Cons.
Via
82030 Melizzano (BN)

OGGETTO: Richiesta di parere concernente il diritto di accesso dei consiglieri comunali.

Con nota pervenuta il 9 settembre 2010 l'Arch., capogruppo di minoranza del consiglio comunale di Melizzano, ha comunicato che:

a) con deliberazione n. 26/2009 del 21.7.2009 sono stati approvati gli artt. 2 e 5 del regolamento consiliare per l'accesso agli atti dei consiglieri comunali. Tali modifiche avrebbero leso le prerogative in materia d'accesso stabilite per i consiglieri comunali e pertanto ne sollecitava l'annullamento;

b) l'ente comunale ha, in più occasioni, illegittimamente negato, in tutto o in parte, in modo espresso o tacito, l'accesso a copie di documenti vari (determine, delibere, elaborati progettuali) richiesti per lo svolgimento del proprio mandato consiliare.

Quanto al punto sub a), si rileva preliminarmente che il regolamento Comunale non risulta a suo tempo trasmesso a questa Commissione, in contrasto con quanto stabilito dal d.P.R. 12 aprile 2006 n. 184, art. 1, co. 2. Si segnala pertanto l'esigenza che a ciò venga provveduto.

In particolare, il regolamento comunale:

1) all'art. 2 ultimo comma ha disposto che l'accesso non può riguardare "*...atti e delibere adottati precedentemente all'elezione del consigliere comunale...*", salvo per quelli presupposti o comunque collegati ad atti da adottarsi nell'espletamento del mandato;

2) all'art. 5 co. 1 sono stati aggiunti gli orari "*...nei giorni di martedì, mercoledì, giovedì, venerdì dalle ore 8 alle ore 14*" in cui i consiglieri comunali possono accedere agli uffici del comune;

3) all'art. 5 co. 5 è previsto che l'accesso si esercita unicamente mediante rilascio di copie "*unicamente... in forma cartacea...*";

4) all'art. 5 co. 6 è fissato il termine di rilascio delle copie in "*...trenta giorni lavorativi...*" per richieste di oltre cinque atti ovvero di documenti con fogli superiori a trenta.

In merito alle segnalazioni dell'istante, si rappresenta che:

sub 1) non v'è alcuna valida ragione per comprimere il diritto di accesso dei consiglieri comunali quando la richiesta riguardi atti relativi ad anni precedenti l'elezione alla carica poiché, secondo la giurisprudenza consolidata e le precedenti pronunce di questa Commissione (cfr in senso conforme plenum 22.9.2009), le richieste di accesso agli atti del Comune formulate dai consiglieri comunali, qualora rientrino nelle facoltà di esercizio del loro *munus*, non possono essere irragionevolmente limitate, attesa l'ampiezza del diritto di accesso riconosciuto al consigliere dall'art. 43 del d.lgs. 18 agosto 2000;

sub 2) la limitazione dell'orario d'accesso agli uffici (aperti ai consiglieri 6 ore al giorno per quattro giorni a settimana, ad esclusione della giornata di lunedì e del mercoledì pomeriggio) non è di per sé sola lesiva delle prerogative del consigliere comunale, dal momento che l'esercizio della funzione di consigliere comunale comporta il diritto ad ottenere i documenti amministrativi e le notizie richieste, senza

subire compressioni per pretese esigenze di natura burocratica dell'ente, ma non a disporre senza limiti del tempo del personale degli uffici. Quindi, la disposizione non sembra contenere irregolarità atteso che è ispirata dall'esigenza di evitare ritardi e disservizi nell'ordinaria attività amministrativa;

sub 3) la contrazione delle modalità di accesso alla esclusiva forma cartacea non appare conforme ai generali principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa poiché l'ente ha il dovere di corrispondere alla richiesta di accesso su supporto informatico (ovvero mediante password di servizio), tenendo conto sia dell'esigenza di non appesantire ingiustificatamente l'onere finanziario che l'accoglimento della richiesta comporta sia al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio della ordinaria attività amministrativa dell'ente locale;

sub 4) la previsione di un termine per evadere la richiesta di accesso (ordinario di 7 gg. e speciale di 30 gg. nei casi di numerosi documenti) potrebbe in astratto determinare la concreta soppressione delle prerogative del consigliere nei casi di procedimenti urgenti o che richiedano l'espletamento delle funzioni politiche entro un termine inferiore a quello previsto. Onde scongiurare tale pericolo, è necessario che l'ente garantisca l'accesso al consigliere comunale nell'immediatezza, e comunque nei tempi più celeri e ragionevoli possibili. Nel caso in cui l'accesso non possa essere garantito subito (per eccessiva gravosità della richiesta), rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie, ferma restando la facoltà del consigliere comunale di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti, anche con mezzi informatici. In tale ottica, del resto, si pone anche il regolamento in esame che l'art. 5 co. 2 del regolamento assicura sempre l'accesso, durante l'ordinario orario di ufficio, alle proposte di deliberazioni all'o.d.g. del Consiglio e alla documentazione correlata.

Si fa, infine, presente che l'autorità competente ad annullare eventuali determinazioni amministrative illegittime è il giudice amministrativo e non anche questa Commissione, salve le iniziative di modifica regolamentare (già attivate ma purtroppo tramontate) rimesse alla autonoma valutazione del Consiglio Comunale.

Quanto al punto sub b), si rammenta che alle istanze di accesso formulate dai consiglieri comunali in funzione del mandato non possono essere opposti dinieghi di sorta – con le poche eccezioni contingenti da motivare puntualmente e salvo il caso, da comprovare adeguatamente, che essi agiscano per un interesse personale – determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo all'esercizio delle loro funzioni che comprendono la verifica della correttezza dell'operato degli organi comunali (cfr. C.d.S., Sez. IV, 21 agosto 2006, n. 4855). Con riguardo al caso di specie, essendo esplicitato che i documenti sono utili allo svolgimento del mandato politico e non emergendo, *prima facie*, che la richiesta sia indeterminata o irragionevole, appare ingiustificato il diniego opposto in forma espressa o tacita alle istanze di accesso rivolte dal consigliere.

Cons.
Via
82030 Melizzano (BN)

OGGETTO: Richiesta di parere concernente l'accesso all'elenco delle determinate di vari settori del Comune da parte di Consiglieri comunali.

Con nota pervenuta il 9 settembre 2010, l'Arch., capogruppo di minoranza del consiglio comunale di Melizzano, ha rappresentato che l'ente comunale:

a) aveva negato l'accesso all'elenco delle determinate di vari settori del Comune dall'anno 2005 sino ad oggi, in quanto riguardanti atti adottati precedentemente alla elezione del consigliere;

b) aveva svolto considerazioni generali sia sull'inammissibilità di richieste dei consiglieri che si traducano in eccessivo e minuzioso controllo degli atti sia sulla necessità che il consigliere comunale debba essere portatore di un interesse diretto, concreto ed attuale.

Pertanto, l'istante ha chiesto a questa Commissione un parere sulla condotta tenuta dal Comune, ritenendo illegittimo il comportamento descritto ai precedenti punti sub a) e b) poiché lesivo delle prerogative in materia d'accesso stabilite per i consiglieri comunali.

Quanto al primo punto, si ricorda che non v'è alcuna valida ragione per comprimere il diritto di accesso dei consiglieri comunali quando la richiesta riguardi atti relativi ad anni precedenti l'elezione alla carica poiché, secondo la giurisprudenza consolidata e le precedenti pronunce di questa Commissione (cfr in senso conforme plenum 22.9.2009), le richieste di accesso agli atti del Comune formulate dai consiglieri comunali, qualora rientrino nelle facoltà di esercizio del loro *munus*, non possono essere irragionevolmente limitate, attesa l'ampiezza del diritto di accesso riconosciuto al consigliere dall'art. 43 del d.lgs. 18 agosto 2000.

Quanto al secondo punto, la Commissione, nel ribadire i principi generali espressi in materia di accesso dei consiglieri comunali, ritiene che:

1) ancorché anche le richieste di accesso ai documenti avanzate dai Consiglieri comunali ai sensi dell'art. 43, co. 2, d.lgs. n. 267/2000 debbano rispettare il limite di carattere generale – valido per qualsiasi richiesta di accesso agli atti – della non genericità della richiesta medesima (cfr. C.d.S., Sez. V, n. 4471 del 2.9.2005 e n. 6293 del 13.11.2002), nella fattispecie l'istanza non appare inammissibile per genericità atteso che il registro generale di protocollo costituisce di per sé documento autonomo – come tale suscettibile di accesso – dalla lettura del quale il consigliere comunale potrà acquisire tutte le informazioni che, ai sensi dell'art. 43, comma 2, T.U. n. 267/2000 ha diritto di conoscere per poi, eventualmente, richiedere l'accesso a specifici documenti. In ogni caso, costituisce principio giurisprudenziale consolidato (cfr., fra le molte, C.d.S., Sez. V, 22.05.2007 n. 929) quello secondo cui il diritto di accesso agli atti di un consigliere comunale non può subire compressioni per pretese esigenze di natura burocratica dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale, con l'unico limite di poter esaudire la richiesta (qualora essa sia di una certa gravosità) secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività di tipo corrente e ciò in ragione del fatto che il consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento pregiudicando la corretta

funzionalità amministrativa dell'ente civico con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza;

2) il "diritto di accesso" ed il "diritto di informazione" dei consiglieri comunali nei confronti della P.A. trovano la loro disciplina specifica nell'art. 43 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U. degli Enti locali) che riconosce ai consiglieri comunali e provinciali, in ragione del particolare *munus* espletato, un diritto dai confini più ampi sia del diritto di accesso ai documenti amministrativi attribuito al cittadino nei confronti del Comune di residenza (art. 10, T.U. Enti locali) sia, più in generale, nei confronti della P.A. quale disciplinato dalla legge n. 241/90.

A tal fine il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi. Conseguentemente, gli Uffici comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazioni avanzate da un Consigliere comunale e le modalità di esercizio del *munus* da questi espletato.

In tale ottica, non appare compatibile con l'art. 43 TUEL la disciplina di cui all'art. 22 della legge n. 241/90 nel quale si fa riferimento alla titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale quale requisito soggettivo per avere diritto all'accesso e ai poteri dell'amministrazione di accertare la presenza di tale condizione. Infatti, "ogni limitazione all'esercizio previsto dall'art. 43 interferisce inevitabilmente con la potestà istituzionale del consigliere comunale di sindacare la gestione dell'ente onde assicurarne – in uno con la trasparenza e la piena democraticità – anche il buon andamento".

Cons.
Via
82030 Melizzano (BN)

OGGETTO: Richiesta di parere concernente l'accesso al registro di protocollo da parte di un consigliere comunale.

Con nota pervenuta il 9 settembre 2010 l'Arch., capogruppo di minoranza del consiglio comunale di Melizzano, ha rappresentato che l'ente aveva negato l'accesso al protocollo entrata/uscita dal 18.12.2009 all'11.1.2010. Chiede pertanto un parere a questa Commissione sulla legittimità del diniego in quanto lesivo delle prerogative in materia d'accesso stabilite per i consiglieri comunali.

La Commissione osserva, anzitutto, che il Comune non pare abbia negato il diritto del consigliere all'accesso al protocollo ma anzi ha comunicato la possibilità di accedere negli orari previsti dal regolamento prendendo visione e richiedendo copia degli atti.

Semmai, a fronte delle considerazioni aggiuntive formulate in linea generale dall'ente comunale sia sull'inammissibilità di richieste che si traducano in eccessivo e minuzioso controllo degli atti, determinando la paralisi dell'attività amministrativa, sia sulla necessità che il consigliere comunale debba essere portatore di un interesse diretto, concreto ed attuale, questa Commissione ritiene di rammentare i consolidati principi che regolano il diritto di accesso dei consiglieri.

Il "diritto di accesso" ed il "diritto di informazione" dei consiglieri comunali nei confronti della P.A. trovano la loro disciplina specifica nell'art. 43 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U. degli Enti locali) che riconosce ai consiglieri comunali e provinciali il "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".

Dal contenuto della citata norma si evince il riconoscimento in capo al consigliere comunale di un diritto dai confini più ampi sia del diritto di accesso ai documenti amministrativi attribuito al cittadino nei confronti del Comune di residenza (art. 10, T.U. Enti locali) sia, più in generale, nei confronti della P.A. quale disciplinato dalla legge n. 241/90.

Tale maggiore ampiezza di legittimazione è riconosciuta in ragione del particolare *munus* espletato dal consigliere comunale, affinché questi possa valutare con piena cognizione di causa la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, onde poter esprimere un giudizio consapevole sulle questioni di competenza della P.A., opportunamente considerando il ruolo di garanzia democratica e la funzione pubblicistica da questi esercitata (a maggior ragione, per ovvie considerazioni, qualora il consigliere comunale appartenga alla minoranza, istituzionalmente deputata allo svolgimento di compiti di controllo e verifica dell'operato della maggioranza).

A tal fine il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi. Conseguentemente, gli Uffici comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazioni avanzate da un Consigliere comunale e le modalità di esercizio del *munus* da questi espletato.

In tale ottica, non appare compatibile con l'art. 43 TUEL la disciplina di cui all'art. 22 della legge n. 241/90 nel quale si fa riferimento alla titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale quale requisito soggettivo per avere diritto all'accesso e ai poteri dell'amministrazione di accertare la presenza di tale condizione.

Infatti, "ogni limitazione all'esercizio previsto dall'art. 43 interferisce inevitabilmente con la potestà istituzionale del consigliere comunali di sindacare la gestione dell'ente onde assicurarne – in uno con la trasparenza e la piena democraticità – anche il buon andamento".

Anche per quanto riguarda le modalità di accesso alle informazioni e alla documentazione richieste dal consigliere comunale, costituisce principio giurisprudenziale consolidato (cfr., fra le molte, C.d.S., Sez. V, 22.05.2007 n. 929) quello secondo cui il diritto di accesso agli atti di un consigliere comunale non può subire compressioni per pretese esigenze di natura burocratica dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale, con l'unico limite di poter esaudire la richiesta (qualora essa sia di una certa gravosità) secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività di tipo corrente e ciò in ragione del fatto che il consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconoscitogli dall'ordinamento pregiudicando la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico con richieste non contenute entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza.

La non specificità della richiesta (che, peraltro, riguarda il registro di protocollo inerente ad un periodo di tempo delimitato) e la gravosità della stessa (riguardando del resto gli atti in entrata e in uscita inerenti un brevissimo lasso di tempo dal 18.12.09 all'11.1.2010) non costituiscono validi motivi per limitare il diritto di accesso in esame.

Sig.ra
Via
41043 Formigine (MO)

OGGETTO: Accesso a graduatoria interna per progressione orizzontale.

Con e-mail del 22 agosto 2010, la Sig.ra, dipendente comunale, premesso di avere partecipato ad una selezione interna per progressione orizzontale e di avere poi chiesto copia della relativa graduatoria, ottenendone un rifiuto, chiede se a parere di questa Commissione:

- 1) possa inoltrare domanda di riesame al Comune;
- 2) tutti gli altri partecipanti collocati in graduatoria debbano ritenersi controinteressati, dal momento che la graduatoria espone i loro dati personali, e debbano quindi essere preventivamente invitati a comunicare la loro eventuale opposizione.

Al riguardo la Commissione ritiene:

1) che l'interessato all'accesso, in caso di rifiuto da parte dell'Amministrazione, possa presentare domanda di riesame. Va però tenuto presente, in primo luogo, che l'Amministrazione, qualora tale domanda non sia fondata su circostanze o interessi già rappresentati nell'originaria domanda d'accesso, non è tenuta a provvedere e, in secondo luogo, che la domanda di riesame non sospende né interrompe il termine stabilito dall'art. 25, comma 4, della legge n. 241/90 per proporre ricorso al difensore civico, sicché l'interessato potrebbe consumare inutilmente il termine per proporre tale ricorso;

2) che, trattandosi di accesso endoprocedimentale, ai sensi dell'art. 10, della legge n. 241/90 l'interessato abbia diritto di ottenere copia della chiesta graduatoria senza alcun necessità di una preventiva notifica agli altri graduati, dal momento che questi ultimi, partecipando ad una selezione pubblica, hanno implicitamente accettato che i loro dati personali esposti nella graduatoria stessa potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati.

Comune di Caserta
Area Comando Polizia Municipale
Viale V. Lamberti
81100 Caserta

OGGETTO: Accesso agli atti della procedura di progressione economica orizzontale.

Con nota del 30 luglio 2010 n. 0022686, il Comando della Polizia Municipale di Caserta ha comunicato che un proprio dipendente, che aveva partecipato ad una procedura per l'attribuzione della progressione economica orizzontale per il 2009, risultando non utilmente collocato in graduatoria, ha chiesto l'accesso agli atti della procedura stessa, ed in particolare alle schede di valutazione di tutti i concorrenti collocati in posizione utile. Tale domanda è stata respinta, perché ritenuta preordinata ad un controllo generalizzato dell'operato dell'Amministrazione. Sulla questione viene chiesto il parere di questa Commissione, facendo presente che la questione è stata sottoposta al Difensore Civico (senza peraltro precisare se ciò sia avvenuto mediante formale ricorso, ai sensi dell'art. 25 della legge n. 241/90, ovvero mediante semplice richiesta di parere).

Al riguardo la Commissione osserva, in via preliminare, che se la questione ha formato oggetto di apposito ricorso al Difensore Civico questa Commissione non ha alcuna competenza per intervenire, poiché le controversie in materia di accesso ad atti comunali sono di esclusiva competenza del Difensore Civico.

Se invece al Difensore Civico è stato richiesto un semplice parere ciò non preclude a questa Commissione di esprimere il proprio avviso, nei seguenti termini. In casi analoghi è stato costantemente ritenuto che, trattandosi di accesso procedimentale, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 241/90, l'interessato abbia diritto di ottenere copia dei documenti della procedura, ed in particolare delle schede valutative dei concorrenti utilmente graduati, dal momento che questi ultimi, partecipando ad una selezione pubblica, hanno implicitamente accettato che i loro dati personali esposti nella graduatoria stessa potessero essere resi conoscibili da tutti gli altri concorrenti a ciò interessati (quali sono senza dubbio i concorrenti non utilmente graduati). Né in ciò può ravvisarsi un controllo generalizzato dell'attività della pubblica Amministrazione, dal momento che in tali casi l'accesso concerne i documenti amministrativi di un singolo specifico procedimento e non la generale attività dell'Amministrazione.

Città di Castiglione delle Stiviere
Segreteria Generale
Via C. Battisti, 4
Palazzo Gonzaga
46043 Castiglione delle Stiviere

OGGETTO: Accesso dei consiglieri comunali agli atti di Società controllate.

Con nota n. 16922 del 19 agosto 2010 il Sindaco di Castiglione dello Stiviere ha fatto presente che il Comune è unico socio di una S.r.l., che a sua volta è socia di maggioranza di una seconda S.r.l. che opera in campo ambientale e non ha rapporti diretti con il Comune. Ciò premesso il Sindaco ha chiesto di conoscere se, a parere di questa Commissione, i consiglieri comunali di Castiglione dello Stiviere abbiano diritto di ottenere da tale seconda Società le notizie e le informazioni previste dall'art. 43, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000.

Al riguardo si osserva che il citato articolo prevede che i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dai rispettivi uffici *“nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti”* tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del loro mandato. Ora nel concetto di *“enti dipendenti”* dal Comune rientra sicuramente non solo la Società di cui il Comune è unico socio ma anche la Società alla quale il Comune abbia esternalizzato proprie funzioni e della quale abbia di diritto – come nel caso in esame – o di fatto l'effettivo controllo. Deve quindi ritenersi che i consiglieri comunali di Castiglione delle Stiviere abbiano a loro volta diritto di accedere agli atti ed alle informazioni della Società in questione, irrilevante restando la circostanza che formalmente i rapporti tra il Comune e quest'ultima non siano diretti ma mediati dall'interposizione di un'altra Società.