



ce/su145

9-6-19

Ai Direttori delle Strutture Capitoline
e p.c. Alla Sindaca
Al Presidente dell'Assemblea Capitolina
Agli Assessori Capitolini
Ai Presidenti dei Municipi
Agli Assessori dei Municipi

prot: RC20190011299

Oggetto: ~~Accesso~~ ~~presso~~ ~~dei~~ ~~Consiglieri~~ ~~al~~ ~~protocollo~~.

Il Direttore di un Municipio ha chiesto di conoscere se sia possibile consentire ai Consiglieri municipali che ne facciano richiesta l'accesso al protocollo informatico dell'Ente e, nel caso, quali siano le modalità per accedere alla posta riservata e ai dati sensibili nella stessa contenuti.

Su tale specifico tema dell'accesso per finalità informative connesse all'esercizio del mandato degli Amministratori Capitolini e Municipali è di recente intervenuta la disciplina recata dalla deliberazione n. 6 del 12 febbraio 2019 con la quale l'Assemblea Capitolina ha proceduto all'approvazione del "Regolamento per il diritto di accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni", che subentra, disponendone la contestuale revoca, al previgente regolamento approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 203 del 20 ottobre 2003.

Al riguardo preme innanzitutto rammentare come al Consigliere Comunale e, per estensione, al Consigliere municipale, sia riconosciuto un diritto più ampio rispetto al comune cittadino in relazione al "munus" rivestito, insito, peraltro, nelle funzioni di controllo dell'azione dell'Ente (art. 43, TUEL).

Il nuovo Regolamento, in conformità ad apposito indirizzo della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha confermato la scelta di riconoscere il medesimo diritto di cui sono fatti titolari i Consiglieri Comunali al più esteso novero dei soggetti che la legge individua quali Amministratori locali (art. 77, c. 2, TUEL), tra cui sono annoverati anche gli Assessori e i componenti degli organi di decentramento: pertanto, nel caso di Roma Capitale, sia gli Assessori della Giunta Capitolina che quelli delle Giunte dei Municipi.

Come chiarito dal Consiglio di Stato (*ex multis*: Sez. V, 17.9.2010, n. 6963), i Consiglieri Comunali godono di un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possono essere d'utilità all'espletamento del mandato, ciò anche al fine di permettere loro di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio, di promuovere, anche nell'ambito di tale organo, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale e di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione.

Simmetricamente, secondo lo stesso giudice, all'Amministrazione non possono riconoscersi spazi di sindacato in ordine all'interesse del Consigliere all'ottenimento delle informazioni nonché alla visione e all'estrazione di copia degli atti detenuti dall'Ente: tale interesse, infatti, non si presta allo scrutinio di merito da parte degli uffici interpellati in quanto, sul piano oggettivo, tale diritto ha la medesima ampiezza dei compiti di indirizzo e controllo riservati al Consiglio Comunale, al cui svolgimento l'interesse del singolo Consigliere risulta funzionale.

Se il diritto di accesso dei Consiglieri può dunque riguardare qualsiasi informazione ritenuta utile all'espletamento del mandato, restano comunque escluse dall'accesso le richieste palesemente strumentali e indeterminate, quelle di natura assolutamente generica ovvero meramente emulative nonché quelle che non siano ispirate dall'esigenza di comportare il minor aggravio per gli Uffici (C.d.S., Sez. V, 13 novembre 2002, n. 6293 – Sez. IV, 12 febbraio 2013, n. 846)

La sussistenza in concreto di tali condizioni deve essere, ovviamente, valutata con estrema cura, al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto di accesso oltre quelle che il Regolamento prevede possano essere opposte in termini di preclusione o di differimento.

L'interpretazione data nel tempo al diritto di accesso riconosciuto ai Consiglieri non è stata, tuttavia, sempre univoca e ha dato luogo a orientamenti giurisprudenziali talvolta oscillanti.

La notevole portata del diritto di accesso del Consigliere Comunale per l'espletamento del proprio mandato istituzionale non ha trovato, infatti, un immediato riconoscimento dalla giurisprudenza, che ha inizialmente ritenuto che tale diritto non fosse configurabile come indiscriminato e tale da consentire l'ottenimento di qualsiasi tipo di atto dell'Ente, escludendo, in particolare, la visione generalizzata del registro di protocollo.

Tale orientamento traeva fondamento dalla considerazione che il diritto di accesso dei Consiglieri riguardasse i soli atti e documenti dai quali fosse possibile desumere e valutare l'attività giuridica compiuta dagli organi dell'ente.

Costituendo invece, il protocollo, un registro finalizzato a una specifica e diversa utilità – vale a dire la classificazione degli atti ad uso strumentale utilizzata per l'espletamento di compiti amministrativi (DPR 445/2000 - D.Lgs. n. 82/05) – era stato pertanto ritenuto che la sua visione indiscriminata potesse ostacolare lo svolgimento dell'attività dell'Ente.

Proprio per non consentire che le richieste di accesso dei Consiglieri possano incidere negativamente sul regolare funzionamento degli Uffici è peraltro noto che esse debbano avere un contenuto determinato e non generico (C.d.S., Sez. IV, 12.2.2013, n. 846) come sarebbe nel caso di una istanza di accesso al protocollo informatico priva di individuazione specifica dell'oggetto su cui debba esercitarsi il diritto di accesso.

Seguendo tale indirizzo, il giudice amministrativo – anche superando precedenti decisioni contrarie ma fatta salva comunque la necessità di non aggravare la funzionalità amministrativa con richieste emulative – si è pertanto avviato a riconoscere l'accessibilità dei Consiglieri Comunali, *ratione officii*, a tutti i documenti adottati dall'Ente, ritenendo illegittimo il diniego opposto dall'Amministrazione di prendere visione del protocollo generale, comprensivo sia della posta in arrivo che di quella in uscita (Tar Sardegna, Cagliari, Sez. II, 30.11.2004, n. 1782; Tar Lombardia, Brescia, 1.3.2004, n. 163).

Proprio al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio dell'ordinaria attività dell'Amministrazione, anche la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, sulla base del principio di economicità – il cui rispetto costituisce onere che non incombe solo sugli uffici tenuti a provvedere, ma anche sui soggetti che, mediante la richiesta di accesso, chiedono prestazioni amministrative – ha riconosciuto la possibilità per il Consigliere di avere accesso diretto al sistema informatico interno dell'Ente, anche contabile, attraverso l'uso di una *password* di servizio (parere 29 novembre 2009), come peraltro convenuto anche dal Ministero dell'Interno (pareri del 17.11.2005 e del 26.10.2016).

Più di recente il Tar Sardegna (Cagliari, Sez. I, 7.3.2018, n. 531), ha precisato che anche l'accesso al protocollo deve svolgersi non attraverso un'apprensione generalizzata e indiscriminata di documenti genericamente indicati ma mediante una preliminare selezione degli oggetti degli atti di cui si chiede l'esibizione e che, una delle modalità essenziali per poter operare in tal senso, è rappresentata proprio dalla possibilità di accedere ai dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo.

La modalità per poter operare in modo corretto quanto all'accesso al protocollo generale dell'Ente è dunque rappresentata dalla separazione tra l'accesso ai dati di sintesi e il contenuto dei documenti, avendosi cura, nel contempo, di adottare tutte le misure minime di sicurezza sul trattamento dei dati per evitare un accesso indiscriminato alla totalità dei documenti protocollati.

In termini più concreti, il Consigliere, mediante *password*, può essere ammesso alla consultazione in visualizzazione degli elementi qualificanti degli atti (oggetto, data, mittente, destinatari, ecc.) – pertanto con modalità che non incidano sulle procedure in corso e che non determinino intralci alla ordinaria attività amministrativa – così da consentirgli di formulare in seguito le richieste di accesso in forma puntale e mirata rispetto alle sue effettive esigenze informative.

La dotazione di una apposita *password*, peraltro, non può prescindere dalla sottoscrizione da parte del Consigliere di una apposita dichiarazione di responsabilità che lo impegni, tra l'altro, all'uso di tale chiave di accesso al protocollo per esclusive e personali finalità conoscitive connesse all'esercizio del mandato nonché all'utilizzo diretto della *password* ricevuta, con divieto, pertanto, di cessione, anche temporanea, ad altri soggetti di tale chiave.

Nell'uso della *password* il Consigliere dovrà impegnarsi al rispetto della normativa sulla riservatezza dei dati personali e, più in generale, dichiarare di essere a conoscenza degli effetti indebiti che possono conseguire da impieghi diversi o comunque non conformi alle esigenze funzionali connesse alla carica ricoperta che sostengono la richiesta della *password* per consultare i dati di sintesi.

Gli Amministratori interessati a ottenere la *password* potranno pertanto farne richiesta al Dipartimento Trasformazione Digitale che, al fine di rendere effettivo l'accesso al protocollo, fornirà apposite istruzioni e definirà modalità tecniche coerenti con le predette indicazioni nonché le conseguenti "profilature" correlate alla sfera di competenza territoriale del Consigliere richiedente.

In ultimo, riguardo all'accesso alla posta riservata e ai dati sensibili nella stessa eventualmente contenuti, si ritiene – in linea con consolidati indirizzi giurisprudenziali (*ex multis*, C.d.S., Sez. V, 4.5.2004, n. 2716) – che l'esigenza di tutelare la riservatezza dei terzi sia sufficientemente garantita dalle disposizioni che stabiliscono che i Consiglieri “... *sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge*” (art. 43, c. 2, TUEL), rimanendo essi personalmente responsabili dell'acquisizione, detenzione, uso e custodia dei dati che non risultassero pienamente e direttamente riconducibili all'espletamento del mandato elettivo e da questo giustificati.

IL SEGRETARIO GENERALE

Firmato digitalmente da
Pietro Paolo Mileti