

Accesso ed esercizio del mandato elettorale negli enti locali:
tra «diritto non condizionato» e «lacci e laccioli»

di Stefano Villamena

SOMMARIO: 1. Cenni sul contesto della tematica presa in esame. 2. Il caso dal quale muove la riflessione: la conoscibilità delle valutazioni dei dirigenti da parte del consigliere comunale. 3. La specialità del diritto di accesso dei consiglieri comunali. 4. Notazioni critiche riguardo un caso recente. 5. Breve sintesi finale.

1. *Cenni sul contesto della tematica presa in esame.*

Con il solo obbligo di segreto «*nei casi determinati dalla legge*», il testo unico degli enti locali¹ riconosce ai consiglieri comunali (e provinciali) il diritto di ottenere tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del proprio mandato².

Partendo da questo presupposto, gli uffici comunali (e provinciali) non dovrebbero opporre condizioni particolari per l'accesso alla documentazione richiesta. Dalla normativa richiamata emerge che – lungi dal potersi stabilire un parallelismo con l'accesso disciplinato nella legge generale sul procedimento amministrativo³ o con quello disciplinato dall'art. 10 TUEL⁴ – si potrà richiedere al consigliere comunale soltanto di mantenere il riserbo delle informazioni acquisite, per altro «*nei casi determinati dalla legge*», o di dimostrare, come diremo appresso, che le notizie richieste siano «utili» per l'espletamento del proprio mandato.

¹ Noto con l'acronimo TUEL – approvato con d.lgs. n. 267/2000.

² La disposizione di riferimento è rappresentata dall'art. 43, comma, 2 TUEL cit., che recita «*I consiglieri comunali e provinciali hanno 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. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge*». Sul piano diacronico il diritto di accesso dei consiglieri è stato per la prima volta codificato dalla legge n. 816/1985 (spec. art. 24 comma 1), successivamente modificato dalla legge n. 142/1990 e poi trasfuso nel citato art. 43 comma 2 del testo unico delle leggi degli enti locali. Per la trattazione della disciplina originaria si veda G. PASTORI, *I diritti di informazione di cui alla l. n. 816 del 1985 e la loro attuazione*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. III, Milano, 1988.

³ Ovviamente il riferimento è alla L. n. 241/1990 e s.m.i.

⁴ Il quale si occupa del diritto di accesso dei *privati* negli enti locali.

A una prima lettura, si può dunque scorgere agevolmente che l'ampio riconoscimento positivo di cui godono i consiglieri comunali, risulti condizionato soltanto da due elementi: la dimostrazione dell'utilità dell'accesso (*funzionalizzato* all'espletamento del mandato) e l'obbligo di riserbo delle informazioni acquisite.

Su questi due aspetti occorre brevemente indugiare per tentare di inquadrare più adeguatamente il tema della presente riflessione. Quanto al primo profilo, secondo la giurisprudenza amministrativa la dimostrazione della utilità delle informazioni e delle notizie richieste⁵ non comporta alcuna limitazione del diritto di accesso dei consiglieri comunali (e provinciali) ma, al contrario, da esso deriva l'estensione di tale diritto a qualunque documento amministrativo⁶. Sul consigliere comunale, in altri termini, non può gravare alcun onere di motivazione delle proprie richieste di accesso e ciò nel senso che la richiesta medesima è da intendersi strumentale, e di per sé giustificata, all'esercizio di un *munus* pubblico⁷.

Allo stesso modo, l'obbligo di segreto è stato interpretato dalla giurisprudenza in maniera sostanzialmente favorevole per i consiglieri comunali (e provinciali), stabilendosi che tale espressione deve essere intesa nel senso che: lecitamente acquisite le informazioni e le notizie utili all'espletamento del mandato, il consigliere è autorizzato a divulgarle, ed un divieto di comunicazione a terzi dovrebbe derivare soltanto da apposita disposizione normativa⁸.

A fronte di quanto premesso, si assiste però a frequenti conflitti tra consiglieri comunali (che lo ricordiamo sono investiti di un *munus* pubblico) ed ente locale di appartenenza a causa di disposizioni regolamentari che, nel tentativo di disciplinare l'esercizio del diritto di accesso, al fine di evitare un non meglio precisato *abuso* del diritto in esame⁹, introducono restrizioni che ap-

⁵ Indicato nella disposizione citata in apertura come una sorta di limite di natura teleologica allo svolgimento della propria funzione.

⁶ Sulla carattere «utile», rispetto all'espletamento del mandato del consigliere comunale, nella giurisprudenza amministrativa si veda l'aggiornata e ampia ricostruzione di R. PAPANIA, *Brevi riflessioni sul diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali*, in *Foro amm. - CDS*, 2007, pp. 924 ss. (spec. nota 28).

⁷ Il quale, per altro, non può essere oggetto di sindacato. Sul punto si veda Consiglio di Stato sent. n. 7900/2004, in sito web *giustizia-amministrativa.it*.

⁸ In tal senso, si veda la sentenza del Cons. St., n. 4471/2005 in sito web *giustizia-amministrativa.it*. E più diffusamente PAPANIA, *Brevi riflessioni*, *op. cit.*, il quale ricorda che sul punto è intervenuto il Garante per la protezione dei dati personali (con provvedimenti del 20 maggio 1998; 9 giugno 1998; 10 giugno 1998 (reperibili nel sito web *garanteprivacy.it*) che ha affermato che l'esercizio del diritto di accesso da parte dei consiglieri deve essere considerato come trattamento autorizzato di dati ed informazioni funzionali al perseguimento di finalità istituzionali, a condizione che l'accesso risulti essenziale, compatibile ed effettivamente utile per lo svolgimento del mandato. L'Autore cit. ricorda anche che il Garante, in una pronuncia del 12 febbraio 2004, reperibile nel sito web appena indicato, ha precisato che i dati desunti dagli atti anagrafici e dello stato civile non possono essere forniti per la propaganda elettorale anche «se il richiedente è un amministratore locale o il titolare di una carica elettiva»; accessibili sono, invece, i dati tratti dalle liste elettorali di sezione già adoperati nei seggi; infine, per quanto riguarda i dati personali acquisiti dai consiglieri nell'esercizio del mandato, questi non possono essere utilizzati «anche dopo la scadenza del mandato».

⁹ Sul punto si veda I. GRAVALLESE, *Accesso agli atti dei consiglieri comunali fra tutela e abuso del diritto*, in *Nuova rass.*, 2003, pp. 1846 ss.

paiono esorbitanti rispetto al dato legislativo prima richiamato, ponendosi in contrasto con esso¹⁰.

2. *Il caso dal quale muove la riflessione: la conoscibilità delle valutazioni dei dirigenti da parte del consigliere comunale.*

L'occasione per una riflessione sul tema indicato è offerta da una recente sentenza del Consiglio di Stato (sez. V, 9 ottobre 2007, n. 5264¹¹) e più in particolare dalla richiesta di un consigliere comunale di conoscere la documentazione contenente le valutazioni dei dirigenti da parte del nucleo di valutazione.

La domanda di accesso era giustificata al fine di consentire il corretto svolgimento del proprio mandato elettorale, per rendere possibili le proprie funzioni di controllo in merito alla attività finanziaria dell'ente locale, come noto, infatti, una parte dello stipendio dei dirigenti è collegata al raggiungimento dei risultati.

Il diniego opposto al consigliere comunale *istante* ha dato avvio alla vicenda giudiziaria che abbiamo utilizzato come spunto di riflessione e che si è conclusa a favore del consigliere medesimo. Le ragioni del diniego all'ostensione della documentazione richiesta erano costituite dalla tutela della riservatezza dei giudizi valutativi dei dipendenti nonché a causa della previsione, contenuta nel regolamento comunale¹², che prescriveva la impossibilità di divulgare tali informazioni se non previa «dimostrazione dell'utilità dei documenti richiesti ai fini dell'espletamento del mandato¹³».

¹⁰ Per un inquadramento generale sul diritto di accesso dei consiglieri comunali, si veda il commento all'art. 43 TUEL in AA.VV., *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), Padova, 2006. Con riguardo agli scritti recenti sul tema oggetto del presente lavoro, che il più delle volte muovono da sentenze del Giudice amministrativo, si veda M.E. VASARI, *Il mandato quale limite del diritto di accesso dei consiglieri comunali, ora anche sotto il profilo delle modalità di esercizio*, in *Rivista web federalismi.it*, n. 6/2007; PAPANIA, *Brevi riflessioni, op. cit.*, pp. 924 ss.; B. ROSASPINA, *Il diritto di accesso dei consiglieri comunali alla luce della dottrina e della giurisprudenza*, in *Nuova rass.*, 2006, pp. 1460 ss.; G. LA TORRE, *In tema di accesso ai documenti dei Consiglieri comunali*, in *Amm. it.*, 2006, pp. 641 ss.; D. GIORGIO, *Diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali*, in *Nuova rass.*, 2006, pp. 2281 ss.; V. PALMIERI, *Il diritto all'informazione dei consiglieri comunali e provinciali*, in *Foro Amm. - CDS*, 2005, pp. 3329 ss.; L. CAMARDA, *Il diritto di accesso dei consiglieri nella bozza del nuovo T.U.E.L.*, in *Nuova rass.*, 2006, pp. 243 ss.; A. BIANCO, *Diritto di accesso dei consiglieri, potere finalizzato al controllo*, in *Amm. civ.*, 2006, pp. 26 ss.. Infine, per un inquadramento generale del diritto di accesso ai documenti amministrativi, utile anche riguardo alla tematica specifica del diritto di accesso dei consiglieri comunali, risultano fondamentali: A.M. SANDULLI, *L'accesso ai documenti amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pp. 494 ss.; M. IMMORDINO, *Alcune riflessioni su diritto di accesso, riservatezza e tutela processuale del controinteressato*, in *Foro amm.-TAR*, 2003, pp. 2037 ss.; F. TERESI, *Partecipazione e accesso al procedimento e ai documenti amministrativi*, Palermo, 2001; A.M. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 2000; A. ROMANO TASSONE, *A chi serve il diritto di accesso? (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella l. n. 241 del 1990)*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 315 ss.; e conclusivamente, F. FIGORILLI, *Alcune osservazioni sui profili sostanziali e processuali del diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, pp. 206 ss.

¹¹ Reperibile in sito web *giustizia-amministrativa.it*. La sentenza *de qua* risponde all'appello proposto dal Comune soccombente nel giudizio di primo grado, deciso con la sentenza del TAR Marche, n. 410/2006.

¹² Regolamento comunale approvato con deliberazione consiliare n. 681/1996.

¹³ Si veda il p.to 2 «Fatto e Diritto» della sentenza n. 5264/2007.

Su questo secondo motivo non sembra necessario soffermarsi approfonditamente, sembra scontato, infatti, che il controllo della gestione finanziaria dell'ente locale, a fronte delle già indicate *quote* di stipendio in base ai risultati raggiunti, rappresentasse di per sé una valida giustificazione della istanza di accesso. Se le ragioni di utilità erano dimostrate in *re ipsa*, perché connaturate alle funzioni di controllo del consigliere comunale, occorre comprendere se invece all'accoglimento della domanda di accesso si opponessero ragioni di riservatezza dei terzi.

La tutela della riservatezza delle valutazioni dei dirigenti – e più in generale degli atti relativi al rapporto di lavoro dei dipendenti dell'ente locale – costituiva, secondo l'apprezzamento dell'ente comunale, il principale ostacolo all'accesso da parte del consigliere. Il Comune, dopo aver opposto anche in merito a questo profilo il proprio regolamento, che stabiliva la sottrazione dei documenti relativi al rapporto di lavoro dei dipendenti, ha ricordato che la valutazione dei dirigenti risulta coperta da un divieto di accesso previsto dal d.lgs. n. 286/1999¹⁴. Ma se si guarda al combinato disposto tra la disposizione appena citata e quella che accorda il diritto di accesso ai consiglieri comunali (art. 43, comma 2 TUEL cit.), è agevole dimostrare che il divieto di accesso previsto dal decreto del '99 trovi applicazione esclusivamente per i privati cittadini (secondo le regole fissate dalla legge n. 241/1990 e s.m.i.) e non certo per chi usufruisce di una sorta di trattamento differenziato in ragione del *munus* pubblico ricoperto.

Il testo unico degli enti locali, infatti, ponendo un obbligo di segreto a carico dei consiglieri comunali, opera un diretto bilanciamento tra l'ampissima facoltà di accesso che gli viene riconosciuta e la riservatezza delle informazioni e delle così notizie ottenute. Ciò vale ad escludere che nei riguardi dei consiglieri comunali, diversamente da quanto accade generalmente per i soggetti privati, il limite della riservatezza dei dati operi quale divieto di accesso. Al contrario questi potranno accedere alle informazioni, anche se riservate o coperte da segreto, ma saranno tenuti al riserbo delle medesime.

Sarebbe lungo indagare sulla concreta portata applicativa del limite in esame, sembra evidente che se inteso in senso ampio l'obbligo del segreto potrebbe rendere sostanzialmente inutilizzabili le informazioni ottenute attraverso l'accesso. Se le informazioni dovessero rimanere confinate nella sfera intima del consigliere comunale, in altri termini, egli non potrebbe utilizzarle per esercitare concretamente le proprie funzioni di controllo, il quale invece giustifica un così ampio diritto di accesso. Tuttavia, come precisato in precedenza, anche questo limite è stato interpretato in termini sostanzialmente favorevoli per l'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali.

¹⁴ L'art. 1, comma 5 del d.lgs. 286/1999 in materia di monitoraggio, valutazione dei costi, rendimenti e risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, afferma che le «*disposizioni relative all'accesso ai documenti amministrativi non si applicano alle attività di valutazione e controllo strategico*».

L'ultimo tentativo del Comune resistente per evitare di soccombere nel giudizio di appello ha riguardato il richiamo al regolamento comunale per la valutazione dei dirigenti, che limita la conoscibilità delle valutazioni medesime ai soli *valutatori istituzionali*, vale a dire Sindaco e Giunta¹⁵.

Anche su questo ulteriore profilo è però agevole dimostrare, come fatto dal Giudice amministrativo nella sentenza in esame, che disposizioni di questo tenore andrebbero adeguate alla normativa di rango primario (nel caso in esame il più volte citato art. 43 TUEL) e qualora lo sforzo ermeneutico *adeguatrice* non fosse sufficiente, andrebbero senz'altro disapplicate le disposizioni regolamentari in contrasto con una fonte normativa di rango superiore.

3. *La specialità del diritto di accesso dei consiglieri comunali.*

Il dato di maggiore interesse della sentenza in esame è quello di costituire una valida risposta contro la potenziale proliferazione di regolamenti comunali in materia di accesso. Nell'intento di disciplinare il diritto di accesso e di informazione dei consiglieri comunali, tali regolamenti introducono delle eccessive limitazioni – dei «lacci e lacciuoli¹⁶» – al godimento del diritto.

L'errore di fondo della operazione descritta è di immaginare che si possa trattare dello *speciale* diritto di accesso riconosciuto ai titolari di incarichi politici-elettivi¹⁷, qualificato anche come diritto soggettivo pubblico ovvero diritto politico-funzionale¹⁸, utilizzando taluni strumenti derivanti dall'art. 10 TUEL¹⁹, e più in generale dalla disciplina del diritto di accesso contemplata nella legge 241/1990²⁰.

Probabilmente sfugge ai redattori di simili regolamenti che le due tipologie appaiono incomparabili. A tale proposito basti considerare il semplice confronto tra le fonti che disciplinano il diritto di accesso *tout cour* e quelle che si occu-

¹⁵ Si veda il punto 4.1.3. della sentenza del Consiglio di Stato n. 5264/2007 cit.

¹⁶ L'efficace espressione è di Guido Carli (il quale però la riprese da Luigi Einaudi). Da ultimo, G. CARLI, *Lacci e lacciuoli*, Roma, 2004.

¹⁷ In merito alla specialità – come quella in esame – di talune discipline in materia di accesso le quali, a ben vedere, discostandosi profondamente dalla disciplina generale fissata nella legge generale sul procedimento amministrativo dovrebbero far parlare più correttamente non di diritto di accesso *tout cour* ma bensì di «diritti di accesso», v. M. OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo il codice della «privacy»*, in *Foro it.*, 2004, pp. 513 ss..

¹⁸ Si veda, a tale riguardo, N. GULLO, *Il diritto di accesso nell'ordinamento degli enti locali: un problema ancora aperto*, in *Foro amm. - TAR*, 2002, pp. 2211 ss. (spec. 2334), nonché PAPANIA, *Brevi riflessioni*, op. cit.

¹⁹ Che disciplina il diritto di accesso e di informazione riferito ai cittadini.

²⁰ In ragione del *munus* pubblico, il consigliere assume la titolarità di una posizione giuridica qualificata (v. Cons. St., sent. n. 5109/2000, in sito web *giustizia-amministrativa.it*; e Tar Liguria, sent. n. 827/2003, in sito web *giustizia-amministrativa.it*) che lo legittima a valutare la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'ente presso il quale esercita le proprie funzioni (v. Cons. St., sent. n. 1893/2001, in sito web *giustizia-amministrativa.it*) in vista di un eventuale sindacato dell'attività amministrativa in sede consiliare, attraverso lo strumento della votazione; ovvero, al fine di promuovere, nell'ambito dello stesso organo, le iniziative di interpellanza, di interrogazione e di mozione previste dall'ordinamento giuridico (v. Tar Emilia Romagna, sent. n. 28/2006, in sito web *giustizia-amministrativa.it*).

pano dell'accesso dei consiglieri comunali. Le prime sono necessariamente tenute a prevedere dei *filtri* all'ostensione dei documenti amministrativi, onde bilanciare l'accesso con altri valori come per esempio la riservatezza e non da ultimo le esigenze di funzionalità dell'amministrazione²¹. Discorso diverso vale per l'accesso dei consiglieri comunali. Come accennato in apertura, infatti, dal tenore testuale dell'art. 43 del TUEL non emergono le stesse limitazioni previste dalla disciplina generale (e dal relativo regolamento del 2006 cit.) e il solo limite che si frappone al consigliere è quello del riserbo delle informazioni ottenute.

I due modelli indicati sono ontologicamente diversi. Il primo contempla dei *freni* che agiscono in via preventiva all'accesso, quasi come se si trattasse di una forma seppur anomala di autorizzazione. Il secondo, previsto dal TUEL del 2000, pone delle limitazioni soltanto successive, quando cioè il consigliere comunale è venuto a conoscenza delle informazioni richieste, rispetto alle quali sarà tenuto a una serie di limiti sul *come* adoperarle.

Ovviamente le diversità tra i due modelli indicati sono giustificate alla luce della differente qualità soggettiva dei richiedenti: i privati si servono dello strumento dell'accesso per finalità proprie, i consiglieri comunali per finalità di interesse generale.

Da questo dato di fondo, emerge che sottoporre a previa autorizzazione del Sindaco la richiesta di accesso dei consiglieri comunali²² ovvero, come accaduto in un'altra recente circostanza, denegare l'accesso dei consiglieri medesimi perché le richieste erano state indirizzate al Sindaco anziché al segretario comunale²³, risulta difficilmente ammissibile tenuto conto della specialità della tipologia di accesso proposto (ma anche, nel primo caso indicato, a cagione della natura politica dell'organo cui la disposizione regolamentare affida il relativo potere).

4. *Notazioni critiche riguardo un caso recente.*

Un altro caso significativo che però potremmo forse utilizzare quale *modello a contrario*, vale a dire quale ipotesi specifica che sembra stridere con quanto detto fino ora in merito alla portata e ai limiti del diritto di accesso dei consi-

²¹ Al riguardo sembra significativo il richiamo al recente d.P.R. 184/2006, vale a dire al nuovo regolamento in materia di accesso ai documenti amministrativi (che abroga, seppur parzialmente, il d.P.R. n. 352/1992), nella parte in cui occupandosi del «*non accoglimento della richiesta*» (articolo 9 del d.P.R. del 2006 cit.) afferma che il differimento della domanda di accesso può essere determinato anche per «*salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione*».

²² Come previsto dall'art. 13, comma 7 del regolamento sull'accesso del Comune Ancona (v. punto 4.1.3. della sentenza n. 5264/2007 cit.).

²³ Così come previsto dal regolamento comunale. La vicenda cui ci si riferisce è stata decisa con la sentenza del Consiglio di Stato n. 929/2007, annotata da PAPANIA, *Brevi riflessioni*, *op. cit.*

glieri comunali, è costituito dal recente intervento giurisprudenziale avente a oggetto il regolamento del Comune di Milano approvato nel 2005²⁴.

In questo regolamento si prescrive che la domanda di accesso proposta dal consigliere comunale deve intervenire con la formulazione di una sola domanda per ogni documento richiesto nonché compatibilmente con le esigenze di funzionalità dell'ente locale²⁵.

Chiamato a dirimere una controversia che riguardava l'applicazione del regolamento citato, il Giudice amministrativo – ribaltando il giudizio di primo grado²⁶ – ha chiarito che tali limitazioni sono legittime perché non rendono «eccessivamente gravoso l'esercizio del diritto²⁷» almeno quando, come lo stesso Giudice si affretta a precisare, si tratti di «poche e ragionevoli richieste²⁸».

Così ragionando, però, si sarebbe portati a credere che quando le richieste di accesso non siano «poche e ragionevoli» ma magari *molte e complesse*, il prescritto utilizzo della *modulistica* per esercitare il diritto di accesso apparirà probabilmente illegittimo perché eccessivamente restrittivo del diritto.

Ma che questa sia la giusta interpretazione da dare al principio stabilito dalla giurisprudenza amministrativa sembra confutato dal proseguo della sentenza citata.

Il Giudice amministrativo, nei passi successivi della sentenza presa in esame, giustifica le limitazioni in materia di accesso a fronte delle «esigenze di funzionalità dell'amministrazione locale²⁹», del «corretto svolgimento dell'attività amministrativa³⁰» dal fatto che, in caso contrario, «l'attività degli uffici sarebbe manifestamente ostacolata da pluralità di domande che si convertono in un eccessivo e minuzioso controllo dei singoli atti, con deviazione dai fini delle funzioni connesse ai consigli degli enti locali³¹».

Ci pare che il parametro di giudizio del Giudice amministrativo risulti un pò troppo sbilanciato sul dato dell'efficienza amministrativa e soprattutto sulle previsioni del regolamento comunale impugnato. Così facendo si sottovaluta probabilmente il dato legislativo rappresentato dal più volte citato articolo 43 (TUEL) e ciò sembra confermato dal fatto che, il dato legislativo appena menzionato, non sia stato mai utilizzato per inquadrare la problematica in esame (forse anche a causa della scelta di procedere attraverso una sentenza «succintamente motivata», che nel caso di specie dimostra i suoi limiti). Ci pare signifi-

²⁴ Approvato con deliberazione n. 41/2005. L'intervento della giurisprudenza cui ci riferiamo è costituito dalla sentenza n. 6960/2006 in sito web *giustizia-amministrativa.it*. (con nota adesiva di M.E. VASARI, *Il mandato quale limite del diritto di accesso dei consiglieri comunali, ora anche sotto il profilo delle modalità di esercizio*, in *Rivista web federalismi.it*, n. 6/2007).

²⁵ Si veda il punto 2.2.3 della sentenza n. 6960/2006, in sito web *giustizia-amministrativa.it*.

²⁶ Si veda TAR – Lombardia, sent. n. 123/2006, in sito web *giustizia-amministrativa.it*.

²⁷ Si veda il punto 2.7. della sentenza n. 6960/2006 cit.

²⁸ Si veda il punto 2.7. della sentenza n. 6960/2006 cit.

²⁹ Si veda il punto 2.7. della sentenza n. 6960/2006 cit.

³⁰ Si veda il punto 2.7. della sentenza n. 6960/2006 cit.

³¹ Si veda il punto 2.7. della sentenza n. 6960/2006 cit.

cativo considerare il passo della sentenza in cui il Giudice amministrativo rileva che richieste di accesso «genericamente descritte³²» ovvero che riguardino «un cospicuo numero di copie di documenti ritenuti utili³³», non risultano coerenti con il mandato dei consiglieri comunali, configurandosi come «forme di controllo specifico³⁴» che non sono inerenti alla funzione di indirizzo politico.

Questo passaggio costituisce il momento di *massima apertura* del Giudice amministrativo rispetto al regolamento oggetto della controversia, ma ci pare in contrasto con la lettera e lo *spirito* dell'art. 43 TUEL. Nelle parole del Giudice amministrativo appena citate, sembra quasi che il valore giuridico da preservare in termini assoluti sia quello costituito dal minor aggravio possibile per gli uffici e il personale comunale. Questo valore è indubbiamente rilevante – non foss'altro per il fatto che rientra tra i doveri degli amministratori locali³⁵ la tenuta di un comportamento improntato al principio di buona amministrazione³⁶ – ma che a un vaglio più approfondito non gode certo dello stesso pregio di quello rappresentato dalla funzione di controllo da parte dei consiglieri comunali.

Quanto appena affermato vale specialmente se si guarda al fatto che lo strumento dell'accesso è di grande importanza proprio come mezzo di tutela delle prerogative delle minoranze consiliari, ma anche come mezzo per garantire l'imparzialità della pubblica amministrazione. Emerge, per altro, anche dalla recente giurisprudenza amministrativa, che le difficoltà organizzative degli uffici competenti a ricevere le richieste di accesso non possono rappresentare un valido e legittimo ostacolo alle pretese ricognitive del consigliere³⁷.

Non è un caso, dunque, che il TUEL abbia previsto con formulazione così ampia il diritto di accesso dei consiglieri comunali. E ciò senza rinviare ad alcun regolamento di disciplina, né indicando limiti specifici se non quelli del riserbo delle notizie acquisite³⁸.

La esigenza di fondo che traspare dal dato normativo ci appare a questo punto abbastanza nitida e ci sembra consistere nel fatto di evitare che attraverso regolamenti comunali, che lo ricordiamo si possono approvare anche senza il consenso della minoranza consiliare³⁹, si limitino eccessivamente le minoranze dei propri diritti di controllo attraverso *filtri* preventivi – come nel caso della au-

³² Si veda il punto 2.8. della sentenza n. 6960/2006 cit.

³³ Si veda il punto 2.8. della sentenza n. 6960/2006 cit.

³⁴ Si veda il punto 2.9. della sentenza n. 6960/2006 cit.

³⁵ Tra i quali i consiglieri comunali.

³⁶ Si veda art. 78, comma 1, TUEL.

³⁷ Gli enti locali, al pari di tutte le p.a., «sono tenuti a curare tutti gli adempimenti a loro carico, e quindi a dotarsi di tutti i mezzi (personale, strumentazioni tecniche e materiali vari) necessari all'assolvimento dei loro compiti». Si veda sentenza del Consiglio di Stato n. 2716/2004, in sito web *giustizia-amministrativa.it*.

³⁸ Da intendersi con la posizione di favore riconosciuta ai consiglieri, della quale abbiamo già riferito.

³⁹ L'articolo 7 del TUEL stabilisce infatti che «Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza [...]» senza specificare alcuna maggioranza *ad hoc* per la approvazione dei relativi regolamenti.

torizzazione da parte del Sindaco⁴⁰ – o modalità di accesso *aggravate* che tendono a rendere più difficoltoso il reperimento delle informazioni richieste.

Si deve tener conto, infatti, che sul piano pratico gli elementi appena indicati, anche se risultano nella maggior parte dei casi superabili attraverso lo *strumentario* di tutela a favore del *consigliere-istante*, allungano notevolmente i tempi necessari per l'ostensione della documentazione, scoraggiando, di fatto, le richieste da parte dei consiglieri comunali.

5. *Breve sintesi finale.*

L'orientamento assunto dalla sentenza considerata da ultimo sembra difficilmente coerente con il dato positivo. Diversamente va visto con maggiore favore quello assunto nella recentissima sentenza n. 5264/2007, la quale dedica maggiore attenzione alle fondamentali funzioni di controllo dei consiglieri comunali, specialmente nei confronti della Giunta e del Sindaco, rispetto alle esigenze di funzionalità dell'Amministrazione. Appellarsi a tali esigenze potrebbe giustificare reiterati e frequenti dinieghi di accesso che si risolverebbero in ritardi dovuti principalmente ai tempi di soluzione del contenzioso. Ritardi che avrebbero la conseguenza di limitare fortemente le esigenze di controllo attraverso lo strumento dell'accesso che, per essere efficaci, richiedono risposte in tempi brevi perché funzionali, non ad una esigenza privata, ma ad una esigenza di interesse pubblico generale (e in fondo politica *latu sensu*).

Ciò non significa che il consigliere comunale possa ottenere tutto ciò che richieda, in qualsiasi forma lo richieda. Per esempio, non potrà pretendere la formazione di documenti specifici⁴¹, ma qualora non sia in grado di indicare gli estremi o il contenuto dei documenti, sarà sufficiente il riferimento ad una determinata questione oggetto dell'attività amministrativa dell'ente locale di appartenenza per ottenere i documenti richiesti⁴². Non va trascurato, infine, che la PA potrà utilizzare il supporto informatico per l'invio delle copie documentali, semplificando la relativa procedura di rilascio, ma anche rispondendo a una fondamentale esigenza di economicità.

⁴⁰ Già indicate in precedenza.

⁴¹ In questa ipotesi sussiste un *punto di contatto* tra la disciplina generale in materia di accesso e quella speciale prevista per i consiglieri comunali, per il fatto che sembra ragionevole immaginare che simili richieste potrebbero bloccare l'operato della pubblica amministrazione, distogliendola dai propri compiti istituzionali. Sul punto si veda anche l'art. 2 comma 2, d.P.R. n. 184/2006 cit. che stabilisce «*la p.a. non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso*».

⁴² Come precisato, da ultimo, dal Tar Sardegna, sent. n. 29/2007 n. 29, in sito web *giustizia-amministrativa.it*.