

Diritto di accesso agli atti dei Consiglieri Comunali

(Parere espresso dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta del 17 maggio 2018)

E' pervenuta a questa Commissione una richiesta di parere da parte del Consigliere ..., Capogruppo del ... del Comune di ... in merito alla portata della normativa locale regolante il diritto di accesso dei consiglieri comunali.

In particolare il Capogruppo solleva delle perplessità in merito alle previsioni delle seguenti norme:

- All'art. 15 comma 4 dello Statuto del Comune di si prevede che: *“I consiglieri, anche al di fuori delle sedute del consiglio e delle pratiche ad esse connesse, hanno il diritto di avere accesso alle informazioni e ai servizi di cui l'amministrazione comunale dispone, necessari al libero svolgimento delle loro funzioni e nel rispetto al tempo stesso della normativa sulla privacy”*.

A tal riguardo il capogruppo eccepisce che il diritto di accesso agli atti dei Consiglieri Comunali è descritto nella norma in maniera eccessivamente vaga e viene limitato con un richiamo alla normativa sulla privacy, di fatto vanificando l'ampia latitudine oggettiva dell'art. 43, comma 2, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e la specificità del titolo che abilita i Consiglieri all'esercizio del diritto di accesso rispetto a quello generale di cui alla legge n. 241/90.

- L'art. 50 del Regolamento del Consiglio Comunale di recita *“I gruppi potranno altresì fare richiesta di copie di leggi e circolari che il personale dipendente dovrà fornire in tempi accettabili, rispetto al tenore della richiesta. Ai gruppi consiliari, su richiesta, verrà fornita una copia delle deliberazioni adottate dal Consiglio Comunale e dalla Giunta.”*

Tale norma limiterebbe l'oggetto del diritto di accesso a “copie di leggi e circolari”.

- All'art. 7 dello Statuto dell'Unione dei Comuni della si prevede che *“I Consiglieri hanno accesso a tutti gli atti e documenti detenuti dall'Amministrazione, salvo le limitazioni concernenti la riservatezza delle persone per documenti non connessi ad oggetti da trattare in Consiglio”*

Tale norma, secondo il Capogruppo, sembra doversi ritenere *contra legem* per violazione del disposto di cui all'art 43, comma 2, del D.lgs. 267/2000 che non pone limiti di riservatezza al potere di indagine del Consigliere Comunale.

Il Capogruppo evidenzia inoltre che l'Amministrazione del Comune di, su indicazione del Segretario Comunale, abbia rigettato richieste di accesso agli atti formulate dai consiglieri, imponendo la compilazione di un modulo predisposto quale requisito necessario all'accesso e evidenziando come l'accesso stesso fosse sottoposto alla disciplina al Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, “Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi attinente alla disciplina della Legge 7 agosto 1990, n. 241”, quindi di fatto vanificando l'obbligo dell'Amministrazione di ridurre al minimo le formalità e parificando la posizione del consigliere comunale a quella del semplice cittadino con un richiamo Regolamentare errato e in violazione del T.U.E.L.

Sulla richiesta di parere così formulata la Commissione osserva quanto segue.

Il diritto d'accesso dei consiglieri comunali è disciplinato espressamente dall'art. 43, comma 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che riconosce, in capo agli stessi, il diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, “tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato” senza alcuna limitazione.

Il diritto di accesso loro riconosciuto ha dunque una *ratio* diversa da quella che contraddistingue il diritto di accesso ai documenti amministrativi, ex art. 10, del d. lgs. 267/2000, ovvero ex art. 22 e ss., della l. 241/1990: “mentre in linea generale il diritto di accesso è finalizzato a permettere ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti per la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, quello riconosciuto ai consiglieri comunali è strettamente funzionale all'esercizio delle loro funzioni, alla verifica e al controllo del comportamento degli organi istituzionali decisionali dell'ente locale ai fini della tutela degli interessi pubblici, piuttosto che di quelli privati e personali, e si configura come peculiare espressione del principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività” (così C.d.S., V, 5 settembre 2014, n. 4525).

Pertanto, in risposta allo specifico quesito posto dal Capogruppo, la Commissione osserva che il diritto di accesso del consigliere comunale non può dirsi sottoposto ai limiti procedurali posti dal DPR 184/2006 che espressamente disciplina le modalità di esercizio del diritto di accesso ex lege 241/'90.

Peraltro, si rileva, l'obbligatorietà della compilazione di un modulo prestampato – come unica modalità ammissibile per l'esercizio del diritto di accesso – non è oggetto di alcuna previsione normativa, neppure nella disciplina dell'accesso del privato.

Inoltre, si evidenzia che al consigliere comunale, in ragione del particolare munus dallo stesso espletato, viene riconosciuto un diritto dai confini più ampi – definito dalla giurisprudenza del C.d.S. quale “incondizionato diritto di accesso” a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni. Esso incontra come unico limite che esso sia esercitato “in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non debba sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, fermo restando che la sussistenza di tali caratteri deve essere attentamente e approfonditamente vagliata in concreto al fine di non introdurre surrettiziamente inammissibili limitazioni al diritto stesso” (C.d.S., IV, 12 febbraio 2013, n. 846; id. V, 29 agosto 2011, n. 4829).

Tale diritto di accesso non può essere compresso neppure per esigenze di tutela di riservatezza dei terzi con riferimento ai dati sensibili, eventualmente contenuti nei documenti oggetto di accesso, in quanto il consigliere stesso è tenuto al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge Consiglio di Stato n 5879/2005; Cons. Stato, Sez. V, 4.5.2004 n 2716; Tar Sardegna, sez. II, 30.11.2004 n 1782). Al consigliere è fatto divieto di divulgare tali dati se non ricorrono le condizioni di cui al Dlgs 196/2003 e nella ipotesi di eventuale violazione di tale obbligo di riservatezza si configura una responsabilità personale dello stesso.

I Regolamenti e gli Statuti delle amministrazioni locali non possono adottare norme in contrasto con le disposizioni del TUEL e della legge in materia di accesso, così frustrandone le previsioni normative.

A tal riguardo il Consiglio di Stato, Sez. V con la sentenza n. 648 dell'11 febbraio 2014 ha precisato che *“un regolamento sull'accesso, che impedisca immotivatamente ai consiglieri di ottenere dall'amministrazione gli atti e le informazioni utili all'esercizio del mandato elettivo ricoperto, contrasterebbe con le leggi statali poste a salvaguardia del diritto di accesso agli atti, riconosciuto ai consiglieri comunali e ai cittadini in genere a tutela dei propri interessi, con i soli limiti previsti dalla legge stessa a tutela della privacy”*. Con riguardo a tale ultimo profilo il C.d.S. precisa poi: *“Quanto alla esigenza di assicurare la riservatezza degli atti oggetto di accesso e il diritto alla privacy dei terzi, in sede di esercizio del diritto di accesso di cui dispongono i consiglieri comunali e provinciali, si osserva che tale necessità è salvaguardata dall'art. 43, comma 2 del T.U. approvato con D.L. vo 267 del 2000, laddove viene previsto che i consiglieri stessi sono tenuti al segreto nel caso accedano ad atti che incidono sulla sfera giuridica e soggettiva di terzi (così Cons. Stato, Sez. V, 4 maggio 2004 n. 2716). Il diritto del consigliere comunale o provinciale ad avere dall'ente tutte le informazioni che siano utili all'espletamento del mandato non incontra, conseguentemente, alcuna limitazione derivante dalla loro natura riservata, in quanto il consigliere è vincolato all'osservanza del segreto. Sulla base di tali considerazioni non può ugualmente essere denegato l'accesso anche alle delibere della giunta comunale richiesto con istanza del 20 luglio 2012, sull'assunto che riguardano dati personali di terzi. Non sussiste, infatti, alcuna ragione logica perché possa essere loro inibito l'accesso ad atti riguardanti i dati desiderati”*.

D'altra parte, ad avviso di questa Commissione, in linea con la giurisprudenza del Consiglio di Stato, permane comunque l'esigenza che le istanze siano formulate 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 (ex multis C.d.S. sez. V, 13.11.2002, n. 6293).

Tali cautele derivano *“dall'esigenza che il consigliere comunale non abusi infatti del diritto all'informazione riconosciutogli dall'ordinamento, piegandone le alte finalità a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico”* (C.d.S. Sez. V, 11.12.2013 n. 5931).

In tal senso è il parere della Commissione sulla richiesta presentata.