

ACCESSO: Consiglieri comunali e provinciali - Diritto di accesso - Art. 43 Testo Unico Enti locali - Estensione del diritto - Condizioni.

Tar Piemonte - Torino, Sez. II, 1 marzo 2021, n. 215

- in *Guida al Diritto*, 13, 2021, pag. 88

“[...] i consiglieri comunali hanno un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, 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 [...].

La giurisprudenza ritiene inoltre che il diritto del consigliere comunale ad ottenere dall'ente tutte le informazioni utili all'espletamento delle funzioni non incontri neppure alcuna limitazione derivante dalla loro eventuale natura riservata, in quanto il consigliere è vincolato al segreto d'ufficio.

In definitiva gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinvengono, per un verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali (attraverso modalità che ragionevolmente sono fissate nel regolamento dell'ente) e, per altro verso, che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, 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 [...].”

FATTO e DIRITTO

1. La sig.ra Silvia Zilli - consigliere comunale di minoranza del Comune di San Martino Canavese – ha domandato l’annullamento del silenzio serbato dal Comune di San Martino Canavese sulle istanze, presentate il 22.10.2020 e il 27.10.2020, con cui ha domandato l’accesso ai seguenti documenti:

I. documentazione contabile relativa alla realizzazione delle due piattaforme rialzate sulla strada provinciale;

II. copia dell’allegato alla determinazione n. 10 del 6 febbraio 2020 “Liquidazione spese economato 4° Trim 2019”, cioè l’elenco delle spese sostenute dall’economato nel quarto trimestre 2019 con i relativi buoni e titoli di spesa;

III. dati di sintesi del protocollo informatico, ossia numero di registrazione al protocollo, data, mittente, destinatario, modalità di acquisizione, oggetto, sia mediante la visione sia mediante il rilascio di copia cartacea;

IV. CUD di due dipendenti del Comune - quanto all'istruttore direttivo addetto ai servizi finanziari relativamente agli anni 2017, 2018, 2019; quanto al collaboratore amministrativo relativamente all'anno 2019 - e tutti i documenti, contenuti nei fascicoli delle due dipendenti, relativi al trattamento economico e alla carriera.

2. La ricorrente ha lamentato l'illegittimità del silenzio per violazione dell'art. 43, secondo comma del D.Lgs 267/2000, violazione degli artt. 2, 3, e 22 della l. n. 241/1990, violazione dei principi generali di cui al D.Lgs n. 33/2013, violazione del regolamento per l'accesso ai documenti del Comune di San Martino Canavese, violazione dell'art. 97 Cost. e violazione dei principi di buon andamento della P.A.

3. La ricorrente ha inoltre domandato l'accertamento del diritto ad accedere a qualsiasi documentazione amministrativa necessaria allo svolgimento delle funzioni di consigliere comunale.

4. Si è costituito in giudizio il Comune di San Martino Canavese chiedendo il rigetto nel merito del ricorso.

5. All'udienza in camera di consiglio del 23 febbraio 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

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

La giurisprudenza delinea questo diritto affermando come esso sia direttamente funzionale non tanto all'interesse del consigliere comunale (o provinciale) quanto alla cura dell'interesse pubblico connessa al mandato conferito: i consiglieri comunali hanno un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento delle loro funzioni, 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 (Consiglio di Stato sez. V, 05/09/2014, n.4525).

Ne consegue, per un verso, che 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 delle funzioni del consigliere comunale, e, per altro verso, che 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, poiché tale aggettivo comporta in realtà l'estensione di tale diritto di accesso a qualsiasi atto ravvisato utile per l'esercizio delle funzioni (Consiglio Stato sez. V, 17 settembre 2010, n. 6963).

La giurisprudenza ritiene inoltre che il diritto del consigliere comunale ad ottenere dall'ente tutte le informazioni utili all'espletamento delle funzioni non incontri neppure alcuna limitazione derivante dalla loro eventuale natura riservata, in quanto il consigliere è vincolato al segreto d'ufficio.

In definitiva gli unici limiti all'esercizio del diritto di accesso dei consiglieri comunali si rinvengono, per un verso, nel fatto che esso deve avvenire in modo da comportare il minor aggravio possibile per gli uffici comunali (attraverso modalità che ragionevolmente sono fissate nel regolamento dell'ente) e, per altro verso, che esso non deve sostanziarsi in richieste assolutamente generiche ovvero meramente emulative, 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 (Cons. Stato, sez. V, 5 settembre 2014, n. 4525).

7. Nel caso di specie, il Collegio non condivide quanto sostenuto dalla difesa dell'amministrazione comunale circa l'abuso del diritto da parte della sig.ra Zilli, per l'elevato numero delle istanze presentate, in un arco limitato di tempo, e l'ampia mole di documenti richiesti, a fronte delle limitate dimensioni e risorse di cui dispone il Comune: le due istanze presentate il 22.10.2020 e il 27.10.2020 non sono generiche, avendo ad oggetto specifici documenti; né si ravvisano elementi che ne denotino il carattere emulativo o irragionevole.

Quanto alle dimensioni dell'amministrazione comunale, esse non possono certamente giustificare una limitazione del diritto previsto all'art. 43 TUEL.

8. I documenti indicati al punto I sono stati consegnati alla ricorrente.

9. Con riferimento a questa parte del ricorso deve, pertanto, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

10. Non altrettanto può dirsi con riferimento ai documenti indicati al punto II, non essendo stato dato accesso integrale a quanto richiesto.

Il Comune ha trasmesso alla ricorrente copia di parte della documentazione allegata alla determinazione n. 10 del 6 febbraio 2020, consistente nell'elenco delle spese sostenute (doc. 6 del Comune) ma non ha invece consentito l'accesso ai buoni e ai titoli di spesa.

Non può condividersi quanto obiettato dalla difesa dell'amministrazione comunale circa la possibilità di ricavare dall'elenco fornito tutti i dati utili e necessari a ricostruire le spese sostenute, essendo indicati l'intervento, il numero di buono, il creditore, la somma pagata e la data di pagamento.

I documenti devono, invero, essere esibiti nella loro versione integrale, di modo da consentirne una conoscenza completa. In caso contrario verrebbe legittimata una sorta di filtro da parte dell'amministrazione all'ampio e incondizionato diritto del consigliere comunale, previsto all'art.

43, d.lgs. n. 267/2000, ad ottenere “*tutte le notizie e le informazioni*”, in possesso del Comune, utili all'espletamento del mandato.

11. Alla luce dei principi giurisprudenziali sopra richiamati sono fondate anche le pretese della ricorrente all'accesso ai documenti indicati ai punti III e IV.

12. I documenti indicati al punto III consistono nei dati di sintesi del protocollo informatico (ossia numero di registrazione al protocollo, data, mittente, destinatario, modalità di acquisizione, oggetto); di essi ne viene chiesto l'accesso mediante visione e rilascio di copia cartacea.

La difesa dell'amministrazione comunale ha contestato che aderire alla richiesta della ricorrente significherebbe consentire un accesso generalizzato e non controllato che travalicherebbe i confini della proporzionalità e della ragionevolezza, che avrebbe ad oggetto anche dati sensibili e soggetti a privacy, in assenza delle necessarie garanzie sul trattamento dei dati personali, e notizie e documenti sottratti all'ambito di esercizio delle funzioni del consigliere, in quanto afferenti ad attività svolte dall'amministrazione per conto dello Stato e di altri soggetti istituzionali.

Il Collegio non condivide queste obiezioni.

L'art. 43, c. 2, TUEL consente al consigliere comunale di accedere a tutte le notizie e informazioni in possesso dell'amministrazione comunale, ritenute utili all'espletamento del mandato.

La richiesta presentata dalla ricorrente ha ad oggetto non il contenuto della documentazione registrata al protocollo ma i soli dati di sintesi: ciò è sufficiente ad escludere che porti ad un accesso generalizzato e a un travalicamento dei limiti della ragionevolezza e proporzionalità. Né costituisce ostacolo l'eventuale natura riservata dei dati poiché il consigliere è vincolato al segreto d'ufficio.

Questa conclusione si pone in linea con la giurisprudenza maggioritaria che, in più occasioni, ha affermato il diritto del consigliere ad accedere al protocollo informatico dell'ente mediante password (Tar Sardegna, sent. n. 531/2018, n. 317/2019; Tar Campania, Salerno, sent. n. 545/2019, Tar Basilicata, sent. n. 599/2019) o comunque mediante esibizione di copia cartacea dei dati di sintesi del protocollo informatico (Tar Sicilia, Catania, sent. n. 926/2020).

13. Deve, poi, essere consentito l'accesso anche ai CUD delle due dipendenti del Comune e ai documenti contenuti nei loro fascicoli relativi al trattamento economico e alla carriera.

Anche in questo caso l'obiezione della difesa resistente, e cioè che i documenti non sarebbero ostensibili perché strettamente personali e soggetti alla stretta tutela in materia di privacy, non può essere condivisa.

Come si è detto, non sono opponibili limitazioni connesse all'esigenza di assicurare la riservatezza dei dati e il diritto alla privacy dei terzi, atteso che, con riferimento all'esercizio del diritto in esame, tale esigenza è efficacemente salvaguardata dalla disposizione di cui al comma 2 dell'art. 43 cit., che impone al consigliere comunale il segreto ove la pretesa ostensiva abbia ad oggetto atti che

incidono sulla sfera giuridica e soggettiva di terzi (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 11/12/2013, n. 5931).

14. È, invece, inammissibile la domanda con cui la ricorrente ha chiesto l'accertamento, in via generale, del diritto ad accedere a qualsiasi documentazione amministrativa necessaria allo svolgimento delle funzioni di consigliere comunale: il rito in materia di accesso può avere ad oggetto determinazioni o silenzi dell'amministrazione relativi a istanze volte alla ostensione di specifici documenti ma non pretese ad un accesso generalizzato, le quali trovano, peraltro, riconoscimento nell'art. 43, TUEL, con le forme e nei limiti dallo stesso previsti.

15. Per le ragioni esposte, in parte va dichiarata cessata la materia del contendere, in parte il ricorso va accolto e in parte va dichiarato inammissibile. Per l'effetto il Comune di San Martino Canavese va condannato a consentire l'accesso integrale ai documenti di cui ai punti II, III e IV, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza

16. In considerazione dell'esito della controversia, le spese di causa sono compensate nella misura di un quarto, nella restante parte sono poste a carico dell'amministrazione resistente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto

in parte dichiara cessata la materia del contendere;

in parte lo dichiara inammissibile;

in parte lo accoglie. Per l'effetto condanna il Comune di San Martino Canavese a consentire l'accesso integrale documenti di cui ai punti 2, 3 e 4, nel termine indicato in motivazione.

Condanna il Comune resistente al pagamento delle spese di giudizio, a favore della ricorrente, che liquida, previa parziale compensazione, in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dall'art. 25, c.2, d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere, Estensore

Marcello Faviere, Referendario