

REDAZIONALI

ACCESSO AI DOCUMENTI DEL CONSIGLIERE COMUNALE/PROVINCIALE

dell'Avv. Antonio Cordasco

Si può ipotizzare un danno nei confronti dell'erario nel caso di accesso ai documenti di consiglieri comunali/provinciali in ragione dei mezzi disponibili dell'amministrazione di appartenenza (personale amministrazione tecnica) e del numero delle copie richieste?

It can be assumed damage against the exchequer in the case of access to documents of local councilors/provincial administration because of the available means of belonging (technical administration staff) and the number of copies required?

Sommario: 1. Premessa. – 2. Diritto di accesso del consigliere comunale e provinciale. – 3. Accesso ai documenti dei consiglieri comunali/provinciali. Si può ipotizzare un danno erariale?

1. Premessa.

L'art. 10 del TUEL (d. lgs. 18.8.2000, n. 267), ha stabilito che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici ad eccezione di quelli *riservati* per legge ovvero in ragione di una motivata dichiarazione del Sindaco che ne vieti l'esibizione perché potrebbe pregiudicare il diritto alla riservatezza.

Viene pertanto così affermato il riconoscimento generale al diritto di accesso ai documenti amministrativi di un ente locale.

Peraltro, quanto sopra trova conferma nell'apparato normativo di riferimento; e precisamente artt. 22 e segg. della l. 7.8.1990, n. 241 e s.m.i. che conferisce ai soggetti privati (compreso i portatori di interessi pubblici o diffusi), il diritto di prendere visione e/o di estrarre copia dei documenti già nella disponibilità della Amministrazione.

2. Diritto di accesso del consigliere comunale e provinciale.

Orbene il diritto di accesso riconosciuto al consigliere comunale e provinciale, si configura come *diritto speciale* differenziandosi sostanzialmente da quello dei soggetti privati, atteso che quello riservato al consigliere co-

munale e provinciale, impinge sul proprio mandato, per la verifica ed il controllo del comportamento degli organi decisionali dell'Ente (CdS, IV, 21.8.2006, n. 4855).

Il diritto di accesso dei Consiglieri Comunali trova quale norma di riferimento l'art. 43 co. 2 del TUEL il quale stabilisce che 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.

Va ricordato peraltro che la norma sopra citata si *conforma* a quanto prescritto in materia da precedente normativa.

Si pensi ad esempio all'art. 24 l. 816/1985 secondo cui i consiglieri comunali, i consiglieri provinciali e i componenti delle assemblee delle unità sanitarie locali e delle comunità montane, per l'effettivo esercizio delle loro funzioni hanno diritto di prendere visione dei provvedimenti adottati dall'ente e degli atti preparatori in essi richiamati nonché di avere tutte le informazioni necessarie all'esercizio del mandato. Inoltre l'art. 31 co. 5 l.

142/90 dispone che 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.

Dal contenuto normativo richiamato, risulta chiaramente quindi, che l'accesso in questione, può riguardare non solo *documenti* formati dalla pubblica amministrazione di appartenenza ma, in genere, qualsiasi *notizia* ovvero "*informazione*" che risulta utile ai fini dell'esercizio delle funzioni consiliari (cfr. Cass. Civ., III, 3.8.1995 n. 8480).

La istanza del Consigliere, (in diverso avviso rispetto quella inoltrata dal privato), non deve essere precisamente motivata, d'altronde la giurisprudenza amministrativa ha avuto già occasione di affermare in proposito, (Cfr. CdS, V, 9.12.2004, n. 7900; 2.9.2005 n. 4471), che proprio la specificità e particolarità del diritto di accesso del consigliere comunale agli atti del Comune, consente al consigliere comunale medesimo di non essere gravato da onere di motivare le proprie richieste d'informazione.

Con la conseguenza che anche gli uffici comunali non hanno titolo a richiederle e conoscerle, anche se l'esercizio del relativo diritto era volto a conoscere atti e documenti concernenti procedimenti amministrativi ormai conclusi da tempo.

Inoltre non è possibile obiettare alla richiesta di accesso, facendo riferimento alle dimensioni anche di tipo organizzativo dell'amministrazione.

Gli Enti locali, infatti, al pari di tutte le pubbliche Amministrazioni sono tenuti a dotarsi di tutti i mezzi (personale, strumentazioni tecniche e materiali vari) necessari all'assolvimento dei loro compiti.

Una siffatta obiezione potrebbe restringere infatti la possibilità di intervento da parte del Consigliere che finirebbe con l'incidere sull'espletamento del mandato dal medesimo ricevuto.

A ciò si aggiunga che il diritto del consigliere ad ottenere dall'ente tutte le informazioni utili all'espletamento del mandato non incontra neppure alcuna limitazione derivante

dalla loro eventuale natura riservata, atteso che il diritto alla riservatezza viene comunque salvaguardato, in quanto il Consigliere è vincolato al segreto d'ufficio (CdS., V, 4.5.2004, n. 2716).

In definitiva, secondo la normativa in materia e la giurisprudenza amministrativa, l'unico limite all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali, riguarda il caso in cui l'accesso stesso comporti un aggravio per gli uffici comunali, ovvero la richiesta così come formulata, si appalesi evidentemente generica. Si precisa in proposito però che, la sussistenza degli individuati criteri di limitazione all'esercizio del diritto di accesso da parte del Consigliere, deve essere attentamente e approfonditamente valutata dai competenti uffici dell'amministrazione, in diverso avviso infatti, ciò potrebbe costituire limite al diritto stesso.

Peraltro l'eventuale e consistente numero delle copie richieste con accesso avanzato dai consiglieri comunali, non può costituire un impedimento all'esercizio del diritto di accesso.

Al riguardo sarebbe quantomeno infatti opportuno che l'Ente, già in fase di programmazione, predisponesse un apposito capitolo di bilancio stanziando adeguatamente i costi conseguenti al rilascio di copie, (esenti da diritti e spese), a favore dei consiglieri comunali/provinciali.

L'obbligo di rimborso del costo di riproduzione delle copie degli atti, in capo al Consigliere, potrebbe invero incidere sull'interesse della collettività, laddove sarebbe così limitata la possibilità per il Consigliere stesso, di esaminare le singole questioni, e quindi di esercitare correttamente le funzioni di controllo politico-amministrativo.

Al riguardo giova ricordare che la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, con parere reso in data 28.6.2006, ha affermato il principio che non possono essere addebitati in capo ai Consiglieri i costi per la riproduzione degli atti, in ragione della valenza politica del diritto di accesso riservato al consigliere comunale/provinciale.

L'Ente potrebbe ovviare a tale inconveniente con una norma regolamentare, che preveda modalità di accesso alternative (quale la riproduzione su c.d.-rom in formato pdf),

se l'oggetto degli atti risultasse sproporzionato rispetto ai mezzi disponibili. Con la conseguenza che anche in tale circostanza, non è consentito all'ente di rifiutare la richiesta di accesso, eccettuando una situazione di oggettiva impossibilità ad adempiere perchè l'ufficio non sarebbe dotato di attrezzature confacenti alla tipologia degli atti da copiare (CdS, I, 3.3.10.4.2009, n. 2243).

3. Accesso ai documenti dei consiglieri comunali/provinciali. Si può ipotizzare un danno erariale?

Si precisa che la configurabilità di ipotesi di danno patrimoniale e quindi erariale per l'Ente locale, è stato già esaminato nel parere reso in materia dalla Corte dei conti (cfr., Sez. reg. contr. Liguria, 12.3.2004, n. 1).

In particolare la Corte dei Conti in tale circostanza, ha precisato che il Comune che, a richiesta di un consigliere, fotocopie gratuitamente gli atti dallo stesso richiesti, non è passibile di responsabilità amministrativa per danno erariale in quanto la richiesta di atti, anche in copia, è contingente allo status e quindi all'espletamento del mandato politico-amministrativo di Consigliere.

Il Comune comunque, si ribadisce in tale parere, dovrebbe regolamentare le modalità di esercizio del diritto in modo che il rilascio di copie avvenga con il minor aggravio possibile, sia organizzativo che economico, per gli uffici del Comune.

L'ipotesi di danno erariale, precisa sempre la Corte dei Conti, potrebbe configurarsi invece se si riuscisse a provare che il diritto del consigliere *sia stato esercitato e per l'effetto consentito* in dispregio con le finalità della legge in materia allorché i documenti appresi con l'intervenuto accesso, non risultino utili all'esercizio del mandato e, dunque, non conformi alla funzione di controllo che compete al Consigliere medesimo.

E' stato osservato altresì nel mentovato parere, come *«richieste indiscriminate di copia di deliberazioni possono risultare esorbitanti rispetto alle esigenze cognitive che il doveroso esercizio della funzione di controllo sull'amministrazione impone alla vigile at-*

tenzione di ogni consigliere comunale; si pensi a quegli atti di cui sarebbe superflua, ai fini dell'espletamento del mandato rappresentativo, l'acquisizione documentale, potendo rivelarsi più che sufficiente averne sommaria visione; si pensi, ancora, agli atti deliberativi particolarmente complessi dei quali fanno parte integrante corposi allegati amministrativi e tecnici, la cui riproduzione implicherebbe costi notevoli di copiatura per l'Amministrazione (ad esempio: atti approvati di piani regolatori generali)».

La Corte dei Conti ha precisato al riguardo che risulterebbe utile, per un minor aggravio per gli Enti locali adottare una normazione di carattere regolamentare *«che valga a realizzare un razionale e giusto temperamento fra le esigenze di garanzia e di controllo cui è informato il diritto di accesso spettante ratione officii a ciascun consigliere comunale e l'esigenza non meno rilevante per la finanza dell'Ente locale di un tendenziale contenimento dei costi, nel rispetto del principio di economicità dell'attività amministrativa».* (Cfr. C. conti, Puglia, 15.2.2008 del. N. 2/PAR-2008).

Nel regolamento infatti, l'Ente locale potrebbe predisporre modalità che limitino l'esercizio del Consigliere, nel caso in cui ad esempio le richieste possano ritenersi esorbitanti e quindi essere particolarmente onerose per l'Ente.

In ogni caso si potrebbe ovviare anche a tale ipotesi di pregiudizio erariale, consentendo *il diritto del consigliere di prendere visione di tutti gli atti utili all'espletamento del mandato ... disciplinando le modalità di esercizio del diritto in modo che il rilascio di copia delle deliberazioni comunali e delle determinazioni dei responsabili di servizio avvenga con il minor aggravio possibile, sia organizzativo che economico, per gli uffici comunali»*, temperando così le diverse esigenze rappresentate, da un lato dall'esercizio del diritto di accesso del Consigliere in conformità alla funzione che il medesimo svolge, e dall'altro volto a contenere le spese che gli uffici comunali sarebbero costretti a sopportare.