



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 la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 963 del 2024, proposto da
Fausto Maggi, Romina Giambruni e Valentina Aquilino, rappresentati e
difesi dall'avvocato prof. Daniele Granara, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Sesta Godano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato
e difeso dagli avvocati Pietro Piciocchi e Milena Raffo, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

degli artt. 12, comma 4, 13, 33, commi 4, 5 e 6, e 49, comma 9, del
regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale di Sesta
Godano, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del
26.8.2024;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sesta Godano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2025, la dott.ssa Liliana Felletti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 29 ottobre 2024 e depositato il 30 ottobre 2024 Fausto Maggi, Romina Giambruni e Valentina Aquilino, nella loro qualità di consiglieri comunali di minoranza, hanno impugnato gli artt. 12, comma 4, 13, 33, commi 4, 5 e 6, nonché 49, comma 9, del regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale di Sesta Godano, approvato con D.C.C. n. 28 del 26 agosto 2024.

I ricorrenti hanno articolato i seguenti motivi:

I) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 43 e 97 del d.lgs. n. 267/2000 in relazione alla violazione e falsa applicazione degli artt. 9, 10, 18 e 38 dello statuto comunale. Violazione dei principi di efficacia, efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di presupposti e violazione di legge. Contraddittorietà intrinseca ed estrinseca.* La previsione secondo cui, in caso di registrazione audiovisiva della seduta consiliare, il verbale contiene soltanto i nominativi dei consiglieri comunali presenti risulterebbe illegittima sotto plurimi profili:

- numerose disposizioni dello stesso regolamento prescrivono di verbalizzare ciò che accade nel corso della riunione (votazioni, dichiarazioni dei consiglieri circa le loro proposte ed i motivi del voto, formalità osservate, sospensione o scioglimento, etc.);
- l'omessa verbalizzazione renderebbe difficile ai consiglieri far conoscere alla cittadinanza il contenuto delle discussioni e le ragioni delle votazioni, anche per via dell'elevata età anagrafica degli elettori di Sesta Godano;
- la norma avversata si porrebbe in contrasto con l'art. 97 del d.lgs. n. 267/2000, trasfuso nello statuto dell'ente, che sancisce l'obbligo del segretario comunale di stendere per iscritto i verbali delle riunioni del

Consiglio e della Giunta con funzione certativa e fidefaciente.

II) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 43 del d.lgs. n. 267/2000 in relazione alla violazione e falsa applicazione degli artt. 9, 10 e 18 dello statuto comunale. Violazione dei principi di efficacia, efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di presupposti e violazione di legge.* La regolamentazione del diritto di accesso dei consiglieri comunali comprimerebbe le loro attribuzioni, in quanto: la limitazione ai soli documenti non pubblicati nell'albo pretorio *on line* costringerebbe ingiustificatamente l'istante ad un esame frazionato del fascicolo di riferimento; l'esclusione dei collaboratori sarebbe irragionevole, perché i consiglieri potrebbero avere bisogno del parere di soggetti qualificati; il termine per la trasmissione delle copie, fissato in venti giorni lavorativi ma differibile in caso di atti complessi, potrebbe eccedere quello previsto dalla legge n. 241/1990 per l'accesso documentale e, comunque, non si coordinerebbe con le stringenti tempistiche di convocazione dell'organo consiliare. Infine, si rivelerebbe abnorme e contraria al principio democratico la facoltà del presidente del consiglio comunale di allontanare un consigliere dall'aula, a causa delle sue intemperanze, per l'intera seduta anziché per la sola discussione sul punto all'ordine del giorno, poiché in tal modo la maggioranza godrebbe di un potere di estromissione totale degli appartenenti ai gruppi di minoranza.

Il Comune di Sesta Godano si è costituito in giudizio, difendendo la piena legittimità del regolamento gravato e instando per la reiezione dell'impugnativa.

Le parti hanno depositato memorie ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a., insistendo nelle rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza del 7 marzo 2025 la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

1. Il I) motivo del ricorso è fondato.

Ai sensi dell'art. 97, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 267/2000, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il segretario comunale *“partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione”*. La medesima previsione è contenuta nell'art. 38, comma 3, dello statuto di Sesta Godano (doc. 2 ricorrente). Dunque, la legge e lo statuto stabiliscono che le attività compiute nelle sedute degli organi collegiali di governo del Comune siano attestate per iscritto nel verbale da redigersi a cura del segretario dell'ente.

Secondo consolidato orientamento pretorio, la verbalizzazione svolge una funzione di certificazione pubblica, perché documenta con efficacia probatoria privilegiata i fatti e gli atti giuridicamente rilevanti, al fine di garantire certezza alla descrizione degli accadimenti, nonché di consentire la verifica del corretto *iter* di formazione della volontà collegiale (in argomento cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. VII, 9 dicembre 2022, n. 10830; Cons. St., sez. II, 4 giugno 2020, n. 3544; Cons. St., sez. IV, 25 luglio 2001 n. 4074). In proposito, si è precisato che *“nel caso dell'attività di un organo collegiale, non potranno mancare l'indicazione del luogo e della data della seduta, i componenti dell'organo presenti, l'oggetto delle singole deliberazioni, le modalità di formazione della volontà della pubblica amministrazione, con particolare riguardo all'espressione del voto (scrutinio palese o segreto)”* (così Cons. St., sez. IV, 18 luglio 2018, n. 4373).

Pertanto, alla luce del vigente quadro normativo e giurisprudenziale, l'art. 49, comma 9, secondo periodo, dell'impugnato regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale si rivela illegittimo, perché prevede che, quando la seduta sia videoregistrata (cioè nella generalità dei casi, ai sensi dell'art. 25 dello stesso regolamento), *“il verbale non contiene l'eventuale discussione dei consiglieri ma solo il nominativo di coloro che hanno partecipato alla discussione”*, oltre al *link* di collegamento al *file* audiovisivo (che viene messo

a disposizione sul sito internet del Comune).

Invero, la videoripresa delle riunioni dell'assemblea, pur costituendo un importante elemento di trasparenza, non può sostituire il verbale del segretario, prescritto dalla legge con funzione fidefaciente, il quale riporta gli interventi dei singoli consiglieri e degli altri partecipanti alla seduta, nonché le votazioni palesi, segnalando altresì, all'occorrenza, circostanze non emergenti dalla registrazione audiovisiva.

Peraltro, come evidenziato dai ricorrenti, per svariate ragioni (mancanza di tempo, analfabetismo informatico della popolazione anziana, etc.) di fatto molti cittadini non guardano i video delle sedute e, quindi, in difetto di un documento scritto contenente la descrizione sintetica delle discussioni e delle votazioni, potrebbero rimanere all'oscuro di quanto accade nella sala consiliare: sicché la registrazione con strumenti audiovisivi, non accompagnata dalla verbalizzazione secondo le modalità ordinarie, sortisce paradossalmente effetti opposti alla *ratio* di trasparenza sottesa alla previsione regolamentare.

Non colgono nel segno, invece, gli argomenti spesi dall'Amministrazione resistente per difendere la norma censurata.

In particolare, è irrilevante che la videoregistrazione sia un documento amministrativo ai sensi dell'art. 22 della legge n. 241/1990 e dell'art. 1 del d.p.r. n. 445/2000. Come si è visto, infatti, il T.U. sugli enti locali impone che le operazioni compiute e le deliberazioni assunte dall'organo consiliare siano esternate mediante la verbalizzazione del segretario comunale, che, pertanto, non può essere surrogata (ma solo affiancata) dalla rappresentazione audiovisiva.

Parimenti, appare influente che, dopo l'approvazione del nuovo regolamento e sino ad oggi, i verbali siano stati redatti in modo completo, riportando gli interventi effettuati ed i voti espressi dai consiglieri comunali (docc. 3 e 6-26 resistente). Ai fini del decidere, infatti, rileva il dato letterale

della disposizione, che contempla illegittimamente la sostituzione pressoché totale della verbalizzazione con la registrazione.

2. Il II) mezzo dell'impugnativa dev'essere respinto.

2.1. Per quanto riguarda la disciplina del diritto di accesso dei componenti dell'assemblea consiliare si rammenta che, in base all'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, *“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”*. L'art. 9, comma 6, dello statuto di Sesta Godano specifica che *“Per l'esercizio delle proprie attribuzioni, ciascun consigliere ha diritto di ottenere senza particolari formalità dagli uffici comunali, dalle aziende e dagli enti dipendenti, copia di atti, notizie ed informazioni utili ai fini dell'espletamento del mandato”*.

2.1.1. Orbene, gli artt. 12, comma 4, e 13, comma 1, del regolamento oppugnato, secondo cui l'esibizione ed il rilascio di copia possono essere chiesti dai consiglieri agli uffici civici *“solo per i documenti non direttamente reperibili sul sito comunale”*, non risultano in contrasto con le disposizioni sopra trascritte.

Infatti, per gli atti soggetti a pubblicazione obbligatoria sul sito istituzionale dell'Amministrazione secondo la normativa vigente (art. 32 della legge n. 69/2009 e d.lgs. n. 33/2013), gli obblighi di pubblicità sono soddisfatti con il loro inserimento nel portale internet, perché la tradizionale forma di accesso risulterebbe inefficiente, comportando una duplicazione di attività e procedimenti amministrativi (Cons. St., sez. V, 23 febbraio 2018, n. 1148). Né la raccolta separata della documentazione – in parte direttamente dal consigliere sul sito, in parte tramite gli impiegati comunali in ufficio o per via telematica – può rappresentare un reale ostacolo all'esercizio dell'accesso, a condizione, naturalmente, che il portale sia organizzato in modo da consentire l'agevole individuazione dei documenti. Ove così non

fosse, i consiglieri conservano il diritto di accedere alle informazioni secondo le modalità previste in via generale dal regolamento comunale.

2.1.2. È inaccoglibile anche la contestazione mossa all'art. 12, comma 4, per il quale *“Durante l'esame documentale da parte del consigliere richiedente non è ammessa la presenza di collaboratori o consulenti”*.

Invero, come eccepito dalla resistente, il diritto di acquisire le informazioni occorrenti all'espletamento del mandato spetta esclusivamente ai membri del Consiglio comunale, i quali, specularmente, sono vincolati al segreto d'ufficio nei casi previsti dalla legge: onde la restrizione in questione risulta, a ben vedere, funzionale ad evitare che soggetti non legittimati possano venire a conoscenza di notizie riservate.

2.1.3. Non è irragionevole il disposto dell'art. 13, comma 3, del regolamento, per cui *“Il rilascio delle copie avviene entro i 20 (venti) giorni lavorativi successivi a quello della richiesta, salvo che non si tratti di atti particolarmente complessi, nel qual caso alla presentazione della richiesta può seguire un motivato differimento dei termini per il rilascio”*.

Anzitutto, come evidenziato dalla difesa pubblica, il termine di venti giorni lavorativi riguarda la consegna di copie dei documenti e non la semplice ostensione, la quale avviene immediatamente dopo la formulazione dell'istanza o, comunque, entro breve tempo, in modo da consentire ai consiglieri di prepararsi anche nell'ipotesi di convocazione del Consiglio comunale con il preavviso minimo di cinque giorni liberi o, in caso di urgenza, di ventiquattro ore, ai sensi dell'art. 22 del regolamento.

In secondo luogo, il suddetto *spatium temporis* è, comunque, normalmente inferiore al termine di trenta giorni, stabilito dall'art. 25 della legge n. 241/1990 per l'accesso documentale da parte di terzi “esterni”.

Infine, per principio generale il diritto all'informazione dei consiglieri comunali dev'essere coordinato con l'esigenza di buon andamento degli uffici amministrativi, in modo da gravarli il meno possibile, specie in un

piccolo comune quale Sesta Godano (cfr., in generale, Cons. St., sez. V, 2 marzo 2018, n. 1298). Tant'è vero che, poiché l'art. 43 del d.lgs. n. 267/2000 attribuisce genericamente ai consiglieri la facoltà di “ottenere” tutte le notizie e i dati utili per la loro attività, la giurisprudenza reputa legittima la norma statutaria che permetta solamente la visione di atti e documenti, senza estrazione di copia (Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2021, n. 4792).

2.2. Da ultimo, è immune dai vizi denunziati l'art. 33, commi 4, 5 e 6, del regolamento, secondo cui *“Il presidente, nel caso in cui il consigliere persista nella condotta scorretta, propone al Consiglio l'esclusione del consigliere dall'aula per tutto il resto della seduta. Udite le spiegazioni del consigliere, la proposta del presidente sarà subito messa ai voti, con votazione palese, senza discussione né emendamenti. Se un consigliere si rifiuta di ottemperare all'invito di lasciare l'aula, il presidente sospende la seduta e impartisce le istruzioni necessarie affinché la disposizione sia eseguita, ammonendolo che in caso contrario potrebbe configurarsi il reato di interruzione di pubblico servizio. Anche indipendentemente da precedenti richiami, l'esclusione di un consigliere dall'aula per tutto il resto della seduta, possono essere disposte [N.d.R.: può essere disposta] dal presidente quando un consigliere provochi tumulti o disordini nell'Assemblea o trascorra ad oltraggio o passi a vie di fatto”*.

Le norme regolamentari avversate attribuiscono al presidente dell'organo consiliare due facoltà: quella di proporre al Consiglio l'esclusione dalla seduta del consigliere che, dopo due richiami all'ordine, perseveri nella condotta non consona al decoro dell'istituzione (v. art. 33, commi 2 e 3, del regolamento); quella di estromettere immediatamente il componente dell'assemblea che si renda responsabile di disordini, offese e/o aggressioni.

Ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 267/2000, il presidente del Consiglio comunale è titolare delle funzioni di direzione dei lavori, che comprendono la c.d. polizia dell'adunanza, cioè il potere di mantenere l'ordine,

l'osservanza della legge e la regolarità delle discussioni e delle deliberazioni. L'espulsione dall'aula per il resto della seduta – e non solo per la discussione sul punto in trattazione – costituisce una sanzione disciplinare comminata al consigliere comunale in caso di violazioni ripetute o gravi, configurata sulla falsariga dell'art. 60 del regolamento della Camera dei Deputati (secondo cui *“Dopo un secondo richiamo all'ordine avvenuto nello stesso giorno ovvero, nei casi più gravi, anche indipendentemente da un precedente richiamo, il presidente può disporre la esclusione dall'aula per il resto della seduta, se un deputato ingiuria uno o più colleghi o membri del Governo”*); si noti che l'art. 67 del regolamento del Senato consente al presidente di allontanare il parlamentare dall'aula persino dopo un solo richiamo, oltre che immediatamente nelle fattispecie critiche: v. regolamenti pubblicati sui siti istituzionali della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica).

Dunque, la pena disciplinare in parola risulta senza dubbio ragionevole e proporzionata, in quanto volta a colpire reiterati comportamenti deprecabili o atti di particolare gravità.

3. In relazione a quanto precede, il ricorso si appalesa in parte fondato e va, quindi, accolto, nei limiti sopra indicati, con conseguente annullamento dell'art. 49, comma 9, secondo periodo, del regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale di Sesta Godano.

4. In considerazione dell'esito del giudizio, le spese di lite possono essere parzialmente compensate, mentre, per il resto, sono poste a carico dell'Amministrazione civica soccombente e liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, annulla l'art. 49, comma 9, secondo periodo, del regolamento per il funzionamento del Consiglio comunale di Sesta Godano.

Compensa parzialmente le spese di lite e condanna l'Amministrazione civica resistente al pagamento del residuo in favore dei ricorrenti, liquidandolo forfettariamente nell'importo di € 1.500,00 (millecinquecento//00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Liliana Felletti, Primo Referendario, Estensore

Nicola Pistilli, Referendario

L'ESTENSORE

Liliana Felletti

IL PRESIDENTE

Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO