



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 Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 21 e 26 della legge 1034/71 e successive modifiche e integrazioni,  
Sul ricorso numero di registro generale 208 del 2010, proposto da:  
Caterina Cacciavillani, Mario Ferraresso e Massimiliano Taci, in proprio nonché  
quali componenti del Gruppo consiliare “*Strada Comune*” costituito presso il  
Consiglio Comunale di Stra (Venezia); Associazione “*Stra da fare*”, in persona del  
suo Presidente *pro tempore* Eugenio Rollo; tutti rappresentati e difesi dall’Avv.  
Agostino Cacciavillani e dall’Avv. Francesco Volpe, con domicilio eletto in  
Venezia, a’ sensi e per gli effetti dell’art. 35, primo comma, del T.U. approvato con  
R.D. 26 giugno 1924 n. 1054, presso la Segreteria della Sezione.

***contro***

Comune di Stra (Ve), in persona del Sindaco *pro tempore*, costituitosi in giudizio,  
rappresentato e difeso dall’Avv. Giovanni Artini, con domicilio eletto in Venezia  
presso la Segreteria della Sezione.

***per l’annullamento***

*previa sospensione dell’efficacia, del provvedimento del Sindaco di Stra assunto in data 30  
novembre 2009 e recante il diniego alla richiesta di registrazione audio-video delle sedute*

*pubbliche del Consiglio Comunale presentata in pari data congiuntamente dal Gruppo consiliare “Strada Comune” e dall’Associazione “Stra da fare”; nonché di ogni altro atto presupposto e conseguente.*

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2010 il dott. Fulvio Rocco e uditi per le parti i difensori, Avv. A. Cacciavillani e Avv. F. Volpe per i ricorrenti, nonché l’Avv. G. Artini per il Comune di Stra; sono – altresì – presenti per la pratica forense il dott. Riccardo Ferri e la dott. Alessia Capriuoli;

Avvisate le stesse parti ai sensi dell’art. 21 decimo comma della L. 1034 del 1971, introdotto dalla L. 205 del 2000;

Ritenuto quanto segue.

1.1. L’Associazione “*Stra da fare – Associazione di impegno comune per il futuro di Stra*” (Venezia), ivi costituita il 15 settembre 2008, è associazione culturale con finalità sociali e persegue lo scopo statutario di contribuire “*al miglioramento qualitativo della vita all’interno del Comune di Stra*” (cfr. <http://www.stradafare.it/>).

I ricorrenti precisano che l’Associazione, iscritta al Registro comunale delle libere forme associative, ha presentato con la medesima denominazione una propria lista di candidati alle consultazioni elettorali indette nei giorni 6 e 7 giugno 2009 per l’elezione diretta del Sindaco e il rinnovo del Consiglio Comunale di Stra, conseguendo il risultato di 3 candidati eletti alla carica di consigliere comunale (Caterina Cacciavillani, Mario Ferraresso e Massimiliano Taci), i quali hanno ivi formato il gruppo consiliare “*Strada comune*” (cfr. <http://www.stradacomune.it/>).

Nel verbale della seduta del Consiglio Comunale del 24 luglio 2009 si legge quanto segue: “*Il consigliere Cacciavillani comunica al Presidente che sta videoregistrando la seduta. Il*

*Presidente dichiara che non autorizza la video registrazione. Il consigliere Cacciavillani chiede in virtù di quale potere viene negata. Il Presidente risponde che lui agisce con i poteri che la legge conferisce al Presidente del Consiglio Comunale. Ribadisce che è sua intenzione disciplinare la materia nel regolamento che disciplina le sedute del Consiglio. Il consigliere Cacciavillani fa presente che anche il Garante e il Ministero dell'Interno si sono espressi favorevolmente alla registrazione della seduta anche nelle more di un'apposita regolamentazione; dà lettura di un documento che poi consegna al Segretario unitamente ad un parere del Ministro dell'Interno del 20 dicembre 2004 (all. 2). Il Presidente ribadisce ancora una volta il suo impegno a regolamentare la materia” (cfr. doc. 1 di parte ricorrente).*

Il documento anzidetto, redatto su carta intestata de “*Strada Comune – Lista Civica*” è del seguente tenore: “*Consiglio Comunale 24 luglio 2009. Sul piano tecnico-giuridico affermiamo con forza il nostro diritto e dovere – come gruppo consigliere – di effettuare la integrale registrazione audio-video di questo consiglio comunale, perché gli importanti temi all’ordine del giorno, sui quali siamo chiamati a discutere e deliberare in nome e per conto dei nostri concittadini, non solo lo consentono ma anzi lo impongono; perché òe sedute del consiglio comunale sono pubbliche, come espressamente previsto dal testo unico sugli enti locali e dallo stesso regolamento del nostro consiglio comunale, e tali fonti normative – la legge dello Stato e il regolamento del Comune – non prevedono alcuna specifica limitazione alla pubblicità delle sedute consiliari, limitazione che sarebbe peraltro assai poco opportuna e che potrebbe essere circoscritta ai soli casi in cui dal dibattito consiliare possano emergere dati sensibili di taluni soggetti presenti o oggetto di discussione (quali ad esempio le condizioni di salute); perché anche il Comune di Stra, come altri Comuni italiani – secondo il fondamentale principio della trasparenza, dell’accesso e della partecipazione dei cittadini all’attività amministrativa – dovrebbe dotarsi di un sistema di registrazione audio-video delle sedute del consiglio comunale, liberamente accessibile ai cittadini tramite internet; fintanto che il Comune di Stra non vi provveda direttamente, il nostro gruppo consigliere si fa carico – a proprie spese – di assicurare gratuitamente ai cittadini di Stra, San Pietro e Paluello questo servizio che riteniamo essere dovuto e necessario alla cittadinanza. Sul*

*piano politico, la posizione del Sindaco Collini e del gruppo di maggioranza Strarrialzati – di impedire la videoregistrazione dell’odierna seduta – contrasta palesemente con i fondamentali principi dell’efficienza e della trasparenza dell’azione amministrativa; e contrasta anche con la tanto declamata Carta dei Valori del Popolo delle Libertà. Il Gruppo Consiliare Strada Comune. Strà, li 24 luglio 2009” (cfr. ibidem).*

Decisamente più sostenuta nei toni risulta una “Dichiarazione a verbale” sottoscritta in occasione della susseguente seduta del Consiglio Comunale del 5 agosto 2009 dai tre consiglieri comunali di “Strada comune” e allegata al processo verbale della seduta medesima: *“Come accaduto in due precedenti occasioni, lei, sig. Sindaco, insiste in un divieto che la pone nell’illegalità. Infatti anche ieri abbiamo depositato la notifica che oggi sarebbero state effettuate le riprese del Consiglio Comunale. Sul piano giuridico, come sottolineato in colloqui diretti, il divieto è insostenibile. Abbiamo raccolto pareri legali qualificati che ribadiscono come il vigente regolamento del consiglio comunale è perfettamente compatibile con la possibilità di effettuare riprese audio e video da parte dei cittadini, non essendoci un divieto espresso. Tutto ciò è supportato anche dal parere del Garante per la protezione dei dati personali. Pertanto, se lei dovesse insistere sulla sua posizione di divieto per quanto riguarda la ripresa dei lavori del Consiglio Comunale, saremo costretti ad attuare un’azione di disobbedienza civile, opponendoci passivamente al divieto; se poi lei dovesse far intervenire la forza pubblica, saremo ovviamente costretti a rinunciare ma ben consapevoli che si tratta di un grave abuso che a nostro avviso costituisce anche un illecito penale, a norma dell’art. 294 c.p. (attentato contro i diritti politici del cittadino), dell’art. 323 c.p. (abuso d’ufficio), dell’art. 340 c.p. (interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un esercizio di pubblica necessità) per il quale ci riserviamo di presentare denuncia all’Autorità Giudiziaria. Sul piano politico, inoltre, contestiamo la sua posizione per diversi motivi: perché lei appartiene ad una formazione politica che si chiama Popolo delle Libertà ma toglie ai cittadini la libertà di poter fruire di un servizio di trasparenza sugli atti della pubblica amministrazione; perché dimentica di dover rappresentare tutti i 7000 cittadini di Stra e le loro esigenze, non solo la sua parte politica (che peraltro – lo ricordiamo – ha ottenuto*

*circa 1700 voti, non la maggioranza assoluta); perché su questo tema ha imposto la volontà sua e del suo gruppo senza minimamente confrontarsi in una sede più appropriata, ad esempio la conferenza dei capigruppo; perché a supporto della sua tesi ha raccolto documentazione incompleta e raffazzonata, senza documentarsi adeguatamente e senza tener conto di tante realtà locali presenti in tutta Italia e di tutte le parti politiche, in cui i cittadini sono liberi – a norma di legge – di riprendere e diffondere i lavori del Consiglio Comunale. Stra, lì 5 agosto 2009” (cfr. doc. 1 di parte resistente).*

Il medesimo Gruppo consiliare “*Strada Comune*” ha fatto quindi pervenire in data 23 settembre 2009 al Protocollo del Comune di Stra il seguente atto, sottoscritto sempre da tutti i suoi membri: *“Visto l’art. 38 del D.L.vo 267 del 2000; visto l’art. 7 del regolamento del Consiglio Comunale di Stra; visto il parere espresso in materia dal Garante per la protezione dei dati personali; visti gli argomenti iscritti all’ordine del giorno della prossima seduta del Consiglio; ravvisata la necessità di assicurare – anche ai cittadini che non hanno la possibilità di intervenire personalmente- la massima pubblicità dell’attività istituzionale svolta dal Consiglio Comunale, si comunica che, con riguardo al Consiglio Comunale convocato per il prossimo giovedì 24 settembre 2009 alle ore 19 (e in seconda convocazione per venerdì 25 settembre ore 9.30), l’intera seduta consiliare sarà oggetto di registrazione audio-video a cura e spese del gruppo consiliare “Strada Comune”, che provvederà alla sua successiva pubblicazione integrale sul sito [www.stradacomune.it](http://www.stradacomune.it). In ogni caso si eviterà l’indebita divulgazione di dati sensibili e, in particolare, non saranno in alcun modo divulgate informazioni sullo stato di salute delle persone, così come indicato dal Garante per la protezione dei dati personali. Distinti saluti. Stra, lì 22 settembre 2009”* (cfr. doc. 2 di parte ricorrente).

Analogo atto è stato depositato al Protocollo del Comune di Stra dallo stesso Gruppo in data 20 ottobre 2009 con riguardo alla seduta del Consiglio Comunale indetta in prima convocazione alle ore 18.00 del 21 ottobre 2009 e in seconda convocazione alle ore 9.30 del 22 ottobre 2009 (cfr. *ibidem*, doc. 3).

Nel verbale di tale seduta, iniziata alle ore 18.06 del 21 ottobre 2009 in prima convocazione, si legge quindi che: *“Il Presidente dichiara che anche per questa seduta il Gruppo Consiliare “Strada Comune” ha presentato istanza per registrazione audio-video della seduta consiliare (allegato a). Il Presidente ribadisce che non sono autorizzate le registrazioni delle sedute, pertanto invita chi sta procedendo in tal senso a spegnere le video camere”* (cfr. *ibidem*, doc. 4).

L'allegato a) è costituito dal predetto comunicato del Gruppo consiliare *“Strada Comune”* acquisito al Protocollo comunale in data 20 ottobre 2009.

In data 30 novembre 2009 è stato viceversa acquisito al Protocollo del Comune di Stra un ben più articolato documento sottoscritto sia dal capogruppo di *“Strada Comune”* dott. Caterina Cacciavillani, sia dal Vice presidente dell'Associazione *“Stra da fare – Associazione di impegno comune per il futuro di Stra”*.

Tale atto è stato inviato al Segretario generale, ai Capigruppo Consiliari e – da ultimo – *“al Sig. Sindaco del Comune di Stra”*, ed è del seguente tenore: *“Il gruppo consiliare “Strada Comune” e l'Associazione “Stra da fare – Associazione di impegno comune per il futuro di Stra”, premesso che: a) negli ultimi mesi si sono riscontrati un crescente interesse e una crescente partecipazione dei cittadini di Stra, San Pietro e Paluello all'attività amministrativa del proprio Comune; b) il folto pubblico che da qualche mese assiste alle sedute del Consiglio Comunale; i numerosi accessi al sito internet del gruppo consiliare (www.stradacomune.it) e dell'associazione (www.stradafare.it) nelle sezioni che riguardano l'attività dell'amministrazione comunale in relazione ai problemi della comunità locale; le richieste espresse di numerosi cittadini che, non avendo avuto la possibilità di assistere personalmente alle sedute consiliari, chiedono espressamente informazioni e ragguagli sull'attività del Consiglio e sulle lunghe discussioni che vi si svolgono in relazione ai vari punti dell'ordine del giorno; sono tutti elementi che comprovano il crescente interesse della cittadinanza di cui si è detto; c) lo stesso Sig. Sindaco, nel corso delle recenti sedute del Consiglio Comunale, ha pubblicamente dichiarato che è nelle intenzioni della maggioranza di provvedere ad effettuare le videoregistrazioni delle sedute per*

metterle a disposizione dei cittadini via internet, ma che per il momento non vi si provvede per mancanza di risorse; d) il Gruppo consigliere “Strada Comune” e l’associazione “Stra da fare – Associazione di impegno comune per il futuro di Stra”, tramite l’autofinanziamento dei propri membri e dei propri iscritti (e quindi senza oneri a carico del bilancio comunale), sono in grado di espletare tale servizio di trasparenza e di partecipazione per la cittadinanza; chiedono a partire dalla prossima seduta del Consiglio Comunale e compatibilmente con i punti posti all’ordine del giorno, di poter effettuare, a propria cura e spese e senza oneri a carico del bilancio comunale: 1) la registrazione audio-video delle sedute del Consiglio Comunale, sotto la propria responsabilità e nel pieno rispetto della legislazione vigente e dei provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali; 2) la consegna al Sig. Sindaco del supporto informatico contenente le registrazioni audio-video delle sedute del Consiglio Comunale per la futura utilizzazione che vorrà farne a beneficio della comunità; 3) la successiva pubblicazione delle registrazioni audio-video delle sedute del Consiglio Comunale sul sito del sottoscritto Gruppo consigliere ([www.stradacomune.it](http://www.stradacomune.it)), stante l’attuale impossibilità di provvedere alla loro pubblicazione sul sito “istituzionale” dell’Amministrazione Comunale, sempre nel pieno rispetto della legislazione vigente e sotto la piena responsabilità del sottoscritto membro del Gruppo consigliere, dott. Caterina Cacciavillani. Al riguardo, corre l’obbligo di precisare che: le operazioni di videoregistrazione verranno effettuate da postazione fissa, senza spostamento alcuno da parte dell’operatore e senza turbamento alcuno dell’attività del Consiglio Comunale (quindi, tra l’altro, senza sistemi di illuminazione artificiale, schermature o rumori); il Gruppo consigliere “Strada Comune” e l’associazione “Stra da fare – Associazione di impegno comune per il futuro di Stra”, si impegnano formalmente a non servirsi del materiale raccolto per fini di lucro e/o vantaggio economico sia personale che del Gruppo consigliere o dell’associazione, essendo servizio unicamente rivolto ad assicurare la pubblicità e la trasparenza dell’attività istituzionale del Consiglio Comunale; in ogni caso, si eviterà l’indebita divulgazione di dati sensibili e, in particolare, non saranno in alcun modo divulgate informazioni sullo stato di salute delle persone, così come indicato dal garante per la protezione dei dati

*personali. A sostegno della presente richiesta il Gruppo consigliere “Strada Comune” e l’associazione “Stra da fare – Associazione di impegno comune per il futuro di Stra” allegano il parere del 17 novembre 2009 reso dagli Avv. Luigi Manzì e Andrea Manzì del foro di Roma, qui da intendersi integralmente trascritto e riportato. Con perfetta osservanza” (cfr. ibidem, doc. 1 di parte ricorrente depositato il 5 febbraio 2010).*

Tale parere, a sua volta, reca innanzitutto un paragrafo introduttivo sul concetto di “trasparenza” dell’attività amministrativa promanante dall’art. 97 Cost. e rilevante in particolare anche nei “*rapporti politici*” disciplinati dal Titolo IV della Costituzione medesima (cfr. artt. 48 – 54 Cost.), ed in particolare, nell’assunto contenuto nel secondo comma dell’art. 54 Cost., in forza del quale “i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di esercitarle con disciplina e onore”, con la conseguenza che “*ogni limitazione del diritto di informazione strumentale alla partecipazione, ingiustificatamente (in quanto non sorretto da esigenze di tutela di interessi costituzionalmente prevalenti) opposto dal Funzionario, costituisce grave violazione del dovere di disciplina*” (cfr. parere cit., *ibidem*).

Nei paragrafi susseguenti del parere è invece trattata nel dettaglio la questione per cui è causa.

Dopo aver ricordato che a’ sensi dell’art. 38 del D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267 “le sedute del Consiglio e delle Commissioni sono pubbliche, salvo i casi previsti dal regolamento” approvato dal Consiglio medesimo, si afferma che “*2.1 Ove il Regolamento nulla preveda, valgono i principi generali dell’ordinamento, secondo cui vanno trattati in seduta segreta gli argomenti posti all’o.d.g., riguardanti specificatamente persone individuate o facilmente individuabili. In proposito corre l’obbligo di prendere decisa posizione contro taluna tesi, che talvolta si sente proclamare nella specifica materia, che la ripresa videoriproduzione sarebbe consentita solo ove sia specificatamente ammessa dal Regolamento. La tesi va decisamente respinta, perché è principio fondamentale dell’ordinamento che è consentito/lecito tutto ciò che non è vietato, e non solo quello che è specificatamente consentito caso*

per caso. L'accento impone talune considerazioni importanti, perché il principio va applicato con molta attenzione. La seduta deve certo essere segreta quando sia in discussione la posizione personale d'un soggetto e la decisione dipenda dalla valutazione discrezionale che di esso siano chiamati a dare i componenti dell'organo collegiale, come potrebbe essere l'erogazione di un contributo assistenziale straordinario o la sua revoca; mentre la seduta dovrebbe tornare ad essere pubblica quando il tema attenga a profili d'interesse pubblico, anche se riferibili a soggetti ben individuati, come sarebbe una variante del Piano regolatore generale che interessasse la proprietà d'un solo soggetto o l'approvazione del progetto di costruzione d'una strada che attraversasse un'unica proprietà. In tali casi la tutela della persona è cedevole rispetto alla natura pubblica dell'interesse in discussione, per cui la seduta dovrebbe essere pubblica. Il principio limitativo enunciato non coincide meccanicamente col rispetto della privacy, quando l'interesse in gioco nell'argomento posto in discussione del Consiglio Comunale fosse di natura squisitamente pubblica, pur interessando direttamente la posizione personale d'un soggetto individuato o facilmente individuabile.

2.2. Non potrebbe essere opposto a tale assunto il diritto dei componenti del Consiglio Comunale alla tutela della propria immagine, facendone derivare il divieto della seduta o della persona del singolo Consigliere più sensibile. In tal caso ci si troverebbe in presenza d'un conflitto d'interessi contrapposti, quello privato alla tutela dell'immagine e quello pubblico di documentazione come prologo della partecipazione. Il conflitto va risolto nel corretto bilanciamento-coordinamento dei due principi contrapposti. Non pare dubitabile che in tale contrasto prevalga il diritto pubblico all'informazione partecipativa sul diritto privato alla tutela della propria immagine; invero il Consigliere Comunale ha fatto una scelta a monte, quando ha accettato di entrare in lista e, conseguiti i voti, di accettare l'elezione, che lo pone istituzionalmente al servizio del cittadino, come recita l'art. 98 della Costituzione. Deriva dalla stessa Costituzione che i cittadini hanno diritto-dovere d'interessarsi al come l'eletto esercita la funzione assegnatagli dalla legge (e la deve esercitare con disciplina e onore, art. 54, comma secondo). In linea istituzionale l'eletto diventa – nei limiti della sua funzione – personaggio “pubblico”, per cui il normale diritto alla privacy resta attenuato, essendo cedevole rispetto al concorrente diritto del

cittadino di essere informato del come l'eletto adempie/ esegue la funzione assegnatagli. Orbene, essendo di tutta evidenza che l'esercizio della funzione di Consigliere Comunale trova la sua espressione massima nella partecipazione alla seduta del Consiglio Comunale, appare indubitabile il diritto del cittadino di effettuare la videoripresa del Consiglio Comunale, pur nei limiti che andiamo ad esporre. Va con perentorietà affermato che il diritto pubblico d'informazione, prodromica e strumentale alla partecipazione, prevale largamente sul diritto privato alla tutela della propria immagine, messa in gioco dal fatto stesso di essersi messo in lista ed avere accettato l'elezione. 3. Altro principio di carattere generale, peraltro anche consacrato a livello legislativo, è la funzione del Presidente della seduta (Sindaco o Presidente del Consiglio Comunale) di assicurarne il regolare e pacifico svolgimento; lo dispone attualmente l'art. 39 del citato D.L.vo 267 del 2000, e precedentemente lo disponeva la norma in materia, l'art. 297 del Regolamento attuativo della Legge comunale e provinciale del 1915, il R.D. n. 148. Questo potere-dovere va evidentemente esercitato entro i limiti richiesti dalla funzione, nel senso che il Presidente dovrà impedire ogni turbamento dello svolgimento della seduta, ma solo nei limiti richiesti per assicurarne la regolarità. A fronte della richiesta di ripresa-registrazione, il Presidente ha l'onere di verificare che la modalità dell'attività documentativa non sia molesta o atta a turbare il regolare svolgimento della seduta (ad esempio con impianti rumorosi o ingombranti o con via vai di operatori). Ma ove sia accertato che essa non è idonea a turbare, sarebbe evidentemente un arbitro e un vero e proprio abuso di potere impedire la ripresa e registrazione, gabellando il relativo divieto come intervento necessario per assicurare il regolare svolgimento della seduta. Per prevenire ed evitare atti di abuso e di prevaricazione, è opportuno che nel preavviso dell'intento di ripresa e registrazione siano indicate le modalità delle operazioni ed in particolare assicurato che esse verranno effettuate da postazione fissa; indicato il tipo di macchinari impiegati, con tassativa esclusione di qualsiasi spostamento di operatori; senz'alcuna rumorosità o molestia di illuminazione o di schermature. Specificando, altresì, che unico scopo della ripresa-registrazione è di assicurare la documentazione della seduta, all'unico fine di informarne i cittadini, con formale impegno degli operatori (di cui dovranno essere indicate le complete generalità) di non servirsi del

*materiale raccolto per fini di lucro e/o di vantaggio economico sia personale che del gruppo d'appartenenza. In conclusione, con riferimento a ... che né nello Statuto del ... Comune, né nel Regolamento del Consiglio Comunale, esiste alcuna disposizione in ordine alla possibilità di effettuare la ripresa delle sedute consiliari, sulla base dei principi fondamentali dell'ordinamento (precedentemente esposti) al paragrafo 1 e nei limiti esposti al paragrafo 3, si deve ritenere che, proprio perché mancano preclusioni (ed ove esistessero se ne potrebbe contestare la giustificazione), la ripresa/registrazione non può essere vietata. Come esposto, potrebbe essere legittimamente vietata solo ove fossero adottati motivi ostativi rappresentati dall'esigenza di tutela di interessi giuridicamente protetti e rilevanti, che non potrebbero che coincidere con l'esigenza legale di procedere in seduta segreta e che ovviamente e comunque dovrebbero essere adeguatamente esposti nella motivazione del diniego. Gli argomenti che precedono potrebbero essere adottati a supporto del preavviso di registrazione che il ... Gruppo non mancherà di presentare in vista della prima seduta a venire del Consiglio Comunale. ...” (cfr. *ibidem*).*

Anche nella seduta del 30 novembre 2009, tuttavia, il Presidente del Consiglio Comunale si è opposto alla videoregistrazione della seduta, e il verbale della seduta medesima è stato quindi approvato dal Consiglio nella susseguente seduta del 18 dicembre 2009.

1.2.1. Tutto ciò premesso, con il ricorso in epigrafe la dott. Caterina Cacciavillani, il Sig. Mario Ferraresso e il Sig. Massimiliano Taci, sia in proprio che quali consiglieri comunali del Gruppo consiliare “*Strada Comune*”, nonché l’Associazione “*Stra da fare*” in persona del suo Presidente *pro tempore* dott. Eugenio Rollo, chiedono previa sospensione dell’efficacia, del provvedimento del Sindaco di Stra assunto in data 30 novembre 2009 e recante il diniego alla richiesta di registrazione audio-video delle sedute pubbliche del Consiglio Comunale presentata in pari data congiuntamente dal Gruppo consiliare “*Strada Comune*” e dall’Associazione “*Stra da fare*”; nonché di ogni altro atto presupposto e conseguente.

1.2.2. Con un primo ordine di censure i ricorrenti deducono l'avvenuta violazione dell'art. 3 della L. 7 agosto 1990 n. 241, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione.

I ricorrenti evidenziano che il provvedimento di diniego del permesso di effettuare la videoripresa della seduta consiliare del 30 novembre 2009, così come esternato dal Presidente del Consiglio Comunale, si limita testualmente a richiamare un "*orientamento già precedentemente espresso*" e che, peraltro, prima di tale seduta non sarebbe "*mai stata presentata, da quei soggetti, una richiesta avente quel contenuto e fondata su quelle motivazioni*" (cfr. pag. 4 dell'atto introduttivo del presente giudizio).

I ricorrenti rimarcano, in tal senso, che nelle precedenti occasioni essi, singolarmente o come Gruppo consiliare, avevano presentato delle mere "*comunicazioni*" della loro intenzione di riprendere la seduta, a fronte delle quali il Sindaco aveva opposto il proprio divieto con contestuale ordine di interrompere la videoripresa.

In buona sostanza, quindi:

- a) le precedenti iniziative erano mere "*comunicazioni*", nel mentre quella promossa in occasione della predetta seduta del 30 novembre 2009 sostanziava la presentazione di una "*richiesta*";
- b) le precedenti "*comunicazioni*" erano state presentate dai soli consiglieri, singoli o in quanto membri del Gruppo consiliare, nel mentre la "*richiesta*" è stata presentata dal Gruppo consiliare e dal legale rappresentante dell'Associazione "*Stra da fare*";
- c) le precedenti "*comunicazioni*" erano riferite ad altrettante ben individuate sedute, nel mentre la "*richiesta*" risulta di per sé riferita a tutte le future sedute consiliari, compatibilmente con i punti posti all'ordine del giorno delle sedute medesime;
- d) le precedenti "*comunicazioni*" risultavano fondate "*su scarni richiami all'art. 38 del D.L.vo 267 del 2000*", nel mentre la "*richiesta*" troverebbe fondamento in "*nuove e*

*diffuse argomentazioni*”, ivi compreso il parere reso dall’Avv. Luigi Manzi e dall’Avv. Andrea Manzi;

e) i divieti precedentemente opposti dal Presidente del Consiglio Comunale si sarebbero anche fondati sul presupposto che sarebbe stata cura dell’Ufficio provvedere direttamente alla ripresa delle sedute del Consiglio: impegno, questo, peraltro non mantenuto dall’Amministrazione Comunale, con la conseguenza che quest’ultima non potrebbe ora di argomentare il proprio ulteriore diniego portando a sua giustificazione l’inadempimento ad impegni precedentemente assunti.

1.2.3. Con un secondo ordine di censure i ricorrenti deducono l’avvenuta violazione dell’art. 38, comma 7, del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000 con riferimento all’art. 7 del Regolamento comunale sul funzionamento del Consiglio, nonché l’avvenuta violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 54, secondo comma, 97, primo comma, e 98, primo comma, Cost., riproponendo – in buona sostanza – a sostegno delle proprie ragioni i medesimi argomenti contenuti nel surriportato parere redatto dagli Avvocati Luigi e Andrea Manzi.

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Stra, eccependo in via preliminare l’inammissibilità del ricorso sia per difetto di legittimazione a proporlo dei Consiglieri comunali, sia per difetto di legittimazione dell’Associazione “*Stra da fare*”.

3. Alla camera di consiglio del 17 febbraio 2010 la causa è stata trattenuta per la decisione.

4.1. Tutto ciò premesso, il Collegio deve farsi preliminarmente carico di disaminare le eccezioni preliminari sollevate dal Comune di Stra in ordine alla sussistenza di un interesse al ricorso da parte sia dei consiglieri comunali Cacciavillani, Ferraresso e Taci, sia dell’Associazione “*Stra da fare*”.

Tali eccezioni vanno respinte.

4.2. Per quanto attiene alla posizione dei consiglieri comunali, secondo la prospettazione della difesa del Comune essi non sarebbero legittimati all'impugnazione del diniego alla videoripresa dei lavori del Consiglio Comunale in quanto tale atto non inciderebbe, di per sé, sul diritto alla funzione del consigliere comunale, secondo il ben noto discrimine enunciato in via generale dalla giurisprudenza (cfr. sul punto, ad es., Cons. Stato, Sez. V, 31 gennaio 2001 n. 358).

Tale tesi non può essere accolta, posto che la videoripresa della seduta dell'organo consiliare per certo costituisce una forma di documentazione delle modalità di esercizio del *munus* di ciascun consigliere comunale e – pertanto – altrettanto assodatamente sostanzia un interesse in capo ai consiglieri comunali a veder diffusa nella collettività l'attività da loro svolta; né va sottaciuto che la possibilità, garantita senza discriminazioni di sorta a ciascuno degli eletti, di poter visionare i filmati delle precedenti sedute consiliari può costituire un supporto documentale utile per richiamare alla memoria il contenuto di precedenti dibattiti ovvero di decisioni già assunte, rendendo in tal modo più agevole lo svolgimento del mandato ricevuto dal corpo elettorale.

4.3. Allo stesso modo, risulta altrettanto evidente la sussistenza di un interesse all'impugnazione del diniego da parte dei cittadini singoli o associati, stante la ben evidente inerenza del provvedimento sul diritto di accesso e di informazione disciplinato in via generale dall'art. 10 del T.U. approvato con D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267 e assicurato dall'articolo medesimo “ai cittadini, singoli e associati”.

Né può ragionevolmente sostenersi da parte della difesa del Comune (e come, viceversa, è accaduto nel corso dell'odierna udienza camerale) la carenza di legittimazione della qui ricorrente Associazione “*Stra da fare*” in quanto asseritamente “*sconosciuta*” all'Amministrazione Comunale per quanto attiene al proprio indirizzo, stante il fatto che dalla consultazione dello stesso sito *web* del

Comune [www.comune.stra.ve.it](http://www.comune.stra.ve.it) consta che al n. 35 dell'Albo comunale delle Associazioni è stata regolarmente iscritta *“l'Associazione “Stra Da Fare” con sede in Stra, Piazza Alcide De Gasperi n. 17, telefono 329-2211000, legale rappresentante Argenton Paolo, referente per il Comune Rollo Eugenio, telefono referente 329-2211000, Sezione tematica Cultura e ricreativo, Provvedimento di iscrizione Delibera di Giunta Comunale n. 180 del 28 dicembre 2009”* (cfr. *ivi*).

5.1. Il ricorso in epigrafe va, viceversa, respinto nel merito.

5.2. Come si è visto innanzi, la stessa difesa dei ricorrenti, nel richiamare nell'atto introduttivo del presente giudizio l'attività degli stessi - ed in particolare dei membri del Gruppo consiliare *“Strada Comune”*- in occasione delle sedute del Consiglio Comunale precedenti alla presentazione, avvenuta in occasione della seduta dello stesso Consiglio del 30 novembre 2009, di un nuovo documento da parte dei ricorrenti medesimi supportato dal predetto parere degli Avvocati Luigi e Andrea Manzi, ha avuto modo di affermare che le precedenti *“comunicazioni”* del Gruppo consiliare *“Strada Comune”* risultavano fondate *“su scarni richiami all'art. 38 del D.L.vo 267 del 2000”*, nel mentre la *“richiesta”* sottoscritta nell'anzidetta data del 30 novembre 2009 troverebbe fondamento in *“nuove e diffuse argomentazioni”*, *ivi* compreso il parere reso dall'Avv. Luigi Manzi e dall'Avv. Andrea Manzi.

Ad avviso del Collegio, tali affermazioni risultano all'evidenza confessorie della posizione radicalmente errata in diritto assunta dai ricorrenti medesimi sino alla presentazione della *“richiesta”* di cui trattasi: posizione, tra l'altro, sostenuta mediante atteggiamenti prevaricatori e di aperta minaccia nei riguardi del Sindaco (cfr., ad esempio, la surriportata affermazione dd. 5 agosto 2009 sottoscritta dai Consiglieri di *“Strada Comune”*: *“ ...Saremo ovviamente costretti a rinunciare ma ben consapevoli che si tratta di un grave abuso che a nostro avviso costituisce anche un illecito penale, a norma dell'art. 294 c.p. (attentato contro i diritti politici del cittadino), dell'art. 323 c.p. (abuso d'ufficio), dell'art. 340 c.p. (interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un esercizio*

*di pubblica necessità) per il quale ci riserviamo di presentare denuncia all'Autorità Giudiziaria",* posto che la tesi del Sindaco e della maggioranza consiliare si fonderebbe, per contro, su di una *"documentazione incompleta e raffazzonata, senza documentarsi adeguatamente e senza tener conto di tante realtà locali"*: cfr. doc. 1 di parte resistente) nonostante muovesse da un presupposto palesemente (e, può presumersi, consapevolmente erroneo), ossia che *"anche il Garante e il Ministero dell'Interno si sono espressi favorevolmente alla registrazione della seduta anche nelle more di un'apposita regolamentazione"* (cfr. così, testualmente, l'intervento del consigliere Cacciavillani nella seduta consiliare del 24 luglio 2009).

Viceversa, la pronuncia resa in materia dal Garante per la protezione dei dati personali - a tutt'oggi rinvenibile sul sito istituzionale del Garante medesimo (cfr: <http://www.garanteprivacy.it/doc.jsp?ID=1519128>) sebbene risalente all'11 marzo 2002, ossia ad epoca antecedente all'entrata in vigore del Codice in materia di protezione dei dati personali approvato con D.L.vo 30 giugno 2003 n. 196 - così recita: *"L'art. 27 della L. 31 dicembre 1966, n. 675 prevede che i soggetti pubblici possono trattare e diffondere dati personali senza dover acquisire il consenso degli interessati. Ciò, purché esista una norma di legge o di regolamento che lo consenta. Occorre altresì ricordare che l'art. 8 del D.L.vo 11 maggio 1999 n. 135 consente alle pubbliche amministrazioni di trattare taluni dati di carattere sensibile (quali ad esempio le opinioni espresse dai consiglieri nell'ambito delle sedute) nei limiti in cui ciò risulti necessario ad assicurare il rispetto del principio di pubblicità dell'attività istituzionale, fermo restando comunque quanto previsto dall'art. 23 comma 4, della L. 675 del 1996 per i dati idonei a rivelare lo stato di salute. Al riguardo, occorre ricordare che gli articoli 10 e 38 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267) garantiscono espressamente la pubblicità degli atti e delle sedute del consiglio comunale. Con specifico riferimento alle sedute consiliari, l'art. 38 citato rinvia al regolamento ivi previsto per l'introduzione di eventuali limiti al regime di pubblicità sopra descritto. Il regolamento ora citato può dunque costituire ad avviso di questa Autorità la sede idonea a*

*disciplinare le modalità e i limiti di pubblicità delle sedute consiliari, ivi comprese le eventuali riprese televisive. Pertanto, tale fonte normativa, da una parte, potrebbe rendere esplicito quanto già richiamato dal Garante nel provvedimento qui allegato, ed in particolare l'obbligo di informare i partecipanti alla seduta dell'esistenza delle telecamere, della successiva diffusione delle immagini (precisando eventualmente anche i tempi e le modalità di programmazione dei servizi), nonché degli altri elementi previsti dall'art 10 della L. 675. E, dall'altra, potrebbe specificare le ipotesi in cui si renda eventualmente necessario limitare le riprese o indicare le procedure attraverso cui tale limitazione possa essere volta a volta decisa. Ciò, al fine di assicurare, con riferimento ad alcune informazioni particolarmente "delicate", la riservatezza dei soggetti presenti alla seduta, eventualmente anche fra il pubblico, o che siano oggetto del relativo dibattito. La diffusione delle immagini delle sedute comunali da parte della televisione locale deve ritenersi in generale consentita, anche senza il consenso degli interessati, sulla base di quanto disposto dall'art. 25 della L. 675 e dal Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica. Non appare invece conforme alla normativa citata il fatto che la diffusione delle immagini sia limitata esclusivamente all'ambito comunale. Nel caso in cui, infatti, il Comune non abbia escluso la loro diffusione sulla base del regolamento di cui sopra, non risulta giustificata tale limitazione del diritto di cronaca. Diritto, questo, invece salvaguardato dalle norme sulla protezione dei dati personali. Né, d'altra parte, può ritenersi precluso al giornalista di esprimere eventuali opinioni o commenti durante le riprese televisive, rappresentando anche tale facoltà una modalità di espressione del diritto di libertà di manifestazione del pensiero tutelato dall'art. 21 della Costituzione (al riguardo, si veda anche quanto previsto dall'art. 6, comma 3, del Codice deontologico sopra citato). Infine, anche alla luce di quanto emerso dalle note pervenute all'Autorità, si deve comunque ricordare che la vigente normativa in materia di protezione dei dati personali riconosce agli interessati – il Consiglio comunale o, eventualmente, anche i singoli componenti – la facoltà di esercitare, direttamente presso l'emittente televisiva locale, alcuni diritti a tutela dei dati trattati, ivi compreso quello di prendere visione delle riprese effettuate durante le*

*sedute consiliari (si veda, in particolare l'art. 13 della L. 675 del 1996 nonché l'art 17 del D.P.R. 31 marzo 1998, n. 501)”.*

Dalla lettura di tale atto, quindi, non emerge alcuna conferma di quanto asserito dai membri del Gruppo consiliare “*Strada Comune*” in ordine alla possibilità di autorizzare riprese televisive delle sedute del Consiglio Comunale al di fuori di espresse previsioni in tal senso da parte di un apposito regolamento approvato al riguardo dal Consiglio medesimo.

Va soggiunto che nel parere del Ministero dell’Interno reso al riguardo dal Ministero dell’Interno dd. 20 dicembre 2004 si legge – tra l’altro – che “*in assenza di una esplicita previsione regolamentare, l’ammissione della registrazione può essere regolata, caso per caso, dal Presidente*” dell’organo consiliare nell’esercizio dei poteri di direzione dei lavori dell’assemblea medesima, a’ sensi dell’art. 39, comma 1, del T.U. approvato con D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267 “*in stretta correlazione alle esigenze di ordinato svolgimento dell’attività consiliare*” (cfr. doc. 2 di parte resistente; cfr., altresì, nel medesimo senso, il più recente parere dd. 20 novembre 2009, *ibidem*, doc. 5).

Va pure evidenziato che in altri pareri resi dal medesimo Ministero viene ribadito l’assunto di ordine generale secondo il quale non sussiste “*un autonomo e indiscriminato diritto a procedere alla registrazione, superando gli eventuali divieti posti dall’amministrazione*” (così, ad es., anche il parere dd. 14 novembre 2005, cfr. *ibidem*, doc. 3, nonché il parere dd. 29 luglio 2009, cfr. *ibidem*, doc. 4, laddove si afferma pure che la disposizione contenuta nell’art. 38, comma 7, del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2001 secondo cui “*le sedute del Consiglio Comunale sono pubbliche, salvo i casi previsti dal regolamento*” va letta “*nel senso che, in linea generale, deve essere consentito al pubblico di assistere alle sedute consiliari dalla postazione*” ad esso riservata; che “*la pubblicità delle sedute non implica ... la facoltà di registrazione ma la libera presenza di chi abbia interesse ad assistervi, v. sentenza della Corte di Cassazione, Sez. I civile, sez. I, 6 aprile 2001 n. 5128, ove si afferma la legittimità di un regolamento consiliare che*

*vieta di introdurre nella sala del consiglio apparecchi di produzione audiovisiva, se non previa autorizzazione*"; e che anche nella contigua materia della *"divulgazione delle immagini delle sedute attraverso internet, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (parere reso nel settembre 2007) ha ritenuto che il consigliere comunale non ha facoltà di pubblicizzare sul proprio sito internet il materiale documentale ricevuto nell'esercizio del diritto riconosciutogli dall'art. 43, comma 2, del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000"*).

In tutte le ipotesi antecedenti al 30 novembre 2009 il diniego opposto dal Presidente del Consiglio, nonché Sindaco, è stato dunque pienamente legittimo, avuto riguardo alle anzidette *"esigenze di ordinato svolgimento dell'attività consiliare"*: in tal senso, infatti, il membro dell'assemblea consiliare non può – con ogni evidenza, e per un'elementare considerazione sia in ordine alle altrimenti possibili richieste di altri consiliari, sia all'intrinseco decoro dello stesso organo consiliare, la cui funzionalità e credibilità istituzionale non può essere intaccata da iniziative di mera e quanto mai riprovevole *"spettacolarizzazione politica"* – tramutarsi sistematicamente in cineasta e riprendere i colleghi, a proprio piacimento, durante le sedute (cfr. il verbale della seduta consiliare del 24 luglio 2009, doc. 1 di parte ricorrente: *"Il consigliere Cacciavillani comunica al Presidente che sta videoregistrando la seduta ..."*).

5.3. Peraltro, la conclusione circa l'impossibilità di videoregistrazione delle sedute del Consiglio Comunale non può che essere confermata dal Collegio anche con riguardo alla stessa richiesta dd. 30 novembre 2009 congiuntamente avanzata dal Gruppo consiliare *"Strada Comune"* e dall'Associazione *"Stra da fare"*: e ciò, nonostante il supporto del surriportato parere reso alla dott. Cacciavillani da parte degli Avvocati Luigi e Andrea Manzi.

Come si è visto innanzi, in tale parere si afferma – tra l'altro – a fondamento della tesi dei ricorrenti, che *"ove il Regolamento nulla preveda"* in ordine alla videoregistrazione delle sedute *"valgono i principi generali dell'ordinamento"*, essendo

*“principio fondamentale dell’ordinamento che è consentito/lecito tutto ciò che non è vietato, e non solo quello che è specificatamente consentito caso per caso”, dovendo comunque il principio stesso essere “applicato con molta attenzione”, e – peraltro – dovendo il “conflitto d’interessi contrapposti, quello privato (del consigliere comunale) alla tutela dell’immagine e quello pubblico di documentazione come prodromo della partecipazione” essere comunque risolto con la prevalenza del “diritto pubblico all’informazione partecipativa sul diritto privato alla tutela della propria immagine”, posto che “il Consigliere Comunale ha fatto una scelta a monte, quando ha accettato di entrare in lista e, conseguiti i voti, di accettare l’elezione, che lo pone istituzionalmente al servizio del cittadino, come recita l’art. 98 della Costituzione ... . l’eletto ... diventa – nei limiti della sua funzione – personaggio “pubblico”, per cui il normale diritto alla privacy resta attenuato, essendo cedevole rispetto al concorrente diritto del cittadino di essere informato del come l’eletto adempie/ esegue la funzione assegnatagli. ... Va con perentorietà affermato che il diritto pubblico d’informazione, prodromica e strumentale alla partecipazione, prevale largamente sul diritto privato alla tutela della propria immagine, messa in gioco dal fatto stesso di essersi messo in lista ed avere accettato l’elezione. Altro principio di carattere generale, ... è la funzione del Presidente della seduta (Sindaco o Presidente del Consiglio Comunale) di assicurarne il regolare e pacifico svolgimento; lo dispone attualmente l’art. 39 del citato D.L. vo 267 del 2000. ... Questo potere-dovere va evidentemente esercitato entro i limiti richiesti dalla funzione, nel senso che il Presidente dovrà impedire ogni turbamento dello svolgimento della seduta, ma solo nei limiti richiesti per assicurarne la regolarità. A fronte della richiesta di ripresa-registrazione, il Presidente ha l’onere di verificare che la modalità dell’attività documentativa non sia molesta o atta a turbare il regolare svolgimento della seduta (ad esempio con impianti rumorosi o ingombranti o con via vai di operatori). Ma ove sia accertato che essa non è idonea a turbare, sarebbe evidentemente un arbitro e un vero e proprio abuso di potere impedire la ripresa e registrazione, gabellando il relativo divieto come intervento necessario per assicurare il regolare svolgimento della seduta”.*

Nel parere stesso si legge, quindi, che *“per prevenire ed evitare atti di abuso e di prevaricazione, è opportuno che nel preavviso dell'intento di ripresa e registrazione siano indicate le modalità delle operazioni ed in particolare assicurato che esse verranno effettuate da postazione fissa; indicato il tipo di macchinari impiegati, con tassativa esclusione di qualsiasi spostamento di operatori; senz'alcuna rumorosità o molestia di illuminazione o di schermature. Specificando, altresì, che unico scopo della ripresa-registrazione è di assicurare la documentazione della seduta, all'unico fine di informarne i cittadini, con formale impegno degli operatori (di cui dovranno essere indicate le complete generalità) di non servirsi del materiale raccolto per fini di lucro e/o di vantaggio economico sia personale che del gruppo d'appartenenza. In conclusione, con riferimento a ... che né nello Statuto del ... Comune, né nel Regolamento del Consiglio Comunale, esiste alcuna disposizione in ordine alla possibilità di effettuare la ripresa delle sedute consiliari, sulla base dei principi fondamentali dell'ordinamento... e nei limiti esposti ... si deve ritenere che, proprio perché mancano preclusioni (ed ove esistessero se ne potrebbe contestare la giustificazione), la ripresa/registrazione non può essere vietata. Come esposto, potrebbe essere legittimamente vietata solo ove fossero adottati motivi ostativi rappresentati dall'esigenza di tutela di interessi giuridicamente protetti e rilevanti, che non potrebbero che coincidere con l'esigenza legale di procedere in seduta segreta e che ovviamente e comunque dovrebbero essere adeguatamente esposti nella motivazione del diniego. Gli argomenti che precedono potrebbero essere adottati a supporto del preavviso di registrazione che il ... Gruppo non mancherà di presentare in vista della prima seduta a venire del Consiglio Comunale. ...”* (cfr. *ibidem*).

Orbene, il parere stesso, recante la data del 17 novembre 2009, muove da un presupposto di diritto che a tale data risultava espressamente smentito dall'ordinamento positivo quanto a possibilità di effettiva applicazione nella specie del precetto ivi enunciato: ossia che, nel silenzio della disciplina legislativa o regolamentare vigente, *“è consentito/lecito tutto ciò che non è vietato, e non solo quello che è specificatamente consentito caso per caso”*.

Nella materia in questione esiste – infatti - una disciplina puntuale nel *corpus* normativo costituito dal Codice sul trattamento dei dati personali, approvato con D.L.vo 30 giugno 2006 n. 193.

Invero, l'art. 1 di tale Codice, nel testo derivante dalla novella introdotta per effetto dell'art. 4, comma 9, della L. 4 marzo 2009 n. 15 (cc.dd. "*legge Brunetta*"), dispone che "chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano" e che, peraltro, "le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica e la relativa valutazione non sono oggetto di protezione della riservatezza personale".

Il Collegio non sottace che proprio tale ultimo assunto, segnatamente contenuto nella novella predetta, risulta di per sé conferente agli argomenti enunciati nel parere predetto in ordine alla prevalenza dell'interesse pubblico all'informazione partecipativa rispetto al diritto privato del consigliere comunale alla tutela della propria immagine, configurandosi – anzi – quale disposizione normativa di principio che esplicitamente confermerebbe sul punto il contenuto del parere medesimo.

La disposizione stessa – tuttavia – va letta in coerenza con la stessa sistematica dell'ordinamento e, in particolare, con le stesse disposizioni complessivamente contenute nello stesso D.L.vo 196 del 2003.

Va in tal senso premesso che la disposizione in esame, pur rispondendo ad una fondamentale esigenza di trasparenza delle pubbliche funzioni costituzionalmente rilevante per quanto segnatamente attiene all'anzidetto art. 54, secondo comma, Cost., ove presupponesse una puntuale identificazione delle nozioni di "*notizie*" e di "*riservatezza*" con quella propria di "*dato personale*" contemplata sia dall'art. 4, comma 1, lett. b) del D.L.vo 196 del 2003, sia in termini omologhi dall'art. 2, lett. a), della direttiva 95/46/CE non risulterebbe puntualmente coordinata con la sovrastante disciplina comunitaria contenuta nella medesima direttiva 95/46/CE

relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione dei dati: e ciò poiché tale fonte normativa, vincolante per il legislatore italiano, di per sé non prefigura consimili “*deroghe integrali*” al sistema di tutela del trattamento dei dati personali per coloro che svolgono pubbliche funzioni, in quanto promanante dall’esigenza di garantire in via generale il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuto anche dall’art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e dai principi generali del diritto comunitario (cfr. in particolare il decimo “*considerando*” della medesima direttiva 95/46/CE).

Ma, comunque sia, risulta in primo luogo assodato che la disposizione stessa non può che far salve le norme speciali parimenti presenti nell’ordinamento interno che, proprio perché deputate a loro volta alla tutela di interessi fondamentali e costituzionalmente garantiti, sottraggono alla conoscenza dei terzi “*notizie*” che, se considerate per se stanti, risultano comunque “concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica”: ed è questo, se non altro, il caso dell’adunanza in camera di consiglio di questo stesso Collegio chiamato a decidere sulla presente controversia, laddove il voto espresso dai suoi membri è tutelato dal segreto, in conformità ai principi fondamentali di cui agli artt. 101 e 111 Cost., a’ sensi del combinato disposto dell’art. 63, primo comma, del T.U. approvato con R.D. 17 agosto 1907 n. 642, dell’art. 41, terzo comma, del T.U. approvato con R.D. 26 giugno 1924 n. 1054 e dell’art. 276, primo comma, c.p.c., salve ovviamente restando le deroghe contemplate dalla L. 13 aprile 1988 n. 117 in materia di responsabilità civile dei magistrati.

In secondo luogo – e per quanto qui segnatamente interessa – va evidenziato che, proprio in quanto la c.d. novella “Brunetta” attiene testualmente alla tutela, ossia - *rectius* - alla non estensione della tutela della “riservatezza” se concernente “*lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica*”, ciò non può

sostanziare deroghe alla fondamentale disciplina del trattamento dei “*dati personali*”, trattandosi di materia – quest’ultima - coperta dalla garanzia costituzionale di cui all’art. 117, secondo comma , lett. m) Cost. come sostituito dall’art. 3 della L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e – per l’appunto – normata dal D.L.vo 196 del 2003.

Pertanto, la voluta deroga alla “*riservatezza*” nei confronti dello “*svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica*” non potrà che attuarsi se non nei modi contemplati dal vigente “*sistema*” di trattamento dei dati personali nell’ambito delle Pubbliche Amministrazioni e, nel caso di specie, di quella propriamente applicabile alle Amministrazioni Comunali.

Ciò posto, la ripresa televisiva della seduta del Consiglio Comunale indubitabilmente si configura, a’ sensi dell’art. 4, comma 1, lett. a) e b), quale “*trattamento di dati personali*”, ossia quale “*operazione ... concernente la raccolta, la registrazione, l’organizzazione, la conservazione, la consultazione, l’elaborazione, la modificazione, la selezione, l’estrazione, il raffronto, l’utilizzo*” di “*informazioni relative a persone fisiche, persone giuridiche, enti od associazioni, identificati o identificabili*”.

Da quanto emerge dalla “*richiesta*” congiuntamente sottoscritta in data 30 novembre 2009 per il Gruppo consiliare “*Strada Comune*” dalla dott. Caterina Cacciavillani e per l’Associazione “*Stra da fare*” dal suo Presidente Eugenio Rollo, consterebbe che, “*compatibilmente con i punti posti all’ordine del giorno*”, essi chiedono di poter effettuare, “*a propria cura e spese e senza oneri a carico del bilancio comunale: 1) la registrazione audio-video delle sedute del Consiglio Comunale, sotto la propria responsabilità e nel pieno rispetto della legislazione vigente e dei provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali; 2) la consegna al Sig. Sindaco del supporto informatico contenente le registrazioni audio-video delle sedute del Consiglio Comunale per la futura utilizzazione che vorrà farne a beneficio della comunità; 3) la successiva pubblicazione delle registrazioni audio-video delle sedute del Consiglio Comunale sul sito del sottoscritto Gruppo consiliare ([www.stradacomune.it](http://www.stradacomune.it)), stante l’attuale impossibilità di provvedere alla loro pubblicazione sul sito “istituzionale”*”

*dell'Amministrazione Comunale, sempre nel pieno rispetto della legislazione vigente e sotto la piena responsabilità del sottoscritto membro del Gruppo consigliere, dott. Caterina Cacciavillani*” (cfr. doc. 1 di parte ricorrente).

Inoltre, sempre dalla lettura dello stesso documento, consterebbe che *“le operazioni di videoregistrazione verranno effettuate da postazione fissa, senza spostamento alcuno da parte dell'operatore e senza turbamento alcuno dell'attività del Consiglio Comunale (quindi, tra l'altro, senza sistemi di illuminazione artificiale, schermature o rumori); il Gruppo consigliere “Strada Comune” e l'associazione “Stra da fare – Associazione di impegno comune per il futuro di Stra”, si impegnano formalmente a non servirsi del materiale raccolto per fini di lucro e/o vantaggio economico sia personale che del Gruppo consiliare o dell'associazione, essendo servizio unicamente rivolto ad assicurare la pubblicità e la trasparenza dell'attività istituzionale del Consiglio Comunale; in ogni caso, si eviterà l'indebita divulgazione di dati sensibili e, in particolare, non saranno in alcun modo divulgate informazioni sullo stato di salute delle persone, così come indicato dal garante per la protezione dei dati personali”* (cfr. *ibidem*).

Orbene, avuto riguardo alle inderogabili definizioni contenute nell'art. 4 del D.L.vo 196 del 2003, dalla lettura di quanto sopra non è invero dato di capire se, secondo le intenzioni dei richiedenti, il *“titolare”* del trattamento – ossia *“la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza”* (cfr. art. 4 cit., comma 1, lett.f) sia l'Amministrazione Comunale che ha dato consenso all'iniziativa e detiene comunque copia delle videoregistrazioni, ovvero la dott. Cacciavillani, o ancora il Sig. Rollo, oppure in solido questi ultimi due soltanto; se, viceversa, la dott. Cacciavillani o il Sig. Rollo, ovvero entrambi, sono *“responsabili”* quali *“persona fisiche o giuridiche, ovvero qualsiasi altro ente, associazione od*

organismo preposti dal titolare al trattamento di dati personali” (cfr. *ibidem*, lett. g); se, piuttosto,

“*interessati*” al trattamento dei dati eseguito dai richiedenti siano “la persona giuridica” o “l’Ente o ... cui si riferiscono i dati personali”, ossia l’Amministrazione Comunale, ovvero “le persone fisiche”, e cioè i singoli consiglieri comunali (cfr. *ibidem*, lett. i).

Circostanze – queste – per certo non irrilevanti ai fini della praticabilità giuridica dell’iniziativa, posto che per gli “*interessati*” (si ribadisce: i singoli Consiglieri Comunali? L’Amministrazione Comunale?) devono essere rese obbligatoriamente operanti le garanzie di cui all’art. 7 e ss. del D.L.vo 196 del 2003, le quali quindi indefettibilmente presuppongono la certezza in ordine all’individuazione del “*titolare*” e del “*responsabile*” o dei “*responsabili*”, previa idonea informativa a’ sensi dell’art. 13 dello stesso decreto legislativo (parimenti nella specie mancante, con conseguente applicabilità della sanzione amministrativa di cui all’art. 161 del D.L.vo 196, come modificato dall’art. 44, comma 2, del D.L. 30 dicembre 2008 n. 207 convertito con modificazioni in L. 27 febbraio 2009 n. 14).

Da quanto sin qui esposto, risulta pertanto evidente che tutti i testè elencati adempimenti necessari per corrispondere alla richiesta dei ricorrenti non possono per certo conseguire da estemporanei assensi alla videoregistrazione emanati dal Sindaco-Presidente del Consiglio Comunale nel corso delle sedute del Consiglio medesimo, ma necessitano di essere disciplinati da un’apposita fonte regolamentare di competenza consiliare.

Né va sottaciuto che, a’ sensi dell’art. 19, comma 1, del D.L.vo 196 del 2003 “il trattamento da parte di un soggetto pubblico” - ossia, nella specie, l’Amministrazione Comunale - “riguardante dati diversi da quelli sensibili e giudiziari è consentito, fermo restando quanto previsto dall’articolo 18, comma 2” - e, cioè, soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali del soggetto

pubblico medesimo – “anche in mancanza di una norma di legge o di regolamento che lo preveda espressamente”; tuttavia, a’ sensi del susseguente comma 3 dello stesso art. 19, “la comunicazione da parte di un soggetto pubblico a privati o a enti pubblici economici e la diffusione da parte di un soggetto pubblico sono ammesse unicamente quando sono previste da una norma di legge o di regolamento”: e, se è vero che per “diffusione” si intende, a’ sensi dell’art. 4, comma 1, lett. m) del medesimo D.L.vo 196 del 2003 “il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione” – e, cioè, quanto si proporrebbe di fare non solo il Gruppo consiliare *Strada comune*” in forza dell’assenso dato dal Presidente dell’organo consiliare, ma anche la stessa Amministrazione Comunale ove attivasse il servizio di messa a disposizione del materiale ad essa consegnato dalla dott. Cacciavillani – deve inevitabilmente concludersi che la necessità di un regolamento consiliare al riguardo è del tutto ineludibile, stante anche la sanzione penale di cui all’art. 167 del D.L.vo 163 del 2006 (cfr. *ivi*: “Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarne per sé o per altri profitto o di recare ad altri un danno, procede al trattamento di dati personali in violazione di quanto disposto dagli articoli 18, 19 ... è punito ... se il fatto consiste nella comunicazione o diffusione, con la reclusione da sei a ventiquattro mesi”).

Il Collegio comunque reputa che l’adozione del regolamento di cui trattasi, riconducibile anche alla previsione di cui all’art. 10 del D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267 e alla conseguente disciplina applicativa emanata con delibera del Garante per la protezione dei dati personali n. 17 dd. 19 aprile 2007, recante “*Linee guida in materia di trattamento di dati personali per finalità di pubblicazione e diffusione di atti e documenti di Enti Locali*”, risulterebbe per certo funzionale alla concreta applicazione all’interno del Comune di Stra all’anzidetto principio di non applicazione della

riservatezza personale per le notizie concernenti lo svolgimento delle prestazioni di chiunque sia addetto ad una funzione pubblica.

Sempre per completezza espositiva, il Collegio reputa – per contro – immediatamente concedibile da parte del Sindaco – Presidente del Consiglio Comunale, nei confronti di emittenti televisive nazionali e locali e nell’esercizio dei propri poteri di cui all’art. 39, comma 1, del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000, l’autorizzazione a videoriprendere, in via non sistematica, gratuitamente e senza diritti di esclusiva, talune brevi fasi delle sedute del Consiglio Comunale nell’adempimento dei propri compiti di informazione giornalistica, segnatamente disciplinati dal Codice di deontologia giornalistica annesso al medesimo D.L.vo 196 del 2003 e dagli altri provvedimenti emanati al riguardo dal Garante: e ciò proprio in quanto da tale autorizzazione non conseguono obblighi di sorta per l’Amministrazione Comunale quale *“titolare”* o *“responsabile”* del trattamento dei relativi dati, incombando per contro ogni responsabilità al riguardo soltanto alle emittenti televisive anzidette.

6. Le spese e gli onorari del giudizio possono essere integralmente compensati tra le parti, in considerazione della novità e della particolarità della tematica sottoposta al Collegio, confermando peraltro a carico dei ricorrenti il pagamento del contributo unificato di cui all’art. 9 e ss. del D.L.vo 30 maggio 2002 n. 113 e successive modifiche e integrazioni.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione I<sup>^</sup>, statuendo in via definitiva sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari del giudizio, confermando peraltro a carico dei ricorrenti il pagamento del contributo unificato di cui all’art. 9 e ss. del D.L.vo 30 maggio 2002 n. 113 e successive modifiche e integrazioni.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2010 con  
l'intervento dei Signori:

Fulvio Rocco, Presidente FF, Estensore

Riccardo Savoia, Consigliere

Alessandra Farina, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO