



*Prefettura - Ufficio territoriale del Governo
di Napoli*

Prot. **1072**/II AREA EELL
VIA FAX

Napoli, 16 settembre 2011

Al Sig. Presidente dell'Amministrazione
Provinciale

Ai Sigg.ri Sindaci e Commissioni Straordinarie
dei Comuni della Provincia
LORO SEDI

OGGETTO: Art.43, comma 2 e 3 del T.U.O.E.L. n.267/2000. Diritto di accesso
agli atti da parte dei consiglieri comunali.

Pervengono a questa Prefettura numerosi quesiti da parte dei Comuni della provincia ovvero esposti di consiglieri comunali in ordine alle problematiche relative alle modalità di esercizio del diritto di accesso da parte dei medesimi amministratori agli atti dell'Ente Locale.

Al riguardo, al fine di offrire un utile contributo interpretativo sull'annosa questione, si ritiene utile riportare di seguito stralcio dell'orientamento dottrinario e giurisprudenziale formatosi nel tempo sull'argomento, che delinea un quadro ormai consolidato dei principi che regolano la materia.

In via preliminare, va ricordato che l'accesso dei consiglieri comunali agli atti amministrativi dell'ente locale, disciplinato dal citato art. 43, comma 2, del T.U.O.E.L. n. 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*".

Invero, la funzione in base alla quale la legge riconosce il diritto di accesso del consigliere comunale è quella del controllo politico-amministrativo sull'ente nell'interesse della collettività.

Tale diritto ha, quindi, una natura speciale rispetto al generale diritto di accesso (TAR Lombardia - Milano, sez. I - sentenza 7 aprile 2006, n. 970) traendo fondamento da una ratio diversa.

Infatti, "*...la finalizzazione dell'accesso all'espletamento del mandato costituisce, al tempo stesso, il presupposto legittimante l'accesso ed il fattore che ne delimita la portata*" (Consiglio di Stato, sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5879).



*Prefettura - Ufficio territoriale del Governo
di Napoli*

- pag. 2 -

Il diritto d'accesso dei consiglieri comunali viene, pertanto, a configurarsi come funzionale allo svolgimento dei compiti propri del consigliere che, conseguentemente, 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 di stabilire essi stessi l'ambito del controllo sul proprio operato" (CdS, sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5879; CdS, sez. V, 26 settembre 2000, n. 5109; CdS, sez. V, del 4 maggio 2004, n. 2716 e n. 7900 del 9 dicembre 2004).

La giurisprudenza amministrativa si è orientata, con sempre maggiore apertura, nel senso dell'accessibilità dei consiglieri a tutti i documenti adottati dall'ente in virtù del "munus" affidato loro dal corpo elettorale, per cui si è affermato che " ... l'espletamento del mandato di cui sono investiti i consiglieri comunali li abilita a conoscere tutte quante le attività svolte dall'Amministrazione comunale nonché dalle aziende e dagli enti dipendenti, affinché possano consapevolmente intervenire in ogni singolo settore" e che "... qualsiasi limitazione verrebbe a restringere la possibilità di intervento, sia in senso critico sia in senso costruttivo, incidendo negativamente sulla possibilità, d'integrale espletamento del mandato ricevuto".(C.d.S. Sez. V n.5879 del 2005; Sez. V n.2716 del 2004; n. 7900 del 2004).

Al consigliere comunale non può, pertanto, 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 esercitino correttamente la loro funzione (C.d.S., sez.V, 28 settembre 2007, n.5020).

Tanto premesso, se da un lato appare ormai consolidato l'orientamento della giurisprudenza di riconoscere la massima ampiezza al diritto di accesso dei consiglieri, dall'altro, permane l'indirizzo, anch'esso più volte riconfermato, che l'adempimento del diritto d'accesso da parte dell'ente locale non deve risultare eccessivamente gravoso e che lo stesso non debba intralciare lo svolgimento dell'attività amministrativa in modo da non incidere sul regolare funzionamento degli uffici comunali (C.d.S. sez. V, 26 settembre 2000, n. 5109 e C.d.S. sez. V 13 novembre 2002, n. 6293).



*Prefettura - Ufficio territoriale del Governo
di Napoli*

- pag. 3 -

Pertanto, si è affermato che le "...richieste generiche ed indiscriminate non possono essere accettate; ciò anche perché questo tipo di richieste, oltre a poter apparire meramente emulative e comprendere atti chiaramente e palesemente inutili ai fini dell'espletamento del mandato, possono comportare intralcio e/o disservizio agli uffici nonché costi elevati ed ingiustificati per l'ente" (CdS, sez. V, n. 6293 del 13 novembre 2002).

Quindi, il consigliere comunale è tenuto 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 siano ignoti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto dell'accesso" (C.d.S., Sez.V, 2 settembre 2005 ed anche C.d.S., Sez.V, 28 novembre 2006, n.6960).

Infatti, "... per non impedire od ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa, i documenti oggetto del diritto devono essere concretamente individuati dal richiedente oppure essere individuabili" (C.d.S., Sez. V, del 14 dicembre 1992, n. 504) in quanto "... il diritto di accesso ai documenti amministrativi non può concretarsi nell'obbligo per la pubblica amministrazione di svolgere attività di ricerca, di indagine, o di ricostruzione storica ed analitica dei procedimenti con un aggravamento dello svolgimento delle attività istituzionali (C.d.S., sez. V del 6 aprile 1998, n. 438 ed anche CdS, Sez. V, 8 settembre 1994, n. 976).

Viceversa, nella già citata sentenza del Consiglio di Stato n. 2716 del 4 maggio 2004, si legge che "... gli Enti Locali, al pari di tutte le Pubbliche Amministrazioni, sono, infatti, tenuti a curare tutti gli adempimenti a loro carico e quindi, a dotarsi di tutti i mezzi (personale, strumentazioni tecniche materiali vari) necessari all'assolvimento dei loro compiti".

Tali principi, pur se in qualche modo difformi, devono essere tenuti presenti per individuare le modalità utili sia a garantire l'esercizio pieno del diritto d'accesso da parte dei consiglieri comunali, che a non creare intralcio all'ordinario espletamento dei compiti istituzionali dell'ente, senza provocare gravi distorsioni nell'attività degli uffici, a causa della ridotta dotazione strutturale, organizzativa e finanziaria comunale.



Prefettura - Ufficio territoriale del Governo
di Napoli

- pag. 4 -

In generale, si segnala che l'amministrazione locale può fare ricorso ad alcuni temperamenti in grado di evitare riflessi negativi: l'ammissione del richiedente alla mera visione degli atti e soltanto successivamente - in tempi differiti ed eventualmente scaglionati - alla consegna di copia di quelli selezionati a seguito della visione oppure lo scaglionamento temporale del rilascio delle copie degli atti stessi, in stretta correlazione ad un impiego razionale del personale addetto.

In proposito, anche la Commissione per l'accesso, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha affermato che è "*... generale dovere della Pubblica Amministrazione di ispirare la propria attività al principio di economicità che 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 i diversi interessi.

Non va peraltro dimenticata l'opportunità, per l'Ente Locale, di dotarsi di un'apposita normativa regolamentare che disciplini le modalità di accesso e di rilascio delle copie, facendo ricorso ad alcuni idonei temperamenti, al fine di contemperare le opposte esigenze di assicurare il diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte dei consiglieri comunali e garantire, al contempo, il regolare svolgimento dell'attività amministrativa degli uffici comunali.

Tutto ciò premesso, si auspica che, nello spirito di leale e corretta collaborazione istituzionale tra gli organi pubblici, nonché alla luce del principio di ragionevolezza, più volte richiamati dalla Corte Costituzionale, ogni richiesta di accesso agli atti formulata da parte dei consiglieri comunali venga evasa nel contemperamento delle diverse e giuste esigenze delle parti.

IL PREFETTO
(De Martino)

DG/GV