

Comune di Villanuova sul Clisi

Provincia di Brescia
Via Chiesa 14 – 25089 Villanuova sul Clisi (Brescia), codice fiscale 00847500170, partita IVA 00581990983. Telefono 0365 31 161 – 162, fax 035 373 591
www.comune.villanuova-sul-clisi.bs.it

Relazione introduttiva del Segretario Comunale

- Regolamento del diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte dei
Consiglieri Comunali -

Premessa

Il settimanale “Guida agli Enti Locali – Il Sole-24 Ore” 8 marzo 2008, numero 10, a pagina 52 pubblicava un interessante parere circa il diritto di accesso riservato ai componenti dell’organo consiliare. Lo ripropongo integralmente, considerato che mi pare esprima in modo più che esaustivo, le necessarie premesse alla proposta di regolamento in esame:

<< il diritto di accesso dei Consiglieri comunali e provinciali agli atti amministrativi dell'Ente locale, disciplinato dall'articolo 43, comma 2, del Tuel 267/2000, prevede in capo agli stessi “... il diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato”. Il diritto di accesso del Consigliere comunale o provinciale ha, pertanto, una natura speciale rispetto al generale diritto di accesso di cui alla legge 241/1990 e allo stesso Tuel 267/2000 (articolo 10), poiché trae fondamento da una ratio diversa (Tar Lombardia, sentenza n. 970/2006 e Tar Marche, sentenza 410/2006).

Tale diritto si configura infatti come funzionale allo svolgimento dei propri compiti, per cui il Consigliere non è neppure tenuto a motivare la richiesta né l'ente ha titolo per sindacare il rapporto tra la richiesta di accesso e l'esercizio del mandato “... altrimenti gli organi dell'amministrazione sarebbero arbitri nello stabilire essi stessi l'ambito del controllo sul proprio operato” (Consiglio di Stato, sentenze n. 5879/2005 e n. 5109/2000).

Il Consiglio di Stato ha più volte affermato che “... qualsiasi limitazione verrebbe a restringere la possibilità di intervento sia in senso critico sia in senso costruttivo, incidendo negativamente sulla possibilità di integrale espletamento del mandato ricevuto” (Consiglio di Stato, sentenze n. 2716/2004 e n. 7900/2004).

Se da un lato la giurisprudenza amministrativa si è definitivamente orientata nel senso di riconoscere ai consiglieri il diritto di accesso a tutti i documenti adottati

dall'ente, in virtù del munus affidato loro dal corpo elettorale, dall'altro, con riferimento alle modalità di esercizio del diritto in parola, ha rilevato che lo stesso non può essere indiscriminato, ma è soggetto al rispetto di alcune forme e modalità quali, ad esempio, l'obbligo "... di formulare istanze in maniera specifica e dettagliata, recando l'esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora non siano noti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto dell'accesso" (Consiglio di Stato, sentenza n. 6960/2006).

Tale ultima decisione assume particolare rilievo in quanto l'Alto Consesso, pronunciandosi sull'accesso dei Consiglieri ex articolo 43, comma 2, del Dlgs 267/2000, non ha soltanto affermato la legittimità di una disposizione del Regolamento interno dell'Ente locale che imponga l'utilizzo di un modulo in cui sia specificato "... Il singolo documento amministrativo" che si chiede di conoscere, ma, soprattutto, afferma la legittimità del diniego di accesso da parte dei Consiglieri motivandolo sulla necessità di arrecare il minor aggravio possibile, sia organizzativo che economico, per gli uffici e per il personale comunale. Tali richieste, infatti, "si configurano come forme di controllo specifico, non inerente alle funzioni di indirizzo politico-amministrativo" demandate dalla legge ai Consigli comunali.

Ciò premesso, l'Ente locale, nell'ambito della propria autonomia, potrà senza dubbio valutare l'opportunità di dotarsi o meno di apposita normativa regolamentare che disciplini le modalità di rilascio delle copie facendo ricorso ad alcuni temperamenti e introducendo opzioni idonee ad assicurare il diritto di accesso ai documenti amministrativi nel rispetto delle esigenze dell'attività degli uffici.

Quanto al costo della riproduzione, conformemente all'indirizzo generale, si ritiene che non si possa addebitare alcuna spesa al Consigliere comunale per le copie di atti o documenti utili per l'esercizio del proprio mandato, in primo luogo perché l'esercizio del diritto di accesso attiene alla funzione pubblica di cui gli stessi sono investiti e non al soddisfacimento di interessi individuali; in secondo luogo perché in nessun caso i Consiglieri possono fare un uso privato delle notizie e dei documenti così acquisiti >>¹.

La proposta di regolamento

¹ In Guida agli Enti Locali – Il Sole-24 Ore, Il Viminale Risponde, pagina 52, 8 marzo 2008, numero 10.

Il suddetto parere esaurisce in poche righe quanto sino ad oggi è stato elaborato, in materia di diritto di accesso dei Consiglieri comunali, da dottrina e giurisprudenza, fissando taluni principi ormai consolidati:

a) il diritto di accesso del Consigliere è vastissimo, ha natura speciale ed il suo esercizio non richiede una specifica motivazione (se non il rinvio all'esercizio delle funzioni proprie del mandato elettivo);

b) tale diritto può essere regolamentato dal Consiglio comunale in modo da garantirne l'esercizio arrecando il minor aggravio possibile, sia organizzativo che economico, per gli uffici e per il personale comunale.

Di assoluto interesse è il breve riferimento alla sentenza 28 novembre 2006, numero 6960, nella quale la V Sezione del Consiglio di Stato ha fissato un innovativo principio: essendo il consiglio comunale organo di *indirizzo e di controllo politico-amministrativo*², precipuamente nei confronti dell'operato della giunta, i suoi componenti debbono astenersi da un "minuzioso controllo dei singoli atti (...) con deviazione dai fini delle funzioni commesse al consiglio degli enti locali". Le richieste generiche di un cospicuo numero di atti sono da ritenersi "non coerenti con il mandato ed i compiti, definiti dalla legge, per i predetti soggetti e si configurano, di conseguenza come forme di controllo specifico, non già inerenti alle funzioni di indirizzo e controllo politico amministrativo"³.

In pratica, i Consiglieri debbono rivolgere la propria attività di "controllo" ai risultati delle attività previste dagli atti di programmazione, pertanto, l'accesso a singoli atti dell'ente per quanto ammesso non è funzionale a un controllo puntuale su ogni atto, che comporterebbe una deviazione dalle competenze consiliari. Al contrario gli atti sono elemento di conoscenza e valutazione per la verifica dei risultati amministrativi. La natura di tale controllo è "politico amministrativa", non di legittimità e di verifica della gestione, ma di rispondenza tra l'attività dell'ente ed i programmi generali⁴.

Le considerazioni di cui sopra sono alla base della proposta di Regolamento che ho personalmente elaborato. Come di consueto, ho preliminarmente svolto una ricerca nel web scaricando tre ipotesi di regolamento⁵. Quindi, ho liberamente elaborato il testo cercando di corroborare quanto proposto con numerosi richiami alla giurisprudenza, alla prassi ed alla dottrina, riportati nelle note a fondo pagina.

Come premesso, lo scopo della disciplina è quello di garantire a ciascun Consigliere il più ampio diritto all'informazione ed all'accesso alla documentazione amministrativa (Articoli 1 e 2), fermi restando i doveri di segretezza e riservatezza (Articolo 3) e salvaguardando gli

² Articolo 42, comma 1, TUEL.

³ Consiglio di Stato, Sezione V, Sentenza 6960 del 28 novembre 2006.

⁴ Si veda Italia Oggi, venerdì 8 dicembre 2006, pagina 44, "Consiglieri accesso limitato" Luigi Olivieri.

⁵ Regolamenti dei comuni di Vimodrone, Sant'Omero e Bernareggio.

adeguati livelli di funzionalità degli uffici. Trattasi di un diritto il cui esercizio può dar luogo ad eccessi, sia da parte dei Consiglieri, qualora le loro richieste siano tali e tante da paralizzare l'operatività degli uffici, sia da parte degli uffici stessi che assumendo condotte non certo "neutrali" potrebbero essere tentati di rifiutare o procrastinare pretestuosamente le richieste dell'uno o dell'altro consigliere⁶.

Nello schema ho proposto due ipotesi plausibili per far coesistere l'esercizio del diritto dei consiglieri all'informazione e le esigenze di efficienza degli uffici (Articolo 5):

- i. nella prima ipotesi l'accesso è sempre consentito negli orari di apertura al pubblico degli uffici;
- ii. nella seconda ipotesi, l'accesso è consentito all'interno di un fascia oraria più contenuta (ho ipotizzato dalle 10:00 alle 12:00 di ogni giornata di apertura al pubblico) che potrà essere modificata dal Sindaco d'intesa con i capigruppo consiliari (questo per evitare ulteriori passaggi in Consiglio comunale del regolamento al solo scopo di modificare la fascia oraria). Per entrambe le ipotesi ho previsto l'accesso *informale* al protocollo⁷ (che non necessita di richiesta scritta), mentre per avere copia gratuita di un atto sarà necessario compilare il semplice modello allegato al regolamento (accesso *formale*)⁸ ed attendere non più di giorni dieci (che salgono a trenta quando l'attività di copia è particolarmente gravosa: progetti, piani, ecc.).

In ogni caso al Consigliere comunale è riservato l'accesso agli atti posti all'ordine del giorno del Consiglio, dalla convocazione e sino allo svolgimento della riunione, per l'intera giornata lavorativa dell'ufficio segreteria (custode di tali atti).

Sempre all'articolo 5 si pone il divieto ai Consiglieri di accedere agli uffici oltre il normale orario di apertura, così come sancito per ogni cittadino.

All'articolo 4 della proposta ho disposto la non obbligatorietà della elaborazione di dati al fine di esaudire l'istanza di accesso, seppur avanzata da un Consigliere. Il principio è dettato dall'articolo 2, comma 2, del DPR 184/2006, ho ritenuto opportuno riproporlo considerato che l'ordinamento attribuisce ai Consiglieri la facoltà di presentare mozioni ed interrogazioni⁹ (atti di sindacato ispettivo) attraverso cui ottenere le risposte desiderate (anche se queste comportano l'elaborazione di dati).

⁶ Si veda *Il Diritto degli Enti Locali*, Enrico Maggiora, Giuffrè Editore, Milano 2002, pagina 390. Anche per contenere tali eccessi ritiene doverosa la regolamentazione del diritto di accesso (pagina 391).

⁷ Sull'accesso in via informale si veda l'articolo 5 del DPR 184/2006. Mentre sulla legittimità dell'accesso del Consigliere al protocollo dell'ente si vedano i pareri del 6 luglio 2004 della Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In senso favorevole anche TAR Emilia Romagna, Parma, 26 gennaio 2006, numero 28.

⁸ Il Consiglio di Stato, Sezione V, il 28 novembre 2006, con la citata sentenza numero 6960, ha ritenuto legittimo imporre al consigliere la presentazione di singole istanze d'accesso mediante compilazione di moduli.

⁹ Articolo 43, comma 1, del TUEL. I regolamenti locali potrebbero prevedere anche le *interpellanze*.

Con l'articolo 6 ho fissato un principio già consolidato in giurisprudenza: le registrazioni audio dei lavori consiliari rappresentano solo un supporto all'attività (del Segretario comunale) di stesura dei relativi verbali. Il Segretario comunale può servirsene o meno, visto che è tenuto a svolgere una mera sintesi dell'andamento della discussione, salvo che i Consiglieri, espressamente, non chiedano di verbalizzare talune dichiarazioni. Pertanto sarebbe opportuno consentire l'accesso a tali registrazioni solo ad avvenuta pubblicazione dei verbali.

Sempre all'articolo 6 si prevede la facoltà per ciascun Consigliere di registrare l'audio delle sedute consiliari pubbliche.

Infine, con l'articolo 7 ho inteso introdurre un rafforzativo dei doveri¹⁰ di ciascun dipendente al fine di perseguire comportamenti il più possibile "*neutral*" ed improntati alla collaborazione nei confronti dei singoli Consiglieri.

La procedura di approvazione

Evidentemente la proposta di regolamento è perfettibile e migliorabile a discrezione del Consiglio comunale, organo deputato all'approvazione del regolamento (a maggioranza relativa). Naturalmente ogni proposta di emendamento dovrà essere minimamente argomentata e comunque conforme all'ordinamento.

Nulla vieta di abbandonare la proposta avanzata dal sottoscritto per sottoporre al Consiglio altra disciplina, visto il diritto di iniziativa riconosciuto a ciascun Consigliere¹¹.

Prima di giungere alla discussione in seno all'assemblea, mi permetto di suggerire due soluzioni procedurali non necessariamente alternative, ma nemmeno obbligatorie:

- a) investire una Commissione consiliare dell'onere di esaminare la bozza di regolamento;
- b) adottare con deliberazione giuntalesca la bozza regolamentare definita dall'esecutivo, al fine di renderla pubblica, prima della sessione consiliare d'esame.

Il Segretario Comunale
Dottor Omar Gozzoli

¹⁰ Il dovere di osservare i regolamenti interni è sancito dal Codice Disciplinare e dal Codice di Comportamento del personale dipendente degli enti locali.

¹¹ Articolo 43, comma 1, TUEL.