

Pubblicato il 03/09/2019

N. 00285/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 00162/2019 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 il Molise**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 162 del 2019, proposto da  
Andrea Greco, Fabio Di Chirico, Angelo Primiani, Valerio Fontana,  
rappresentati e difesi dall'avvocato Vincenzo Iacovino, con domicilio digitale  
come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Regione Molise, Consiglio Regionale del Molise, in persona del legale  
rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura  
Distrettuale dello Stato, domiciliata in Campobasso, via Garibaldi, 124;

*per l'annullamento*

del provvedimento di diniego dell'autorizzazione all'accesso all'area  
"Contabile e Patrimonio" del sistema Urbi Smart del 05.04.2019, prot. n.  
43682/2019 e di ogni altro atto, prodromico e conseguente al provvedimento  
impugnato;

nonché per l'accertamento del diritto all'ottenimento delle credenziali di  
accesso al sistema Urbi Smart o in subordine di altra modalità di accesso che  
consenta l'immediata verifica dei singoli capitoli del bilancio regionale e delle

single voci di spesa al fine di assicurare l'attività di controllo tipica del Consigliere regionale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Molise e di Consiglio Regionale del Molise;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 luglio 2019 il dott. Silvio Giancaspro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti, in qualità di Consiglieri regionali della Regione Molise, hanno agito dinanzi a questo TAR per l'annullamento del "provvedimento di diniego alla richiesta di autorizzazione all'accesso area "Contabile e Patrimonio" del sistema Urbi Smart, del 05.04.2019, prot. n. 43682/2019", nonché "per l'accertamento del diritto all'ottenimento delle credenziali di accesso al sistema Urbi Smart ... o in subordine di altra modalità di accesso che consenta l'immediata verifica dei singoli capitoli del bilancio regionale e delle singole voci di spesa al fine di assicurare l'attività di controllo tipica del Consigliere regionale".

2. A sostegno delle predette domande i ricorrenti hanno riferito le seguenti circostanze:

- l'attività degli uffici regionali è stata recentemente digitalizzata attraverso un sistema di protocollazione degli atti e di conservazione della documentazione amministrativa, denominato Urbi Smart (Sistema Informativo Integrato per la Pubblica Amministrazione), che tiene traccia di tutte le fasi del procedimento e permette di archiviare e consultare documenti in forma digitale e quindi consente di sostituire i processi basati sulla carta con processi basati sulla circolarità delle "informazioni" digitali;

- l'accesso al detto sistema consente "di consultare, tra le altre cose, l'area "Contabile e Patrimonio" del sistema Urbi Smart quale software di bilancio, per finalità consultive ed informative legate allo svolgimento del mandato elettorale";
- con istanza in data 16.11.2018 il Gruppo consiliare del Movimento 5 Stelle ha chiesto al Presidente della Regione Molise di essere abilitato all'accesso diretto all'area "Contabile e Patrimonio" del sistema Urbi Smart;
- con nota prot. n. 11723/2018 del 3.12.2018, il Presidente della Regione Molise ha invitato gli istanti ad interessare i competenti uffici regionali, trattandosi di richiesta di accesso concernente il bilancio della Regione;
- a seguito di tale indicazione il Capogruppo dei Consiglieri regionali del Movimento 5 Stelle ha reiterato l'istanza di accesso al sistema informatico mediante il rilascio delle relative credenziali, rivolgendola al Presidente della Giunta regionale del Molise, al Direttore del Servizio risorse finanziarie, bilancio e ragioneria generale, al Responsabile del Servizio Urbi Smart, nonché al Presidente del Consiglio regionale del Molise (nota in data 12.02.2019);
- nel riscontrare la richiesta il Presidente della Regione Molise ha riferito che *"per ovvi motivi legati alla sicurezza dei dati, non è possibile consentire l'accesso ai non addetti ai lavori"* (nota in data 01.03.2019);
- con nota pec del 7.03.2019 il Capogruppo dei Consiglieri regionali del Movimento 5 Stelle ha chiesto il riesame dell'istanza;
- con nota del 5.04.2019 il Presidente della Regione Molise ha definitivamente rigettato l'istanza di accesso agli atti, assumendo che *"fermo restando il più ampio diritto di accesso, riconosciuto al Consigliere, a tutti gli atti che possono essere di utilità all'espletamento delle sue funzioni, tale diritto è consentito purché non si sostanzi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative (ex pluris, TAR Potenza (Basilicata) Sez. I, 03/08/2017, n. 564). In sintesi, la concessione della richiesta abilitazione equivarrebbe ad un accesso indiscriminato e generale su non ben definiti atti*

*d'ufficio, poiché deve sempre sussistere un legame diretto tra la richiesta di accesso stessa e lo specifico atto d'interesse”.*

3. Sulla scorta di tali premesse i ricorrenti hanno lamentato l'illegittimità del provvedimento di diniego di accesso per violazione dell'art. 19, co. 4, dello Statuto della Regione Molise e dell'art. 103 del Regolamento del Consiglio Regionale, nella parte in cui tali norme prevedono il diritto dei consiglieri regionali di ottenere notizie ed informazioni utili ai fini dell'espletamento del loro mandato, nonché dei principi di diritto desumibili dall'art. 43, co. 3, del T.U.E.L. e dall'art. 22 della legge n. 241/1990.

In estrema sintesi, i ricorrenti sostengono che “la “potestà” di accesso riconosciuta ai titolari di cariche elettive è direttamente funzionale non a un interesse personale del consigliere, ma alla cura dell'interesse pubblico connesso al mandato conferito e, quindi, alla funzione di rappresentanza della collettività”, sicché “l'accesso ai documenti da questi esercitato, essendo espressione delle loro prerogative di controllo democratico, non incontra alcuna limitazione in relazione alla natura riservata degli atti e non è ammesso alcun sindacato da parte della p.a. sull'esercizio delle funzioni del consigliere”.

4. Si è costituita in giudizio la Regione Molise per resistere al ricorso.

5. Nella camera di consiglio del 24.07.2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è infondato.

6.1. Innanzi tutto si osserva che è condivisibile quanto sostenuto dai ricorrenti in riferimento al fatto che il diritto di accesso del consigliere regionale non incontra il limite della riservatezza.

Infatti, sul punto la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha recentemente chiarito che: *“l'accesso ai documenti esercitato dai consiglieri comunali e provinciali, e, per estensione, anche regionali, espressione delle loro prerogative di controllo democratico, non incontra alcuna limitazione in relazione all'eventuale natura riservata degli atti, stante anche il vincolo del segreto d'ufficio che lo astringe”* (Cons. Stato, Sez. V, 02.03.2018 n. 1298).

Ciò nondimeno, la predetta questione non è conferente nel caso di specie, dal momento che il limite della riservatezza, inizialmente opposto dalla Regione Molise con la nota del 01.03.2019, non ha trovato ulteriore riscontro in sede di riesame.

6.2. Con la nota in data 05.03.2019 la Regione Molise ha conclusivamente giustificato il provvedimento di diniego in ragione del fatto che “la concessione della richiesta abilitazione equivarrebbe ad un accesso indiscriminato e generale su non ben definiti atti d’ufficio”.

Sotto tale profilo il diniego di rilascio delle credenziali di accesso al sistema informativo Urbi Smart appare giustificato e conforme ai principi desumibili dalla normativa di riferimento.

Vero è che l’accesso previsto dall’art. 43 del T.U.E.L. - pacificamente estensibile ai consiglieri regionali - deve essere letto ed applicato in conformità alla progressiva digitalizzazione che ha interessato negli ultimi anni l’attività degli uffici pubblici, ciò che rende sicuramente ammissibile l’accesso mediante l’utilizzo di sistemi informatici.

E’ però 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.

Invece, nel caso di specie, il rilascio delle credenziali di accesso all’area “Contabile e Patrimonio” del sistema Urbi Smart, nei termini richiesti dai ricorrenti, consentirebbe ai consiglieri regionali di accedere alla generalità indiscriminata dei documenti relativi alla contabilità dell’ente in mancanza di apposita istanza.

Tale forma di accesso “diretto” si risolve in un monitoraggio assoluto e permanente sull’attività degli uffici, tale da violare la *ratio* dell’istituto, che, così

declinato, eccede 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 dell'area "Contabile e Patrimonio" e sulla complessiva attività degli uffici, con finalità essenzialmente esplorative, che eccedono dal perimetro delle prerogative attribuite ai consiglieri regionali.

6.3. In tal senso è stato affermato che *"è legittimo il diniego opposto alla richiesta tendente ad ottenere la documentazione relativa a molteplici settori dell'Ente ed ancorata non ad un determinato periodo di tempo, ma sostanzialmente riferita anche ad epoche future. Infatti una richiesta così strutturata, tesa ad utilizzare, in lettura, gli applicativi informatici del Comune, appare preordinata a compiere un sindacato generalizzato sull'attività, presente, passata e futura, degli organi decidenti, deliberanti e amministrativi dell'Ente e non risulta strumentale al mandato politico, che deve essere riferito a singole problematiche che di volta in volta interessano l'elettorato e desumibili da atti e documenti già in possesso dell'Amministrazione ... omissis ... In definitiva, compete al richiedente la selezione preventiva del materiale di proprio interesse, attività propedeutica connaturata alle modalità dell'accesso, che non può mai avere finalità solo esplorative, ancorché il diritto sia esercitato da soggetti cui la legge riconosce una legittimazione rafforzata (TAR Toscana, I, 30.3.2016, n. 563). Pertanto, è condivisibile l'assunto posto a fondamento del contestato diniego, secondo cui il rilascio delle richieste credenziali si tradurrebbe in un accesso generalizzato e indiscriminato a tutti i dati della corrispondenza in entrata e uscita e della contabilità"* (TAR Toscana, Sez. I, 22.12.2016 n. 1844).

6.4. Più di recente, la giurisprudenza del TAR ha ritenuto legittimo il rilascio delle credenziali di accesso al sistema informatico dell'ente ai soli fini della consultazione del protocollo informatico, avendo cura di precisare espressamente che tali credenziali non devono consentire l'accesso diretto ai documenti: *"... al fine di evitare ogni accesso indiscriminato alla totalità dei documenti protocollati, il Collegio è dell'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)” (TAR Basilicata, 10.07.2019 n. 599).*

6.5. Per le ragioni sopra esposte la richiesta avente ad oggetto il rilascio delle credenziali di accesso all’area “Contabile e Patrimonio” del sistema Urbi Smart o comunque la previsione di equivalenti strumenti di reperimento di atti ed informazioni, appare esorbitante rispetto alla *ratio* ed al perimetro del diritto di accesso esercitabile da parte dei consiglieri regionali, sicché il ricorso merita di essere respinto.

7. La particolarità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 24 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Silvio Ignazio Silvestri, Presidente

Rita Luce, Primo Referendario

Silvio Giancaspro, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Silvio Giancaspro**

**IL PRESIDENTE**  
**Silvio Ignazio Silvestri**

IL SEGRETARIO