

ACCESSO DEL CONSIGLIERE COMUNALE - RICHIESTA DI CREDENZIALI PER ACCESSO REMOTO AL PROTOCOLLO INFORMATICO

Al consigliere comunale

OGGETTO: Richiesta di consigliere comunale di credenziali per accesso remoto al protocollo informatico.

E' pervenuta a questa Commissione richiesta di parere da parte del consigliere comunale
....., capogruppo consiliare di (.....), avente ad oggetto la possibilità per il consigliere comunale di accedere "da remoto al sistema informatico dell'Ente" tramite attribuzione di credenziali di accesso, con riferimento alla vicenda di seguito riferita.

L'addetto al protocollo comunale di, a seguito di richiesta di credenziali (username e password) per accesso da remoto al protocollo informatico e al sistema contabile comunale, comunicava inizialmente la disponibilità al rilascio delle credenziali per accesso ai soli dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo e, successivamente alla luce della recente sentenza TAR Molise n. 285 del 3 settembre 2019, lo stesso addetto al protocollo chiedeva al Prefetto di, un ulteriore parere in merito al rilascio delle suddette credenziali.

Il consigliere *"nella considerazione che la vigente disposizione del Sindaco del Comune di avallata dal segretario comunale e impropriamente disciplinante, in quanto non regolamentata in Consiglio Comunale, l'esercizio ai Consiglieri Comunali limita palesemente l'esercizio del diritto del consigliere comunale sull'attività amministrativa dell'Ente locale, contravvenendo alla sua stessa ratio di minore aggravio possibile per gli uffici comunali"* si è rivolto alla Commissione chiedendo un definitivo intervento chiarificatore. Il richiedente precisa altresì che il consigliere comunale, secondo tale menzionata disposizione, può esercitare il proprio diritto di visione del registro cartaceo dei protocolli comunali n. 2 volte al mese, per un totale complessivo di n. 4 ore mensili.

Il consigliere, ritenendo che tale comportamento sia proteso a ritardare la conoscenza, ai consiglieri comunali, di importanti dati ed informazioni, auspica che il Comune di consenta agli stessi consiglieri, in linea coi consolidati pareri ministeriali, l'accesso attraverso specifiche credenziali, da remoto, al protocollo informatico e al sistema contabile comunale, limitatamente ai rispettivi dati di sintesi.

In merito alla richiesta di parere così avanzata si osserva quanto segue.

La Commissione ha già avuto modo di pronunciarsi più volte, esprimendosi in senso favorevole, in merito alla accessibilità diretta al "protocollo dell'ente", da parte del consigliere comunale, tramite attribuzione di credenziali di accesso ed, in virtù di tale attribuzione, si è precisato che il consigliere

comunale può accedere al protocollo dell'ente non solo dalla sede dello stesso ma da qualunque postazione. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato Sez. V con la sentenza n. 3486/2018 avente ad oggetto il caso di un consigliere comunale il quale rivendicava la concessione della “facoltà di accesso anche da autonome postazioni remote, mediante rilascio di apposite credenziali (user id e password) e, per tal via, senza la limitazione riconnessa al necessario ricorso alla postazione fisica predisposta nei locali comunali”.

La Commissione, sul tema oggetto della richiesta di parere, ritiene di dover richiamare ancora una volta la sentenza 531/2018 del TAR Sardegna – Cagliari, che compendia in modo puntuale l'indirizzo adottato dalla Commissione medesima.

“L'esigenza conoscitiva fatta valere (...) si basa sul diritto all'accesso previsto e disciplinato dall'art. 43, comma 2, del TUEL, il quale estende a «tutte le notizie e le informazioni» in possesso del Comune l'ambito entro cui i consiglieri comunali possono esercitare il diritto alla conoscenza dell'attività dell'ente locale. In specie, la richiesta di accedere al protocollo informatico, e quindi di essere in possesso delle chiavi di accesso telematico, rappresenta una condizione preliminare, ma nondimeno necessaria, per l'esercizio consapevole del diritto di accesso, in modo che questo si svolga non attraverso una apprensione generalizzata e indiscriminata degli atti dell'amministrazione comunale (che costituisce il timore manifestato anche in questa sede dal Comune intimato), ma mediante una selezione degli oggetti degli atti di cui si chiede l'esibizione. Peraltro, una delle modalità essenziali per poter operare in tal senso è rappresentata proprio dalla possibilità di accedere (non direttamente al contenuto della documentazione in arrivo o in uscita dall'amministrazione, ma) ai dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo”.

Secondo il Tar Sardegna - e secondo l'orientamento ormai consolidato della Commissione in linea con esso - l'accesso diretto al protocollo consente una selezione della documentazione di effettivo interesse per il consigliere comunale, senza la previa necessità della materiale apprensione di mole di documentazione tra cui selezionare quella necessitata, con la conseguenza tra l'altro di scongiurare l'aggravio del carico di lavoro per l'ente, in ossequio al principio di buon andamento della P.A., portato dall'art. 97 della Costituzione.

A seguito dell'accesso così esercitato – non quindi a tutti i documenti dello stesso, si ribadisce, ma ai dati di sintesi ricavabili dal protocollo – il consigliere comunale procederà alla formulazione della istanza di accesso, specifica e dettagliata, recante l'indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto dell'accesso.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato permane, infatti, la necessità che le istanze di accesso siano formulate in maniera specifica e recanti la precisa indicazione del documento oggetto di interesse. Tali cautele, secondo il Consiglio di Stato, derivano dall'esigenza che il consigliere comunale non abusi del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti

della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico" (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013 n. 5931).

Al contrario la possibilità di un accesso diretto ed indiscriminato a tutta la documentazione dell'ente finirebbe invero per scavalcare, azzerandola, la fase dell'istanza di accesso che deve invece sussistere ed essere connotata dai requisiti ora richiamati, la cui necessaria sussistenza è ribadita costantemente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La richiesta ostensiva del consigliere comunale, poi, deve essere sempre funzionalmente connessa all'esercizio del mandato amministrativo e alle relative funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Ribadito pertanto il proprio costante orientamento in merito, la Commissione osserva che ferma restando la autonomia organizzativa dell'ente, le concrete modalità di esercizio del diritto di accesso non devono risultare ostative dell'ampio diritto riconosciuto ai consiglieri comunali dall'art. 43 del TUEL. Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, tale norma riconosce infatti ai consiglieri comunali "un incondizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, anche al fine di permettere di valutare, con piena cognizione, la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché di esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nel suo ambito, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale".

Tale diritto incontra come unici limiti che il suo esercizio debba avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo il divieto di perseguire interessi personali. Ne consegue che, quando il consigliere comunale dichiara di esercitare il diritto di accesso in rapporto alle sue funzioni, e quindi per la tutela degli interessi pubblici (e non di interessi privati e personali), non è soggetto a limiti particolari, nel rispetto, comunque, di quelli imposti dal principio di buon andamento dell'Amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, sicché non è tenuto a particolari oneri motivazionali nelle proprie richieste, che possono, dunque, limitarsi ad evidenziare la strumentalità dell'accesso allo svolgimento della funzione (cfr. T.A.R. Campania Salerno Sez. II, Sent., 04-04-2019, n. 545).

Proprio in ossequio al principio di buon andamento della amministrazione, l'attribuzione di password d'accesso è stata individuata, da subito, da questa Commissione quale modalità deflattiva del carico di lavoro degli uffici degli enti locali per il disbrigo delle pratiche di accesso dei consiglieri comunali.

Tutto ciò premesso il diritto di accesso dei consiglieri comunali del Comune di, così come descritto, appare pertanto fortemente limitato sia dalla restrizione temporale dell'accesso cartaceo – ferma restando, si ripete, l'autonomia organizzativa dell'ente – sia proprio per la mancanza di

attribuzione delle password d'accesso da remoto, ormai pacificamente consentita in giurisprudenza, tranne isolati casi di pronunce di senso contrario.

In tal senso è il parere di questa Commissione.

(Parere reso dalla Commissione per l'accesso nella seduta del 20 novembre 2019)