

# Accesso da remoto al protocollo informatico e al sistema contabile comunale

## Territorio e autonomie locali

📅 29 Novembre 2019

### Categoria

05.02.06 Diritto di accesso

### Sintesi/Massima

Al consigliere va riconosciuto il diritto ad accedere da remoto al protocollo informatico e al sistema contabile dell'Ente. L'accesso è consentito ai soli dati di sintesi, ricavabili dalla consultazione del protocollo, non potendo essere esteso alla documentazione, la cui acquisizione è soggetta alle regole in materia di accesso.

### Testo

Un consigliere ha chiesto all'Amministrazione comunale, alla luce di alcune pronunce giurisprudenziali, nonché degli orientamenti ministeriali e dei pareri resi dalla Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi, il rilascio delle credenziali per l'accesso da remoto al protocollo informatico e al sistema contabile dell'Ente. L'Amministrazione, dopo una prima nota con cui si esprimeva l'intenzione di garantire l'accesso al consigliere nei predetti termini, ha successivamente comunicato l'esigenza di acquisire il parere della Prefettura in ordine alle limitazioni contenute nella sentenza n.285 del 3 settembre 2019 del T.A.R. del Molise.

Al riguardo, si osserva che il diritto di accesso è esercitabile dai consiglieri comunali ai sensi dell'art.43, comma 2, del decreto legislativo n.267/00 ed è definito dal Consiglio di Stato (sentenza n.4471/2005) "diritto soggettivo pubblico funzionalizzato", finalizzato al controllo politico-amministrativo sull'ente, nell'interesse della collettività (cfr. C.d.S. V, 5/09/2014, n.4525, cit. da Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi del 29 novembre 2018); si tratta di un diritto dai confini più ampi del diritto di accesso ammesso per il cittadino nei confronti del Comune di residenza (art.10 T.U. Enti locali) o, più in generale, nei confronti della P.A., disciplinato dalla legge n.241 del 1990 (cfr. parere della Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi del 28 ottobre 2014 e il richiamato parere del 29 novembre 2018).

Proprio la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, esprimendosi sull'esercizio del diritto in parola, già con i pareri del 29 novembre 2009 e del 16 marzo 2010, sulla base del principio di economicità che incombe sia sugli uffici tenuti a provvedere, sia sui soggetti che chiedono prestazioni amministrative, ha riconosciuto "la possibilità per il consigliere di avere accesso diretto al sistema informatico interno, anche contabile, dell'ente attraverso l'uso della password di servizio ... proprio al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio dell'ordinaria attività amministrativa dell'ente locale".

Anche la giurisprudenza ha riconosciuto il predetto diritto, alla luce del progresso tecnologico, a cui le pubbliche amministrazioni devono adeguarsi ai sensi del d. lgs. n.82/2005 (codice dell'amministrazione digitale), mediante la dotazione di una piattaforma integrata di gestione documentale, nell'ambito della quale è inserito anche il protocollo informatico (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 4 aprile 2019, n.545; T.A.R. Sardegna, 4 aprile 2019, n.317).

Più recentemente, anche il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata con la sentenza n.599/2019 del

10 luglio 2019, ribadendo che il diritto di accesso dei consiglieri comunali è esercitato ex art.43 del TUEL, ha precisato che esso va oggi necessariamente correlato al progressivo e radicale processo di digitalizzazione dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, risultante dal Codice dell'Amministrazione digitale. Pertanto, il consigliere comunale ha il diritto di soddisfare le esigenze conoscitive connesse all'espletamento del suo mandato anche attraverso la modalità informatica, con accesso da remoto (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez.II, 4 aprile 2019, n.545; T.A.R. Sardegna, 4 aprile 2019, n.317).

Ciò posto, occorre osservare che la sentenza n.285 del 3 settembre 2019 del T.A.R. del Molise, richiamata dall'Ente a supporto della propria determinazione di sospensione del diritto, attiene alla richiesta di accesso di un consigliere regionale. Il Tribunale amministrativo cita proprio la normativa che si applica ai consiglieri comunali "pacificamente estensibile ai consiglieri regionali". Inoltre, è stato precisato che è "parimenti vero che la concreta modalità dell'accesso con l'impiego di applicativi informatici non deve determinare la elusione dei principi di fondo che conformano l'esercizio del relativo diritto, nei termini stabiliti dagli artt.22 e 24 della legge n.241 del 1990. In particolare, resta ferma la regola per cui l'esercizio del diritto di accesso presuppone la presentazione di una richiesta specifica e puntuale, che deve riferirsi a documenti preesistenti e già formati". Altresì, il TAR del Molise ha richiamato anche giurisprudenza del TAR Toscana che riguardava la richiesta di trasmissione di non meglio identificati atti e documenti che riguardavano le spese sostenute da un sindaco, nonché giurisprudenza che sostiene la necessità di applicazione della legge n.241/1990 che contiene norme sul diritto di accesso.

Anche alla luce del fatto che con l'abrogazione dell'art.130 della Costituzione non sono più esercitabili i controlli preventivi esterni di legittimità degli atti degli enti locali, si ribadisce che al consigliere comunale deve essere riconosciuta una funzione più ampia, nei termini dichiarati dal Consiglio di Stato con la sopra citata sentenza della Sez.V, 5/09/2014, n.4525, talché, ad avviso di quest'Ufficio non sembra che la giurisprudenza citata dall'Ente possa ostare all'esercizio del diritto ad accedere ai protocolli informatici.

Pertanto, anche sulla base della citata sentenza n.599/2019 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, al consigliere "va riconosciuto il diritto ad accedere da remoto al protocollo informatico e al sistema informatico contabile dell'Ente, con corrispondente obbligo per il Comune di approntare le necessarie modalità organizzative, sia pure con alcune necessarie limitazioni. Tuttavia, al fine di evitare ogni accesso indiscriminato alla totalità dei documenti protocollati", il T.A.R. (conformemente ai pareri della Commissione per l'Accesso) con la predetta decisione, ha manifestato "l'avviso che l'accesso da remoto vada consentito in relazione ai soli dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo, non potendo essere esteso al contenuto della documentazione, la cui acquisizione rimane soggetta alle ordinarie regole in materia di accesso (tra le quali la necessità di richiesta specifica)".

# Regolamento per l'accesso agli atti da parte dei consiglieri comunali

## Territorio e autonomie locali

📅 2 Settembre 2020

### Categoria

05.02.06 Diritto di accesso

### Sintesi/Massima

La sentenza del Consiglio di Stato n.3486/2018 ribadisce la necessità per le amministrazioni di rendere fruibili le informazioni in modalità digitali ex art.2, c.1, d.lgs. n.82/2005, recante il c.d. Codice dell'amministrazione digitale.

### Testo

È stato chiesto un parere in merito alla legittimità delle norme regolamentari in materia di accesso dei consiglieri comunali, ai sensi dell'art.43 del d.lgs. n.267 del 2000, approvate con deliberazione di consiglio comunale e, in particolare, di quelle che espressamente prevedono che non è consentito rilasciare al consigliere comunale le credenziali per l'accesso al programma di gestione contabile e al programma di protocollo informatico. Le predette modifiche regolamentari sono state segnalate il 5 agosto scorso direttamente a questo Ministero anche da una consigliera comunale. Al riguardo, si osserva che questa Direzione Centrale si è già pronunciata più volte in materia di diritto di accesso agli atti da parte dei consiglieri richiamando i principi che sono posti a fondamento del correlato esercizio. In merito alla problematica generale della legittimità dell'accesso da remoto mediante rilascio delle credenziali ai programmi di gestione informatica del protocollo ovvero del sistema di contabilità, occorre ricordare che, proprio al fine di evitare che le continue richieste si trasformino in un aggravio dell'ordinaria attività amministrativa dell'ente locale, la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, già con parere D.I.C.A. n.18368 P-2.4.5.2.4 del 5.10.2010 aveva riconosciuto la possibilità per il consigliere comunale di avere accesso diretto al sistema informatico interno (anche contabile) dell'ente attraverso l'uso della password di servizio (cfr. parere del 29.11.2009). Il comune, che già aveva regolamentato tale possibilità, ha tuttavia operato una modifica regolamentare che ha caducato tale modalità, sulla base di principi enucleati dalla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia – Sezione di Catania n.926/2020, emessa in relazione alla specifica fattispecie del diritto di accesso da remoto al programma di gestione contabile degli enti. Il T.A.R. ha ritenuto che il rilascio delle credenziali di servizio consentirebbe ai consiglieri comunali di conoscere indiscriminatamente la generalità dei documenti relativi alla contabilità dell'ente in mancanza di apposita istanza; tale forma di accesso "diretto" secondo il giudice amministrativo si risolverebbe in un monitoraggio assoluto e permanente sull'attività degli uffici, tale da violare la ratio dell'istituto, che, così declinato, eccederebbe strutturalmente la sua funzione conoscitiva e di controllo in riferimento ad una determinata informazione e/o ad uno specifico atto dell'ente, siccome ritenuti strumentali al mandato politico, per appuntarsi, a monte, sull'esercizio della funzione propria della relativa area amministrativa e sulla complessiva attività degli uffici, con finalità essenzialmente esplorative, che eccedono dal perimetro delle prerogative attribuite ai consiglieri (T.A.R. Molise, sez.I, 3 settembre 2019, n.285). Il Collegio ha ritenuto, altresì, di dover aggiungere che il diritto di accesso dei consiglieri comunali non può estendersi fino a configurare "[...] un

sindacato generalizzato dell'attività degli organi decidenti, deliberanti e amministrativi dell'Ente [...] in luogo di esercizio del mandato politico [...] finalizzato ad un organico progetto conoscitivo in relazione a singole problematiche [...] (cfr. Cons. Stato, sez.IV, 12 febbraio 2013, n.846; cfr. anche Cons. Stato, sez.V, 2 marzo 2018, n.1298 e T.A.R. Sardegna, sez.I, 13 febbraio 2019, n.128). Quanto al rilascio delle credenziali riferite al programma di protocollo informatico, il Collegio ha affermato, ancora "che tale rilascio 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)". Nella citata sentenza viene precisato che il rilascio delle credenziali per l'accesso a tale ultimo programma, peraltro, si rivela sproporzionato rispetto alle esigenze conoscitive sottese: in altri termini la modalità informatica di accesso (il "quomodo") viene ritenuta eccessiva rispetto allo scopo perseguito, essendo l'ente comunale tenuto, a fronte di istanza formulata dai consiglieri comunali nel rispetto dei sopra delineati principi ..., a consentire la visione nonché a procedere al rilascio di copia cartacea (stampa) dei dati di sintesi del protocollo informatico (numero di registrazione al protocollo, data, mittente, destinatario, modalità di acquisizione, oggetto). Lo stesso T.A.R. Sicilia, con la decisione in argomento ha, infine, ribadito il principio che l'ente comunale è comunque tenuto a consentire la visione nonché a procedere al rilascio di copia cartacea di detti dati. In merito a tale specifico profilo va, peraltro, richiamata la sentenza n.599/2019 con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, ha precisato che il consigliere comunale ha il diritto di soddisfare le esigenze conoscitive connesse all'espletamento del suo mandato anche attraverso la modalità informatica, con accesso da remoto (cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez.II, 4 aprile 2019, n.545; T.A.R. Sardegna, 4 aprile 2019, n.317). Lo stesso T.A.R. ha, tuttavia, precisato "che l'accesso da remoto" (in maniera specifica proprio al sistema contabile dell'ente) "vada consentito in relazione ai soli dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo, non potendo essere esteso al contenuto della documentazione, la cui acquisizione rimane soggetta alle ordinarie regole in materia di accesso - tra le quali la necessità di richiesta specifica". Con l'accesso informatico, il consigliere prende visione degli oggetti documentali in entrata ed in uscita, senza acquisirne il contenuto e solo successivamente formula apposita richiesta di accesso all'atto di interesse (essendo di norma escluse richieste generiche ed indeterminate) secondo le modalità ordinarie. Del resto anche la più autorevole sentenza del Consiglio di Stato n.3486 dell'8.06.2018 ribadisce la necessità per le amministrazioni di rendere fruibili le informazioni in modalità digitali ai sensi dell'art.2, comma 1, del d.lgs. n.82/2005, recante il c.d. Codice dell'amministrazione digitale. Il Supremo Consesso non ha posto in discussione il diritto dei consiglieri, anzi, operando un confronto sui costi nel complessivo quadro delle risorse finanziarie destinate ai mezzi informatici, ha ritenuto, peraltro, sostenibile il costo imputabile alla acquisizione ed alla implementazione di idoneo software per l'accesso da remoto da parte dei consiglieri. È stato ritenuto, pertanto, che la emergente e duplice direttiva del doveroso approntamento e del costante adeguamento delle tecnologie disponibili, ai fini di un migliore, efficace e funzionale accesso ai dati, milita per il riconoscimento del carattere indebitamente compressivo della limitazione di fatto frapposta alla pretesa ostensiva della ricorrente (consigliere). Conseguentemente, il Consiglio di Stato, nel caso esaminato, ha intimato all'amministrazione di apprestare, entro un termine ragionevole, le modalità organizzative per il rilascio di password per l'accesso da remoto al sistema informatico. Premesse tali coordinate generali interpretative enucleate dai principi espressi dalla giustizia amministrativa, quanto alle doglianze esposte nei confronti dei funzionari comunali che hanno dato esecuzione alle nuove disposizioni regolamentari, disabilitando i consiglieri dalle credenziali di servizio a suo tempo fornite, si osserva che gli stessi sono tenuti ad applicare le disposizioni normative in vigore di cui il comune si è dotato. Infine, si rammenta che questo Ministero non è titolare di poteri controllo sugli atti degli enti locali e che le eventuali lesioni delle proprie prerogative derivanti dalle norme regolamentari in esame possono essere fatte valere dai consiglieri comunali esclusivamente nelle sedi competenti, con ricorso ai rimedi giuridici apprestati dall'ordinamento.



# Consiglieri comunali. Accesso da remoto al protocollo informatico e al sistema di contabilità dell'ente

## Territorio e autonomie locali

📅 28 Luglio 2021

### Categoria

05.02.06 Diritto di accesso

### Sintesi/Massima

Ai fini dell'accesso ai dati di sintesi del protocollo è ammesso l'utilizzo di postazioni informatiche presso l'ente che valuta l'opportunità di consentire tale accesso da remoto nel rispetto del bilanciamento dei diritti delle parti interessate.

### Testo

Un segretario comunale ha sollevato la questione relativa alla possibilità di accedere da remoto al protocollo informatico ed al sistema di contabilità dell'ente da parte dei consiglieri comunali, ai sensi dell'art.43 del d.lgs. n.267/2000. Con nota n.14160 del 15 luglio 2021 il Ministero dell'Interno ha fatto presente che, come più volte sostenuto dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (in particolare, Plenum del 2.2.2010 e del 23.2.2010 e parere del 5.10.2010), il "diritto di accesso" ed il "diritto di informazione" dei consiglieri comunali nei confronti della P.A. trovano la loro disciplina specifica nell'art.43 del decreto legislativo n.267/00 che riconosce ai consiglieri comunali e provinciali il "diritto di ottenere dagli uffici, ... del comune, nonché dalle ... aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato". Dal contenuto della citata norma, si evince il riconoscimento in capo al consigliere comunale di un diritto dai confini più ampi sia del diritto di accesso ai documenti amministrativi attribuito al cittadino nei confronti del comune di residenza (art.10 T.U. Enti locali) sia, più in generale, nei confronti della P.A. quale disciplinato dalla legge n.241/90. In merito alla problematica generale della legittimità dell'accesso da remoto mediante rilascio delle credenziali ai programmi di gestione informatica del protocollo, ovvero del sistema di contabilità, con il già citato parere n.18368 P-2.4.5.2.4 del 5.10.2010, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi aveva riconosciuto la possibilità per il consigliere comunale di avere accesso diretto al sistema informatico interno (anche contabile) dell'ente attraverso l'uso della password di servizio (cfr. anche parere del 29.11.2009 ed il parere del 7 aprile 2016). In materia di diritto di accesso del consigliere da remoto la giurisprudenza amministrativa si è espressa in senso positivo ponendo però in molte pronunce delle limitazioni. In merito si osserva che il TAR Campania-Napoli, Sezione I, con sentenza del 24 novembre 2020, n.5507, ha precisato, nel caso esaminato, che "il ritiro delle password di sola lettura ... (con le quali i consiglieri potevano sì accedere da remoto, ma visualizzando solo ed esclusivamente dati sintetici degli atti), non può considerarsi al pari di un diniego di accesso ovvero di un maggior aggravio per tale diritto, in quanto non rende in ogni caso inaccessibile la documentazione integrale, le cui regole di accessibilità, mediante apposita istanza, restano immutate nel pieno rispetto della legge e del principio generale di trasparenza amministrativa". Inoltre, il

Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata-Potenza, Sez.I, con sentenza del 10 luglio 2019, n.599, ha affermato che il consigliere comunale ha il diritto di soddisfare le esigenze conoscitive connesse all'espletamento del suo mandato anche attraverso la modalità informatica, con accesso da remoto ed ha precisato che è riconosciuto il diritto ad accedere da remoto al protocollo informatico ed al sistema informatico contabile dell'ente, in particolare ha evidenziato "che l'accesso da remoto vada consentito in relazione ai soli dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo, non potendo essere esteso al contenuto della documentazione, la cui acquisizione rimane soggetta alle ordinarie regole in materia di accesso (tra le quali la necessità di richiesta specifica)". Anche il Consiglio di Stato, Sez.V, con sentenza dell'8 giugno 2018, n.3486, ha sottolineato la necessità per le amministrazioni di rendere fruibili le informazioni in modalità digitale ai sensi dell'art.2, comma 1, d.lgs. n.82/2005, recante il c.d. Codice dell'amministrazione digitale, ed ha intimato all'Amministrazione di apprestare, entro un termine di 60 giorni, le modalità organizzative per il rilascio di password per l'accesso da remoto al sistema informatico. Sono state rilevate però criticità connesse a tale diritto di accesso; infatti, il TAR Sicilia-Catania, Sez.I, con sentenza del 4 maggio 2020, n.926, ha osservato che, quanto al rilascio delle credenziali per l'accesso al programma di gestione contabile, esso, in definitiva, consentirebbe ai consiglieri comunali di accedere alla generalità indiscriminata dei documenti relativi alla contabilità dell'ente in mancanza di apposita istanza; tale forma di accesso 'diretto', secondo il giudice amministrativo, si risolverebbe in un monitoraggio assoluto e permanente sull'attività degli uffici, tale da violare la ratio dell'istituto, che, così declinato, eccederebbe strutturalmente la sua funzione conoscitiva e di controllo in riferimento ad una determinata informazione e/o ad uno specifico atto dell'ente, eccedendo dal perimetro delle prerogative attribuite ai consiglieri. Quanto al rilascio delle credenziali per l'accesso al programma di protocollo informatico, il Collegio ha ritenuto che tale rilascio si tradurrebbe in un accesso generalizzato ed indiscriminato a tutti i dati della corrispondenza in entrata ed uscita (cfr. T.A.R. Toscana, sez.I, 22 dicembre 2016, n.1844); inoltre, il rilascio delle credenziali per l'accesso a tale ultimo programma si rivela sproporzionato rispetto alle esigenze conoscitive sottese. Il Collegio, con tale pronuncia, ha voluto evidenziare che la modalità informatica di accesso appare eccessiva rispetto allo scopo perseguito, essendo l'ente comunale tenuto, a fronte di istanza formulata dai consiglieri comunali nel rispetto dei sopra delineati principi, a consentire la visione nonché a procedere al rilascio di copia cartacea (stampa) dei dati di sintesi del protocollo informatico (numero di registrazione al protocollo, data, mittente, destinatario, modalità di acquisizione, oggetto). Più recentemente, il T.A.R. per il Friuli Venezia Giulia-Trieste, Sez.I, con sentenza del 9 luglio 2020, n.253, pur non mettendo in dubbio il diritto del consigliere comunale ad ottenere dagli uffici del comune tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del proprio mandato, diritto ampiamente riconosciuto dalla prevalente giurisprudenza amministrativa, ha ritenuto non assentibile "la pretesa dell'interessato, non assistita da alcun corrispondente obbligo di legge gravante sull'ente civico, di esercitare il diritto in questione nella modalità a lui più gradita", precisando che non si possono "invadere spazi intangibili di discrezionalità, né, tanto meno, sostituirsi all'Amministrazione in valutazioni di carattere organizzativo/funzionale che sola ad essa competono e che fuoriescono dal perimetro proprio della speciale forma di accesso spettante ai consiglieri comunali ex art.43 del d.lgs. n.267/2000". Si segnala che il Consiglio di Stato, Sez.V, con sentenza 11 marzo 2021, n.2089, ha precisato che il diritto di accesso del consigliere comunale è sottoposto alla regola del ragionevole bilanciamento propria dei rapporti tra diritti fondamentali. L'Alto Consesso ha evidenziato che, se da un lato è vero che il diritto di accesso di un consigliere comunale è più ampio, ai sensi dell'art.43, comma 2, del d.lgs.n.267/2000, per il proprio mandato politico-amministrativo, rispetto all'accesso agli atti amministrativi previsto dall'art.7 della legge n.241/1990, "è altrettanto vero che tale estensione non implica che esso possa sempre e comunque esercitarsi con pregiudizio di altri interessi riconosciuti dall'ordinamento meritevoli di tutela, e dunque possa sottrarsi al necessario bilanciamento con quest'ultimi". Ciò non solo perché ad esso si contrappongono diritti egualmente tutelati dall'ordinamento, ma anche per il limite funzionale intrinseco cui il diritto d'accesso, espresso dall'art.43, comma 2, d.lgs.n.267 del 2000, è sottoposto con il richiamo alle notizie ed alle informazioni che possono essere richieste all'ente locale se si rivelino utili all'espletamento del proprio mandato. Tale orientamento

giurisprudenziale è stato da ultimo ribadito dal TAR Veneto, Sez.I, con sentenza 5 maggio 2021, n.604.

Premesse tali coordinate generali interpretative enucleate dai principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa più recente, sembra ammissibile l'utilizzo di postazioni informatiche presso i locali dell'ente per l'accesso ai dati di sintesi, mentre è demandata allo stesso la valutazione dell'opportunità di consentire ai consiglieri comunali l'accesso a tali dati da remoto nel rispetto della regola del bilanciamento dei diritti delle parti interessate.