

ENTI LOCALI – CONSIGLIERI COMUNALI

Accesso del cittadino residente ad informazioni relative alla valorizzazione di beni comunali

(Parere reso nella seduta del 7 febbraio 2013)

L'istante - dopo aver proposto un ricorso a questa Commissione avverso il diniego opposto dal Comune per l'accesso alle informazioni sull'utilizzo di alcuni suoli cimiteriali - ha richiesto alla scrivente di pronunciarsi in sede consultiva sulla legittimità del provvedimento comunale ostativo, poiché il gravame era stato dichiarato irricevibile per tardività. Ha precisato che il Comune aveva rigettato la domanda ostensiva, non ritenendo esso richiedente titolare di interesse qualificato all'accesso *ex lege* n. 241/1990.

In conformità all'orientamento già espresso da questa Commissione (e da cui non v'è motivo di discostarsi), la diversità di posizione tra cittadino (persona fisica, associazione o ente) residente e quello non residente nel Comune dà luogo ad un doppio regime del diritto di accesso secondo quanto disposto dall'art. 10 del d.lgs. n. 267/2000 che ha presupposti diversi dal diritto di accesso previsto dalla normativa generale di cui all'art 22 della l. n. 241/90 (arg. ex T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, 12-04-2005, n. 2067; T.A.R. Marche, 12-10-2001, n.1133).

Si chiarisce, pertanto, che nel caso in cui l'istante sia un cittadino residente nel comune, il diritto di accesso non è soggetto alla disciplina dettata dalla legge n. 241/90 - che richiede la titolarità di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento richiesto - bensì alla speciale disciplina di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000, che sancisce espressamente ed in linea generale il principio della pubblicità di tutti gli atti ed il diritto dei cittadini di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso delle autonomie locali, senza fare menzione alcuna della necessità di dichiarare la sussistenza di tale situazione al fine di poter valutare la legittimazione all'accesso del richiedente.

Accesso del cittadino residente agli atti del Comune per la definizione del nuovo piano di governo del territorio

(Parere reso nella seduta del 27 marzo 2013)

Un cittadino, residente nel Comune e proprietario di alcuni beni immobili siti nell'ambito del territorio comunale, intende conoscere il parere di questa Commissione sulla legittimità del diniego

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

opposto dall'ente civico alla visione ed estrazione di copia dei documenti relativi al PGT (delibera di approvazione e varianti comprensive di osservazioni e controdeduzioni), segnalando che il Comune non ha ritenuto sussistere un interesse concreto, diretto ed attuale alla conoscenza degli atti di interesse.

La Commissione ribadisce che mentre l'art. 22, comma 1, lett.b), l.n. 241/1990 prevede che la legittimazione all'accesso spetti soltanto ai soggetti titolari di un "*interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*", l'art. 10 del TUEL attribuisce ad ogni cittadino residente nel Comune il diritto di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione senza alcuna restrizione per cui l'istanza di accesso non deve essere accompagnata né dalla titolarità di una situazione giuridicamente rilevante né da un'adeguata motivazione.

Pertanto, con riguardo al caso di specie, non può negarsi il diritto del cittadino ad ottenere tutti gli atti richiesti, trattandosi del resto di cittadino proprietario di beni immobili oggetto della procedura di approvazione del nuovo PGT e titolare della facoltà di proporre controdeduzioni ed osservazioni al piano.

Accesso del consigliere comunale

(Parere reso nella seduta del 28 febbraio 2014)

Un Consigliere comunale, in un comune di 1.500 abitanti, chiede se sia legittima la disposizione del regolamento comunale che impone al consigliere di rivolgersi esclusivamente al Segretario comunale per quanto previsto dall'art. 43 del TUEL, tenuto conto che il Segretario è presente in Comune solo 10 ore a settimana.

Al riguardo questa Commissione, nella scia di una ormai consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo, ha avuto più volte occasione di affermare che l'articolo 43 del d.lgs. n.267/2000 riconosce ai consiglieri comunale (e provinciali) il diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del loro mandato.

Nel caso di specie, il fatto che a tali fini il consigliere debba necessariamente rivolgersi al Segretario comunale che è presente in ufficio solo 10 ore a settimana., può indubbiamente risolversi in

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

una sorta di limitazione dei diritti di cui al citato art.43, con possibili effetti negativi sul pieno del consapevole espletamento del mandato ricevuto.

Accesso del Consigliere comunale – limiti

(Parere reso nella seduta del 28 febbraio 2013)

Il consigliere di minoranza di un Comune espone di aver chiesto copia digitale dei seguenti documenti: 1) lista/elenco delle deliberazioni di Giunta comunale relative all' anno 2011; 2) lista/elenco delle deliberazioni di Giunta comunale relative all'anno 2012; 3) lista/elenco delle determinazioni relative all'anno 2011; 4) lista/elenco delle determinazioni relative all'anno 2012.

Il Segretario comunale ha ritenuto inammissibile la richiesta perché priva dell'individuazione specifica dell'oggetto e comportante, inoltre, un sensibile aggravio di lavoro per il personale addetto.

Premesso che i documenti richiesti sono pubblicati on line anche sull'albo pretorio, per un tempo limitato, trascorso il quale non ne rimane traccia e che comunque il Comune non dispone del regolamento comunale per la gestione dell'albo pretorio on line, l'esponente chiede se abbia o meno diritto ad ottenere i documenti richiesti.

Al riguardo questa Commissione, nella scia di una ormai consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo, ha più volte avuto occasione di affermare che l'art. 43 del d.lgs. n. 267 del 2000 riconosce ai consiglieri comunali (e provinciali) il diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del loro mandato.

Il consigliere comunale non deve neppure motivare la richiesta di informazioni, perché altrimenti la P.A. si ergerebbe ad arbitro delle forme di esercizio delle potestà pubblicistica dell'organo deputato all'individuazione ed al perseguimento dei fini collettivi. Con la conseguenza che gli uffici comunali non hanno il potere di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione e le modalità di esercizio della funzione esercitata dal consigliere comunale.

Nel caso di specie osserva la Commissione che se indubbiamente la richiesta dell'esponente è molto ampia, altrettanto indubbiamente non è affatto indeterminata, al contrario di quanto ritenuto dal segretario comunale perché "priva dell'individuazione specifica dell'oggetto", tenuto conto che sono state richieste le deliberazioni di Giunta e le determinazioni relative agli anni 2011 e 2012.

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Ne deriva che la richiesta dell'esponente è sicuramente ammissibile né il suo diritto d'accesso può subire compressioni per pretese esigenze di ordine burocratico dell'Ente, tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale; l'unico limite è rappresentato dal fatto che il consigliere comunale non può abusare del diritto all'informazione riconosciutagli dall'Ordinamento, interferendo pesantemente sulla funzionalità e sull'efficienza dell'azione amministrativa dell'Ente civico, con richieste che travalicano i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza.

Accesso di consigliere comunale ad elenco di istanze di insinuazione della massa passiva.

(Parere reso nella seduta del 17 gennaio 2013)

L'Organo Straordinario di liquidazione di un Comune espone che il Sindaco uscente dell'Amministrazione comunale ha chiesto di accedere agli atti, con rilascio di copia, relativi alle istanze pervenute a seguito dell'avviso pubblicato ai sensi dell'art. 254 del Dlgs. N. 267 del 2000.

A sostegno dell'istanza l'interessato fa presente che la dichiarazione di dissesto deliberata dal Comune potrebbe produrre nei suoi confronti gli effetti di cui all'art. 248 del citato D.lgs. e, inoltre, gli atti richiesti sono necessari a scopo difensivo, avendo l'interessato stesso proposto ricorso al TAR Calabria avverso la deliberazione di dissesto assunta dal Consiglio comunale.

Tutto ciò premesso, l'Organo Straordinario di liquidazione del Comune chiede di conoscere se gli atti richiesti siano ostensibili e, in caso positivo, se debba essere avviata la procedura di cui all'art.3 del D.P.R. n. 184 del 2006.

Al riguardo, ad avviso della Commissione, l'interessato non rivestendo più la qualifica di Consigliere comunale, non è più destinatario della normativa contenuta nell'art.43 del D.lgs. n. 267 del 2000, che riconosce ai Consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso dai confini più ampi rispetto a quello riconosciuto a tutti gli altri soggetti, finalizzato al migliore espletamento del mandato ricevuto.

Tuttavia, nel caso di specie non può neanche sostenersi che l'istanza di accesso si risolva in una sorta di controllo generalizzato sull'operato dell'Amministrazione, tenuto conto che l'istanza stessa ha sostanzialmente per oggetto le conseguenze connesse alla deliberazione di dissesto assunta dal

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

Consiglio comunale di ... ed è finalizzata da un lato ad evitare gli eventuali effetti negativi previsti dall'art. 248 del D.lgs. n. 267/2000, dall'altro a tutelare le situazioni giuridiche soggettive dell'accidente innanzi al TAR Calabria, presso cui pende il ricorso avverso la citata deliberazione di dissesto.

Ne deriva che l'istanza di accesso presentata dall'ex Sindaco del Comune è sicuramente accoglibile, con la conseguenza che l'Organo Straordinario di Liquidazione dovrà avviare la procedura prevista dall'art. 3 del D.P.R. n. 184 del 2006 che prevede la partecipazione al procedimento di accesso dei soggetti eventualmente controinteressati.

Accesso telematico del consigliere comunale agli atti relativi alla gestione del personale

(Parere reso nella seduta del 27 marzo)

Il Comune istante ritiene che le ripetute ed incomprensibili richieste di accesso dei consiglieri comunali di minoranza agli atti relativi "esclusivamente" alla gestione del personale dell'area amministrativa e finanziaria e non ad altre aree configuri un'ipotesi di "accanimento" e pertanto chiede a questa Commissione un parere al riguardo.

La Commissione osserva che, ai sensi dell'art 11, comma 1, del d. lgs. n. 150 del 2009, la trasparenza amministrativa è intesa come "...*accessibilità totale delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali*". In tale ottica, "ogni amministrazione provvede altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati sui propri siti istituzionali" (art 11, comma 4).

Tale ampio regime di pubblicità delle informazioni inerenti la gestione delle risorse pubbliche attribuisce, di conseguenza, anche ai consiglieri comunali - i quali, ai sensi dell'art 43 d.lgs. n. 267/2000, hanno un diritto pieno e non comprimibile ad accedere a tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici utili all'espletamento del proprio mandato - il diritto di accedere a qualsiasi informazione concernente la gestione amministrativa e contabile del personale comunale.

Ed anche i dubbi che possono sorgere riguardo alla incomprensibilità delle ragioni dell'accesso non paiono fondati in quanto il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

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.

Piuttosto, qualora le richieste di accesso siano divenute di una certa gravosità o incompatibili con la ordinaria funzionalità dell'ente, si suggerisce, ove non già disponibile, di attivare l'accesso diretto ai consiglieri comunali tramite utilizzo di apposita password al sistema informatico dell'Ente, favorendo la tempestiva acquisizione delle informazioni richieste senza aggravare l'ordinaria attività amministrativa.

Accesso diretto del consigliere comunale al sistema informatico del Comune

(Parere reso nella seduta del 18 aprile 2013)

Un consigliere comunale lamenta l'illegittima condotta di alcuni funzionari amministrativi i quali, oltre a limitare la conoscenza degli atti dei vari settori dell'ente (compresi quelli prodromici alle deliberazioni di giunta), non consentirebbero l'accesso agli atti prima della pubblicazione in albo, addirittura rimanendo inerti sulle richieste rivolte dai consiglieri. Pertanto, ritenendo leso l'esercizio della prerogativa riconosciuta ai consiglieri, l'istante formula a questa Commissione una serie di quesiti al fine di conoscere se:

- 1) le determine degli organi di governo o dei dirigenti, anche se soltanto adottate, costituiscano documenti amministrativi;
- 2) le determine degli organi di governo o dei dirigenti siano accessibili prima della loro pubblicazione, anche nella sola forma della visione;
- 3) esistono termini massimi entro cui pubblicare le delibere consiliari e di giunta e chi sia responsabile in caso di omessa pubblicazione;
- 4) un consigliere comunale possa accedere al sistema informatico dell'ente mediante password ed avere un'utenza e - mail dal sito web istituzionale dell'ente per migliorare il rapporto consigliere - utenti.

Circa il primo aspetto, è indubbio che le delibere, anche se soltanto adottate, costituiscono il risultato di un atto di conoscenza o di volontà dell'organo di governo o del dirigente che materialmente

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi

lo ha formato. Pertanto, rientrano nel novero dei documenti amministrativi definiti ai sensi l'art. 22, co. 1, lett. d) legge n. 241/1990 come ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale. Del resto, l'ampiezza del diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri comunali dall'art 43 TUEL verso qualsiasi "notizia" o "informazione" determina, di riflesso, che tale diritto possa in astratto indirizzarsi anche verso semplici informazioni, non contenute in formali documenti amministrativi.

Quanto al secondo profilo, la Commissione ritiene che l'accesso dei consiglieri comunali vada garantito anche alle delibere adottate e dunque indipendentemente dalla avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente ex art 124 TUEL (e art. 32, legge n. 69/'09) sia perché la prerogativa consiliare non può subire ingiustificate compressioni tali da ostacolare l'esercizio del suo mandato istituzionale sia per la diversa finalità della pubblicazione degli atti (funzionale alla conoscenza legale dell'atto) rispetto al diritto di accesso del consigliere (funzionale al controllo politico amministrativo dell'ente). Eventuali difficoltà pratiche, opposte dall'ente all'estrazione di copia degli atti nelle more della pubblicazione delle delibere, dovranno essere risolte lealmente a cura degli Uffici comunali, garantendo comunque al consigliere la tempestiva facoltà di prendere visione degli atti, dilazionando nel tempo l'acquisizione di copia.

In ordine al terzo punto, trattandosi di questione che non inerisce alle modalità di esercizio dell'accesso bensì alla esistenza o meno di termini di pubblicazione delle delibere e dei soggetti responsabili, la Commissione ritiene di dover declinare ogni competenza al riguardo, non rientrando tra le materie attribuite ex art 27 legge n. 241/'90.

Infine, quanto all'ultimo aspetto, la Commissione già in altre occasioni (cfr tra le altre plenum del 20.7.2010) ha riconosciuto, ed in questa sede conferma, la possibilità per il consigliere di uso di password di servizio per l'accesso diretto al sistema informatico interno ed al protocollo informatico comunale al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio della ordinaria attività amministrativa dell'ente locale. Nulla si può esprimere sulla attivazione dell'utenza e-mail per migliorare i rapporti tra cittadini e consigliere comunale, trattandosi di materia estranea all'esercizio del diritto di accesso.

Accesso del consigliere comunale ad atti di società partecipata dalla Regione

(Parere reso nella seduta del 8 aprile 2013)

La società istante, operante nel trasporto pubblico locale partecipata a maggioranza dalla Regione Emilia Romagna e da alcune Province e Comuni, ha chiesto a questa Commissione di conoscere se il diritto di accesso dei consiglieri comunali ex art. 43 del T.U.E.L. sia limitato all'attività di gestione del servizio di pubblico interesse ovvero possa estendersi anche all'organizzazione ed al funzionamento della società, assoggettata alle regole privatistiche di mercato, dovendo scegliere una linea di condotta anche per il futuro.

Il quesito va affrontato e risolto esclusivamente alla luce del disposto contenuto nell'art. 43, comma 2, del T.U.E.L. che riconosce al consigliere comunale (e provinciale) il diritto di accesso 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”*.

La dizione letterale della disposizione richiamata, sulla quale si è formata una giurisprudenza consolidata, non lascia alcun dubbio sul fatto che i soggetti passivi della prerogativa riconosciuta ai consiglieri sono, oltre al Comune e alla Provincia, anche gli “enti da essi dipendenti”, nei quali rientrano sicuramente anche le società formalmente private ma sostanzialmente pubbliche, siccome partecipate a maggioranza da enti pubblici e comunque funzionali al perseguimento di interessi generali.

Ebbene, ai fini dell'applicazione di tale norma speciale ex art 43 TUEL, è condizione sufficiente che la società in questione operi nel settore pubblico e sia partecipata da enti pubblici, senza che rilevi la distinzione tra attività e organizzazione della società, che semmai assume significato alla stregua del disposto dell'art. 22, comma 1, lett. e (che configura come “pubblica amministrazione” anche il soggetto privato “limitatamente alla sua attività di pubblico interesse”). Una diversa interpretazione costituirebbe un ingiustificato limite alla ampia prerogativa riconosciuta al consigliere comunale e provinciale.

Accesso di consigliere comunale a dati contabili del bilancio comunale

(Parere reso nella seduta del 18 giugno 2013)

L'istante chiede se sia legittima la richiesta presentata da un consigliere di minoranza per conoscere i dati contabili utilizzati per formare il piano esecutivo di gestione comunale, dubitando della conoscibilità di tali notizie sia perché contenuti in un documento non ancora approvato formalmente dalla Giunta Comunale sia perché condizionato alla disponibilità di tempo del personale amministrativo.

La Commissione osserva che il diniego di accesso appare del tutto illegittimo.

Il primo dubbio è infondato. Infatti, ai sensi dell'art. 43 del TUEL, come interpretato da questa Commissione (arg ex parere 14.12.2010), i consiglieri comunali hanno il diritto di accedere a qualsiasi "informazione" anche di tipo contabile, ricavabile da documenti preparatori all'atto definitivo o ancora non approvati. Del resto, il 20 aprile u.s. è entrato in vigore l'accesso civico (previsto dall'art 5 D Lgs. 14.3.2013 n. 33 pubblicato in G.U. il 5.4.2013 n. 80) che consente a chiunque - anche ai consiglieri comunali - di ottenere l'accesso a "documenti, informazioni e dati" che la P.A. ha l'obbligo di pubblicare, tra cui anche i dati relativi al bilancio, preventivo e consuntivo, di ciascun anno in forma sintetica, aggregata e semplificata (ex art 29 del citato d.lgs. n. 33/'13).

Quanto alle difficoltà organizzative, è principio giurisprudenziale consolidato (cfr., fra le molte, C.d.S., Sez. V, 22.05.2007 n. 929) che la prerogativa dell'accesso riconosciuta ai consiglieri non può essere compressa per pretese esigenze burocratiche degli Uffici comunali. Pertanto, l'accesso va garantito nell'immediatezza, soprattutto quando sia funzionale alla minoranza per acquisire elementi per accrescere il dibattito consiliare sull'approvazione del bilancio. Tuttavia, qualora la richiesta di accesso implichi eccessivi aggravii per l'ordinaria attività amministrativa dell'ente, il responsabile del procedimento potrà dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie, fermo restando il diritto del consigliere di prendere visione, nel frattempo, dei dati contabili di interesse.

Accesso di consigliere comunale ai dati anagrafici e di famiglia del Sindaco, del Vice Sindaco e di alcuni dipendenti assunti nel Comune.

(Roma, 14 maggio 2013)

Il Comune istante ha manifestato dubbi sull'accogliabilità dell'istanza presentata da un consigliere comunale di minoranza per conoscere i dati anagrafici e di famiglia del Sindaco, Vicesindaco e di alcuni dipendenti assunti 25 anni orsono nonché per conoscere quali siano i titoli professionali per essere nominati componenti di commissioni di gare d'appalto. Secondo l'ente civico, oltre a mancare il necessario collegamento tra atti richiesti ed esercizio del mandato politico, sarebbero incomprensibili le ragioni dell'accesso a notizie relative a vicende passate.

Come è noto, i consiglieri comunali ai sensi dell'art 43 d.lgs. n. 267/2000, hanno un diritto pieno, e non comprimibile, ad accedere a tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici utili all'espletamento del proprio mandato tra cui anche quello di favorire un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Alla luce di tale principio, la Commissione ritiene che l'eventuale diniego di accesso alle informazioni richieste sarebbe illegittimo in quanto il consigliere comunale non deve motivare la propria richiesta di informazioni, soprattutto nella specie ove sussiste la necessità di un controllo attuale sull'uso delle risorse pubbliche comunali (permanendo nel tempo gli effetti delle assunzioni effettuate dal Comune), 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.
