

## **Il diritto di accesso del consigliere comunale nel bilanciamento con il diritto alla riservatezza di terzi (nota a Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 5197/2025)**

**ALBERTO RACCA**<sup>III</sup>

ABSTRACT (ITA)

*Il contributo esamina la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di accesso documentale, previsto dall'articolo 43 del Testo Unico sugli Enti Locali per i consiglieri degli enti locali, in rapporto alle esigenze di riservatezza dei dati personali di soggetti terzi.*

ABSTRACT (ENG)

*The article focuses on the recent jurisprudence of the Council of State regarding the right of access to documents, provided by Article 43, Testo Unico delle leggi sugli Enti locali (Law on Local Authorities) to local authorities councilors, related to the right to the protection of personal data concerning third parties.*

### **Sommario:**

**1. Premessa: la decisione del Consiglio di Stato - 2. Caratteri dell'accesso documentale ex articolo 43, comma 2, TUEL - 3. Aspetti problematici della sentenza 5197/2025: profili di ordine sistematico - 4. Aspetti problematici della sentenza 5197/2025: interpretazione "costituzionalmente orientata" o sentenza "additiva"?**

### **1. Premessa: la decisione del Consiglio di Stato**

Con la sentenza del 12 giugno 2025, n. 5197, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato ha statuito che, in tema di diritto di accesso documentale, previsto dall'articolo 43, comma 2, del Testo Unico degli Enti Locali<sup>[21]</sup> in favore dei consiglieri comunali e provinciali, l'amministrazione può negare l'ostensione di dati personali di soggetti terzi, contenuti nella documentazione oggetto dell'istanza, che possano risultare "non necessari ed anzi sovrabbondanti". Detta ostensione integrerebbe, ad opinione dei Giudici di Palazzo Spada, "un'ingiustificata lesione della riservatezza dei terzi" medesimi, particolarmente significativa laddove, come nel caso oggetto della decisione, i dati personali potenzialmente "a rischio" di disvelamento riguardino soggetti minori.

La vicenda all'esame del Collegio trae infatti origine dall'istanza di accesso di un consigliere comunale indirizzata, ai sensi della disposizione richiamata, ad una azienda consortile a totale partecipazione pubblica, fra cui il comune dell'istante, di servizi sociali relativi alla famiglia ed ai minori. La domanda di ostensione aveva ad oggetto, fra l'altro, l'indicazione del numero dei minori in carico all'azienda, unitamente al loro *status* relativo all'affido, oltre all'elenco completo dei fascicoli dei minori in capo alla medesima azienda consortile, munito dei dati personali dei medesimi, nonché della natura del servizio erogato loro, qualora non si fosse trattato di affido.

Il Giudice di prime cure, investito del ricorso presentato dal consigliere avverso il diniego dell'istanza ad opera dell'Ente, lo accoglieva parzialmente, disponendo la parziale ostensione della documentazione *de qua*. Avverso la decisione, l'azienda consortile ricorreva tuttavia al Consiglio di Stato, deducendone l'erroneità nella parte in cui la medesima non aveva escluso il nesso di pertinenza delle informazioni e dei documenti richiesti nei punti *de quibus* rispetto al mandato, oltre alla violazione degli artt. 43, comma 2, d.lgs. 267/2000 e 6, par. 1, lett. f) del Regolamento (UE) 2016/679 (*General Data Protection Regulation* o GDPR) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016<sup>[3]</sup>. Secondo l'ente ricorrente, la decisione del primo giudice avrebbe in particolare sacrificato il diritto alla riservatezza dei minori (non sufficientemente tutelato dall'obbligo, previsto in capo al consigliere, di rispettare la disciplina del segreto sulle informazioni disvelate) e non avrebbe effettuato alcun bilanciamento del diritto di accesso del consigliere rispetto ai contrapposti interessi in gioco, ponendo così lo strumento di cui all'articolo 43, c. 2, TUEL in posizione "tirannica" nei confronti di questi ultimi.

Nella sentenza qui in commento, i Giudici di Palazzo Spada hanno accolto il ricorso secondo la *ratio* poc'anzi richiamata, ritenendo che "una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata dell'art. 43, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000 impone che i dati personali, che ricadono nella vita privata e familiare delle persone, possano essere comunicati al consigliere comunale, al fine di garantire l'espletamento del suo mandato e di assicurare, quindi, l'assetto democratico dell'ordinamento, solo qualora ciò sia effettivamente necessario".

L'assunto centrale della sentenza 5197/2025 consiste proprio nel presupposto, tratteggiato dall'ente ricorrente, secondo cui il diritto enunciato dell'articolo 43 TUEL, proprio per non porsi in posizione "tirannica" rispetto agli altri interessi coinvolti, "non può sottrarsi alla regola del ragionevole bilanciamento" rispetto a questi ultimi, segnatamente quello della tutela della riservatezza di terzi<sup>[4]</sup>. Detto bilanciamento, ad opinione dei Giudici di Palazzo Spada, va realizzato attraverso la lettura della norma *de qua* al canone dell'interpretazione conforme, tanto alla Costituzione quanto alla Convenzione EDU<sup>[5]</sup>.

Ad avviso del Collegio, il collegamento funzionale e strumentale esistente fra la richiesta di accesso del consigliere comunale e l'attività istituzionale esercitata da quest'ultimo "implica anche la proporzionalità della richiesta rispetto agli obiettivi perseguiti". Detta proporzionalità legittimerebbe, pertanto, la mancata ostensione di dati personali di terzi, da parte della pubblica amministrazione destinataria dell'istanza, laddove questi ultimi non siano direttamente "utili" ai fini dell'espletamento del mandato consiliare.

La pronuncia richiama e conferma una recente evoluzione giurisprudenziale della suprema giurisdizione amministrativa<sup>[6]</sup> rispetto a quello che parrebbe essere il suo tradizionale

orientamento riguardante i presupposti e i limiti dell'esercizio del diritto di accesso documentale di cui all'articolo 43, comma 2 del TUEL. Tuttavia, il percorso argomentativo di tale approdo ermeneutico non appare del tutto convincente e suscita anzi più di una perplessità con riguardo a profili di carattere più generale.

## **2. Caratteri dell'accesso documentale ex articolo 43, comma 2, TUEL**

Ai fini della presente disamina, occorre innanzitutto considerare che, se è vero che la particolare fattispecie di accesso oggetto del *decisum* presenta talune analogie strutturali rispetto a quelle più "generali"<sup>[71]</sup> dell'accesso documentale di cui alla legge 241/1990<sup>[81]</sup> e dell'accesso civico generalizzato introdotto dal decreto legislativo 33/2013<sup>[91]</sup>, è altresì vero che lo strumento di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL si distingue da questi ultimi per alcuni significativi profili che sembrano collocarla, rispetto ai medesimi, in un particolare rapporto di "specialità"<sup>[101]</sup>.

Per un verso, infatti, il diritto di accesso documentale previsto per il consigliere sembra condividere con l'accesso documentale, di cui alla legge sul procedimento amministrativo, il requisito positivo della sussistenza di uno specifico nesso strumentale dell'ostensione rispetto a un particolare "interesse" dell'istante. Ai sensi dell'articolo 22, comma 1, lettera b), l. 241/1990, esso è rappresentato dalla sussistenza di "*un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*" e in ogni caso - e proprio con riguardo al diritto alla tutela della riservatezza di terzi - alla tutela di "propri interessi *giuridici*". Nell'ipotesi di cui all'articolo 43, comma 2 del TUEL, il profilo della strumentalità si riferisce invece, come accennato poc'anzi, all'espletamento del mandato istituzionale del consigliere<sup>[111]</sup>.

Per altro verso, però, quest'ultima fattispecie si configura (anche) quale strumento di controllo sull'operato dell'apparato amministrativo dell'ente locale<sup>[121]</sup>: ciò che la distingue nettamente dall'accesso documentale ex l. 241/1990 che, come noto esclude espressamente tale finalità<sup>[131]</sup> e, al contempo, la accosta piuttosto alla figura dell'accesso civico generalizzato, rispetto al quale l'articolo 5, comma 2, del d.lgs. 33/2013 individua la precisa finalità di "*controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*"<sup>[141]</sup>.

Dove la fattispecie di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL pare invece nettamente differenziarsi da entrambe le discipline "generali" risulta essere il profilo della *titolarità soggettiva* del suo esercizio, circoscritta, come si è già detto, ai consiglieri comunali e provinciali, laddove tanto il diritto sancito dalla l. 241/1990 (sussistendone i presupposti<sup>[151]</sup>) quanto quello contenuto nel d.lgs. 33/2013 si rivolgono a tutti i cittadini<sup>[161]</sup>.

Ai nostri fini, di maggior rilievo appare tuttavia essere un ulteriore profilo distintivo, rappresentato dal fatto che, mentre le discipline positive tanto dell'accesso documentale quanto dell'accesso generalizzato individuano "a monte" ipotesi che escludono il diritto all'ostensione<sup>[171]</sup>, nella fattispecie di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL detti requisiti negativi non sono previsti ma, "a valle" dell'ostensione documentale, il *consigliere* è "*tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge*".

Come si vedrà immediatamente di seguito, si tratta di una differenza *strutturale* che, nella questione di specie, appare determinante.

### 3. Aspetti problematici della sentenza n. 5197/2025: profili di ordine sistematico

La previsione, or ora richiamata, riguardo il dovere di segretezza posto in capo al consigliere comunale nonché la sua collocazione, nella scansione procedimentale delineata dall'articolo 43, comma 2, TUEL in un momento *successivo* a quello dell'ostensione documentale, problematizza, a ben vedere, il richiamato percorso motivazionale posto a fondamento della motivazione del Consiglio di Stato nella sentenza n. 5197/2025.

Il percorso argomentativo seguito dal Collegio sembrerebbe porsi, invero, in sostanziale coerenza con la dottrina che, in tema di *accesso civico semplice*, di cui all'articolo 5, d.lgs. 33/2013, ha ancora recentemente affermato che "il principio di ragionevolezza e proporzionalità dovrebbe indurre i soggetti competenti a valutare attentamente *ex ante* la legittimazione della pubblicazione *on line*", valutando "discrezionalmente se criptare in parte il contenuto di atti pubblici, ove alcuni elementi contenutistici siano contraddistinti da riservatezza particolarmente forte del titolare"<sup>[18]</sup>, giusta la giurisprudenza costituzionale per la quale "il diritto alla riservatezza, sulla falsariga di altri diritti c.d. nuovi, ha trovato tutela costituzionale nella lettura integrata degli artt. 2, 13, 14 e 15 Cost."<sup>[19]</sup>.

Senonché tale tesi, che pone l'accento sul ruolo che la pubblica amministrazione deve svolgere per tutelare l'opposta esigenza di tutela della riservatezza dei dati di terzi coinvolti, si riferisce, per l'appunto, all'ipotesi di istanza di *accesso civico semplice* che (ma *mutatis mutandis* il medesimo discorso si potrebbe fare anche per le altre ipotesi di accesso "generale" già esaminate), come visto poc'anzi, presenta una conformazione procedimentale *ben diversa* dall'ipotesi di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL, per la (espressa) previsione normativa di un momento valutativo, affidato all'amministrazione adita, *precedente* all'ostensione documentale, quale "filtro" rispetto all'ammissibilità dell'ostensione medesima che - si ribadisce - la norma oggetto della pronuncia *non prevede*.

Nella sentenza in commento, il Consiglio di Stato rinuncia, in altri termini, a dare rilievo, sotto il profilo dell'interpretazione sistematica, a tale fondamentale differenza strutturale sussistente tra la figura di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL e, oltre alle già considerate ipotesi "generali" di accesso, anche quella prevista dall'articolo 10 dello stesso TUEL, il quale sancisce il diritto di accesso e di informazione degli atti delle amministrazioni comunali e provinciali "*ai cittadini, singoli e associati*" in forma analoga alla struttura prevista dalla l. 241/1990 e dal d.lgs. 33/2013<sup>[20]</sup>. Il Collegio ritiene, piuttosto, preferibile ribadire quanto precedentemente ritenuto nella sentenza n. 2089/2021, ovvero che tale dovere di segretezza "non tutela la riservatezza delle persone coinvolte nell'istanza di accesso, in quanto proprio per la strumentalità dell'istituto [del diritto di accesso ex art. 43 TUEL] alla carica consiliare, le notizie possono essere utilizzate nel corso delle sedute del Consiglio comunale, la cui pubblicità ingenera il rischio della loro potenziale diffusione".

Siffatta conclusione, però, non soltanto non appare suffragata dal dato testuale della disposizione, che *non* sembra consentire una simile - macroscopica - eccezione (che di fatto svuoterebbe di significato la norma medesima), ma sembrerebbe essere anche confutata da altra recente giurisprudenza del medesimo Consiglio di Stato, secondo cui "l'accesso agli atti esercitato dal consigliere comunale ha natura e caratteri diversi rispetto alle altre forme di accesso, esprimendosi in un *non condizionato diritto alla conoscenza di tutti gli atti* che possano essere di utilità all'espletamento delle sue funzioni; ciò anche al fine di permettere di valutare - con piena cognizione - la correttezza e l'efficacia dell'operato

dell'amministrazione, *nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere tutte le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale*" (corsivi aggiunti)<sup>[21]</sup>.

Invero, la descritta diversità strutturale propria del diritto di accesso documentale di cui all'articolo 43, comma 2, TUEL, rispetto ad altre forme di accesso documentale - anche, come si è visto, interne al medesimo *corpus* normativo nel quale si trova la disposizione - pare, a ben vedere, trovare agevole *ratio* giustificativa proprio nella particolare funzione ricoperta dal soggetto istante, la quale gli attribuisce oggettivamente uno *status* differente rispetto alla posizione del "comune cittadino" che presenta istanza di accesso documentale o di accesso civico generalizzato<sup>[22]</sup>.

Lungi dal *non* tentare un bilanciamento fra gli interessi in gioco, la previsione testuale della norma in esame semplicemente parrebbe realizzarne uno *diverso* da quello realizzato dalle altre fattispecie di accesso, incentrato *proprio sul dovere di segretezza* posto in capo al consigliere dell'ente locale<sup>[23]</sup>. Tale dovere, pertanto, non appare costituire un mero "obbligo che si riferisce all'uso di dati e informazioni legittimamente acquisiti"<sup>[24]</sup>, quanto piuttosto un punto di equilibrio all'interno di un elemento strumentale all'esercizio di una funzione politico-rappresentativa, nei confronti del quale la tutela della *privacy* sembrerebbe recedere, sia pure entro lo stretto perimetro della sfera personale del singolo consigliere istante.

In altri termini, se un aspetto caratterizzante il bilanciamento fra tutela della riservatezza e diritto di accesso consiste "nella necessità di scegliere la misura meno penalizzante per i diritti fondamentali in tensione"<sup>[25]</sup>, nel particolare contesto dello strumento di cui all'articolo 43 TUEL proprio il vincolo del segreto, limitando l'ostensione al solo soggetto qualificato sulla base della funzione rivestita (il consigliere), parrebbe fungere da punto di equilibrio fra i contrapposti interessi in gioco.

Nella sentenza n. 5197/2925, il Consiglio di Stato sembra tuttavia perdere di vista questo profilo, quasi "banalizzando" lo *status* proprio del consigliere comunale. Ciò anche laddove tenta una improbabile quadratura del cerchio laddove riconosce che "l'accesso del consigliere comunale a tutte le notizie e le informazioni in possesso [dell'ente locale], utili all'espletamento del proprio mandato, garantito dall'art. 43 del d.lgs. n. 267 del 2000, *pur avendo un'estensione più ampia di quello della legge n. 241 del 1990*, non può sottrarsi alla regola del ragionevole bilanciamento" (corsivi aggiunti), confermando "in linea di principio" l'insussistenza di un onere di motivazione dell'istanza di accesso in capo al consigliere<sup>[26]</sup>, ma giungendo tuttavia, immediatamente dopo, a ritenere che "la richiesta dei dati personali di terzi, in particolare di minori, deve essere giustificata in base a specifiche esigenze connesse all'espletamento della carica [...], che l'Amministrazione deve valutare e bilanciare con la necessaria tutela della riservatezza degli interessati".

Tale argomentazione non soltanto sembra dare luogo a una contraddizione logica (se il consigliere non deve motivare l'istanza, perché dovrebbe essere tenuto a "giustificare" la medesima, addirittura "allegando" le "specifiche esigenze" sottese?) ma conduce altresì ad un esito dalle - gravi - implicazioni "di sistema", perché nuovamente il Consiglio di Stato qui non appare tenere in debito conto che il richiamato collegamento strumentale delineato dal comma 2 dell'art. 43 TUEL è dato dalla *utilità* delle notizie/informazioni richieste per l'espletamento del mandato del consigliere comunale quale *esponente delle istituzioni*

*rappresentative locali*<sup>[27]</sup>.

Tale mandato, nondimeno, secondo la medesima costante giurisprudenza amministrativa, come tale *non* può subire uno scrutinio di ammissibilità ad opera degli uffici della medesima amministrazione *verso cui* si rivolge la funzione di controllo democratico sottesa all'istituto dell'accesso. Ancora di recente, infatti, lo stesso Supremo giudice amministrativo ha piuttosto nettamente ritenuto, per quanto riguarda il tema specifico qui in oggetto, che qualora l'istanza ostensiva avanzata dal consigliere (tanto comunale quanto regionale) incida su dati personali, essa rappresenta "un limite opponibile all'accesso esercitato a tutela di posizioni soggettive individuali, ma non anche allo scopo di consentire il proficuo esercizio del mandato democratico di proposta, verifica e controllo da parte dei componenti delle assemblee elettive [...] tale accesso non deve essere motivato, atteso che, diversamente, sarebbe consentito un controllo da parte degli uffici dell'Amministrazione sull'esercizio delle funzioni del consigliere. La locuzione aggettivale "utile", contenuta nell'art. 43 del t.u.e.l., non vale ad escludere il carattere incondizionato del diritto (soggettivo pubblico) di accesso del consigliere, ma piuttosto comporta l'estensione di tale diritto a qualsiasi atto ravvisato "utile" per l'esercizio delle funzioni"<sup>[28]</sup>.

#### **4. Aspetti problematici della sentenza 5197/2025: interpretazione "costituzionalmente orientata" o sentenza "additiva"?**

La sentenza in esame suscita, infine, qualche perplessità anche in ordine al ricorso alla tecnica dell'interpretazione costituzionalmente orientata operata dal Consiglio di Stato.

Come noto, la consolidata giurisprudenza costituzionale esige, ai fini dell'ammissibilità della questione incidentale, che il giudice *a quo* abbia già esperito infruttuosamente ogni tentativo di attribuire alla norma impugnata un significato non confliggente con il dettato costituzionale<sup>[29]</sup>. D'altro canto, se il dato *testuale* della disposizione *non* consente di attribuire a quest'ultima un significato sostanzialmente univoco<sup>[30]</sup> e coerente con la Carta fondamentale, l'unica alternativa lasciata al giudice *a quo* è quella di *sollevare questione di legittimità costituzionale*<sup>[31]</sup>, pena il rischio di produrre attività - non consentita - creatrice di nuovo diritto<sup>[32]</sup>.

Come infatti osservato, ancora recentemente, dal giudice nomofilattico nel suo consesso più alto, "la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi anche l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, essere sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a Costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa"<sup>[33]</sup>.

Occorre peraltro segnalare che lo stesso Giudice delle Leggi, nella fondamentale sentenza 349/2007 (assieme alla "gemella" n. 348/2007), ha ritenuto, con riguardo allo strumento dell'interpretazione "convenzionalmente conforme", che "in presenza di un apparente contrasto fra disposizioni legislative interne ed una disposizione della CEDU [...] può porsi un dubbio di costituzionalità, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., solo se non si possa anzitutto risolvere il problema in via interpretativa", ponendosi le disposizioni della Convenzione EDU, quali "parametri interposti" rispetto alla citata disposizione costituzionale; tuttavia "al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, *entro i limiti nei quali ciò è permesso dai testi delle norme* (corsivi aggiunti)<sup>[34]</sup>.

Come si è visto, nella pronuncia *de qua* il Consiglio di Stato - ritenendo che il dovere di segretezza previsto dall'articolo 43, comma 2, TUEL in capo al consigliere non tuteli adeguatamente il contrapposto diritto alla riservatezza dei dati personali di terzi (specie se minori) - effettua un "bilanciamento" mediante l'attribuzione alla pubblica amministrazione adita di una facoltà/dovere di rigettare la domanda di accesso, analogo a quanto accade per le fattispecie dell'accesso documentale e dell'accesso civico generalizzato ma che il dato positivo della norma contenuta nel Testo Unico degli Enti Locali *non prevede*. La ricostruzione ermeneutica resa nella sentenza in esame sembrerebbe, in altri termini, *prescindere* dal dato *testuale* dell'articolo 43, comma 2, TUEL ed appare rasentare i caratteri di una pronuncia additiva o modificativa, che *non* pertiene al Consiglio di Stato pronunciare<sup>[35]</sup>.

Si potrebbe immaginare, all'interno della cornice *testuale* propria della norma oggetto della pronuncia del Consiglio di Stato, di applicare lo strumento dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata nel senso di far rientrare le norme, eurounitarie e interne, poste a presidio della *privacy*, nel quadro di quei "casi specificamente determinati dalla legge" che l'articolo 43, comma 2, del TUEL pone a fondamento del dovere di segretezza a carico del consigliere comunale e provinciale. Siffatta lettura potrebbe fornire peraltro, un ulteriore elemento critico nei confronti della già vista osservazione, di cui alla sentenza n. 2089/2021 dello stesso Consiglio di Stato, secondo cui tale dovere di segretezza non tutelerebbe adeguatamente la riservatezza dei dati delle persone coinvolte nell'istanza di accesso, perché divulgabili dal consigliere nel corso delle sedute consiliari<sup>[36]</sup>, nel senso di ritenere che, se il rispetto della *privacy* non preclude al consigliere di accedere ai dati personali, non gliene consente, però, la divulgazione, *anche* in sede consiliare.

Nondimeno, la soluzione prospettata potrebbe non risultare realmente praticabile. È vero che l'articolo 6, par. 1, lett. f) del Regolamento (UE) 2016/679 consente il trattamento dei dati per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, "a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali, in particolare se l'interessato è un minore"; nondimeno, l'ultimo periodo della medesima disposizione esclude l'applicazione di tale lettera "al trattamento di dati effettuato dalle autorità pubbliche nell'esecuzione dei loro compiti"<sup>[37]</sup>: situazione che potrebbe applicarsi alla situazione oggetto della sentenza in esame.

Sembrerebbe pertanto doversi concludere che, per tutelare le - condivisibili - esigenze di tutela dei dati personali di soggetti terzi, in particolare di minori, rispetto all'esercizio del diritto di accesso previsto dall'articolo 43, comma 2, TUEL, l'opzione ordinamentale più appropriata avrebbe dovuto essere quella del ricorso al giudizio in via incidentale, onde ottenere dalla Consulta una pronuncia manipolativa/interpretativa, peraltro con efficacia *erga omnes*.

La sentenza 5197/2025 del Consiglio di Stato, in conclusione, suscita perplessità non soltanto per il percorso argomentativo seguito e le implicazioni ordinamentali che pare delineare nel rapporto fra prerogative di organi democratico-rappresentativi - sia pure a livello di ente locale - e funzione amministrativa, discostandosi dal ben più convincente orientamento precedente, ma anche perché propone una "rivisitazione" dei limiti e dei presupposti, in tema di interpretazione costituzionalmente (e convenzionalmente) conforme

che, se pur sorretta da finalità condivisibili nel merito (la tutela della riservatezza, specie del minore), non appare tuttavia convincente alla luce dei comuni canoni interpretativi.

1. Funzionario presso il Consiglio Regionale del Piemonte. Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, Università di Torino. [↑](#)
2. *“I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all’espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge”*. [↑](#)
3. *“Liceità del trattamento 1. Il trattamento è lecito solo se e nella misura in cui ricorre almeno una delle seguenti condizioni: [...] f) il trattamento è necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell’interessato che richiedono la protezione dei dati personali, in particolare se l’interessato è un minore”*. [↑](#)
4. La giurisprudenza ha già da tempo individuato, per il vero, limiti all’esercizio del diritto di accesso ex art. 43 TUEL *in primis* sotto il profilo del canone di ragionevolezza, nel senso che l’istanza comporti il minor aggravio possibile per gli uffici, oppure non contenga richieste assolutamente generiche, meramente emulative o che, per il numero degli atti richiesti e per l’ampiezza della formulazione, si risolvano in un eccessivo e minuzioso controllo dei singoli atti (cfr., per tutte, Cons. Stato, sentt. 5 settembre 2014, n. 4525 e 28 novembre 2006, n. 6960; più recentemente, Cons. Stato, sent. 8 febbraio 2024, n. 5750). [↑](#)
5. Ai sensi, rispettivamente, dell’articolo 2 della Costituzione e dell’articolo 8 della Convenzione EDU. [↑](#)
6. In particolare, Cons. Stato, sent. 12 marzo 2021, n. 2089. [↑](#)
7. Così, ad esempio, A. Simonati (2023), *Il trattamento di dati personali e gli accessi amministrativi “generali”: le dinamiche frontiere della discrezionalità*, in *Dir. Amm.*, pp. 1 ss. Per una disamina degli istituti dell’accesso documentale ex l. 241/1990 e dell’accesso civico generalizzato di cui al d.lgs. 33/2013 - tema che nondimeno esula dagli scopi del presente lavoro - si rinvia, per tutti, a E. Casetta (2021), *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, XXIII ed., pp. 400 ss.; F.G. Scoca (a cura di) (2017), *Diritto Amministrativo*, Torino, Giappichelli, pp. 270 ss. (il quale osserva che la fattispecie di cui all’articolo 43 TUEL rappresenta una “forma peculiare” dell’accesso di cui alla l. 241/1990); V. Lopilato (2023), *Manuale di Diritto amministrativo*, IV ed., Torino, Giappichelli, pp. 732 ss. Cfr. anche M. Ramajoli (2024), *La convivenza tra trasparenza e riservatezza*, in *Dir. amm.*, in particolare pp. 8 ss. (sullo sviluppo della giurisprudenza costituzionale in tema di bilanciamento fra diritto alla riservatezza e diritti di accesso “generali”). [↑](#)
8. Articoli 22 e seguenti della l. 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*). [↑](#)
9. Articoli 5 e seguenti del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*). [↑](#)
10. Su tale forma di rapporto di specialità si veda già Cons. Stato, sent. 27 febbraio 2004, n. 2716. Il tema si può estendere anche alla disciplina dell’accesso riservata ai consiglieri regionali (cfr., ad esempio, Cons. Stato, sent. 1° febbraio 2018, n. 1298), rispetto ai quali nondimeno va tenuto conto che le singole regioni prevedono discipline particolari sul punto, di modo che queste ultime si potrebbero considerare in relazione di ulteriore specialità con quella, già “speciale”, di cui all’articolo 43, comma 2, TUEL, rispetto a quelle “generali” richiamate. [↑](#)
11. Cfr. Cons. Stato, sent. 2 gennaio 2019, n. 12. Per un commento alla pronuncia, cfr. R. Ciccattelli (2019), *Il diritto di accesso del consigliere comunale agli atti della magistratura della Corte dei Conti. Nota alla sentenza del Consiglio di stato, sez. V, 2 gennaio 2019, n. 12*, in questa Rivista. [↑](#)
12. Cfr., sul punto, Cons. Stato, sent. 5 settembre 2014, n. 4525. [↑](#)
13. Cfr. articolo 24, comma 3, l. 241/1990. [↑](#)
14. Cfr., peraltro in termini critici, F. G. Scoca, *cit.*, p. 272. [↑](#)
15. Nel caso dell’accesso documentale, come noto, ai sensi dell’articolo 22, comma 1, lettera b), l. 241/1990 la legittimazione attiva spetta a “tutti i soggetti privati” portatori di un “interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso”. [↑](#)
16. Con riguardo alla legittimazione soggettiva relativa agli istituti di cui alla l. 241/1990 e al d.lgs. 33/2013, cfr., recentemente, S. Sergio (2020), *Il diritto d’accesso procedimentale e il diritto*

*d'accesso civico, fra differenze e analogie. In particolare, la legittimazione ad esercitare il diritto di accesso, in ww.federalismi.it., consultato il 20 marzo 2026.* [↑](#)

17. Per un esame delle diverse forme di limiti all'accesso documentale contenute nell'articolo 24, l. 241/1990, cfr. per tutti V. Lopilato, *cit.*, pp. 738 ss. [↑](#)
18. A. Simonati, *cit.*, p. 8. [↑](#)
19. M. Ramajoli, *cit.*, p. 3. Altra autorevole dottrina in precedenza aveva già peraltro affermato, con riguardo al disposto dell'articolo 24, comma 2, lett. d) l. 241/1990 e dell'articolo 8, comma 5, lett. d), del d.P.R. 35/1992, che *"la ratio di queste disposizioni è dunque quella di sancire un "dovere di bilanciamento" a carico delle amministrazioni, che queste devono rispettare producendo una congrua disciplina"* attuativa (M. Dogliani (2001), *Diritto di accesso e diritto alla riservatezza: le tecniche di regolazione*, in M. G. Losano (a cura di), *La legge italiana sulla privacy. Un bilancio dei primi cinque anni*, Roma-Bari, Laterza, p. 13. Cfr., più recentemente, G. Clemente di San Luca (2006), *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Napoli, Jovene, pp. 124-125). [↑](#)
20. Non appare in contraddizione, in questo senso, quanto si legge nella più recente sentenza del 19 dicembre 2024, n. 171, secondo cui *"la dialettica tra il diritto/dovere del consigliere regionale di conoscere atti in possesso dell'Amministrazione, nell'ambito dell'esercizio del suo fondamentale ruolo di controllo politico dell'attività della P.A. in un contesto di democrazia partecipata e partecipativa, e la riservatezza che la Legge impone di osservare rispetto a documentazione in relazione alla quale entrano in gioco interessi contrapposti si risolve in favore della seconda in tutti quei casi in cui il sindacato [...] non sia relativo ad atti dell'ente di appartenenza dell'istante [enfasi aggiunte], laddove, in ogni caso, le disposizioni primarie e secondarie consentono di negare l'accesso per la tutela di contrapposti (e superiori) interessi dell'Amministrazione e di soggetti terzi"*. Nella vicenda oggetto della pronuncia, l'istanza di accesso era stata infatti presentata ai sensi dell'[articolo 22](#), l. 241/1990 e dell'[articolo 5](#), d.lgs. 33/2013, senza alcun riferimento alla fattispecie di cui all'articolo 43 del TUEL. [↑](#)
21. Cfr. Cons. Stato, sent. n. 5750/2024. Vale la pena di osservare, incidentalmente, che tale pronuncia richiama pedissequamente quanto già affermato nella sentenza Cons. Stato, 13 agosto 2020, n. 5032, che la sentenza in commento bensì cita, senza però fare riferimento al carattere "non condizionato" del diritto di accesso ex art. 43, c. 2, TUEL. [↑](#)
22. Cfr., in proposito, già Cons. Stato, sent. 21 agosto 2006, n. 4855, secondo cui *"tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 eseguenti della legge n. 241 del 1990 e l'accesso del Consigliere comunale [...] sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune. Da ciò la conseguenza, che è una conseguenza necessitata, che al consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego (salvo i pochi casi eccezionali e contingenti, da motivare puntualmente e adeguatamente, e salvo il caso - da dimostrare - che lo stesso agisca per interesse personale), determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo al concreto esercizio della sua funzione"*. [↑](#)
23. Cfr. in questi termini già Cons. Stato, sentenza 11 dicembre 2013, n. 5931. [↑](#)
24. Cons. Stato, sent. n. 2089/2021. [↑](#)
25. M. Ramajoli, *cit.*, p. 8. [↑](#)
26. Cfr., ancora recentemente, Cons. Stato, sent. 1° marzo 2023, n. 2189. [↑](#)
27. In proposito, già Cons. Stato, sent. n. 2716/2004 aveva ritenuto, condivisibilmente, che *"allorché una richiesta di accesso è avanzata per l'espletamento del mandato [di consigliere] risulta, invero, insita nella stessa l'utilità degli atti richiesti al fine dell'espletamento del mandato. [...] Dal termine "utili" contenuto nella norma in oggetto non consegue, quindi, alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, bensì l'estensione di tale diritto a qualsiasi atto ravvisato utile all'espletamento del mandato"*. [↑](#)
28. Cons. Stato, sent. n. 1298/2018. In termini ancora più chiari, recentemente, Cons. Stato, sent. n. 2189/2023. Sulla latitudine della discrezionalità amministrativa nel bilanciamento fra diritto di accesso - ma nelle sue forme "generalì" - e tutela della riservatezza dei terzi, cfr. A. Simonati, *cit.*, pp. 2 ss. [↑](#)
29. Cfr. Corte cost. sent. 14 ottobre 1996, n. 356. [↑](#)
30. Cfr. la costante giurisprudenza costituzionale a partire da Corte cost., sent. 11 giugno 2008, n. 219. [↑](#)

31. In argomento, cfr., ad esempio, M. Ramajoli, *cit.*, secondo cui *“allorché il legislatore effettua un previo bilanciamento, la Corte costituzionale può essere investita del compito di decidere se ed eventualmente in quale misura la scelta legislativa compiuta risulti ragionevole, avvalendosi a tal fine del c.d. test di proporzionalità”*. [↑](#)
32. In proposito si veda G. Sorrenti (2006), *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, Giuffrè, specie pagg. 209 ss., in particolare, sui limiti delle pronunce interpretative della stessa Corte costituzionale e *“gli eccessi nell'uso della dottrina della interpretazione conforme”*, proprio nel senso del *“superamento del limite dell'interpretazione della legge, attenuandosene una effettiva manipolazione”*. Tale tendenza, come ricorda l'Autore (*Ibid.*, pp. 271 ss.), portò, tra la fine degli anni '90 del XX Secolo e i primi anni 2000 ad un conflitto fra la stessa Consulta e le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in tema di interpretazione delle norme processualpenalistiche ad oggetto l'applicazione delle misure cautelari. [↑](#)
33. Cass. civ., Sez. Unite, sent. 27 aprile 2021, n. 15177. Si veda anche Corte cost., sent. 19 maggio 2025, n. 113 che, nella particolare materia del diritto penale, ha ribadito che i principi di colpevolezza ed offensività *“operano, entro il perimetro segnato dal testo [corsivo aggiunti], come criteri che guidano l'attività ermeneutica del giudice”*. [↑](#)
34. Corte cost, sentenza 22 ottobre 2007, n. 349. Peraltro, come osservato in dottrina anche con riguardo alla stessa attività ermeneutica della Corte costituzionale, *“l rispetto del testo, come definito dai metodi e dal linguaggio specializzato dei giuristi, costituisce [...] un limite invalicabile delle pronunce interpretative, in quanto le regole del “gioco” giuridico costituiscono uno strumento a priori non disponibile”*: G. Sorrenti, *cit.*, p. 277. Cfr. con riguardo allo sviluppo - coerente - della giurisprudenza costituzionale successiva, V. Sciarabba, *L'“interpretazione conforme” tra Costituzione e CEDU: cenni ricostruttivi e spunti di riflessione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2019, pp. 9 ss.; C. Caruso, [Controllo di convenzionalità e interpretazione conforme: il ruolo del giudice nazionale](#), in *Questione Giustizia - Speciale “La Corte di Strasburgo”*, 2019, pp. 210 - 218. [↑](#)
35. Diverso sarebbe il caso, delineato in dottrina, nel quale la declaratoria di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale già sollevata *“impon[ga] ai giudici comuni di optare - tra un'interpretazione che dal loro punto di vista [sia] sicuramente costituzionale (ancorché magari lontana, o meno vicina, al dato letterale e all'intento del legislatore, e meno coerente col complessivo quadro sistematico della legislazione ordinaria) e una diversa interpretazione (magari pienamente aderente, o più vicina, alle intenzioni del legislatore e al dato letterale, e più coerente col quadro della legislazione ordinaria, ma) di [...] possibile, e peraltro, stante il rifiuto della Corte di entrare nel merito, non certa incostituzionalità - per l'interpretazione sicuramente costituzionale”* (V. Sciarabba, *cit.*, p. 4). [↑](#)
36. Cfr. il paragrafo precedente. [↑](#)
37. Cfr., inoltre, l'articolo 2-sexies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al [regolamento \(UE\) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016](#), relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la [direttiva 95/46/CE](#)). La norma - nel prevedere le ipotesi di ammissibilità del trattamento *“necessario per motivi di interesse pubblico rilevante”* di particolari, e particolarmente delicate, categorie di dati personali, individuate all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento 2016/679 - qualifica infatti come *“rilevante”* l'interesse pubblico relativo a trattamenti effettuati da soggetti che svolgono compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri, fra i quali lo *“esercizio del mandato degli organi rappresentativi”* (lettera g) del comma 2) e lo *“svolgimento delle funzioni di controllo, indirizzo politico, inchiesta parlamentare o sindacato ispettivo e l'accesso a documenti riconosciuto dalla legge e dai regolamenti degli organi interessati per esclusive finalità direttamente connesse all'espletamento di un mandato elettivo”* (lettera h) del medesimo comma 2). [↑](#)