (in disparte il confronto con il precedente atto regolamentare, che non può assurgere a parametro della legittimità del nuovo) risulta fondato nei sensi di seguito precisati.

8.2. Giova premettere che l’art 43 T.U.E.L. attribuisce ai consiglieri comunali un diritto di accesso, a legittimazione ristretta, il quale presenta una *ratio* diversa da quella che contraddistingue l’accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e ss. l. n. 241/90 (riconosciuto 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) in quanto strettamente funzionale all’esercizio del *munus* pubblico di consigliere e, quindi, alla verifica ed al controllo dell’operato degli organi decisionali dell’ente locale, quale espressione del principio democratico dell’autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività.

8.3. Proprio in connessione con la finalità di tale diritto, funzionalizzato all’esercizio del mandato politico, deve ritenersi che, pur non prevedendo la

normativa speciale sull'accesso del consigliere comunale un termine specifico entro il quale garantire l'accesso, lo stesso debba essere consentito entro tempi celeri, compatibili con il concreto espletamento del mandato e tali da non ostacolare lo stesso, comunque non superiori a quelli previsti per l'accesso del comune cittadino.

Orbene, come noto l'art. 25 l. 241/1990 - norma di carattere generale disciplinante i profili procedurali dell'esercizio del diritto di accesso - prevede che l'ostensione dei documenti amministrativi avvenga entro trenta giorni dalla richiesta (termine trascorso il quale l'istanza si intende respinta). A sua volta, il d.P.R. 12 aprile 2006, n.184 *“Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”* sancisce che *“Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di trenta giorni, ai sensi dell'articolo 25, comma 4, della legge, decorrenti dalla presentazione della richiesta all'ufficio competente o dalla ricezione della medesima nell'ipotesi disciplinata dal comma 2”* (art. 6, comma 4).

In assenza di un puntuale riferimento, nelle norme richiamate, alla natura dei giorni da prendere in considerazione ai fini del termine (se lavorativi o consecutivi), soccorre l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, in mancanza di una specifica normativa, i criteri di computo dei termini del procedimento amministrativo sono quelli che si rinvergono nella disciplina generale dettata dagli art. 155 e ss. c.p.c. e 2963 c.c., a mente dei quali – per quanto qui di interesse, i termini *“si computano secondo il calendario comune”*, prendendo in considerazione quindi anche i giorni non lavorativi o festivi.

Ne discende che la previsione dell'art. 9, comma 1, del gravato regolamento, secondo la quale la richiesta di accesso deve essere evasa entro 30 giorni *“lavorativi”*, finisce per disegnare una tempistica tale da dilatare eccessivamente i termini (massimi) di riscontro all'accesso del consigliere comunale.

8.4. Del pari è da censurare la previsione di cui all'art. 8, comma 3 (*recte*, 4), del testo regolamentare, secondo la quale *“il diritto di accesso può essere differito del responsabile del servizio competente..... fermo restando comunque l'obbligo di fissare il tempo del differimento, dandone notizia al richiedente”*.

Tale disposizione, nel prevedere una possibilità di differimento generalizzata, non ancorata a fattispecie precisamente individuate e in ogni caso sottratta all'obbligo di motivazione, si pone in contrasto sia con l'art. 25, comma 3, l. n. 241/1990 (a mente del quale *“Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati?”*) sia con l'art. 9 del d.P.R. 12 aprile 2006, n.184 (che precisa che *“1. Il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, alla individuazione delle categorie di cui all'articolo 24 della legge, ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come proposta. 2. Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24, comma 6, della legge, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa. 3. L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata?”*).

8.5. Infine, la previsione (art. 9, comma 5 del regolamento gravato) dell'interruzione del termine *“dal 1 agosto al 31 agosto e dal 23 dicembre al 6 gennaio”*, comportando una nuova integrale decorrenza del termine di conclusione del procedimento, determina un'abnorme dilatazione dei tempi dell'accesso, ponendosi in contrasto con i principi di non aggravamento del procedimento e di buon andamento dell'azione amministrativa e risultando dissonante dal quadro normativo di riferimento.

Deve infatti rammentarsi che in tema di procedimento amministrativo, nel sistema delineato dall'art. 2 della L. n. 241 del 1990, le cause di interruzione o sospensione del termine assegnato all'Amministrazione per provvedere sulle istanze del privato sono tipiche e di stretta interpretazione, rivestendo la fissazione di un termine procedimentale di durata massima del procedimento amministrativo (quale espressione di un principio fondamentale nella disciplina dell'attività amministrativa), ancorché non perentorio, evidenti finalità acceleratorie, cui risulta funzionale il carattere di tipicità delle cause di

interruzione o sospensione del termine per provvedere (cfr. *ex plurimis* T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 12 luglio 2023, n. 2175).

9. Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano che il procedimento è strutturato in modo eccessivamente farraginoso, considerato che l'istanza “*deve essere presentata direttamente al Responsabile del servizio*” (art. 9) “*presso l'ufficio del protocollo, direttamente allo sportello o a mezzo pec*” (art. 10) e sia la visione che l'estrazione di copia può avvenire esclusivamente negli orari di apertura al pubblico degli uffici comunali (art. 10), di modo che la possibilità dei consiglieri di accedere alla documentazione necessaria per l'esercizio delle loro prerogative (ivi inclusa la consultazione del Registro di Protocollo, recante il prospetto sinottico di tutti gli atti presenti nel Protocollo Informatico dell'Ente comunale) viene compressa al ristretto arco temporale (quattro ore la settimana: martedì dalle ore 15:30 alle ore 17:30 e venerdì dalle 10:00 alle 12:00) di apertura al pubblico dell'ufficio del Protocollo.

9.1. Il motivo è infondato.

9.2. La limitazione delle modalità di esercizio del diritto d'accesso dei consiglieri comunali a due giorni settimanali e, nel loro ambito, a determinate fasce orarie (limitazione che, è bene precisare, riguarda la fase di visione ed acquisizione di copia, potendo la richiesta essere inoltrata in ogni momento a mezzo a pec, ai sensi dell'art. 10 del regolamento) risulta coerente con le esigenze di funzionamento degli uffici e di razionale organizzazione del lavoro in un piccolo Comune, quale quello resistente, non concretandosi in una restrizione palesemente eccessiva ed illegittima tale rendere, di fatto, impossibile o, almeno, estremamente gravoso, il concreto esercizio del diritto di accesso da parte del consigliere comunale.

10. Con il terzo motivo si lamenta che, in violazione degli obblighi di digitalizzazione gravanti su tutte le Amministrazioni Pubbliche e in contrasto con le disposizioni del CAD, il regolamento nulla prevede in merito alle modalità di accesso digitale al Registro di Protocollo tramite rilascio di apposite credenziali (*id user e password*), sia nella sua forma minimale di accesso

telematico tramite terminale all'interno dell'ente che nella sua forma più ampia di accesso da remoto. Si sottolinea inoltre come, fino a prima dell'approvazione del nuovo regolamento, ad ogni consigliere veniva trasmesso, a mezzo p.e.c., il prospetto sinottico di tutti gli atti presenti nel Registro di Protocollo (agevolando la formulazione di richieste ostensive precise, circostanziate e meno dispendiose per la stessa attività degli uffici comunali) mentre, a seguito dell'approvazione del regolamento, tale prospetto non è stato più trasmesso nonostante le richieste in tal senso formulate.

10.1. La censura non ha pregio.

10.2. Parte ricorrente richiama, a supporto delle proprie doglianze, l'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 82/2005 (Codice Amministrazione Digitale - CAD), che stabilisce che *“Lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*, nonché l'orientamento giurisprudenziale che - correlando il diritto di accesso dei consiglieri comunali al progressivo e radicale processo di digitalizzazione dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, risultante dal codice dell'amministrazione digitale - è giunto ad affermare il diritto del consigliere comunale di soddisfare le esigenze conoscitive connesse all'espletamento del suo mandato anche attraverso la modalità informatica, con accesso da remoto al protocollo informatico (in relazione ai soli dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo), con corrispondente obbligo per il Comune di approntare le necessarie modalità organizzative (cfr. T.A.R. Basilicata, sez. I, 10 luglio 2019, n. 599; cfr. anche T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 4 aprile 2019, n. 545; T.A.R. Sardegna, sez. I, 4 aprile 2019, n. 317), atteso che *“la direttiva emergente dalle richiamate disposizioni è senz'altro nel senso: a) che la fruibilità dei dati e delle informazioni in modalità digitale debba essere garantita con modalità adeguate (alla precipua finalità informativa) ed appropriate (alla tecnologia disponibile); b) che - secondo un corrispondente e sotteso canone di proporzionalità - grava*

sull'amministrazione l'approntamento e la valorizzazione di idonee risorse tecnologiche, che - senza gravare eccessivamente sulle risorse pubbliche - appaiano in grado di ottimizzare, in una logica di bilanciamento, le esigenze della trasparenza amministrativa” (Consiglio di Stato, sez. V, 8 giugno 2018, n. 3486).

10.3. Rammenta tuttavia il Collegio che le conclusioni cui è pervenuto l'orientamento giurisprudenziale richiamato sono state più di recente rimediate dalla giurisprudenza amministrativa, la quale ha sottolineato come *“il rilascio delle credenziali per l'accesso al programma di protocollo informatico...si tradurrebbe in un accesso generalizzato e indiscriminato a tutti i dati della corrispondenza in entrata e uscita (cfr. T.A.R. Toscana, sez. I, 22 dicembre 2016, n. 1844)... sproporzionato rispetto alle esigenze conoscitive sottese”* (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 4 maggio 2020, n. 926), evidenziando che, per quanto concerne in particolare l'attivazione dell'accesso da remoto ciò che viene in rilievo è la richiesta di *“un'innovazione organizzativa radicale, che prescinde da singoli atti o documenti, e che consiste nella disponibilità da parte del consigliere regionale delle credenziali di accesso alla documentazione digitale o digitalizzata di tutta l'attività amministrativa regionale: tale da metterlo in condizione di avere immediato ingresso, a discrezione e senza una ragione particolare, a qualsivoglia - anche se allo stato indeterminato e indeterminabile - passato, presente o futuro atto o documento amministrativo contemplato dal sistema in discorso”* con l'effetto di consentire al consigliere la successiva possibilità di *“acquisire incondizionatamente, anche per fini meramente esplorativi, un patrimonio conoscitivo che potenzialmente è pari alla latitudine dell'intera amministrazione.. (inclusi, evidentemente, i rapporti con terzi, pubblici o privati che siano), dunque eguale al più diretto degli uffici dell'esecutivo...: e indipendentemente da ogni relazione effettiva con i ricordati poteri di sindacato propri...del consigliere”* (Consiglio di Stato sez. V, 3 febbraio 2022, n. 769).

Proprio in quanto innovazione di stampo organizzativo, essa sottende peraltro approfondimenti istruttori sulla fattibilità pratica, connessi a non trascurabili problematiche di carattere economico, tecnico, di tutela della sicurezza del sistema informatico in uso e di trattamento dei dati personali contenuti e/o

comunque veicolati dal sistema stesso (dalle quali l'Amministrazione non può in alcun modo prescindere a prioritaria tutela del pubblico interesse cui devono essere preordinati tutti gli atti e le iniziative assunte) e dunque valutazioni ampiamente discrezionali, di stretta pertinenza dell'ente civico, a fronte delle quali il giudice non può *“in alcun modo invadere spazi intangibili di discrezionalità, né, tanto meno, sostituirsi all'Amministrazione in valutazioni di carattere organizzativo/funzionale che solo ad essa competono e che - si ribadisce - fuoriescono dal perimetro proprio della speciale forma di accesso spettante ai consiglieri comunali ex art. 43 d.lgs. n. 267/2000”* (T.A.R. Trieste, sez. I, 9 luglio 2020, n. 253).

10.4. Ritiene il Collegio che le considerazioni espresse dal più recente orientamento risultino ampiamente condivisibili nel caso di specie, nel quale si discorre dell'implementazione *ex novo* di un sistema di accesso informatico mediante password (non risultando dagli atti se l'Amministrazione comunale sia in effetti dotata, allo stato, di una piattaforma informatica in grado di garantire tale tipologia di accesso) e non della “revoca” della possibilità di rilasciare le credenziali per l'accesso da remoto, prima consentita (e fermo restando che, anche in un'ipotesi di tal fatta, la più recente giurisprudenza ha affermato che tale modifica *“lungi dal costituire una limitazione sostanziale del diritto, ovvero un pregiudizio allo svolgimento delle funzioni dei ricorrenti, ne modificano prettamente le modalità di fruizione, in un'ottica di bilanciamento, non irragionevole, di molteplici interessi meritevoli di tutela (come, ad esempio, quello di prevenire un irragionevole/sproporzionato e ingiustificato controllo generalizzato dell'attività amministrativa, anche solo mediante lettura della documentazione in sintesi, avulso/estraneo al paradigma della strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione svolta dai consiglieri comunali)”*: cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 24 novembre 2020, n. 5507).

In linea con la giurisprudenza richiamata al precedente § 10.3 deve infatti osservarsi – posto che la pretesa azionata in giudizio non riguarda *l'an* ma il *quomodo* dell'ostensione del registro protocollo – che la mancata previsione di modalità di accesso informatico non inficia la qualità del diritto dei consiglieri

comunali, né rappresenta un reale impedimento per l'espletamento del *munus* pubblico; l'esercizio del diritto di accesso al registro di protocollo non risulta, sulla base del testo regolamentare, in alcun modo compromesso o limitato, dato che – come riconosciuto dagli stessi ricorrenti – esso è assoggettato alla generale disciplina dettata per le altre tipologie di atti amministrativi.

11. Con il quarto motivo si censurano le previsioni regolamentari che stabiliscono che *“la richiesta di accesso non è accoglibile se concerne intere categorie di atti”* (art. 7, comma 4, lett. b) e introducono esclusioni dal diritto di accesso con riguardo a *“gli scritti defensionali, i pareri legali e la relativa corrispondenza informativa degli avvocati comunali e dei Professionisti esterni di fiducia incaricati dall'Amministrazione allorché sia necessario tutelare la riservatezza delle procedure contenziose o precontenziose curate dagli Uffici Comunali”* (art. 7, comma 3, lett. a, seconda parte) nonché ai *“protocolli riservati come previsto dall'art. 29 del Regolamento per la tenuta del protocollo”* (art. 7, comma 3, lett. d).

11.1. La doglianza è fondata.

11.2. La giurisprudenza amministrativa tradizionalmente afferma che i consiglieri comunali vantano un incondizionato diritto di accesso – prevalente anche sull'eventuale diritto alla riservatezza dei terzi coinvolti dalle istanze ostensive, tenuto conto del segreto d'ufficio cui gli stessi sono tenuti - a tutti gli atti che possono essere utili all'espletamento delle loro funzioni.

Tale estesa latitudine del diritto si giustifica poiché lo strumento dell'accesso è funzionale a consentire al consigliere di valutare la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio oltre che di promuovere, nell'ambito di quest'ultimo, tutte le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale.

Siffatto diritto, quindi, al fine di *«evitare che sia la stessa Amministrazione a diventare arbitro dell'ambito del controllo sul proprio operato [...] non incontra alcuna limitazione in relazione alla eventuale natura riservata degli atti, stante il vincolo al segreto d'ufficio ex art. 622 cod. pen., e alla necessità di fornire la motivazione della richiesta. 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 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» (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 4 maggio 2020, n. 926).

Ancor più esplicitamente è stato affermato che *“di conseguenza sul consigliere comunale non può gravare alcun particolare onere di motivare le proprie richieste di accesso, atteso che, diversamente opinando, sarebbe introdotto una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale; dal termine "utili" contenuto nel prima ricordato art. 43 non può conseguire alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, detto aggettivo servendo in realtà a garantire l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato”* (così, tra le tante, Consiglio di Stato, sez. V, 17 settembre 2010, n. 6963).

11.3. Tanto premesso, la disposizione secondo cui la richiesta di accesso è inaccoglibile *“se riguarda intere categorie di atti”* non può ritenersi mera esplicitazione del principio generale secondo il quale l'accesso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche o meramente emulative; ed infatti il medesimo art. 7 già stabilisce che *“il consigliere non può abusare del diritto di informazione riconosciutogli dall'ordinamento, pregiudicando la corretta funzionalità amministrativa dell'ente con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza”* (comma 1) e che la richiesta non è accoglibile *“se formulata in modo generico o priva di dati identificativi del documento oggetto dell'accesso o priva degli elementi che consentano comunque di identificare l'atto”* (comma 4, lett. a).

Essa pertanto si traduce in una limitazione, sul piano generale, della latitudine del diritto di accesso del consigliere, ingiustificata alla luce della

giurisprudenza sopra richiamata e confliggente il diritto, riconosciuto ai consiglieri comunali dall'art. 43, comma 2, T.U.E.L., di ottenere dagli uffici comunali *"tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del proprio mandato"*.

11.4. Quanto ai *"gli scritti defensionali, i pareri legali e la relativa corrispondenza informativa degli avvocati comunali e dei Professionisti esterni di fiducia incaricati dall'Amministrazione allorché sia necessario tutelare la riservatezza delle procedure contenziose o precontenziose curate dagli Uffici Comunali"* può richiamarsi la giurisprudenza secondo la quale i consiglieri comunali *"nella loro veste di componenti del massimo organo di governo del Comune, hanno titolo ad accedere anche agli atti concernenti le vertenze nelle quali il Comune è coinvolto, onde prenderne conoscenza e poter intervenire al riguardo"* (cfr. TAR Veneto, sez. I, 20.10.2010, n. 5526; Consiglio di Stato, sez. V, 4.5.2004, n. 2716).

11.5. Illegittima, stante la sua amplissima latitudine, è anche l'esclusione del diritto di accesso dei consiglieri ai *"protocolli riservati"*, come individuati dall'art. 29 del vigente "Regolamento per la tenuta del Protocollo", che vi include atti di natura eterogenea, rappresentati da: a) documenti relativi a vicende di persone o a fatti privati o particolari; b) documenti di carattere politico e di indirizzo che, se resi di pubblico dominio, possano ostacolare il raggiungimento degli obiettivi prefissati; c) documenti dalla cui contestuale pubblicità possa derivare pregiudizio a terzi o al buon andamento dell'attività amministrativa; d) le tipologie di documenti individuati dall'art. 24 l. n. 241/1990, dall'art. 8 d.P.R. n. 352/1992, dagli artt. 20 e 22 del "Codice in materia di protezione dei dati personali"; e) scritti anonimi.

In disparte la sicura afferenza di alcuni fra gli atti individuati (documenti di carattere politico e di indirizzo) al *munus* dei consiglieri comunali, l'esclusione *tout court* del diritto di accesso si appalesa illegittima sia che si voglia accedere all'orientamento tradizionale, sopra richiamato, secondo il quale la riservatezza non è opponibile ai consiglieri comunali in quanto gli stessi sono comunque tenuti al segreto d'ufficio ai sensi dell'art. 43, comma 2, TUEL, con le conseguenti responsabilità civili, penali e amministrative (cfr. *ex plurimis*

Consiglio di Stato, sez. V, 10 ottobre 2022, n. 8667, secondo cui “*il diritto di accesso del consigliere - in quanto espressione delle sue prerogative di controllo democratico - non incontra alcuna limitazione in relazione all'eventuale natura riservata degli atti, stante il vincolo del segreto di ufficio che lo astringe*”), sia che si aderisca a quella giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. V, 11 marzo 2021, n. 2089) secondo cui non possono essere ammessi "diritti tiranni" (nel caso di specie: quello dei consiglieri comunali ad avere accesso agli atti del proprio comune) rispetto ad altre situazioni che godono peraltro di una certa copertura costituzionale (sempre nella specie: riservatezza di terzi), dovendosi in tali ipotesi operare un "equilibrato bilanciamento" tra le due posizioni attraverso la messa a disposizione di dati ed informazioni in forma tale da non comportare, in ogni caso, la divulgazione dei nominativi dei soggetti interessati.

Anche muovendosi in tale seconda prospettiva, infatti, la disposizione censurata non si sottrae alle doglianze di parte ricorrente, atteso che essa esclude in radice e a monte il diritto di accesso del consigliere comunale, a prescindere da qualsiasi forma di bilanciamento a valle.

12. In conclusione, il ricorso è fondato nei sensi e nei limiti sopra precisati e deve essere accolto, con conseguente annullamento *in parte qua* del regolamento impugnato.

13. La reciproca soccombenza giustifica la compensazione integrale delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in parte motiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente

Anna Saporito, Primo Referendario, Estensore

Raffaele Esposito, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Anna Saporito

IL PRESIDENTE

Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO