

implicano anche un'attività elaborativa da parte dell'Amministrazione debitrice delle comunicazioni richieste), assicurando così, al richiedente, una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22 L. n. 241/1990, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'Amministrazione”.

Ed ancora, secondo il T.A.R. Veneto, Sez. III - 7 febbraio 2007, n. 294 “si definisce “informazione ambientale”, di cui al D.Lg. 195/05, qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi; 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3); 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3). L'informazione può essere richiesta da qualsiasi persona fisica o ente “senza che questi debba dichiarare il proprio interesse”, ad ogni Autorità pubblica che ne abbia il possesso “in quanto dalla stessa prodotta o ricevuta o materialmente detenuta”.

La documentazione richiesta non può, dunque, ritenersi inaccessibile, neanche a fronte dell'opposizione dell'ente controinteressato, poiché nel caso in esame il diritto di difesa, nel caso di specie, di interessi collettivi e diffusi, in materia ambientale – nel bilanciamento degli interessi contrapposti – è prevalente, quale diritto costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.).

La più recente giurisprudenza, infatti, si è espressa sul tema, affermando la prevalenza del diritto di accesso rispetto al diritto di riservatezza, quando esso è rivolto a garantire un diritto costituzionale quale il diritto alla tutela giurisdizionale, così come sancito dall'art. 24 Cost. (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 22 marzo 2005, n. 1267, Consiglio di Stato, sez. V., 22 giugno 1998, n. 923). Ed il novellato art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 ha recepito tale orientamento giurisprudenziale, affermando che “deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”.

Roma, 19 Aprile 2007

All'Avv. ....  
Via .....

Oggetto: quesito sui costi delle copie richieste da consiglieri comunali.

L'Avv. .... chiede di conoscere il parere della scrivente Commissione in merito alla richiesta rivolta ad un consigliere comunale di sostenere i costi per il rilascio di copie di documenti richiesti dal consigliere medesimo.

Al riguardo la Commissione rileva che il diritto di accesso dei consiglieri comunali previsto e disciplinato dall'articolo 43 del TUEL nulla prevede in ordine a chi debba sostenere i costi di riproduzione delle copie richieste dal consigliere nell'esercizio della sua funzione. Questa Commissione nel parere reso in data 28 giugno 2006, facendo leva sul canone interpretativo secondo cui ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit, ha ritenuto che i costi debbano essere sopportati dall'amministrazione anche in considerazione del fatto che l'accesso del consigliere comunale è strettamente collegato all'esercizio del suo munus.

Nello stesso senso, d'altronde, si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa. Tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 08/09/1994, n.976, secondo cui: "La richiesta di accesso ai documenti di un comune avanzata da un consigliere comunale, ai sensi dell'art. 31 comma 5, l. 8 giugno 1990 n. 142, deve essere evasa senza costi di riproduzione, di diritti di visura e ricerca a carico dell'istante, tenuto conto che l'esercizio del diritto di accesso, in tale evenienza, attiene alla funzione pubblica di cui è portatore il consigliere comunale e che in nessun caso quest'ultimo può far uso delle notizie e documenti acquisiti per fini diversi da quelli propri della funzione pubblica esercitata". Orientamento seguito anche dalla scrivente Commissione e che si condivide integralmente.

Roma, 19 Aprile 2007

Al Ministero .....  
.....  
ROMA

**OGGETTO:** Richiesta di parere circa il rimborso delle spese di riproduzione per rilascio copie di documenti amministrativi.

Con nota in data 6 giugno 2005 il Ministero ..... ha richiesto un parere di questa Commissione in merito agli importi dovuti per il rilascio di copie di documenti amministrativi, ai sensi della legge n.241/1990.

La Commissione ha avuto modo di chiarire, in precedenti circostanze, che il rimborso delle spese di fotoreproduzione, dovuto dal richiedente l'atto amministrativo, è necessario per il recupero dei costi sostenuti dall'Amministrazione per il rilascio delle copie semplici dei documenti del cui accesso si tratta (cfr.parere del 16 novembre 2004).

La valutazione dell'ammontare del rimborso, però, proprio per tale motivo, non può essere predeterminata a livello generale, ma deve costituire oggetto di responsabile valutazione da parte di ogni singola Amministrazione, che sola può conoscere i costi sostenuti per l'utilizzo di macchinari e materiali necessari alla riproduzione dell'atto.

Detto importo non potrà essere superiore ai normali prezzi di mercato praticati nel settore.

Infine, quanto alla circolare del Ministero della Giustizia, citata da codesto Ministero nella propria richiesta di parere (circolare 8 marzo 2006 concernente "Misure organizzative sul diritto di accesso"), si segnala che questa Commissione si è espressa nel plenum del 12 febbraio 2007, evidenziando come su tale documento non vi fosse nulla da osservare, poiché il medesimo è risultato conforme alle disposizioni di legge vigenti in materia.

Roma, 19 Aprile 2007

Comune di .....

**OGGETTO:** Richiesta di parere concernente l'esercizio del diritto di accesso agli atti pubblicati all'albo pretorio e, più in generale, agli atti amministrativi del Comune.

1. Con nota del ....., il Comune di ..... ha posto alla scrivente Commissione due quesiti concernenti l'esercizio del diritto di accesso agli atti dell'amministrazione comunale e, più in particolare, relativi:

- alla legittimità delle richieste di rilascio, anche in assenza di particolare motivazione, ovvero motivate dalla necessità di tutelare interessi generici e non diretti, di atti amministrativi comunali dopo il periodo di pubblicazione all'albo pretorio;
- ai limiti che incontra il diritto di accesso dei cittadini agli atti dell'amministrazione comunale se motivato dall'intenzione di voler esperire l'azione popolare di cui all'art. 9, 1° comma, del d. lgs. n. 267 del 2000.

2. In relazione alle questioni poste all'esame di questa Commissione si rileva preliminarmente la "diversità" della posizione, riguardo il diritto di accesso, del cittadino residente rispetto a quello non residente nel Comune, che dà luogo ad un "doppio regime" del diritto di accesso, secondo quanto disposto dall'art. 22 della legge n. 241/1990 e quanto invece prescritto dall'art. 10 del d. lgs. n. 267/2000.

Infatti, la disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi contenuta nella legge n. 241/90 stabilisce che per poter accedere il richiedente deve far constare la titolarità di una situazione giuridicamente rilevante e sufficientemente qualificata rispetto a quella del quisque de populo; al contrario, il d. lgs. n. 267 del 2000, in materia di accesso ai documenti delle autonomie territoriali, all'articolo 10, non fa menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente, configurando il diritto di accesso alla stregua di un'azione popolare.

Si tratta, pertanto, di stabilire quale rapporto intercorra tra le due normative sul punto controverso; se, in altri termini, anche per il diritto di accesso ai documenti posseduti dalle amministrazioni locali l'amministrazione destinataria della richiesta possa utilizzare o meno il "filtro" costituito dalla titolarità di una situazione giuridicamente rilevante.

Al riguardo la scrivente Commissione non ignora l'orientamento (minoritario) della giurisprudenza amministrativa secondo la quale anche per l'accesso ai documenti degli enti locali sarebbe necessaria la suddetta titolarità.

L'applicabilità dei limiti discendenti dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, è affermata dalla giurisprudenza amministrativa nei seguenti termini: "Le norme che disciplinano l'esercizio del diritto di accesso ai documenti degli enti locali non hanno introdotto un istituto ulteriore rispetto a quello di cui alla legge sul procedimento amministrativo. Va infatti osservato che il rapporto tra le discipline, recate rispettivamente dall'art. 10, d. lgs. n. 267 del 2000 sull'ordinamento delle autonomie locali e dal capo quinto, l. 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo in materia di accesso ai documenti amministrativi, entrambe ispirate al comune intento di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, va posto in termini di coordinazione, con la conseguenza che le disposizioni del citato capo quinto penetrano all'interno degli ordinamenti degli enti locali in tutte le ipotesi in cui nella disciplina di settore non si rinvenivano appositi precetti

che regolino la materia con carattere di specialità. In particolare, l'art. 10 t.u. n. 267 del 2000 ha introdotto una disposizione per gli enti locali che si pone semplicemente in termini integrativi rispetto a quella, di contenuto generale, di cui all'art. 22, l. n. 241 del 1990” (Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 2003, n. 5034, in tal senso anche Cons. Stato, Sez.....).

Tuttavia, le pronunce del supremo consesso della giustizia amministrativa, appaiono apodittiche, in quanto non motivano sul punto relativo all'applicabilità della disciplina di cui alla l. n. 241 del 1990 all'accesso ai documenti delle amministrazioni locali. Inoltre, questa Commissione in più di una circostanza si è espressa nel senso della specialità della normativa contenuta nel TUEL, conformemente ad una prospettiva di maggiore trasparenza e conseguente coinvolgimento del cittadino residente nell'esercizio dell'attività amministrativa posta in essere dall'ente locale. D'altronde, pur riconoscendo alcune difficoltà di coordinamento tra le due normative, quella contenuta nel TUEL, per l'estensione riconosciuta ai soggetti legittimati ad esercitare l'accesso, appare più conforme sia allo spirito originario emerso in seno alla Commissione Nigro e sia alla disciplina prevista in ambito comunitario, dove la trasparenza e l'accesso costituiscono, rispettivamente, principio e istituto fondamentale per assicurare la partecipazione dei cittadini dell'Unione alla vita delle istituzioni comunitarie.

Nel caso di specie, pertanto, il diritto di accesso dei cittadini agli atti amministrativi del Comune, a prescindere dal fatto che sia motivato dalla tutela di interessi generici e non diretti o dall'intenzione di voler esperire l'azione popolare di cui al 1° comma dell'art. 9 del TUEL - azione che nel nostro ordinamento ha carattere di fattispecie eccezionale e derogatoria, che non può trovare applicazione al di fuori dei casi tassativamente indicati dalla legge (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 20 novembre 1987, n. 708) – può essere esercitato anche in assenza di un interesse rilevante e qualificato all'ostensione, in linea con la disciplina contenuta nell'articolo 10, d. lgs. n. 267 del 2000, il quale, lo si ripete, di tale profilo non fa menzione, a differenza di quanto previsto per le amministrazioni statali dall'articolo 22, l. n. 241 del 1990.

Per quanto riguarda, più in particolare, l'accesso alle delibere comunali pubblicate all'albo pretorio del Comune, questa Commissione, come ha già avuto modo di esprimersi in altre occasioni, condivide l'orientamento espresso in proposito dal Consiglio di Stato, nel senso che, in tema di accesso a tali delibere, “la pubblicazione, ai sensi dell'art. 47 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali, delle deliberazioni comunali all'albo pretorio non esclude che, in relazione ad esse, possa poi esercitarsi dagli interessati il diritto di accesso previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Cons. Stato, sez. V, 8 febbraio 1994, n. 78).

Pertanto, qualora la pubblicazione abbia carattere permanente, la stessa equivale a realizzazione del diritto di accesso; qualora, invece, la pubblicazione abbia carattere limitato nel tempo (come nel caso della pubblicazione delle delibere all'albo pretorio), una volta trascorso il periodo di pubblicità il diritto di accesso sarà esercitato nei modi di legge e, quindi, ai sensi dell'art. 10, d. lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 22, l. n. 241 del 1990, a seconda che si tratti di cittadino residente o non residente nel Comune interessato.

Presidenza del Consiglio dei Ministri

.....  
.....  
.....

c.a. ....

.....

**OGGETTO:** Richiesta di parere riguardante il diritto di accesso di un ex dirigente di una pubblica amministrazione

Con nota del ....., la Direttrice della ....., Prof.ssa ....., ha richiesto un parere alla scrivente Commissione in merito alla reiterata istanza di accesso, datata ....., presentata dall'avv. ....., segretario amministrativo della ..... fino al ....., volta ad avere copia della documentazione concernente l'indagine amministrativa compiuta nel ..... dal Ministero dell'Economia e Finanze, su iniziativa del Ministero per la Funzione Pubblica.

Le diverse istanze di accesso presentate – ed in parte soddisfatte – dall'avv. .... sono fondate sulla considerazione che la suddetta indagine ispettiva si riferiva ad attività svolte dallo stesso presso la ....., in qualità di dirigente amministrativo.

L'istante, in particolare, ha chiesto più volte di poter avere copia di un particolare documento, vale a dire la lettera dell'allora direttore della ....., Dott.

..... - indirizzata nel ..... al Ministro della Funzione Pubblica - con la quale è stato richiesto l'intervento del Ministro medesimo, al fine di sottoporre la ..... stessa ad indagine ispettiva.

Tale lettera è stata richiesta dall'avv. .... per effettuare “una verifica degli ambiti del mandato ispettivo, anche sotto il profilo della loro congruità e rispondenza rispetto alle motivazioni espresse o sottese nella richiesta di accertamenti” formulata dal Direttore della ....., così come espresso nell'istanza di accesso del .....

L'amministrazione, dopo avere già negato il richiesto accesso al suddetto documento, con nota del ....., vista la reiterata istanza dell'avv. ....., ha chiesto di conoscere il parere della Commissione al riguardo.

La questione posta dalla ..... alla scrivente Commissione richiede alcune considerazioni preliminari di carattere generale, in merito alla natura dell'interesse che la legge e la giurisprudenza ritengono necessario fondamento di ogni istanza di accesso.

Il nuovo art. 22 della legge n. 241/1990, come novellato dalla legge n. 15/2005, afferma che l'interesse del titolare del diritto di accesso deve essere diretto, concreto, attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

In particolare, l'interesse deve essere attuale, con riferimento alla richiesta di accesso ai documenti; diretto, ossia personale, cioè deve appartenere alla sfera dell'interessato; concreto, con riferimento alla necessità di un collegamento tra il soggetto ed un bene della vita coinvolto dall'atto o documento. Secondo la dottrina prevalente, inoltre, l'interesse deve essere: serio, ossia meritevole e non emulativo (cioè fatto valere allo scopo di recare molestia o documento) e adeguatamente motivato, con riferimento alle ragioni che vanno espone nella domanda di accesso.

L'interesse all'accesso deve presentare, infine, un ulteriore requisito fondamentale, ossia deve corrispondere ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Nel caso di specie l'amministrazione nega che l'istante sia legittimato a richiedere copia della nota richiesta, perché carente di un interesse giuridicamente rilevante ad avere la stessa.

Tuttavia, la conoscenza del documento richiesto appare funzionale alla eventuale difesa in giudizio dei diritti dell'istante e per questo motivo va accolta, conformemente alla giurisprudenza maggioritaria e all'orientamento di questa Commissione.

Tale posizione è stata fatta propria dal giudice amministrativo di prime cure che, con sentenza n. 2779 del 9 marzo 2004, ha affermato il principio di diritto secondo cui: "Ai fini dell'esercizio del diritto di accesso agli atti amministrativi, è condizione sufficiente e necessaria che l'interesse del richiedente sia personale e concreto ai sensi del D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, e attenga alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti ai sensi dell'art. 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per cui, in mancanza di uno specifico limite contenuto nella detta disposizione, l'interesse all'esibizione degli atti e documenti detenuti dall'amministrazione ben può identificarsi nell'esigenza della parte privata di disporre degli stessi al fine di sostenere, anche in un diverso apposito giudizio, le proprie ragioni" (TAR Campania – Napoli, Sez. V; nel senso che l'accesso sia una posizione autonoma rispetto alla fondatezza della pretesa o dell'azione che si intenda successivamente intraprendere, anche Cons. Stato, Sez. VI, 14 novembre 2003, n. 7301).

Anche nella più recente sentenza n. 1896/2005, il Cons. di Stato ha affermato che nel bilanciamento di interessi che connota la disciplina del diritto di accesso "si è sempre ritenuto che il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogni qual volta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente, salvo che non si tratti di dati personali (c.d. dati sensibili), cioè di atti idonei a rivelare l'origine razziale etnica, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di terzi, nel qual caso l'art. 16, comma 2, D.leg. 11 maggio 1999, n. 135 (ora art. 60 del D.Lgs. n. 196 del 2003) prescrive che l'accesso è possibile solo se il diritto che il richiedente deve far valere o difendere è di rango almeno pari a quello della persona cui si riferiscono i dati stessi."

Il documento richiesto non può, dunque, ritenersi inaccessibile, neanche a fronte di asseriti danni all'amministrazione resistente, poiché nel caso in esame il diritto di difesa – nel bilanciamento degli interessi contrapposti – è prevalente, quale diritto costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.). La più recente giurisprudenza, infatti, si è espressa sul tema, affermando la prevalenza del diritto di accesso rispetto al diritto di riservatezza, quando esso è rivolto a garantire un diritto costituzionale quale il diritto alla tutela giurisdizionale, così come sancito dall'art. 24 Cost. (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 22 marzo 2005, n. 1267, Consiglio di Stato, sez. V., 22 giugno 1998, n. 923). Ed il novellato art. 24, comma 7, della legge n. 241/1990 ha recepito tale orientamento giurisprudenziale, affermando che "deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici".

Si esprime, pertanto, il parere che l'ultima istanza di accesso presentata dall'avv. .... debba essere accolta.

Roma, 19 aprile 2007

Al Capogruppo Consiliare  
Sig. ....

**OGGETTO:** Richiesta di parere circa l'esercizio del diritto di accesso del Capogruppo Consiliare Sig. .... del Comune di ....., di accedere alla visione delle concessioni edilizie, alle determinate dirigenziali ed alle deliberazioni della Giunta.

Con nota prot. nr. .... del ....., i Consiglieri Comunali ....., del Comune di ....., hanno chiesto di conoscere se hanno il diritto di accedere:

- . alla visione delle concessioni edilizie ed ai relativi elaborati grafici completi dei calcoli degli oneri concessori;
- . alla visione delle determinate dirigenziali;
- . alle deliberazioni della Giunta.

Al riguardo, si rappresenta che il Comune di ....., con nota nr. .... del ....., ha evidenziato come l'art. 39, V comma dello Statuto del Comune, invocato dai richiedenti e riguardante la trasmissione della copia integrale delle deliberazioni della Giunta ai capigruppo consiliari, ove richiesto dalla legge, non sia più applicabile in virtù della riforma del titolo V della Costituzione.

La Commissione ritiene, per prima cosa, di ricordare che il "diritto di accesso" dei Consiglieri Comunali nei confronti della P.A. trova la sua disciplina essenziale nelle seguenti fonti normative: la legge n. 241/1990, il D.P.R. n. 184/2006 (recanti, rispettivamente, la disciplina generale e il regolamento sulle modalità di esercizio del diritto de quo), nonché l'art. 43, II comma, 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 contesto legislativo richiamato si evince il riconoscimento in capo al Consigliere Comunale di un diritto dal contenuto più ampio rispetto al "diritto di accesso" ai documenti amministrativi attribuito al cittadino; la giurisprudenza e la letteratura specializzata giustificano tale maggior ampiezza 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, come nel caso di specie, istituzionalmente deputata allo svolgimento di compiti di controllo e verifica dell'operato della maggioranza).

A tal fine, per esempio, il Consigliere Comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, poiché, diversamente opinando, la P.A. si ergerebbe, paradossalmente, ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistiche dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi (Consiglio di Stato Sez. V 02/09/2005 n. 4471; T.A.R. Liguria - Genova, Sez. I, 01/07/03, n. 827).

Conseguentemente gli Uffici Comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione avanzate da un Consigliere Comunale e le modalità di esercizio del "munus" da questi espletato (Consiglio di Stato, Sez. V, 20/10/2005 n. 5879; T.A.R.

Campania - Napoli, sez. V, 06/03/03 n. 2100): l'art. 43 D.Lgs. n. 267 del 2000 riconosce ai Consiglieri Comunali, per l'utile espletamento del loro mandato, un latissimo "diritto all'informazione", a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici del comune (nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti) di fornire ai richiedenti "tutte /e notizie e le informazioni in loro possesso". L'interesse del Consigliere Comunale ad ottenere determinate informazioni o copia di specifici atti detenuti dall'amministrazione civica non si presta, pertanto, ad alcuno scrutinio di merito da parte degli uffici interpellati in quanto, sul piano oggettivo, esso ha la medesima latitudine dei compiti di indirizzo e controllo riservati al Consiglio Comunale.

Inoltre il Consigliere Comunale può richiedere qualunque "informazione", anche riservata, senza incontrare limitazioni neppure in relazione alla natura dell'atto richiesto, stante la sussistenza del vincolo al segreto d'ufficio che grava sempre sul componente dell'organo elettivo (Consiglio di Stato, Sez. V, 11/05/04 n. 2966).

Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione, pertanto, ritiene che la richiesta formulata dal consigliere comunale rientri nelle facoltà di esercizio del suo munus, che consente di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato; anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti amministrativi, in virtù del munus agli stessi affidato.

In definitiva, deve ritenersi fondata la richiesta del consigliere comunale in argomento di prendere visione delle concessioni edilizie (con i relativi elaborati grafici), delle determine dirigenziali e delle deliberazioni della Giunta.

Si precisa, però, che in merito ad eventuali limiti temporali opponibili all'esercizio del diritto di accesso del consigliere comunale, la sentenza del Consiglio di Stato, n. 4855 del 21 agosto 2006, specifica che "qualora l'esaudimento della richiesta possa essere di una certa gravosità, potrebbe la stessa essere resa secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività comunali di tipo corrente".

"D'altra parte, il consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi o aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro gli immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico (in tal senso, si veda l'art. 24, terzo comma della L. n. 241 del 1990, come sostituito dall'art. 16 della L. n. 11 febbraio 2005, n. 15)" (così la V sezione del Consiglio di Stato nella sentenza 2 settembre 2005, n. 4471).

Dunque, fermo restando che il diritto di accesso non può essere garantito nell'immediatezza in tutti i casi, e che pertanto rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare l'adempimento dell'attività ordinaria, il consigliere comunale avrà la facoltà di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti.

Roma, 19 aprile 2007

Al Comune di .....

**OGGETTO:** Richiesta di parere formulata dal Comune di ..... circa l'esercizio del diritto di accesso ad articoli pubblicati su un periodico.

Il Comune di ....., con nota prot. nr. .... del ....., chiede un parere in merito ad una richiesta effettuata da un consigliere comunale di avere copia degli articoli pubblicati su di un periodico, la cui stampa viene curata dalla stessa amministrazione comunale.

Al riguardo, il Comune chiarisce che diversi amministratori e consiglieri comunali pubblicano articoli sul citato periodico e che è stata appositamente costituita una Commissione di Garanzia, formata da un rappresentante per ciascun gruppo consiliare, che si occupa di effettuare un esame preventivo degli articoli, al fine di decidere circa la loro pubblicazione.

Il principale motivo di doglianza rappresentato dal Comune è legato alla circostanza che il consigliere chiede di avere copia degli articoli quando arrivano al protocollo e, quindi, prima ancora che la Commissione di Garanzia li esamini e decida o meno di farli pubblicare.

Il Comune ritiene di riconoscere agli articoli in argomento la qualifica di documento amministrativo solo dopo l'esame effettuato dall'apposita Commissione di Garanzia, subordinando, pertanto, a tale controllo anche il diritto di accesso richiesto dal consigliere.

Specifica, altresì, che dopo l'esame della Commissione di Garanzia, tutti gli articoli, anche quelli non ammessi alla pubblicazione, possono essere visionati da qualsiasi consigliere comunale.

La Commissione evidenzia, in linea di principio, che il "diritto di accesso" dei consiglieri comunali nei confronti della P.A. trova la sua disciplina essenziale nelle seguenti fonti normative: la legge n. 241/1990, il D.P.R. n. 184/2006 (recanti, rispettivamente, la disciplina generale e il regolamento sulle modalità di esercizio del diritto de quo), nonché l'art. 43, II comma, 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".

E' importante sottolineare anche il recente orientamento del Consiglio di Stato, Sezione IV, che con sentenza 21 agosto 2006, n. 4855, ha rilevato che "tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e l'accesso del Consigliere comunale di cui all'art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali) sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune. Da ciò la conseguenza, che è una conseguenza necessitata, che al consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego (salvo i pochi casi eccezionali e contingenti, da motivare puntualmente e adeguatamente, e salvo il caso – da dimostrare – che lo stesso agisca per interesse personale), determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo al concreto esercizio della sua funzione, che è quella di verificare che il Sindaco e la Giunta municipale esercitino correttamente la loro funzione".

Ad evidenziare l'ampio riconoscimento del diritto di accesso in capo ai consiglieri comunali, si ricorda anche la decisione n. 528 della V sezione, del 7 maggio 1996, la quale dispone che "ai sensi degli artt. 24, legge 27 dicembre 1985, n. 816 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il Consigliere comunale che richieda copia di atti in rapporto alle sue funzioni non è tenuto a specificare i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa come se fosse un privato, perché diversamente gli organi di amministrazione sarebbero arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul loro operato". Tale principio è stato successivamente ribadito dalla sentenza della V sezione, n. 7900 del 2004.

Inoltre, il Consiglio di Stato, V sezione, con la pronuncia del 2 settembre 2005, n. 4471, ha affermato "l'inesistenza di un potere degli uffici comunali di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione avanzate da un consigliere comunale e le modalità di esercizio del munus da questi espletato. Ed invero l'art. 43 del D.Lgs. n.267/2000 riconosce ai consiglieri comunali un latissimo "diritto all'informazione" a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici "rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti" di fornire ai richiedenti "tutte le notizie ed informazioni in loro possesso".

In definitiva, deve ritenersi fondata la richiesta del consigliere comunale in argomento di avere in via preventiva copia degli articoli pubblicandi su di un periodico stampato a cura del Comune, sia alla luce della disposizione dell'art. 43, D.Lgs. n. 267/00 che riconosce ai consiglieri comunali, per l'utile espletamento del loro mandato, un ampio diritto all'informazione a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici di fornire ai richiedenti tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, sia in virtù della citata e consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Al Comune di .....  
Dipartimento AA.GG.  
.....  
c.a. della D.ssa .....

OGGETTO: Richiesta di parere circa l'esercizio del diritto di accesso formulata dal Comune di ....., in ordine a diversi provvedimenti relativi ad incarichi esterni di consulenza.

Con nota prot. n. .... del ..... la Dr.ssa ..... - dirigente del Dipartimento AA.GG. del Comune di ....., ha chiesto il parere di questa Commissione in merito alla richiesta avanzata dal consigliere comunale di minoranza ..... di ottenere copia della documentazione relativa ad incarichi, consulenze, prestazioni professionali poste in essere dal Comune.

Il Comune lamenta che la richiesta di accesso in esame sia troppo complessa e metterebbe in seria difficoltà la funzionalità degli uffici sottraendo, nel contempo, anche risorse finanziarie all'amministrazione comunale.

E' bene premettere, ai fini di un'analisi completa della questione in oggetto, che la giurisprudenza in materia è stata da sempre ampiamente favorevole all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte dei consiglieri comunali.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato si è, infatti, ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti adottati dal Comune, in virtù del munus agli stessi affidato.

La V Sezione, con decisione n. 119 del 21 febbraio 1994, ha infatti affermato che "gli artt. 24 L. 27 dicembre 1985, n.816, e 31 L. 8 giugno 1990, n.142, nel prevedere il diritto dei consiglieri comunali a prendere visione dei provvedimenti adottati dall'Ente, facendo riferimento all'espletamento del mandato, non hanno avuto riguardo alle competenze amministrative del Consiglio comunale, nel senso cioè che le informazioni acquisibili debbano riguardare solo le materie attribuite a detto organo, ma hanno considerato l'esercizio, in tutte le sue potenziali esplicazioni, del munus di cui ciascun consigliere comunale è individualmente investito in quanto membro del Consiglio; per cui va ritenuto che tale munus comprende la possibilità per ciascun consigliere di compiere, attraverso la visione dei provvedimenti adottati e l'acquisizione di informazioni, una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'Amministrazione comunale, utile non solo per poter esprimere un voto maggiormente consapevole sugli affari di competenza del Consiglio, ma anche per promuovere, nell'ambito del Consiglio stesso, le varie iniziative consentite dall'ordinamento ai membri di quel collegio".

Tale principio è stato anche ribadito ed ampliato, successivamente, dalla stessa V Sezione, con decisione n. 5109 del 26 settembre 2000, secondo cui "il diritto di accesso del consigliere comunale non riguarda soltanto le competenze amministrative dell'organo collegiale ma, essendo riferito all'espletamento del mandato, riguarda l'esercizio del munus di cui egli è investito in tutte le sue potenziali implicazioni al fine di una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale".

E da un così ampio riconoscimento del diritto di accesso in capo ai consiglieri comunali deriva agli stessi la libertà nell'esercizio del medesimo sotto il profilo delle motivazioni. Infatti, come rilevato sempre dalla V sezione, con decisione n. 940 del 22 febbraio 2000, ha stabilito che "in deroga a quanto dispongono in via generale gli artt. 22 e seg. della L. 241/1990, il consigliere comunale che chieda copia di atti connessi alle sue funzioni non è tenuto a specificare i

motivi della richiesta, nè a spiegare l'interesse sul quale è fondata la richiesta stessa come se fosse un privato, non rilevando, in contrario, esigenze di tutela della riservatezza dei terzi, essendo i consiglieri comunali tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge".

Nel caso di specie, in particolare, la Commissione ritiene che la richiesta di accesso formulata dal consigliere comunale non dovrebbe essere particolarmente dispendiosa per l'amministrazione comunale, poichè, ai sensi dell'art. 58 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e dei commi 123 e 127 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è già tenuta a comunicare, in via telematica o su supporto magnetico, al Dipartimento della Funzione Pubblica, entro il 30 giugno di ciascun anno, l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi nell'anno precedente, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo previsto o presunto. Entro lo stesso termine, le amministrazioni pubbliche sono tenute, altresì, a trasmettere l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

Si precisa, al riguardo, che le amministrazioni che omettono gli adempimenti innanzi indicati, non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono (art. 58, comma 15 del D.Lgs. n. 29/93).

Pertanto, se il Comune ha correttamente adempiuto alle normative richiamate, è già in possesso dei dati richiesti dal consigliere comunale senza che sia necessaria alcuna attività di elaborazione, sicché, non si vede come l'istanza del richiedente possa mettere in difficoltà la funzionalità degli uffici comunali e sottrarre risorse finanziarie all'amministrazione.

Per le ragioni esposte in precedenza, la Commissione ritiene che la richiesta formulata dal consigliere comunale del comune di ..... sia da accogliere.

Comune di .....

**OGGETTO:** Richiesta di parere circa l'esercizio del diritto di accesso di un consigliere comunale.

Con note del ....., il Comune di Pietra Marazzi ha chiesto di conoscere un parere in merito a diverse richieste di accesso prodotte dal consigliere comunale ....., inerenti svariati argomenti.

Al riguardo, il Comune lamenta che le numerose richieste di accesso costituiscono un onere organizzativo non sorretto da una adeguata finalità.

La Commissione, in linea di principio, ritiene che la richiesta formulata dal consigliere comunale rientri nelle facoltà di esercizio del suo munus, che consente di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato; anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti amministrativi, in virtù del munus agli stessi affidato.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto occasione di affermare, con diverse e puntuali decisioni (Consiglio di Stato. Sez. V, 9 dicembre 2004, n. 7900; 2 settembre 2005 n. 4471), che il diritto di accesso del consigliere comunale agli atti del Comune assume un connotato tutto particolare, in quanto finalizzato "al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate al Consiglio comunale".

Ne consegue che "Sul consigliere comunale, pertanto, non grava, né può gravare, alcun onere di motivare le proprie richieste d'informazione, né gli uffici comunali hanno titolo a richiederle ed a conoscerle ancorché l'esercizio del diritto in questione si diriga verso atti e documenti relativi a procedimenti ormai conclusi o risalenti ad epoche remote. Diversamente opinando, infatti, la struttura burocratica comunale, da oggetto del controllo riservato al Consiglio, si ergerebbe paradossalmente ad "arbitro" - per di più, senza alcuna investitura democratica - delle forme di esercizio della potestà pubbliche proprie dell'organo deputato all'individuazione ed al miglior perseguimento dei fini della collettività civica. L'esistenza e l'«attualità» dell'interesse che sostanzia la speciale actio ad exhibendum devono quindi ritenersi presunte juris et de jure dalla legge, in ragione della natura politica e dei fini generali connessi allo svolgimento del mandato affidato dai cittadini elettori ai componenti del Consiglio comunale." (sent. n. 4471/05).

Il Consiglio di Stato con la menzionata pronuncia n. 4471 del 2005, individua la situazione giuridica in capo ai consiglieri comunali utilizzando l'espressione "diritto soggettivo pubblico funzionalizzato", vale a dire un diritto che "implica l'esercizio di facoltà finalizzate al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate direttamente al Consiglio comunale". Pertanto "ogni limitazione all'esercizio del diritto sancito dall'art. 43 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 interferisce inevitabilmente con la potestà istituzionale del consiglio comunale di sindacare la gestione dell'ente, onde assicurarne - in uno con la trasparenza e la piena democraticità - anche il buon andamento".

E' importante, altresì, sottolineare anche il recente orientamento del Consiglio di Stato, Sezione IV, che con sentenza 21 agosto 2006, n. 4855, ha rilevato che "tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 241 del 1990 e l'accesso del Consigliere comunale di cui all'art. 43 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (testo unico sull'ordinamento degli enti locali) sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il

comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune. Da ciò la conseguenza, che è una conseguenza necessitata, che al consigliere comunale non può essere opposto alcun diniego (salvo i pochi casi eccezionali e contingenti, da motivare puntualmente e adeguatamente, e salvo il caso – da dimostrare – che lo stesso agisca per interesse personale), determinandosi altrimenti un illegittimo ostacolo al concreto esercizio della sua funzione, che è quella di verificare che il Sindaco e la Giunta municipale esercitino correttamente la loro funzione”.

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 mandato istituzionale. Così si è espresso il Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza 22 febbraio 2007, n. 929. Pertanto, motivazioni di carattere meramente organizzatorio non possono impedire l’esercizio del diritto di accesso.

In definitiva, devono ritenersi fondate le richieste prodotte dal consigliere comunale sia alla luce della disposizione dell’art. 43, D.Lgs. n. 267/00 che riconosce ai consiglieri comunali, per l’utile espletamento del loro mandato, un ampio diritto all’informazione a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici di fornire ai richiedenti tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, sia in virtù della citata e consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Si precisa, però, che in merito ad eventuali limiti temporali opponibili all’esercizio del diritto di accesso del consigliere comunale, la stessa sentenza sopra citata (n. 4855 del 21 agosto 2006) specifica che “qualora l’esaudimento della richiesta possa essere di una certa gravosità, potrebbe la stessa essere resa secondo i tempi necessari per non determinare interruzione alle altre attività comunali di tipo corrente”.

“D’altra parte, il consigliere comunale non può abusare del diritto all’informazione riconosciutogli dall’ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi o aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro gli immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell’ente civico (in tal senso, si veda l’art. 24, terzo comma della L. n. 241 del 1990, come sostituito dall’art. 16 della L. n. 11 febbraio 2005, n. 15)” (così la V sezione del Consiglio di Stato nella sentenza 2 settembre 2005, n. 4471).

Dunque, fermo restando che il diritto di accesso non può essere garantito nell’immediatezza in tutti i casi, e che pertanto rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l’esigenza di assicurare l’adempimento dell’attività ordinaria, il consigliere comunale avrà la facoltà di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti.

Roma, 19 aprile 2007

Al Comune di .....  
Via .....

Oggetto: Richiesta di parere circa il diritto di accesso dei consiglieri comunali.

Con nota pervenuta in data ..... il segretario comunale del Comune di ..... ha chiesto di conoscere se l'esercizio del diritto di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi, riconosciuto ai consiglieri comunali ex art.43 D.lgs.n.267/2000 sia ammissibile anche nel caso in cui si ravvisi nel comportamento del consigliere comunale un "controllo generalizzato dell'attività dell'Amministrazione" mediante richieste di "atti palesemente inutili" "che possono comportare intralcio e disservizio agli uffici nonchè costi elevati ed ingiustificati per l'Ente".

Al riguardo è bene premettere che la giurisprudenza del Consiglio di Stato nella materia è ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti adottati dal comune, in virtù del munus agli stessi affidato.

Anche recentemente, difatti, lo stesso Consiglio di Stato, V sezione, 2 settembre 2005, n. 4471, ha avuto modo di affermare "l'inesistenza di un potere degli uffici comunali di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione avanzate da un consigliere comunale e le modalità di esercizio del munus da questi espletato". Ed invero l'art.43 del D.lgs n.267/2000 riconosce ai consiglieri comunali un latissimo "diritto all'informazione" a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici "rispettivamente, del comune e della provincia, nonché delle loro aziende ed enti dipendenti" di fornire ai richiedenti "tutte le notizie ed informazioni in loro possesso".

La Commissione, in merito al quesito esposto, ritiene, in linea con le proprie precedenti pronunzie, che le richieste formulate dai consiglieri comunali rientrino nelle facoltà di esercizio del loro munus che consente di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato.

Tuttavia, come già ritenuto in precedenti occasioni, rileva, in linea generale, che il diritto riconosciuto al consigliere comunale di ottenere l'accesso a qualsiasi tipo di atto del comune presso il quale svolge il suo mandato non può essere indiscriminato, ed è esercitabile solo nei confronti di documenti amministrativi o comunque di notizie già in possesso dell'amministrazione, quindi già esistenti, non comportando l'obbligo dell'amministrazione stessa né di redigere documenti ad hoc né di acquisire le notizie richieste.

E' infatti generale dovere dei pubblici amministratori di ispirare la propria attività al principio di economicità, da cui discende l'esigenza di non aggravare le procedure esecutive, se non per giustificati particolari motivi. Questo generale dovere incombe non solo sugli uffici tenuti a provvedere, ma anche sui soggetti che richiedono prestazioni amministrative, i quali, specie se appartenenti alla stessa amministrazione, sono tenuti, in un clima di leale cooperazione, a modulare le proprie richieste in modo da contemperare il loro interesse all'accesso con l'interesse pubblico al buon andamento dell'amministrazione.

La commissione, pertanto, ritiene che il consigliere comunale non possa ottenere copia di tutti gli atti genericamente indicati nella richiesta, che appare troppo ampia e generica, in quanto il soddisfacimento della stessa nella sua interezza costringerebbe l'amministrazione ad una defatigante attività che ripercuoterebbe i suoi effetti sulla efficienza e speditezza della propria azione amministrativa.