

Il diritto di (informazione) accesso del consigliere comunale: orientamenti giurisprudenziali consolidati

Di Maurizio Lucca, Direttore – Segretario Generale dei Comuni convenzionati di Conselve - Vigonza

Publicato su “La Gazzetta degli enti locali, 1 febbraio 2008” (rivisto e integrato)

Assistiamo (ancora) a sentenze del giudice di prime e seconde cure nelle quali si professa l'illegittimità del diniego di accesso agli atti da parte del consigliere comunale e provinciale, sentenze che celebrano le condotte di molte amministrazioni che con motivazioni suggestive quanto allarmanti negano i diritti di informazione ai rappresentanti (elettivi) politici degli enti locali.

La correttezza del *modus procedendi* della pubblica amministrazione, secondo i parametri della legge sul procedimento, si arrestano inevitabilmente quando mancano gli elementi di coerenza e logicità che dovrebbero governare l'azione amministrativa, specie quando viene precluso il principale diritto di informazione del consigliere comunale e provinciale affinché possa esercitare da una parte, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione, dall'altra, il diritto di controllare tutti i momenti e di tutti i passaggi in cui si esplica l'azione amministrativa al fine di favorirne e garantirne lo svolgimento imparziale – trasparente.

La norma di legge, per entrare sul tema, prevede che *“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”*¹.

Va evidenziato allora che la condotta ostruzionistica (reticente secondo alcuni) di qualche amministrazione nell'impedire l'esercizio della funzione si addentra (e addensa) a motivazioni che non possono reggere alle censure dei giudici, con la conseguenza che non risultano giustificati i presupposti di fatto e di diritto sottesi all'emanazione dell'atto di diniego (un deficit motivazionale), soprattutto ove non si conosce ancora sufficientemente si direbbe che il diritto di accesso dei consiglieri comunali e provinciali viene esercitato per *“tutte le notizie e le informazioni...utili all'espletamento del proprio mandato”* (ex art.43 del T.U.E.L.), e non da parte un soggetto che si presume (indebitamente) *“abbia un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”* (ex art.22 della legge 241/90)².

Dalla interpretazione testuale (letterale) della norma di riferimento (quella del T.U.E.L.), si rinviene che l'accessibilità è orientata, sia verso le attività dell'amministrazione che delle aziende ed enti dipendenti, senza possibilità di recedere dai limiti positivi dalla norma, limiti che non trovano confini per il consigliere: la speciale legittimazione dei consiglieri comunali all'esercizio dell'*“actio ad exhibendum”* rende irrilevante, al fine di limitare il soddisfacimento dell'interesse ostensivo fatto valere, la disposizione previste dalla legge 241 del 1990, invero, l'ampia latitudine

¹ Art. 43, comma 2, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

² L'accesso ai documenti amministrativi da parte dei consiglieri comunali e provinciali non è quello regolato, con dimidiazione degli ordinari termini di proposizione del ricorso, dall'art. 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241 ma quello regolato dall'art. 43, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, norma speciale concernente i diritti dei consiglieri comunali e provinciali, Cons. Stato, sez. V, 28 novembre 2006, n.6960. Inoltre, per chiunque l'interesse legittimante l'accesso non richiede l'esistenza in capo all'istante di una situazione giuridica azionabile in giudizio, essendo al contrario sufficiente che questi sia titolare di una posizione differenziata, non necessariamente coincidente con un diritto soggettivo o con un interesse legittimo, Cons. Stato, sez. VI, 18 dicembre 2007, n. 6545. Vedi, LUCCA, *Diritto di accesso dei consiglieri comunali tra legge 241/90 e T.U.E.L.*, in www.halleyweb.it/studi, 3 ottobre 2005.

oggettiva dell'art. 43, comma 2, D.Lgs. n. 267/2000, secondo cui i consiglieri comunali *“hanno diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato”*, da un lato, e la specificità del titolo abilitante i consiglieri comunali all'esercizio del diritto di accesso rispetto a quello generale di cui all'art. 22, comma 1, lett. b), legge n. 241/1990, dall'altro, non consentono di apporre alla predetta facoltà conoscitiva limitazioni che non siano espressamente contemplate dalla pertinente disciplina legislativa³.

Tutti i limiti imposti al consigliere devono trovare una fonte primaria di riferimento, non potendo artatamente inserire norme regolamentari e/o prassi amministrative che pregiudicano e/o diminuiscano l'esercizio della funzione pubblica, essendo il consigliere un soggetto qualificato che si differenzia da coloro che accedono agli atti in relazione a finalità e interessi particolari e diretti.

Tra l'accesso dei soggetti interessati e l'accesso del consigliere comunale sussiste una profonda differenza: il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al consigliere comunale e provinciale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune, senza esclusione alcuna e/o separazione⁴.

Il diritto (pretensivo) di accesso del consigliere comunale e provinciale non conosce i vincoli e le limitazioni previsti dall'ordinario accesso di cui alla legge n. 241/1990, ed in particolare quelli relativi alla riservatezza dei terzi, pertanto, poiché la specifica legge non prende in considerazione la posizione di coloro che potrebbero opporsi all'accesso (cui accorda come unica protezione l'obbligo del segreto a carico del consigliere comunale e provinciale, con possibilità di far eventualmente valere nelle sedi competenti la violazione di tale obbligo), non è configurabile in materia alcun controinteressato⁵.

Si confonde - a volte - l'accesso informativo dall'accesso emulativo da parte di coloro che animati da interessi generali intendono controllare - senza motivo - l'operato della p.a. (ex comma 3, dell'articolo 24 della legge 241/90); il consigliere comunale e provinciale - diversamente - ha tra i propri compiti una funzione generalissima di controllo⁶, infatti l'estensione dell'accesso informativo che introduce a carico dell'amministrazione un'attività di cognizione e di giudizio non ancora tradotta nello strumento documentale (si tratta dell'attività istruttoria o endoprocedimentale) è una prerogativa tipica dei colui che intende esercitare una funzione pubblica con piena cognizione di causa⁷.

La disciplina del diritto di accesso del consigliere si conferma come del tutto speciale rispetto all'istituto generale dell'accesso alla documentazione amministrativa ove si stabilisce che *“non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo... non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni”*, e che, ai sensi dell'art. 2, comma 2, ultima parte del D.P.R. 12 luglio 2006, n. 184, - recante, a sua volta, disposizioni

³ T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 7 novembre 2006, n.1961.

⁴ Cons. Stato, sez.IV, 21 agosto 2006 n. 4855.

⁵ Cons. Stato, sez.V, 9 ottobre 2007 n. 5264, la sentenza dichiara l'illegittimità del divieto d'accesso agli atti relativi alla valutazione dei dirigenti (ex art. 1, comma 5, D.Lgs. n. 286/99), riferito al solo accesso previsto dalla legge n. 241/1990, non è operante nei confronti del consigliere comunale e provinciale, in ragione della specificità ed autonomia del diritto di accesso in detta materia.

⁶ T.A.R. Toscana, sez.II, 6 aprile 2007 n. 622. La funzione del consigliere comunale è quella di verificare che il Sindaco e la Giunta municipale esercitino correttamente la loro funzione, Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2006, n.4855.

⁷ Vedi, LUCCA, *Consigliere comunale a termine e diritto di accesso*, in La Gazzetta degli enti locali, 11 febbraio 2005; *L'accessibilità agli atti da parte dei Consiglieri Comunali*, in www.LexItalia.it, 2007, n.1; *Diritto di accesso agli atti da parte dei consiglieri comunali e provinciali*, in Comuni d'Italia, 2007, n.9.

regolamentari in materia di accesso alla documentazione amministrativa “*la pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso*”; questo triplice ordine di limitazioni non risulta, infatti, estensibile alla specialità propria della disciplina di cui al predetto art. 43, comma 2, T.U.E.L. se non altro in considerazione del fatto che l’accesso è ivi esplicitamente garantito anche nei confronti delle “*notizie*” e “*informazioni... in possesso... comune e della provincia, nonché delle loro aziende ed enti dipendenti*” che risultano comunque “*utili all’espletamento del... mandato*” elettivo⁸.

Le disposizioni richiamate collegano l’accesso a tutto ciò che può essere effettivamente funzionale allo svolgimento dei compiti del singolo consigliere comunale e provinciale, e alla sua partecipazione alla vita politico-amministrativa dell’ente, e tale diritto non riguarda soltanto le competenze attribuite al consiglio comunale ma, essendo riferito all’espletamento del mandato, investe l’esercizio del *munus* in tutte le sue potenziali implicazioni per consentire la valutazione della correttezza ed efficacia dell’operato dell’amministrazione comunale e provinciale, ma anche delle aziende ed enti dipendenti, ricomprendendo anche le società di capitali a partecipazione pubblica (comunale) totalitaria e non⁹.

Giova rammentare che le regole in tema di trasparenza della P.A. e di diritto di accesso ai relativi atti si applicano oltre che alle pubbliche amministrazioni, anche ai soggetti privati chiamati all’espletamento di compiti di interesse pubblico (concessionari di pubblici servizi, società ad azionariato pubblico, etc.); tale principio ha trovato conferma legislativa con le modifiche apportate all’art. 23 dalla legge n. 241 del 1990 dalla legge n. 15 del 2005 che si è spinta fino ad iscrivere - agli effetti dell’assoggettamento alla disciplina sulla trasparenza - tra le pubbliche amministrazioni anche i soggetti che svolgono attività di pubblico interesse: l’obbligo pubblicistico di esibizione dell’atto non si pone come incompatibile con l’acquisizione della veste privatistica di società per azione nel caso in cui dette società, per gli interessi pubblici perseguiti, risultino sottoposta *iure proprio* al regime pubblicistico dell’accesso¹⁰.

In termini più esplicativi, il diritto soggettivo pubblico dei consiglieri comunali e provinciali di accedere agli atti dell’ente locale, è espressione del principio democratico dell’autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività e, in quanto tale, è direttamente funzionale non tanto ad un interesse personale del consigliere comunale o provinciale, quanto alla cura di un interesse pubblico connesso al mandato conferito, con il corollario che deve ritenersi l’inesistenza di un potere degli uffici comunali e provinciali (o delle aziende e/o società e/o enti dipendenti) di sindacare il nesso intercorrente tra l’oggetto delle richieste di informazione avanzate da un consigliere comunale e le modalità di esercizio del *munus* da questi espletato¹¹.

⁸ T.A.R. Veneto, sez. I, 23 novembre 2006, n.3897.

⁹ Dalla lettura sostanzialistica della norma “*in materia di società miste la cui costituzione, per la gestione dei servizi pubblici locali, qualora si renda opportuna in relazione alla natura o all’ambito territoriale di questi, costituisce un modello organizzativo e gestionale sì alternativo a quello dell’azienda speciale, ma non per questo del tutto alieno a connotati e finalità sostanzialmente pubblici, perché, ai fini dell’identificazione di un soggetto pubblico, la forma societaria assume veste neutrale ed il perseguimento di uno scopo pubblico non è di per sé in contraddizione con il fine societario lucrativo - art. 2247 c.c... La natura di società di capitale non preclude, pertanto, l’esercizio del diritto de quo, atteso che la proprietà della medesima è imputabile al Comune; dalla partecipazione pubblica discende l’esercizio di attività certamente rientranti nella più generale attività dell’ente locale, che giustifica e legittima quindi la richiesta documentazione*”, Cons. Stato, sez.V, 9 dicembre 2004 n. 7900. Vedi, LUCCA, *Nessun limite dai gestori di servizi pubblici al nuovo diritto di accesso*, in La Gazzetta degli enti locali, 7 aprile 2005.

¹⁰ Cons. Stato, Ad. P., 5 settembre 2005 n. 5. Vedi, LUCCA, *Limiti impropri del diritto di accesso e riflessi pratici: accesso agli atti degli enti economici e esercizio del diritto di informazione dei consiglieri comunali*, in Corte dei Conti, 2005, n.6.

¹¹ T.A.R. Emilia - Romagna Parma, 26 gennaio 2006, n.28.

Il consigliere comunale o provinciale - a differenza dei soggetti privati - non è tenuto a motivare la richiesta di accesso¹², né si può lecitamente scrutinare l'interesse.

Il diritto di ottenere tutte le notizie e le informazioni “*utili*”, ricomprende anche l'attività non necessariamente definita in un provvedimento, anzi al termine “*utili*” deve darsi un'interpretazione nel senso di estendere tale diritto a qualsiasi atto (e/o informazione) ravvisato utile all'espletamento del mandato, sia manifestazione materiale che semplice attività non trasfusa in un specifico documento, quindi anche all'attività istruttoria e interna, fosse anche la semplice comunicazione (verbale) priva di stretto valore giuridico (cioè nel termine documento amministrativo).

È perciò illegittimo il provvedimento con il quale è consentito ad un consigliere comunale l'accesso ad un atto emesso dal vicesindaco nella forma della sola visione e non anche dell'estrazione di copia, nel caso in cui tale provvedimento sia motivato soltanto con riferimento al carattere di atto asseritamente interno, del provvedimento richiesto in ostensione, ed alla necessità di tutelare il buon andamento degli uffici¹³.

Il buon andamento e l'imparzialità degli uffici passa e si delinea attraverso un controllo generale che compete e spetta istituzionalmente al consiglio (*rectius* consigliere)¹⁴, soprattutto se di minoranza, esercitando una funzione tipica delle democrazie occidentali: un ruolo di vigilanza e controllo dell'opposizione sulla maggioranza (garanzia di trasparenza e libertà).

L'attività *in itinere* (gli atti infraprocedimentale) è quindi accessibile e non può lecitamente segretarsi e/o apporre vincolo del segreto¹⁵, con la conseguenza che non possono essere prescritte esigenze di riservatezza dei terzi, dato che queste sono tutelate attraverso l'imposizione in capo ai consiglieri dell'obbligo di mantenere il segreto nei casi determinati dalla legge¹⁶: i consiglieri hanno diritto di accedere anche ad atti per i quali è generalmente precluso ai terzi l'esercizio del diritto di accesso per ragioni di riservatezza¹⁷.

Non va sottaciuto che il consigliere comunale, nell'esercizio delle prerogative di verifica politica e gestionale dell'attività dell'organo giuntale e dell'apparato amministrativo, ha diritto ad ottenere dagli uffici del proprio Comune “*tutte le notizie e le informazioni utili all'espletamento del mandato*”, e, tra queste, vanno annoverati anche i pareri legali richiesti dall'Amministrazione comunale, onde prenderne conoscenza e poter intervenire a riguardo¹⁸, soprattutto ove si consideri che la richiesta di pareri legali può costituire responsabilità erariale a carico degli amministratori e del segretario comunale¹⁹.

Al di là della formale declamazione d'intenti, priva dell'attitudine a disciplinare astrattamente una serie indeterminata di rapporti giuridici, prevale un principio di “*favor*”, nel senso della più ampia “accessibilità”, intesa anche come forma di tutela e garanzia, finalizzata al pubblico interesse, dovendosi detto diritto essere riconosciuto anche nei confronti di documenti rappresentativi di mera attività interna dell'Amministrazione, a prescindere dal fatto che essi siano stati o meno concretamente utilizzati ai fini dell'attività con rilevanza esterna²⁰.

¹² Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2005 n. 5879.

¹³ Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2008 n. 166.

¹⁴ Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, *ex* comma 1 dell'articolo 42 del T.U.E.L.

¹⁵ T.A.R. Campania - Salerno, sez. II, 7 novembre 2006, n. 1961.

¹⁶ T.A.R. Lazio Latina, 22 febbraio 2005, n. 263, T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 12 novembre 2004, n. 5804.

¹⁷ T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, sez. I, 31 luglio 2007, n. 492.

¹⁸ T.A.R. Toscana, sez. II, 6 aprile 2007, n. 622, *indem* Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2004 n. 2716.

¹⁹ Corte Conti, Sez. Giuris. Veneto, sentenza n. 303 del 2007.

²⁰ T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, 29 maggio 2006 n. 386, il Tribunale ha dichiarato l'illegittimità del diniego di accesso agli atti relativi al P.R.G. di un Comune opposto ad un consigliere comunale, anche se tale diniego sia stato motivato adducendo pretese “ragioni tecniche ed economiche” ricompresa la duplicazione di un “*compact disk*”.

Per altri versi, deve sempre ritenersi ammissibile l'accesso a documenti rappresentativi di mera attività interna dell'Amministrazione, a prescindere dal fatto che essi siano stato o meno concretamente utilizzati ai fini dell'attività con rilevanza esterna, atteso che la disciplina sull'accesso esclude dall'accesso gli atti preparatori nel corso della formazione del provvedimento, prima che lo stesso sia emanato, ma una volta concluso il procedimento deve riconoscersi l'accesso pieno anche per coloro che non sono consiglieri²¹.

In capo al consigliere comunale e provinciale sussiste il diritto di ottenere dagli uffici comunali ogni notizia e informazione utile all'esercizio del proprio mandato senza necessità di munire la propria richiesta di accesso di altra motivazione che quella dell'espletamento del mandato, perciò, non è necessario dare ulteriori dimostrazioni circa l'interesse ad ottenere la documentazione, essendo sufficiente la mera circostanza che la richiesta provenga dal consigliere comunale e provinciale che intenda utilizzarla per espletare il proprio mandato²², né possibilità di vedersi opporre esigenze di tutela della riservatezza dei terzi, essendo, nei casi specificamente previsti dalla legge, i consiglieri comunali e provinciali tenuti al segreto²³.

Ne consegue che sul consigliere comunale non grava, né può gravare, alcun onere di motivare le proprie richieste d'informazione, né gli uffici comunali hanno titolo a richiederle e conoscerle dovendo dichiarare l'illegittimità delle norme regolamentari²⁴ che impongono al consigliere di indicare le finalità per le quali richiede l'accesso agli atti del Comune²⁵: il diritto all'informazione di consiglieri comunali e provinciali si sostanzia in un diritto soggettivo funzionalizzato, che non può essere sottoposto ad alcuno scrutinio sul merito da parte degli uffici interpellati²⁶.

Non vi è dubbio che ogni notizia utile per espletamento del mandato è accessibile, giacché al diritto di informazione deve corrispondere una nozione altissima a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici *“rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti”* di fornire ai richiedenti *“tutte le notizie e le informazioni in loro possesso”*²⁷: il comune e/o l'azienda e/o gli enti dipendenti e/o la società a partecipazione pubblica non possono sindacare i motivi della richiesta di accesso, restando, altrimenti, arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul proprio operato (legislatori di fatto)²⁸.

Viene così postulato che nella relativa istanza i consiglieri non devono specificare le finalità della richiesta di accesso, purché l'istanza stessa sia legata alle funzioni esplicate, pena un ingiustificato e inammissibile ingerenza, sia degli organi amministrativi che della compagine aziendale e/o societaria, sull'esercizio di una funzione pubblica che gode di tutela costituzionale: la

²¹ Cons. Stato, sez. IV, 11 ottobre 2007, n. 5356.

²² T.A.R. Sardegna, sez.II, 12 gennaio 2007, n. 29.

²³ T.A.R. Sardegna, 29 aprile 2003, n.495.

²⁴ La disposizione del regolamento comunale che, in materia di accesso agli atti dei consiglieri comunali e provinciali, limita l'accesso agli atti e documenti indispensabili all'esercizio del mandato e non a quelli semplicemente utili è illegittima ed in quanto tale va disapplicata a prescindere da una formale impugnazione, ponendosi in contrasto con una disposizione di rango inferiore, Cons. Stato, sez. V, 11 maggio 2004, n.2966. Vedi, LUCCA, *Nessun limite regolamentare al diritto di accesso dei consiglieri comunali*, in La gazzetta degli enti locali, 23 marzo 2007.

²⁵ Cons. Stato, sez.V, 22 febbraio 2007 n. 929. Al regolamento comunale sull'accesso agli atti non è consentito di introdurre limitazioni al diritto d'accesso dei consiglieri comunali così come riconosciuto dall'art. 43, secondo comma del T.U. n. 267 del 2000, T.A.R. Lombardia – Brescia, 8 agosto 2003 n. 580.

²⁶ Cons. Stato, sez. V, 2 settembre 2005, n.4471.

²⁷ È ammissibile una richiesta di informazioni riguardante una società a partecipazione pubblica (comunale) totalitaria, preposta all'erogazione dei servizi pubblici inoltrata da un consigliere comunale, Cons. Stato, sez. V, 9 dicembre 2004 n. 7900.

²⁸ T.A.R. Lombardia – Milano, sez.I, 26 maggio 2004 n. 1762.

Repubblica tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ad espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessari ed usufruendo di indennità e di rimborsi spese nei modi e nei limiti previsti dalla legge (art.51 Cost.).

Ne consegue che questi ultimi possono legittimamente esercitare il diritto di accesso – informazione verso atti e documenti relativi a procedimenti ormai conclusi e/o risalenti ad epoche remote, non potendo revocarsi in dubbio che sovente i consiglieri comunali e provinciali possano avvertire l'esigenza di conoscere approfonditamente pregresse vicende gestionali dell'ente locale nel quale ricoprono tale carica²⁹.

Si tratta di un diritto pieno di prendere visione e di estrarre copia³⁰, ma anche di conoscere ed essere informato sull'attività amministrativa e sulle informazioni che possano essere d'utilità all'espletamento del 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 talché a differenza dei soggetti privati, il consigliere non è tenuto a motivare la richiesta, né l'ente ha titolo per sindacare il rapporto tra la richiesta di accesso e l'esercizio del mandato, altrimenti gli organi dell'amministrazione sarebbero arbitri di stabilire essi stessi l'ambito del controllo sul proprio operato, come ampiamente illustrato³¹.

Inoltre, l'accesso non può essere impedito dalla mole delle richieste inoltrate, non potendo costituire l'accesso ingiustificato aggravio della normale attività amministrativa del Comune³², essendo obbligo dell'amministrazione di dotarsi di un apparato burocratico in grado di soddisfare gli adempimenti di propria competenza, viceversa la notevole mole della documentazione da consegnare può, nel caso, giustificare la distribuzione nel tempo del rilascio delle copie richieste³³.

È pur vero che il diritto all'informazione del consigliere comunale e provinciale può essere soggetto al rispetto di alcune forme e modalità: in pratica sussiste l'esigenza di presentare istanze il più possibile dettagliate, con l'esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti (questo per agevolare la ricerca), ma qualora siano ignoti tali estremi, è utile almeno individuare gli elementi che consentano di ricercare e/o comprendere l'oggetto dell'accesso, rilevando ancora una volta l'interesse primario ad acquisire informazione pur non ancora (e/o necessariamente) determinate in atti³⁴.

Questo diritto pieno va temperato, è bene chiarire, con un criterio di coerenza e logica al fine di non eludere le alte finalità (istituzionali a cui è preposto il consigliere) a scopi meramente emulativi od aggravando eccessivamente, con richieste non contenute entro gli immanenti limiti

²⁹ Cons. Stato, sez. V, 2 settembre 2005, n. 4471.

³⁰ È noto che qualora sussista il diritto di accesso ne diviene doverosa la possibilità di estrarne copia, questo indipendentemente dallo *status* individuale del richiedente, ai sensi dell'art. 24, comma VII, della legge 241/90 il diritto di accesso è garantito nella forma piena dell'estrazione di copia, e non della semplice presa di visione, T.A.R. Calabria Reggio, sez.I, 25 ottobre 2007 n. 1091.

³¹ T.A.R. Calabria - Catanzaro, sez.II, 13 novembre 2007, n. 1749, *idem* Cons. Stato, sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5879.

³² Magari richiamandosi alla difficoltà di reperire il materiale e/o il fascicolo, vedi sul punto T.A.R. Lazio, 14 ottobre 2003, n.8356. Peraltro si sostanzierebbe in una omissione ingiustificata delle regole “*di sollecitudine e correttezza dell'azione amministrativa, diretta ad impedire generiche, quanto, molto spesso, pretestuose giustificazioni all'inazione o ai ritardi*”, Direttiva recante principi di valutazione dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni – responsabilità disciplinare, del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, n.8 del 6 dicembre 2007.

³³ T.A.R. Sardegna, sez.II, 12 gennaio 2007, n. 29.

³⁴ Cons. Stato, 2 settembre 2005 n. 4471, e sez. V, 13 novembre 2002, n. 6293.

della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico, dovendo contemperare le esigenze informative con la funzionalità della struttura amministrativa³⁵.

Il diritto del consigliere comunale e provinciale di accedere alle informazioni utili all'espletamento del proprio mandato, trova (dalle considerazioni poste) come corrispondente il dovere della P.A. di porre in essere le condizioni perché venga concretamente esercitato, senza incontrare ostacoli o atteggiamenti ostruzionistici (quali motivazioni inconcludenti e/o inconsistenti), sicché un eventuale rifiuto, motivato in modo apparentemente legittimo, ma, in sostanza, specioso o pretestuoso, non può che risolversi in illegittima manifestazione dell'attività amministrativa³⁶.

Si evince, con grado di obiettiva concluzione, che l'anteporre limitazioni alle richieste di accesso da parte del consigliere comunale e provinciale comporta l'inevitabile attivazione di un giudizio cognitorio che termina con una sentenza che ordina l'esibizione del documento, censurabile - tale condotta inerte del responsabile del procedimento³⁷ - sotto il profilo amministrativo ed erariale (con la condanna alle spese di giudizio)³⁸, con l'ovvio precipitato che l'amministrazione pubblica locale deve presentarsi cristallina, agire con regole di trasparenza e pubblicità, garantendo piena accessibilità alle informazioni siano esse scritte (in documenti interni e/o esterni) che virtuali (*on line*) e/o *in itinere* non potendo pregiudicare con singole liturgie la rappresentatività e la rappresentanza del consigliere, richiamandosi magari a principi di riservatezza di terzi e/o al buon andamento dell'azione (macchina) amministrativa e/o alla mancanza di un interesse: motivazioni incongrue che delineano condotte censurabili sotto il profilo della incompetenza (non come vizio) e della negligenza (colpa grave): un danno all'immagine della P.A.

³⁵ T.A.R. Sardegna, 16 gennaio 2002, n.38.

³⁶ Cass. pen., sez. VI, 7 marzo 1997, n.4952.

³⁷ Cfr. comma 6, dell'articolo 6, del D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184.

³⁸ L'illegittimo diniego di accesso al consigliere comunale integra, dato il chiaro ed inequivocabile disposto normativo in materia, un comportamento caratterizzato da colpa grave con conseguente responsabilità amministrativa qualora dal predetto diniego sia derivata la condanna del Comune al pagamento delle relative spese di giudizio, Corte Conti Umbria, Sez. giurisdiz., 05 giugno 1997, n.284. Vedi, LUCCA, *Diritto di accesso e obbligo di provvedere: quid de iure (?)*, in La Gazzetta degli enti locali, 10 febbraio 2006 e *Il diritto di accesso: questo sconosciuto (ipotesi di danno erariale)*, in La gazzetta degli enti locali, 19 luglio 2006.