

[IL DIRITTO DI ACCESSO DEI CONSIGLIERI COMUNALI](#)
www.segretariocomunale.com/dirittoaccessoconsiglieri.pdf

[Paolo Bertazzoli, Maddalena Cozzolino e Giuseppe De Luca \(Segretari Comunali\)](#)

Aggiornamento 19/02/2013

Sentenza del Consiglio di Stato n. 846 del 12 febbraio 2013, legittimità del diniego opposto da un'amministrazione comunale alla richiesta dei consiglieri comunali in assenza di motivazione dei presupposti del diritto di accesso.

Per il Consiglio di Stato, è legittimo il diniego opposto alla richiesta rivolta dai consiglieri comunali soprattutto in presenza di numerose e reiterate istanze, che tendono ad ottenere la documentazione di tutti i settori dell'Amministrazione, apparendo così tendenti a compiere un sindacato generalizzato dell'attività degli organi decidenti, deliberanti e amministrativi dell'Ente che non all'esercizio del mandato politico finalizzato ad un organico progetto conoscitivo in relazione a singole problematiche che di volta in volta l'elettorato. N.
00846/2013REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9090 del 2012, proposto da:

Comune di Valva, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Vetrano, con domicilio eletto presso Giancarlo Navarra in Roma, P.Le Porta Pia, 121;

contro

Michele Cuozzo, Mario Torsiello, Luca Forlenza;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - SEZ. STACCATA DI SALERNO: SEZIONE II n. 01578/2012, resa tra le parti, concernente diniego accesso mediante rilascio di copie degli atti riguardanti le occupazioni dei prefabbricati

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2013 il Cons. Sergio De Felice e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Vetrano.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso proposto innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione di Salerno i signori Cuozzo Michele, Torsiello Mario e Forlenza Luca, tutti consiglieri comunali di minoranza del Comune di Valva, agivano per l'accesso a documenti e informazioni ritenuti utili all'espletamento del mandato e in particolare agli atti e documenti riguardanti le occupazioni dei prefabbricati di cui alla deliberazione n.12/1998 del Consiglio Comunale, come da domanda prot.n.1362 del 9 marzo 2012.

Il giudice di primo grado, richiamando l'art. 43 del TUEL, accoglieva il ricorso 759 del 2012, dichiarando l'obbligo del Comune di consentire l'accesso con le modalità di cui alla domanda entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione o notifica della sentenza.

Avverso la sentenza di primo grado propone appello il Comune di Valva, deducendo che i ricorrenti di primo grado, consiglieri di minoranza, in modo emulativo, hanno presentato innumerevoli istanze di accesso, come copia delle determinazioni dalla n.261 alla 280 e dalla n.305 alla 337 del 2011, copia degli atti di pagamento, copia dell'elenco in ordine cronologico delle liquidazioni effettuate dal Comune dal luglio 2011 al 31.12.2001, copia degli atti relativi al consumo di carburanti per automezzi comunali, copia delle determinazioni dalla n.1 alla n.20 del 2012, copia degli atti di pagamento delle indennità degli amministratori, numero degli operai addetti alla nettezza urbana e spesa del rapporto di lavoro e così via.

L'appello fa presente che con l'istanza su indicata (il cui diniego ha poi dato luogo a tre distinti ricorsi) essi chiedevano ai sensi dell'art. 43 TUEL di accedere "agli atti relativi alle verifiche dei requisiti per l'occupazione dei prefabbricati di cui alla delibera di C.C. n.12 del 27.3.1998" nonché "di conoscere l'esito delle verifiche in considerazione del fatto che vi sono prefabbricati abbandonati e non utilizzati da anni".

Il Comune ha esibito anche in giudizio le comunicazioni aventi le informazioni chieste e

evidenziato l'assenza di altri documenti da esibire.

Come motivi di appello si deduce l'erroneità della sentenza, che non ha valutato la natura emulativa della pretesa azionata e che non deve caratterizzarsi per la forma generalizzata della richiesta; il primo giudice non ha correttamente considerato il riscontro del Comune con nota n.1987/2012, che rappresentava come non vi erano ulteriori documenti da esibire; il Comune, prima della notifica del ricorso, aveva fornito le informazioni relative alle verifiche sulle occupazioni dei prefabbricati. Con la citata nota 1987 del 13 aprile 2012 il Sindaco comunicava che: "agli atti del Comune non vi è un elenco dei cittadini occupanti prefabbricati senza titolo, ed è difficile censire tutti i prefabbricati poiché molti sono stati smontati e agli atti dell'Ente non risultano né atti di alienazione né atti di donazione"; il Comune "al momento sta procedendo solo in presenza di segnalazioni di cittadini alla verifica di casi di occupazione abusiva e nei prossimi giorni si procederà ad una attenta ed accurata verifica di tutti i possessori aventi titolo all'occupazione dei prefabbricati"; in allegato alla nota il Sindaco inviava gli unici atti in possesso dell'Ente e cioè l'Elenco occupanti prefabbricati comunali redatto in data 4 marzo 2010 dalla Polizia Municipale e dall'U.T.C. e la planimetria del 16 febbraio 2012 delle aree prefabbricati con indicazione degli occupanti.

Il Comune ha anche depositato in giudizio nota sindacale n.2985 del 6 giugno 2012 di impulso al responsabile dell'UTC e dell'area tecnica di effettuare un dettagliato sopralluogo al fine di censire i prefabbricati di proprietà del Comune, di verificare il numero dei prefabbricati non occupati, di verificare chi ne detiene il possesso. Soltanto all'esito di tale attività, il Comune avrebbe potuto fornire ulteriori informazioni e documentazioni rispetto a quanto già evaso.

Gli appellati non si sono costituiti.

Alla camera di consiglio del 22 gennaio 2013 la causa per l'accesso, ai sensi dell'art.116 c.p.a., è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'appello è fondato per le seguenti ragioni, nonostante la latitudine che deve riconoscersi al diritto di accesso dei consiglieri comunali.

L'art. 43 del TUEL prevede il diritto dei consiglieri comunali di ottenere dagli uffici tutte le notizie e informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato.

Pertanto, la ratio della norma è nel principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale, sicché tale diritto è direttamente funzionale non tanto all'interesse del consigliere comunale (o provinciale) ma alla cura dell'interesse pubblico connessa al mandato conferito, controllando il comportamento degli organi decisionali del Comune.

Quanto ai presupposti, si è osservato come non sia necessaria una connessione tra la conoscenza dei dati richiesti con l'attività espletata nel mandato di consigliere.

Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali non è soggetto ad alcun onere motivazionale giacché diversamente opinando sarebbe introdotto una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale. Gli unici limiti all'esercizio di tale diritto si rinvencono nel fatto che l'esercizio di tale diritto deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali e che non deve 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 (tra tanti, Consiglio di Stato sez. V, 29 agosto 2011, n. 4829).

I consiglieri comunali hanno un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere di utilità all'espletamento del loro mandato, ciò anche al fine di permettere di valutare - con piena cognizione - la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio, e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Di conseguenza sul consigliere comunale non può gravare alcun particolare onere di motivare le proprie richieste di accesso, atteso che diversamente opinando sarebbe introdotta una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale; dal termine "utili", contenuto nell'articolo 43 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non può conseguire alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, detto aggettivo garantendo in realtà l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato (così Consiglio Stato sez. V, 17 settembre 2010, n. 6963).

In base all'art. 43, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267 i consiglieri comunali, ivi inclusi ovviamente quelli di minoranza, hanno un diritto di accesso incondizionato - purché non invada l'ambito riservato all'apparato amministrativo e non integri però un abuso del diritto - a tutti gli atti che possano essere "utili" all'espletamento del loro mandato, anche al fine di permettere di valutare con piena cognizione la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale; sul consigliere comunale, inoltre, non può gravare alcun onere di motivare le proprie richieste di accesso atteso che, diversamente opinando, sarebbe introdotta una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale.

I consiglieri comunali hanno un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere di utilità all'espletamento del loro mandato, ciò anche al fine di permettere di valutare con piena cognizione la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'Amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale. Sul consigliere comunale, inoltre, non può gravare alcun onere di motivare le proprie richieste di accesso, atteso che diversamente opinando sarebbe introdotta una sorta di controllo dell'ente, attraverso i propri uffici, sull'esercizio del mandato del consigliere comunale; dal termine ««utili», contenuto nell'art. 43, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267, non può conseguire alcuna limitazione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, detto

aggettivo garantendo in realtà l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio del mandato. Dette conclusioni si appalesano stringenti ove ad azionare l'istituto siano consiglieri di minoranza, come nel caso di specie, cui i principi fondanti delle democrazie e la legge attribuiscono compiti di controllo dell'operato della maggioranza e, quindi, dell'esecutivo, qui inteso nella sua più larga accezione di apparato politico ed apparato amministrativo, se pur, si intende, da esplicarsi nel rispetto della legge, ovvero senza indebite incursioni in ambiti riservati all'apparato amministrativo dalla legge stessa e senza porre in essere atti e/o comportamenti qualificabili come abuso del diritto.

Il diritto di accesso dei consiglieri comunali quindi si atteggia quale latissimo diritto all'informazione al quale si contrappone l'obbligo degli uffici di fornire ai richiedenti tutte le notizie e informazioni in loro possesso, fermo il divieto di perseguire interessi personali o di tenere condotte emulative.

L'appellante Comune in realtà lamenta l'abuso del diritto, rappresentando come i tre istanti abbiano manifestato l'interesse alla conoscenza rispetto ad una generalizzata serie di atti e avverso varie delibere in serie, di modo che si debba dubitare della correttezza delle esigenze di informazione, dovendosi invece ravvisarsi un generalizzato e strumentale esercizio del diritto di informazione di cui all'art. 43 del TUEL.

In effetti, il Collegio osserva il riconoscimento da parte dell'articolo 43 del d.lg. 18 agosto 2000 n. 267 (Testo Unico sugli Enti Locali) di una particolare forma di accesso costituita dall'accesso del consigliere comunale per l'esercizio del mandato di cui è attributario, non può portare allo stravolgimento dei principi generali in materia di accesso ai documenti e non può comportare che, attraverso uno strumento dettato dal legislatore per il corretto svolgimento dei rapporti cittadino- pubblica amministrazione, il primo, servendosi del baluardo del mandato politico, ponga in essere strategie ostruzionistiche o di paralisi dell'attività amministrativa con istanze che a causa della loro continuità e numerosità determinino un aggravio notevole del lavoro negli uffici ai quali sono rivolte e determinino un sindacato generale sull'attività dell'amministrazione oramai vietato dall'art. 24, comma 3 della l. n. 241 del 1990.

Soprattutto, la particolare disposizione del Testo Unico degli Enti Locali va coordinata con la modifica introdotta all'art. 22 della l. n. 241 del 1990, dalla l. n. 15 del 2005, di tal che anche il consigliere comunale deve essere portatore di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento per il quale richiede l'accesso.

Sulla base di tali considerazioni generali, l'appello dell'amministrazione non può che ritenersi fondato.

Pertanto, è legittimo il diniego opposto dall'amministrazione comunale alla richiesta rivolta dai consiglieri comunali diretta all'estrazione di copie in assenza di motivazione in ordine all'esistenza dei presupposti del diritto di accesso, soprattutto in presenza di numerose e reiterate istanze, che tendono ad ottenere la documentazione di tutti i settori dell'Amministrazione, apparendo così tendenti a compiere un sindacato generalizzato dell'attività degli organi decidenti, deliberanti e amministrativi dell'Ente che non all'esercizio del

mandato politico finalizzato ad un organico progetto conoscitivo in relazione a singole problematiche che di volta in volta l'elettorato.

Il Collegio osserva però che, nella fattispecie, al di là delle valutazioni su una esagerata richiesta di conoscere e informarsi su tutti i settori dell'attività amministrativa da parte dei consiglieri comunali, in ogni caso, per l'accoglimento dell'appello è sufficiente prendere atto dell'attività eseguita dal Comune in ottemperanza alla richiesta di accesso, espletatasi sia nella trasmissione e ostensione dei documenti a disposizione, sia nell'apertura di nuovi procedimenti, intesi ad acquisire maggiori conoscenze, allo stato non disponibili.

Pertanto, in buona sostanza l'ostensione degli atti richiesti ed esistenti è già avvenuta; per il resto, non si può pretendere, secondo costante giurisprudenza di questo Consesso, che l'Amministrazione costruisca una documentazione allo stato non ancora esistente.

Anche a voler ritenere che la nozione di "notizie e informazioni" sia più lata della nozione di "documenti" ravvisabile nell'art. 22 della l.n.241 del 1990 – e cioè ogni elemento conoscitivo in possesso dell'amministrazione, anche non riferibile alle competenze del Consiglio Comunale, perché sempre inerente al munus rivestito e non solo i provvedimenti adottati, ma anche gli atti preparatori, anche di provenienza privata -, anche in tale situazione soggettiva speciale non può non valere il principio, affermato dalla Sezione (così Consiglio Stato sez. IV, 30 novembre 2010, n. 8359), secondo cui il rimedio dell'accesso non può essere utilizzato per indurre o costringere l'Amministrazione a formare atti nuovi rispetto ai documenti amministrativi già esistenti, ovvero a compiere un'attività di elaborazione di dati e documenti, potendo essere invocato esclusivamente al fine di ottenere il rilascio di copie di documenti già formati e materialmente esistenti presso gli archivi dell'Amministrazione che li possiede.

Nella specie, come deduce l'appellante, con nota n. 1987 del 13 aprile 2012, l'amministrazione rappresentava che non vi erano ulteriori documenti da esibire, fornendo le possibili informazioni e comunicava che: "agli atti del Comune non vi è un elenco dei cittadini occupanti prefabbricati senza titolo, ed è difficile censire tutti i prefabbricati poiché molti sono stati smontati e agli atti dell'Ente non risultano né atti di alienazione né atti di donazione"; il Comune "al momento sta procedendo solo in presenza di segnalazioni di cittadini alla verifica di casi di occupazione abusiva e nei prossimi giorni si procederà ad una attenta ed accurata verifica di tutti i possessori aventi titolo all'occupazione dei prefabbricati"; in allegato alla nota il Sindaco inviava gli unici atti in possesso dell'Ente e cioè l'Elenco occupanti prefabbricati comunali redatto in data 4 marzo 2010 dalla Polizia Municipale e dall'U.T.C. e la planimetria del 16 febbraio 2012 delle aree prefabbricati con indicazione degli occupanti.

In corso di giudizio, anche se quindi successivamente alla introduzione del medesimo, il Comune ha anche depositato nota sindacale n.2985 del 6 giugno 2012 di impulso al responsabile dell'UTC e dell'area tecnica di effettuare un dettagliato sopralluogo al fine di censire i prefabbricati di proprietà del Comune, di verificare il numero dei prefabbricati non occupati, di verificare chi ne detiene il possesso.

E' evidente che pertanto il Comune ha soddisfatto le richieste di accesso dei consiglieri comunali e che, sulla base del principio secondo cui l'Amministrazione non può essere

condannata a costruire documenti allo stato non disponibili, debba essere accolto l'appello e, in conseguenza, respinto il ricorso di primo grado, in riforma della appellata sentenza.

La condanna alle spese del doppio grado di giudizio segue il principio della soccombenza; le spese sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello e, in conseguenza, in riforma della appellata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna gli appellati al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio, liquidandole in complessivi euro quattromila, oltre iva e cpa nella misura dovuta per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Anna Leoni, Presidente FF

Sergio De Felice, Consigliere, Estensore

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/02/2013

//