



*Prefettura di Avellino*  
*Ufficio territoriale del Governo*

Avellino, data del protocollo

Comune di Montecalvo Irpino  
Provincia di Avellino

ENTRATA

0004784 31-08-2019

Ore 12:14:44

Al Sig. Sindaco del Comune di

MONTECALVO IRPINO

Al Consigliere Comunale

Sig. Giuseppe DE CILLIS

c/o Comune di

MONTECALVO IRPINO

e, p.c.:

Al Sig. Segretario Comunale di

MONTECALVO IRPINO

OGGETTO: Diritto di accesso agli atti da parte dei consiglieri comunali. –

~~~~~

Dalla copiosa corrispondenza intercorsa tra le SS.LL., della quale è stato fatto partecipe anche lo scrivente, si è avuto modo di rilevare che l'esercizio del diritto in oggetto costituisce causa di aspri dissidi che accentuano la contrapposizione tra maggioranza e minoranza.

Al fine di offrire un contributo interpretativo sull'annosa problematica del diritto di accesso dei consiglieri comunali, si riporta di seguito l'orientamento dottrinario e giurisprudenziale sull'argomento – recepito anche nei diversi pareri resi nel merito dal Ministero dell'Interno, consultabili all'indirizzo telematico <https://dait.interno.gov.it> nell'area tematica dedicata alle "Autonomie locali" - che delinea un quadro ormai consolidato dei principi che regolano la materia.

Preliminarmente, si precisa che l'accesso dei consiglieri provinciali e comunali agli atti amministrativi dell'ente locale, disciplinato dall'art. 43, comma 2, del T.U.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. Dalla titolarità del diritto "muneris causa", discende, pertanto, l'assenza dell'onere della motivazione da parte del consigliere.

Sul punto il Consiglio di Stato ha più volte affermato che la finalizzazione dell'accesso ai documenti, in relazione all'espletamento del mandato, costituisce il presupposto legittimante ma anche il limite dello stesso, configurandosi come funzionale allo svolgimento dei compiti del



*Prefettura di Avellino*  
*Ufficio territoriale del Governo*

consigliere (Consiglio di Stato, sez. V, 26 settembre 2000, n. 5109) ed inoltre che il consigliere comunale *“non è tenuto a specificare i motivi della richiesta, né gli organi burocratici dell'ente hanno titolo a richiederlo”* (sentenza sez. V, del 13 novembre 2002, n. 6293).

Con la sentenza n. 2716 del 4 maggio 2004, lo stesso Consiglio ha introdotto ulteriori elementi che ampliano e rafforzano il diritto in parola, ritenendo che *“...i consiglieri comunali hanno diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato, senza alcuna limitazione”*. Pertanto, *“...una richiesta di accesso avanzata da un consigliere a motivo dell'espletamento del proprio mandato risulta congruamente motivata e non può essere disattesa dall'Amministrazione”*. Di conseguenza, continua il Consiglio di Stato, poiché il citato art. 43 *“...attribuisce il diritto ai consiglieri comunali di chiedere i documenti ravvisati utili all'espletamento del mandato, la precisazione che la richiesta di accesso è avanzata per l'espletamento del mandato basta a giustificarla, senza che occorra alcuna precisazione circa le specifiche ragioni della richiesta.”*

Emerge, dunque, l'impossibilità di limitare in alcun modo l'accesso agli atti dei consiglieri, in quanto *“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”*. (Consiglio di Stato, sez. V, n. 2716/04).

Quanto alla riservatezza degli atti, essa viene ritenuta dalla stessa sentenza n. 2716/04 sufficientemente tutelata dalla disposizione di cui all'art. 43, comma 2, del T.U.E.L. n. 267/2000, laddove stabilisce che i consiglieri *“...sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge”*. Il Consiglio di Stato osserva, infatti, che *“...essendo i detti consiglieri tenuti al segreto nel caso di atti riguardanti la riservatezza di terzi, non sussiste, all'evidenza, alcuna ragione logica perché possa essere inibito l'accesso ad atti riguardanti i dati riservati di terzi”*.

Anche il T.A.R. Lombardia – Milano – con la recente sentenza n. 2363 del 23.9.2014 ha riconosciuto un ampio diritto dei consiglieri comunali ad accedere agli atti del Comune in quanto *“non è dubbio che possa essere ostensibile anche documentazione che, per ragioni di riservatezza, non sarebbe ordinariamente ostensibile ad altri richiedenti, essendo il consigliere tenuto al segreto d'ufficio”* (Consiglio di Stato, sez. V, 5 settembre 2014, n. 4525)





*Prefettura di Avellino*  
*Ufficio territoriale del Governo*

Tuttavia, nella medesima sentenza, lo stesso TAR Lombardia ha specificato che *“fermo il limite esterno di perseguire interessi personali o di tenere condotte emulative, i limiti interni all’esercizio dell’accesso consiliare possono rinvenirsi, per un verso, nel fatto che esso non deve sostanzialmente in richieste di documentazione inutile all’espletamento del mandato ovvero assolutamente generiche e, per altro verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da non aggravare eccessivamente la corretta funzionalità degli uffici amministrativi, fermo restando, tuttavia, 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”*.

L’ampia latitudine oggettiva dell’art. 43, comma 2, del T.U.E.L. n. 267/2000 e la specificità del titolo che abilita i consiglieri all’esercizio del diritto di accesso, rispetto a quello generale di cui alla legge n. 241/1990, non consentono di apporre alla predetta facoltà conoscitiva limitazioni che non siano espressamente contemplate dalla pertinente disciplina legislativa.

Pertanto il diritto di accesso del consigliere comunale non conosce i vincoli e le limitazioni previsti dall’ordinario accesso ex legge n. 241/1990, atteso che lo stesso è strettamente connesso all’esercizio del mandato elettorale, attenendo, quindi, a finalità diverse rispetto a quelle che trovano specifica disciplina nel capo V della menzionata legge n. 241/90.

Ne consegue che il diritto di accesso ricomprende *“tutti quegli atti, ancorché non strettamente riferiti alle competenze del Consiglio comunale, ma inerenti alle potenziali esplicazioni del munus di cui ciascun consigliere risulta investito”* e si estende, quindi, agli *“atti gestionali ed a quelli rientranti nella competenza della burocrazia comunale”* (Parere del C.d.S. 17.12.2003, n. 4849).

Tuttavia, resta ferma la possibilità anche per i consiglieri comunali di utilizzare i rimedi giurisdizionali previsti dall’articolo 25 della succitata legge n. 241/1990, avverso illegittimi dinieghi all’accesso agli atti ovvero in caso di silenzio, la cui disciplina procedurale è attualmente contemplata dall’articolo 116 del codice del processo amministrativo, approvato con D.Lgs. n. 104/2010.

Una volta riconosciuta l’ampiezza del diritto di accesso da parte del consigliere comunale, occorre porre l’accento sulla necessità di verificare le concrete modalità ed i limiti di esercizio dello stesso, che paradossalmente derivano proprio dalla carica di consigliere comunale rivestita.



*Prefettura di Avellino*  
*Ufficio territoriale del Governo*

Infatti, una limitazione particolarmente significativa al diritto di accesso del consigliere si rinviene nella stessa ratio posta a base del diritto che è quella di consentire un controllo politico inerente le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo demandate dalla legge ai consigli comunali.

In ordine, poi, alle concrete modalità di esercizio del diritto in esame, lo stesso Consiglio di Stato ha, tuttavia, riconosciuto la necessità di contemperare l'esigenza dei consiglieri ad espletare il proprio mandato con quella dell'amministrazione al regolare svolgimento della propria attività, dettando precise indicazioni in merito all'esercizio del diritto.

In particolare, è stata segnalata la necessità che la formulazione di richieste da parte dei consiglieri sia il più possibile precisa, riportando l'indicazione degli oggetti di interesse ed evitando adempimenti gravosi o intralci all'attività ed al regolare funzionamento degli uffici (C.d.S. n. 4471/2005; n. 6293/2002; n. 5109/2000).

Il Supremo Consesso ha, infatti, costantemente richiamato l'attenzione sulla necessità che le istanze di accesso agli atti non siano "...generiche ed indeterminate ma tali da consentire una sia pur minima identificazione dei supporti documentali che si intende consultare" non essendo configurabile il diritto di accesso del consigliere come generalizzato ed indiscriminato ad ottenere qualsiasi tipo di atto dell'ente.

La Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, istituita presso la Presidenza del Consiglio, ha più volte precisato che, per non impedire od ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa, fermo restando che il diritto di accesso non può essere garantito nell'immediatezza in tutti i casi, o con mezzi estranei all'organizzazione attuale dell'ente, "...rientrerà nelle facoltà del responsabile del procedimento dilazionare opportunamente nel tempo il rilascio delle copie richieste, al fine di contemperare tale adempimento straordinario con l'esigenza di assicurare l'adempimento dell'attività ordinaria, e il consigliere avrà facoltà di prendere visione, nel frattempo, di quanto richiesto negli orari stabiliti presso gli uffici comunali competenti".

Proprio al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio dell'ordinaria attività amministrativa dell'ente locale, la citata Commissione ha riconosciuto la possibilità per il consigliere comunale di avere accesso diretto al sistema informatico interno (anche contabile) del Comune attraverso l'uso della password di servizio (cfr. parere del 29/11/2009).





*Prefettura di Avellino*  
*Ufficio territoriale del Governo*

Qualora, poi, si tratti di esibire documentazione complessa e voluminosa, appare, altresì, legittimo il rilascio di supporti informatici al consigliere o la trasmissione mediante posta elettronica in luogo delle copie cartacee.

Tale modalità è conforme alla vigente normativa in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione (D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005 e successive modificazioni) che all'articolo 2, prevede che *“le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*.

Di conseguenza **le pretese conoscitive dei consiglieri e le evidenti esigenze di funzionalità dell'amministrazione locale giustificano l'adozione da parte dell'ente di specifiche norme regolamentari per la disciplina del diritto di accesso** (citata sentenza C.d.S. n. 6960/2006).

Quanto sopra esposto vuole costituire un mero contributo all'interpretazione della normativa in materia di accesso agli atti da parte dei consiglieri, al fine di limitare le occasioni di conflitto che inevitabilmente coinvolgono le maggioranze e le minoranze.

Atteggiamenti ispirati alla completa chiusura verso le esigenze della minoranza ovvero diretti esclusivamente a denigrare l'operato della maggioranza, modificano negativamente la valenza dei rispettivi ruoli di governo e di controllo e ledono il principio della pari dignità di tutti i Consiglieri.

Tanto premesso si confida nella consueta disponibilità di codesti amministratori affinché siano intraprese, nei modi ritenuti più opportuni, iniziative volte ad una uniforme e puntuale applicazione delle richiamate indicazioni.

Il sig. segretario comunale, che legge per conoscenza, è pregato di portare a conoscenza di tutti i consiglieri comunali il contenuto della presente nota.

IL PREFETTO  
(Ilione)

