



Reg. Dec. 6960/06

N. 3009 Reg. Ric.

Anno: 2006

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n.r.g. 3009 del 2006, proposto dal comune di Pieve Fissiraga, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Alessandra Sandulli e Maura Carta ed elettivamente domiciliato presso lo studio della prima, in Roma, corso V. Emanuele II, n. 349;

contro

i sigg. Adriano Pacitto, Giuseppina Dossena, Enrico Borselli e Carlo Schivardi, rappresentati e difesi dagli avv. Vito Failla e Vittorio Nuzzaci ed elettivamente domiciliati presso lo studio del secondo di essi, in Roma, via della Giuliana, n. 44,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, I Sezione, n. 123/2006, pubblicata il 18 gennaio 2006 e notificata il 3 marzo 2006.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti indicate sopra;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, alla camera di consiglio del 23 giugno 2006, il consigliere Giuseppe Farina ed udita, altresì, per la parte appellante, l'avv. Sandulli, come da verbale;

Vista l'ordinanza n. 3110/2006, in data 23 giugno 2006, di accoglimento della domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Ritenuto:

1.1. che il Comune appellante ha interposto appello avverso la sentenza n. 123 del 2006 del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sede di Milano, Sezione I, recante accoglimento del ricorso dei quattro appellati, consiglieri comunali, per l'annullamento di tre atti concernenti richieste di accesso ad atti dell'ente locale non soddisfatte, nonché del relativo regolamento comunale;

1.2. che la sentenza è stata notificata nel domicilio eletto dal Comune in data 3 marzo 2006;

1.3. che il ricorso in appello è stato notificato, nel domicilio eletto in primo grado dai predetti consiglieri, in data 31

marzo 2006 e, poi, con invio a mezzo del servizio postale, in data 1° e 3 aprile 2006;

1.4. che il Comune propone censure contro talune statuizioni del primo giudice;

1.5. che le parti intimare si sono costituite in giudizio con memoria del 22 maggio 2006, per eccepire la tardività dell'appello e confutare tutte le tesi del Comune;

1.6. che, nella camera di consiglio del 23 giugno 2006, fissata per la discussione della domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza, il Collegio ha informato la parte presente della possibilità di pronuncia sulla controversia con sentenza succintamente motivata, ai sensi dell'art. 26, commi 4 e 5, della l. 6 dicembre 1971, n. 1034;

1.7. che la decisione è stata deliberata dal Collegio nella medesima camera di consiglio.

2. Considerato:

2.1. che, con il ricorso introduttivo dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, le quattro persone ora intimare hanno chiesto l'annullamento di tre atti, sottoscritti dal sindaco, concernenti le loro richieste di accesso, in quanto consiglieri comunali, ad una serie di documenti amministrativi riguardanti l'attività dell'ente, e l'annullamento del regolamento per l'accesso agli atti da parte dei consiglieri comunali, approvato con deliberazione n. 41 del 30 settembre 2005,

limitatamente ad alcuni articoli, assumendo la violazione dell'art. 43, comma 2, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

2.2. che il T.A.R. ha accolto il ricorso, stabilendo:

2.2.1. l'ammissibilità del ricorso, perché gli atti subordinano l'accesso ad una nuova istanza da redigere secondo il regolamento e sono perciò lesivi, giacché si sostanziano in un diniego di accesso;

2.2.2. l'incompetenza del sindaco, perché titolare di funzioni di indirizzo e di controllo, sicché i provvedimenti dovevano essere adottati dai responsabili dei servizi amministrativi, redattori degli atti richiesti dai consiglieri;

2.2.3. che, pur dovendosi esercitare il diritto di accesso "compatibilmente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione e secondo modalità tali da non arrecare nocimento all'azione amministrativa", i consiglieri hanno diritto di ottenere dagli uffici le notizie ed informazioni in loro possesso, ai sensi dell'art. 43, comma 2, del predetto t.u., senza specificare le finalità della richiesta e con loro diretta responsabilità in tema di rispetto delle esigenze di riservatezza;

2.2.4. che però risulta illegittima la prescrizione del regolamento riguardante la formulazione di una sola domanda per ogni documento richiesto, perché limita eccessivamente l'istituto, rendendone più gravoso l'esercizio;

2.2.5. che perciò deve riconoscersi l'obbligo del Comune di far prendere visione degli atti domandati dalle predette persone e di rilasciarne copia "compatibilmente con le esigenze di funzionalità dell'ente locale";

2.3. che non ha pregio l'eccezione delle parti intime, circa la tardività della notificazione del ricorso in appello, rispetto alla data di notificazione della sentenza impugnata:

2.3.1. perché l'accesso ai documenti amministrativi del quale si discute non è quello regolato, con dimidiazione degli ordinari termini di proposizione del ricorso, dall'art. 25, comma 5, della l. 7 agosto 1990, n. 241, ma quello regolato dall'art. 43, comma 2, del citato t.u. 267/2000, norma speciale concernente i diritti dei consiglieri comunali e provinciali. Sicché, nonostante la parziale coincidenza delle posizioni giuridiche tutelate dalla legge, non è giustificato estendere, per semplice analogia, la più riduttiva disciplina dei termini processuali stabilita dalla legge del 1990 a quella concernente il ricorso al giudice amministrativo, da parte dei consiglieri comunali (peraltro vigente da tempo antecedente: art. 24 l. 27 dicembre 1985, n. 816, ed art. 31 l. 8 giugno 1990, n. 142);

2.3.2. perché, in ogni caso, la notificazione eseguita in data 31 marzo 2006 – sopra: n. 1.3 – è tempestiva, anche rispetto al termine dimidiato suddetto, con riguardo alla notificazione della decisione impugnata, adempiuta in data 3 marzo 2006;

2.4. che non ha pregio la prima censura proposta dal Comune, circa l'inammissibilità del ricorso introduttivo, perché prodotto avverso atti non lesivi, che semplicemente rinviano ad una richiesta fatta con singoli atti l'accesso richiesto. Invero, si tratta pur sempre di un diniego di dar corso alla domanda, con conseguente insorgere dell'interesse, da parte dei richiedenti, di far verificare la legittimità del regolamento che tale procedimento impone;

2.5. che neppure è da condividere la tesi concernente omesse pronunzie o statuizioni non precise circa le disposizioni del regolamento comunale annullate. Invero:

2.5.1. è, innanzi tutto, agevole riconoscere l'annullamento disposto unicamente nei riguardi della prescrizione (sopra: 2.2.4) del "regolamento comunale per la disciplina del diritto dei consiglieri comunali all'accesso ai documenti amministrativi, in attuazione del disposto dell'art. 43, comma 2, del d. lgs. 267/2000". E tale norma è da individuare nell'art. 10, che contempla l'esercizio del diritto di accesso e che impone l'utilizzo di un modulo in cui sia specificato "il singolo documento amministrativo", che si chiede di conoscere;

2.5.2. poiché è stata fatta applicazione, come si desume in particolare dal diniego opposto con la nota del 17 ottobre 2005, del predetto art. 10, è conforme ai principi che sia stato contemporaneamente impugnato questo stesso articolo, posto a

fondamento del diniego, sicché, contrariamente da quanto sostenuto dal Comune appellante, nei limiti ora precisati il ricorso introduttivo va considerato ammissibile e la pronunzia del primo giudice deve egualmente ritenersi corretta;

2.6. che non vanno però condivise, conformemente alle censure dedotte, le statuizioni del primo giudice circa la illegittimità della predetta disposizione regolamentare e circa l' accoglibilità delle tre richieste per le quali si controverte;

2.7. che, invero, la limitazione dell'accesso, consistente nell' incombente di formulare singole istanze per singoli documenti, non rende, come invece ha stabilito il T.A.R., eccessivamente gravoso l'esercizio del diritto, se non quando è eccessivamente ampia la domanda formulata, perché riferentesi ad una molteplicità di atti. Per poche e ragionevoli richieste, dover presentare singoli moduli, con le indicazioni prescritte, non comporta oneri seri. La disposizione regolamentare dell'art. 10, della quale si è fatto cenno, trova giustificazione in quelle evidenti esigenze di funzionalità dell'amministrazione locale, che sono un limite intrinseco a qualsiasi attività che miri al corretto svolgimento dell'attività amministrativa, come può e deve essere quella dei consiglieri comunali che ne vogliono conoscere in modo conforme ai compiti loro assegnati dalla legge. In caso contrario, l'attività degli uffici sarebbe manifestamente ostacolata da pluralità di domande, che si con-

vertono in un eccessivo e minuzioso controllo dei singoli atti degli stessi uffici, con deviazione dai fini delle funzioni commesse ai consigli degli enti locali, sinteticamente definite, nell'art. 42 del predetto t.u., "di indirizzo e di controllo politico – amministrativo";

2.8. che le regole suddette, peraltro condivise dal T.A.R. ma senza concreto esame delle istanze, non sono state osservate dalle domande dei consiglieri comunali, delle quali si discute. Come è reso palese, dal loro riferirsi ad "aree" di attività (richiesta del 14 ottobre) o ad altre, genericamente descritte, funzioni (richieste del 17 e 18 ottobre), o ad un cospicuo numero di copie dei "documenti ritenuti utili" riguardanti tredici atti protocollati in un ristretto numero di giorni;

2.9. che le richieste in parola sono, perciò, da ritenere non coerenti con il mandato ed i compiti, definiti dalla legge, per i predetti soggetti, e si configurano, di conseguenza, come forme di controllo specifico, non già inerente alle funzioni di indirizzo e controllo politico – amministrativo;

2.10. che ne deriva che, agli scopi suindicati, rispondono legittimamente, oltre al menzionato art. 10, gli artt. 2 e 3 del regolamento, che il consiglio comunale si è dato, e riguardanti, rispettivamente, l'esercizio del diritto "in modo da arrecare il minore aggravio possibile, sia organizzativo che economico, per gli uffici e per il personale comunale" (art. 2) e la delimita-

zione, conforme alla legge, delle funzioni dei consiglieri comunali, ai fini dell' applicazione delle norme sull'accesso, avuto riguardo, vale a dire, all' indirizzo ed al controllo sopra specificati (art. 3);

2.11. che nei limiti precisati deve essere riformata la sentenza impugnata, non criticata in tema di incompetenza del sindaco, al quale tuttavia potrebbero appartenere le questioni in esame, se hanno come presupposto la verifica dell' ambito (art. 3 del regolamento comunale), entro il quale possono avere i consiglieri ingresso agli atti;

2.12. che vi sono ragioni per compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie l'appello, come da motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), nella camera di consiglio del 23 giugno 2006, con l'intervento dei Signori:

Sergio Santoro

Presidente

Giuseppe Farina rel. est.

Consigliere

Corrado Allegretta

Consigliere

Aldo Fera

Consigliere

Aniello Cerreto

Consigliere

L'Estensore

Il Presidente

f.to Giuseppe Farina

f.to Sergio Santoro

Il Segretario

f.to Rosi Graziano

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28 novembre 2006

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Direttore della Sezione

f.to Antonio Natale