



Ricorso n. 1925/2006

Sent. n. 3897/06

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima
sezione, con l'intervento dei magistrati

Bruno Amoroso - Presidente
Fulvio Rocco - Consigliere, relatore
Marco Buricelli - Consigliere

ha pronunciato la seguente

<p>Avviso di Deposito del a norma dell'art. 55 della L. 27 aprile 1982 n. 186 <i>Il Direttore di Sezione</i></p>
--

SENTENZA

sul ricorso **R.G. 1925/2006** proposto da **Compagno Luciano**,
rappresentato e difeso dall'Avv. Antonio Sartori, con elezione di
domicilio presso il suo studio in Venezia-Mestre, Calle del Sale n. 33,

contro

il **Comune di Fossò** (Venezia), in persona del Sindaco *pro
tempore*, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avv.
Mauro Ferruzzi, con elezione di domicilio presso il suo studio in
Venezia-Mestre, Via Fratelli Rondina n. 6,

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale n. 29 dd. 8 giugno
2006, con riferimento all'aggiunta, ivi disposta, del comma 3-bis
dell'art. 18 del regolamento comunale recante norme per l'accesso dei
consiglieri e dei revisori alla documentazione amministrativa; nonché
di ogni altro atto presupposto e conseguente.

VISTO il ricorso, notificato il 22 settembre 2006 e depositato il 9

ottobre 2006, con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Fossò;

VISTI gli atti tutti della causa;

UDITI alla camera di consiglio del 25 ottobre 2006, convocata a' sensi dell'art. 21 della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 così come integrato dall'art. 3 della L. 21 luglio 2000 n. 205 (relatore il consigliere Fulvio Rocco) l'Avv. Sartori per il ricorrente e l'Avv. Ferruzzi per il Comune di Fossò.

RITENUTO a' sensi dell'art. 26 della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 così come integrato dall'art. 9 della L. 21 luglio 2000 n. 205 e a scioglimento della riserva espressa al riguardo, di poter decidere la causa con sentenza in forma semplificata;

RICHIAMATO IN FATTO quanto esposto nel ricorso e dalle parti nei loro scritti difensivi;

CONSIDERATO quanto segue.

1.1. Il ricorrente, Sig. Luciano Compagno, espone di essere membro del Consiglio Comunale di Fossò (Venezia) e capogruppo della lista di minoranza "*Solidarietà Fossò – Sandon*" ivi rappresentata.

Il medesimo ricorrente afferma di incontrare ripetute difficoltà nell'esercizio del diritto di accesso alla documentazione amministrativa e alle informazioni utili all'espletamento del proprio mandato: diritto che, per contro, è garantito dall'art. 43 del T.U. approvato con D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267.

Il Compagno afferma che un ulteriore ostacolo all'esercizio di tale

diritto sarebbe stato introdotto mediante deliberazione del Consiglio Comunale n. 29 dd. 8 giugno 2006, recante quale oggetto “*Modifiche al vigente regolamento di accesso agli atti amministrativi*”.

Nelle premesse di tale provvedimento si legge quanto segue: “ *Visto il vigente Regolamento comunale dei diritti d’accesso risalente all’anno 1995, mai modificato negli ultimi anni e del quale si ravvisa l’inadeguatezza di alcune norme tra cui quelle regolanti il diritto d’accesso dei consiglieri (Titolo V - norme per l’accesso dei consiglieri e dei revisori) art. 18; considerato che con regolarità, pervengono a questo Ente, da parte di consiglieri comunali, numerose richieste di estrazione di copie riguardanti atti complessi, a titolo di esempio, le tavole dei P.R.G., le tavole di varianti urbanistiche e quant’altro abbia ad oggetto planimetrie di dimensioni consistenti, la cui foto-riproduzione comporta un costo elevato e un’oggettiva difficoltà ad esaudire la richiesta per mancanza di strumentazione idonea propria, ragion per cui ci si deve recare presso fotocopisterie attrezzate e sborsare denaro per l’estrazione di copie; visto il parere del Ministero dell’Interno - Dipartimento per gli affari Interni e territoriali - Direzione Centrale per le autonomie Prot. n. 15900/545/1.142/1Bis/5.10 del 12 maggio 2006, in risposta alla nota trasmessa da questo Comune in data 4 aprile 2006 Prot. n. 4744, in ordine alle possibili modalità di regolamentazione dell’accesso da parte dei consiglieri alla documentazione amministrativa dell’ente ed in particolare alla foto-riproduzione di atti complessi, quali quelli sopra evidenziati; riconosciuto il diritto dei consiglieri comunali*

all'accesso agli atti: l'accesso dei consiglieri comunali e provinciali agli atti amministrativi dell'ente locale, disciplinato dall'art. 43, comma 2, del D. L.vo 267 del 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” ; la funzione, in base alla quale la legge riconosce il diritto di accesso del consigliere comunale o provinciale, è quella di controllo politico-amministrativo sull'ente, nell'interesse della collettività; va riservata quindi la massima ampiezza al diritto d'accesso dei consiglieri a tutti i documenti adottati dall'ente, in virtù del mandato affidato loro dal corpo elettorale, ma tale diritto non ha natura generalizzata e indiscriminata, in quanto si devono individuare i documenti oggetto del diritto; preso atto delle numerose pronunce giurisprudenziali in materia e dei pareri rilasciati dalla Commissione per l'accesso alla documentazione amministrativa, che affrontano la questione delle difficoltà materiali che comporta, soprattutto per i piccoli comuni, lo svolgimento del diritto d'accesso; ravvisato che nel contemperare i diritti dei consiglieri con il dovere di economicità della pubblica amministrazione si ritiene doveroso regolamentare l'accesso dei consiglieri comunali aventi a riguardo gli atti complessi quali planimetrie di dimensioni consistenti, prevedendo modalità alternative di estrazione rispetto a quelle usuali, al fine di non risultare eccessivamente gravoso e non intralciare lo svolgimento dell'attività amministrativa e il regolare funzionamento degli uffici comunali; ritenuto, all'uopo, inserire altri due commi all'art. 18 del vigente

regolamento: “2bis) Il diritto di accesso del consigliere non può configurarsi come generalizzato ed indiscriminato. I documenti, oggetto del diritto, devono essere concretamente individuati dal richiedente oppure essere individuabili; 3bis) Nel caso in cui le richieste abbiano ad oggetto l’estrazione di copie di atti elaborati, la cui fotocopione comporti un costo elevato, quali ad esempio le tavole dei P.R.G. le tavole di varianti urbanistiche e quant’altro abbia ad oggetto planimetrie di dimensioni consistenti, sono previste modalità alternative quali la riproduzione su CD-rom in formato PDF, non modificabile”; ritenuto opportuno rinviare la generale revisione del vigente regolamento di accesso agli atti all’entrata in vigore del D.P.R. 184 del 12.aprile 2006 “Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi”, recentemente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale; atteso che sulla proposta della presente deliberazione, e' stato acquisito il parere previsto dall’art. 49, comma 1, del D.L.vo 267 del 2000 in ordine alla regolarità tecnica da parte del responsabile del competente servizio”.

In conseguenza di ciò, per effetto delle premesse testè riportate, l’art. 18 del Regolamento di cui trattasi è stato riformulato nei seguenti termini: “Art. 18 - *Diritto di accesso ai consiglieri comunali*”. “*Nell’espletamento del mandato, i consiglieri comunali, esercitano il diritto di accesso mediante richiesta, anche verbale, al responsabile del procedimento, il quale la evade, di norma, immediatamente*” (comma 1). “*Eccezionalmente l’accesso può essere differito, nel qual caso il responsabile del procedimento concorda con gli*

interessati tempi e modalità per l'esame dei documenti e per il rilascio di copia" (comma 2). "Il diritto di accesso del consigliere non può configurarsi come generalizzato e indiscriminato. Tutti o documenti, oggetto del diritto, devono essere concretamente individuati dal richiedente oppure essere individuabili" (comma 2-bis). "I consiglieri comunali sono esentati dal pagamento dei costi di produzione nonché di qualsiasi altro diritto" (comma 3). "Nel caso in cui le richieste abbiano ad oggetto l'estrazione di copie di atti elaborati, la cui fotoriproduzione comporti un costo elevato, quali ad esempio le tavole dei P.R.G., le tavole di varianti urbanistiche e quant'altro abbia ad oggetto planimetrie di dimensioni consistenti, sono previste modalità alternative quali la riproduzione su CD-rom in formato PDF, non modificabile" (comma 3-bis). "Nelle copie di atti e documenti rilasciate ai consiglieri comunali dovrà essere indicato che trattasi di copie destinate agli usi esclusivamente inerenti alla carica ricoperta dal richiedente" (quest'ultimo comma, nelle copie del provvedimento depositate sia dal ricorrente che dall'Amministrazione Comunale, è indicato come 6 e non 4 per un presumibile errore materiale).

Il suesposto provvedimento di modifica dell'art. 18 del Regolamento è stato approvato dal Consiglio Comunale con nove voti favorevoli, 2 contrari e un astenuto.

Il Consigliere Compagno ha espresso voto contrario, dando origine ad un'articolata discussione verbalizzata come segue: *"Il Consigliere Compagno Luciano afferma che si tratta di una proposta di regime.*

Poiché c'è stata un'anticipazione telefonica il parere è stato pilotato. Prosegue il suo intervento dando lettura di un articolo apparso su "Il Sole 24 ore" il quale va nella direzione opposta rispetto a quella voluta con la presente proposta di deliberazione. Il Consigliere, poi, dà lettura del parere del Ministero dell'Interno che, nelle premesse, ammette le oggettive difficoltà di pronunciarsi in una materia ove abbondano sentenze contrarie. Lo stesso Consigliere prosegue affermando l'impossibilità di limitare l'accesso dei consiglieri e che, per tale ragione, un ricorso contro la presente proposta di deliberazione potrebbe trovare fondamento. A conclusione del suo intervento osserva che il costo per la riproduzione delle cartografie non può essere addossato ai consiglieri. Chiede, pertanto, il ritiro della proposta consiliare nonché l'allegazione dell' articolo citato al verbale (allegato B). Il Consigliere Gastaldi Laura afferma che con la presente modifica non si impongono spese. Le delibere, le determine e quant'altro sia riproducibile con i mezzi in dotazione al Comune, infatti, continueranno ad essere fornite, ma le planimetrie sfuggono a questa possibilità: per esse il Comune non possiede macchinari per la riproduzione e quindi esternalizzare questo servizio provoca costi che il Comune non può sostenere. Si forniranno, pertanto, copie non cartografiche, ma su CD-ROM in PDF non modificabile. In questo modo il supporto informatico consentirà all'Ente di risparmiare denaro pubblico ed al Consigliere di ottenere l'accesso voluto. Il Consigliere Compagno Luciano replica affermando che non crede che il PRG sia costituito da 100 planimetrie. I costi vengono sostenuti

altrove. Anche le lettere inviate ai diciottenni, infatti, hanno un loro costo ed in questo caso vengono spesi i soldi dei cittadini, mentre per la minoranza vengono introdotti dei paletti allo svolgimento del mandato. Il Consigliere Boscaro Federica osserva che gli inviti ai diciottenni sono una scelta e che non vi sono dei motivi per cui la stessa non possa essere effettuata. Anche presso altri Comuni si dà il benvenuto alle nuove famiglie con una lettera. Si tratta di una scelta di cultura civica. Il Consigliere Compagno Luciano afferma di rispettare ma di non condividere la scelta. Chiede, pertanto, il ritiro della proposta di deliberazione pena la proposizione di un ricorso al T.A.R. Chiede, infine, che le spese legali siano addebitate non al Sindaco ma al Sig. Carraro Guido. Il Sindaco chiede quale sia la differenza posto che la responsabilità patrimoniale ha solitamente riverberi sulla sfera personale. Chiede, infine, al Consigliere Compagno Luciano se abbia un personal computer. Il Consigliere Compagno Luciano risponde di possedere quello di suo figlio. Il Sindaco chiede la dichiarazione di voto”.

1.2. Ciò posto, con il ricorso in epigrafe il Compagno chiede l’annullamento della sopradescritta deliberazione consiliare n. 29 del 2006 limitatamente alla disposta inserzione nel testo dell’anzidetto art. 18 del comma 3-bis, in forza del quale - come si è visto innanzi - *“nel caso in cui le richieste abbiano ad oggetto l’estrazione di copie di atti elaborati, la cui fotoriproduzione comporti un costo elevato, quali ad esempio le tavole dei P.R.G., le tavole di varianti urbanistiche e quant’altro abbia ad oggetto planimetrie di dimensioni consistenti,*

sono previste modalità alternative quali la riproduzione su CD-rom in formato PDF, non modificabile”.

Con un primo ordine di censure il ricorrente deduce al riguardo l'avvenuta violazione degli artt. 7, 42 e 43, comma 2, del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000, l'avvenuta violazione dei principi discendenti dagli artt. 1 e 97 Cost., nonché eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, ingiustizia manifesta e violazione del principio di proporzionalità.

Secondo la prospettazione del ricorrente, il provvedimento impugnato recherebbe un'errata interpretazione della natura e della funzione del diritto dei consiglieri comunali che con esso si intenderebbe *“disciplinare o, meglio, limitare. Nonostante le enunciazioni di principio contenute nella delibera, l'esercizio del diritto di accesso a documenti, notizie, informazioni utili all'espletamento del mandato”* sarebbe, nella sostanza, *“ricondotto ad un'ottica privatistica, di interesse del singolo consigliere comunale”* che risulterebbe in tal modo *“coordinato con l'esigenza “di non intralciare lo svolgimento dell'attività amministrativa e il regolare funzionamento degli uffici comunali””* (cfr. pag. 3 dell'atto introduttivo del presente giudizio).

Quest'ottica, peraltro, ad avviso del medesimo ricorrente configgerebbe con giurisprudenza, ormai consolidata, che configura l'accesso del consigliere comunale alla documentazione amministrativa e alle informazioni utili all'esercizio del proprio mandato, affermato dall'art. 43 del T.U. approvato con D.L.vo 267 del

2000, quale diritto soggettivo pubblico funzionalizzato, ossia quale posizione che implica l'esercizio di facoltà deputate al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate dalla legge al Consiglio Comunale, con la conseguenza che tale diritto può anche consistere nella pretesa che gli uffici dell'Amministrazione interpellati al riguardo eseguano elaborazioni dei dati e delle informazioni in loro possesso (cfr., ad es., Cons. Stato, Sez. V, 2 settembre 2005 n. 4471).

Dalla lettura della deliberazione consiliare impugnata, si trarrebbe infatti la conclusione che il diritto soggettivo di cui trattasi si ridurrebbe, in buona sostanza, *“ad un'azione quasi molesta che mette a repentaglio il buon andamento degli uffici”* (cfr. *ibidem*, pag. 8)

In particolare, il ricorrente reputa *“puramente suggestivo”* (cfr. *ibidem*) l'accostamento del nuovo comma 2-bis, che di per sé *“recepisce indicazioni giurisprudenziali note, emesse in relazione a richieste di accesso emulative come l'istanza di ottenere copia di decine di falconi di pratiche amministrative senza curarsi di visionarle preventivamente per individuare gli elementi di interesse”* (cfr. *ibidem*), al comma 3-bis qui segnatamente reso oggetto di contestazione, posto che quest'ultimo non riguarda le anzidette richieste emulative, ma attiene alla riproduzione di *“atti elaborati ... la cui fotoriproduzione comporti un costo elevato”* (cfr. *ibidem*).

Il ricorrente reputa tale ultima espressione *“molto generica in quanto in prima battuta sembrerebbe riferirsi alla riproduzione di atti dal contenuto elaborato e comunque di notevoli dimensioni, restando comunque imprecisato cosa si intenda per “costo elevato”, nel mentre*

dalla successiva esemplificazione sembrerebbe invece che ci si volesse riferire piuttosto ad *“elaborati grafici, quali appunto tavole di P.R.G. o di varianti urbanistiche”*, nel mentre permarrebbe comunque *“un’incertezza di fondo sulla esatta nozione di atti elaborati la cui fotoriproduzione comporti un costo elevato”* (cfr. *ibidem*).

Sempre secondo il ricorrente, il comma in esame introdurrebbe inoltre limitazioni alle copie di *“planimetrie di dimensioni consistenti”*, non potendosi peraltro capire quali possano essere le *“dimensioni consistenti”* di una sola planimetria tali da comportarne un costo elevato di riproduzione.

Ad avviso del ricorrente, quindi, la formulazione generica ed incerta sul discrimine della modalità alternativa alla riproduzione comporterebbe una prima lesione al diritto di accesso dei consiglieri comunali, stante l’inevitabile conseguenza che il diritto d’accesso ai documenti venga in tal modo *“limitato o comunque regolato e concesso arbitrariamente da parte del Comune”* (cfr. *ibidem*).

Inoltre, proponendo modalità alternative di riproduzione come quella su CD-Rom in formato PDF non modificabile, di fatto si obbligherebbe il soggetto avente diritto all’esame di quei documenti ad avere a disposizione un *personal computer*: e *“oltre al costo del computer bisogna naturalmente che l’interessato lo sappia usare, che disponga del software per la lettura del file PDF e che sappia far funzionare il tutto”*; e *“alla fine”* rimarrebbe, *“comunque una visione parcellizzata della planimetria visibile dal monitor del computer. Chi esamini una planimetria di uno strumento urbanistico magari perché*

*deve esprimere il suo voto in seno al consiglio comunale in merito alla sua approvazione deve poter comprendere il disegno complessivo dell'intero territorio comunale e la coerenza generale della nuova pianificazione. Appare evidente, a questo punto, come non si possa certo chiedere ad un Consigliere di un piccolo comune che riceve pochi euro (per la precisione € 18,60) per partecipare alle sedute di consiglio di munirsi di un personal computer per poter adempiere al proprio mandato, costringendolo comunque alla faticosa comprensione della tavola grafica per le ridotte dimensioni del monitor di un computer. E' evidente quindi che alla fine il consigliere sarà costretto a ricercare un centro di fotocoproduzione, sostenere le spese per stampare il file della tavola grafica contenuto del CD rom. In qualsiasi modo, quindi, il Comune ha scaricato sui consiglieri di minoranza il costo di riproduzione delle tavole grafiche (sia per quanto riguarda l'uso di un personal computer, sia in termini di tempi e costi per trovare un centro specializzato in fotocoproduzione) ponendo un serio ostacolo all'esercizio delle prerogative del Consiglio e all'efficacia del controllo sull'operato dell'amministrazione comunale" (cfr. *ibidem*, pag. 8).*

Il ricorrente rileva che non è riportato nel contesto dell'art. 43 del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000 l'obbligo - contemplato, per contro, dall'art. 10 del medesimo T.U. - del pagamento dei costi di rilascio delle copie degli atti ottenuti in sede di accesso, e che da ciò consegue che ai Consiglieri Comunali e Provinciali non deve essere addebitato il pagamento dei costi di riproduzione, né alcun altro tipo di

costo.

Il ricorrente rimarca in tal senso che l'accesso dei consiglieri medesimi attiene, per quanto detto innanzi, alla funzione pubblica di cui essi sono portatori (cfr. sul punto, *ex multis*, T.A.R. Lazio, Sez. II, 27 ottobre 1999 n. 1712 e T.A.R. Lombardia, Brescia, 22 giugno 2004 n. 690), e che gli Enti Locali, al pari di tutte le pubbliche amministrazioni, 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 (cfr., su quest'ultimo punto, Cons. Stato, Sez. V, 4 maggio 2004 n. 2716).

Il ricorrente, in conseguenza di tutto ciò, deduce quindi con un secondo ordine di censure l'avvenuta violazione del comma 3 del medesimo art. 18 del Regolamento del Comune di Fossò in materia di diritto di accesso, laddove – per l'appunto – si dispone che “*i Consiglieri Comunali sono esentati dal pagamento dei costi di produzione nonché di qualsiasi altro diritto*”.

2.1 Ciò posto, il Collegio deve farsi innanzitutto carico di disaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso dedotta dal resistente Comune di Fossò .

Secondo l'Amministrazione intimata, l'impugnativa del Compagno risulterebbe infatti proposta avverso un atto che non inciderebbe in via diretta sullo *ius ad officium* del singolo consigliere comunale e che, comunque, non comporterebbe – allo stato – una lesione della posizione giuridica della parte ricorrente, mancando nella specie un

atto con il quale l'Amministrazione Comunale medesima consegna al Compagno documentazione amministrativa su supporto informatico in luogo della forma cartacea.

2.2. Il Collegio respinge tale eccezione, innanzitutto con riguardo all'indubbia incidenza che il provvedimento impugnato riveste nei confronti dell'esercizio delle funzioni connesse allo *ius ad officium* proprio del consigliere comunale, risultando ben evidente che la disposizione regolamentare in esame è deputata a disciplinare le modalità di prestazione dell'Amministrazione nei confronti di un diritto attribuito *ex lege* al consigliere medesimo, e in secondo luogo poichè - come è ben noto - ai fini dell'impugnazione di un regolamento occorre accertarne l'immediata e concreta lesività, con riferimento all'entità e alle modalità dell'incidenza effettuale - e non semplicemente ipotetica ed eventuale - sulla sfera giuridica dei ricorrenti (cfr. sul punto, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 1995 n. 556).

Nel caso di specie, l'immediatezza della lesione sussiste con ogni evidenza, posto che il ricorrente documenta agli atti di causa di aver chiesto all'Amministrazione Comunale in data 6 giugno 2006 il rilascio di "*copia cartografica di tutti gli atti relativi alla delibera (rectius: proposta di deliberazione) di adozione*" del "*P.A.T.I. - Piano di assetto del territorio intercomunale per i Comuni di Camponogara e Fossò*", a quel tempo iscritta all'ordine del giorno del Consiglio (cfr. doc. 4 di parte ricorrente), e che la medesima Amministrazione Comunale documenta - a sua volta, ed in evidente contraddizione con

quanto da essa sostenuto nella sua memoria di costituzione – di aver accolto tale istanza del Compagno consegnando a questi in data 27 giugno 2006 un CD rom in formato PDF non modificabile recante i contenuti dello strumento urbanistico anzidetto (cfr. doc. 13 di parte resistente depositato dalla difesa del Comune all'odierna camera di consiglio).

Ciò posto, risulta ben evidente che non è interesse del ricorrente rimuovere gli effetti di un provvedimento che accoglie comunque la sua istanza di accesso, sia pure mediante l'utilizzo di modalità da lui contestate, nel mentre sussiste l'interesse del ricorrente medesimo a rimuovere il provvedimento presupposto – ossia la disciplina di fonte regolamentare qui, per l'appunto, impugnata – che contempla in via generale le modalità in questione e che risulta già applicata nei suoi confronti dall'Amministrazione Comunale.

3.1. Tutto ciò premesso, il ricorso in epigrafe va respinto.

3.2. Il Collegio precisa – innanzitutto – che nella fattispecie in esame non è ravvisabile, a differenza di quanto prospettato dal ricorrente, un'ipotesi di materiale diniego del diritto soggettivo pubblico dei membri degli organi consiliari, affermato dall'art. 43, comma 2, del D.L.vo 267 del 2000, “di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonchè dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato”; né – e sempre a differenza di quanto affermato dal ricorrente - il nuovo comma 3 bis dell'art. 18 del regolamento anzidetto va riguardato quale

specificazione della disciplina contestualmente introdotta dalla deliberazione qui impugnata con il nuovo comma 2-bis dell'art. 18 del medesimo regolamento comunale in materia di accesso alla documentazione amministrativa, laddove si dispone che “il diritto di accesso del consigliere non può configurarsi come generalizzato ed indiscriminato. I documenti, oggetto del diritto, devono essere concretamente individuati dal richiedente oppure essere individuabili”.

Va infatti rilevato in proposito che la disciplina del diritto di accesso di cui all'anzidetto art. 43, comma 2, del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000 si conferma come del tutto speciale rispetto all'istituto generale dell'accesso alla documentazione amministrativa proprio in quanto l'art. 22, comma 4, della L. 7 agosto 1990 n. 241 dispone ora, nel nuovo testo conseguente alla sostituzione di testo operata dall'art. 15 della L. 11 febbraio 2005 n. 15, che “non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo”, nonché in considerazione del fatto che, a' sensi dell'art. 24, comma 3, della medesima L. 241 del 1990 - a sua volta sostituito per effetto dell'art. 16 della L. 15 del 2005 - “non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni”, e che a' sensi dell'art. 2, comma 2, ultima parte del D.P.R. 12 luglio 2006 n. 184 - recante, a sua volta, disposizioni regolamentari in materia di accesso alla documentazione amministrativa conseguenti all'entrata in vigore dell'anzidetta L. 15 del 2005 - “la pubblica amministrazione

non é 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, del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000, se non altro in considerazione del fatto che l’accesso è ivi esplicitamente garantito anche nei confronti delle “notizie” e “informazioni ...in possesso ... del comune e della provincia, nonché delle loro aziende ed enti dipendenti ...” che risultano comunque “utili all’espletamento del ... mandato” consiliare.

Nel caso proposto all’esame del Collegio si pone - per contro - la questione se l’imposizione, in talune circostanze, dell’utilizzo di supporti informatici da parte dell’Amministrazione Comunale al fine di sovvenire alle richieste di accesso da parte dei membri dell’organo consiliare si configura, o meno, quale oggettivo ostacolo - sia sotto il profilo degli adempimenti materiali richiesti agli aventi titolo all’accesso medesimo, sia sotto il profilo dei costi ad essi addossati - al pieno esercizio della “posizione di diritto soggettivo pubblico funzionalizzato” dei consiglieri comunali e provinciali così come ribadita dall’ormai costante giurisprudenza, ivi compresa quella diffusamente citata dallo stesso ricorrente nell’atto introduttivo del presente giudizio (cfr., in particolare *ivi* la pag. 4 e ss., con particolare riguardo alla predetta decisione di Cons. Stato, Sez. V, 2 settembre 2005 n. 4471).

Ciò posto, va evidenziato che al riguardo non sono a tutt’oggi

ravvisabili disposizioni normative o pronunce della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che affrontano specificatamente tale tema.

La stessa nota del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale per le Autonomie – Sportello delle Autonomie Prot. n. 15900/545/L.142/1 Bis/ 5.10 /n. 2005/12013/222 EE.LL., citata nelle premesse della deliberazione qui impugnata a conforto della sua adozione ed allegata quale parte integrante del relativo verbale non evidenzia puntuali indicazioni al riguardo, limitandosi ad affermare – in buona sostanza – l'esigenza, da un lato, che *“gli Enti Locali, al pari di tutte le Pubbliche Amministrazioni”* curino *“tutti gli adempimenti a loro carico”*, essendo tenuti *“a dotarsi di tutti i mezzi (personale, strumentazioni tecniche, materiali vari) necessari all'assolvimento dei loro compiti”* finalizzati a garantire il diritto di accesso di cui al predetto art. 43, comma 2, del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000 (cfr. sul punto la dianzi citata decisione di Cons. Stato, Sez. V, 2716 del 2004) e, dall'altro, il *“generale dovere della Pubblica Amministrazione di ispirare la propria attività al principio di economicità ... che incombe non solo sugli uffici tenuti a provvedere, ma anche sui soggetti che richiedono prestazioni amministrative, i quali – specie se appartenenti alla stessa amministrazione – sono tenuti, in un clima di leale cooperazione – a modulare le proprie richieste”* (cfr. parere della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dd. 10 dicembre 2002,

resa al Comune di Rocca di Papa).

Dal contemperamento di tali opposte esigenze viene ricavata la conseguenza della legittimità della misura introdotta nella fonte regolamentare del Comune di Fossò.

“Conclusivamente – afferma infatti la predetta nota del Ministero dell’Interno – (e) soprattutto nel caso in cui il Consigliere Comunale chieda anche l’estrazione di copie di atti, la cui fotoriproduzione comporti, come nella fattispecie, un costo elevato e l’oggettiva difficoltà della mancanza di una strumentazione idonea, si ritiene che l’Ente possa senz’altro prevedere nell’emanando regolamento sulle modalità di accesso agli atti, alcuni precisi temperamenti o modalità alternative rispetto a quelli usuali, come ad esempio quello illustrato (riproduzione delle planimetrie su CD-rom in versione PDF non modificabile) che possano ovviare ai problemi sopra illustrati, assicurando, al contempo, il diritto di accesso del richiedente ed il regolare svolgimento dell’attività amministrativa dell’ente” (cfr. nota cit., pag. 6).

Né offre maggiori spunti la decisione di Cons. Stato, Sez. V, 4 maggio 2004 n. 2716 che il Compagno ha chiesto ed attenuto di allegare al medesimo processo verbale della seduta consiliare, peraltro nella forma di un articolo di stampa che ne commenta il contenuto, e che si limita – nella sostanza – a ribadire il già dianzi considerato assunto della giurisprudenza secondo il quale *“gli Enti Locali sono tenuti a curare tutti gli adempimenti a loro carico e, quindi, a dotarsi di tutti i mezzi necessari all’assolvimento dei loro compiti”* (cfr. *ivi*).

Più conferente al caso di specie risulta invece il parere n. 1 dd. 12 marzo 2004 reso a' sensi dell'art. 7, comma 8, della L. 5 giugno 2003 n. 131 dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Liguria su richiesta del Sindaco del Comune di Bargagli (Genova): tale pronuncia è citata nella nota Prot. n. 1433/05wa/ area II dd. 14 luglio 2005 a firma del Prefetto di Venezia e inviata al Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Venezia e ai Sindaci della provincia medesima (cfr. doc. 7 di parte resistente) ed è integralmente consultabile nel sito www.corteconti.it/Sezioni-re/Liguria/Pareri/Anno-2004.

Ivi si legge – per quanto qui segnatamente interessa – che *“appare estremamente arduo ipotizzare danni di natura patrimoniale in relazione ai costi che gravano sull'amministrazione per l'estrazione di copie di atti effettuata a richiesta del consigliere di minoranza”*, dovendosi opportunamente rammentare che *“per “danno patrimoniale” in senso giuscontabile deve intendersi non una qualsiasi diminuzione del patrimonio dell'ente, ma un evento economicamente lesivo che si riveli oggettivamente “ingiusto” per l'Amministrazione; “danno ingiusto” potrebbe essere un costo che per un verso risulti oggettivamente privo, in tutto o in parte, di corrispondente utilità per l'ente o per la collettività amministrata e per altro verso si ponga in relazione causale con una condotta anti-giuridica (violazione dolosa o gravemente colposa di doveri di servizio). La latitudine del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui sono titolari i consiglieri comunali in quanto componenti dell'organo elettivo indurrebbe a far*

presumere che la richiesta di atti, anche in copia, da loro avanzata sia effettivamente strumentale, in una situazione di normale dialettica istituzionale all'interno dell'ente, all'espletamento del mandato politico-amministrativo. Una tale presunzione potrebbe essere vinta solamente da prove certe in senso contrario: una situazione di "danno patrimoniale ingiusto" potrebbe, cioè, sussistere ove risultasse effettivamente dimostrato che il diritto pretensivo del consigliere sia stato esercitato o consentito in modo non corretto in contrasto con la finalità della legge, così che i documenti acquisiti in copia non sono risultati utili né per l'esercizio del mandato amministrativo, né per i fini di questo. Ciò accadrebbe se, ad esempio, il consigliere chiedesse ed ottenesse, esorbitando dai limiti delle proprie facoltà, copia di atti amministrativi per fini esclusivamente personali e, dunque, estranei alla funzione pubblica di controllo che a lui spetta in quanto membro del corpo elettivo o, ancora peggio, per porre in essere una condotta "emulativa" al fine di recare molestia e intralcio al funzionamento degli uffici comunali con l'uso spropositato e dispendioso della macchina fotocopiatrice. In tali casi sorgerebbe l'obbligo di denuncia al Procuratore Regionale della Corte dei Conti, che è l'organo pubblico al quale l'ordinamento affida poteri istruttori per l'accertamento dei fatti causativi di danno patrimoniale alla pubblica amministrazione ad opera di dipendenti o di amministratori pubblici ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa. ... La Sezione ritiene di potere osservare come richieste indiscriminate di copia di deliberazioni possano risultare

esorbitanti rispetto alle esigenze cognitive che il doveroso esercizio della funzione di controllo sull'amministrazione impone alla vigilante attenzione di ogni consigliere comunale, sia di minoranza che di maggioranza; si pensi a quegli atti di cui sarebbe superflua, ai fini dell'espletamento del mandato rappresentativo, l'acquisizione documentale, potendo rivelarsi più che sufficiente averne sommaria visione; si pensi, ancora, agli atti deliberativi particolarmente complessi dei quali fanno parte integrante corposi allegati amministrativi e tecnici, la cui riproduzione implicherebbe costi notevoli di copiatura per l'Amministrazione (ad esempio: atti approvativi di piani regolatori generali). Situazioni del genere suggerirebbero la opportunità di adottare una specifica disciplina regolamentare che valga a realizzare un razionale e giusto contemperamento fra le esigenze di garanzia e di controllo cui è informato il diritto di accesso spettante "ratione officii" a ciascun consigliere comunale e l'esigenza non meno rilevante per la finanza dell'ente locale (a maggior ragione se trattasi di un piccolo Comune) di un tendenziale contenimento dei costi nel rispetto del principio di economicità della attività amministrativa (art. 7 del T.U. 267 del 2000 e art. 1 della L. 241 del 1990). Del resto, ad una disciplina statutaria o regolamentare rinvia, come già accennato, l'art. 125 del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000 a proposito delle forme da osservarsi per la messa a disposizione dei consiglieri dei testi delle deliberazioni adottate dalla Giunta. La Sezione di controllo esprime conclusivamente l'avviso che il Comune, nell'esercizio della potestà

regolamentare oggi prevista in modo più ampio dal novellato art. 117 della Costituzione, - fatto salvo il diritto del consigliere di prendere visione di tutti gli atti utili all'espletamento del mandato (salvi il dovere di segretezza per quelli riservati nei casi previsti dalla legge e il divieto di divulgazione dei dati personali) - possa regolare le modalità di esercizio del diritto in modo che il rilascio di copia delle deliberazioni comunali e delle determinazioni dei responsabili di servizio (ed eventualmente di ogni altro documento di cui l'ente sia in possesso) avvenga con il minore aggravio possibile, sia organizzativo che economico, per gli uffici comunali”.

Il giudice amministrativo – a sua volta – deve, all'evidenza, muovere da presupposti diversi rispetto a quelli propri del danno erariale viceversa utilizzati dalla Corte dei Conti e, comunque – e per quanto rilevato innanzi - non omologanti i casi delle richieste di accesso cc.dd. “*emulative*” con le richieste di accesso ai “*corposi allegati amministrativi e tecnici*” testè citati e dei quali qui – per l'appunto – si discute: ma la conclusione a cui si perviene è, nella sostanza, analoga.

A tale riguardo giova innanzitutto evidenziare che l'ormai consolidata esistenza, nell'ambito del nostro ordinamento, di un compiuto “sistema” di disposizioni normative finalizzate al diffuso utilizzo dell'informatica al fine del conveniente esercizio delle varie azioni di competenza delle pubbliche amministrazioni (cfr. al riguardo, *ex multis*, il D.L.vo 12 febbraio 1993 n. 39 e succ. modd. e intt., l'art. 176 del D.L.vo 30 giugno 2003 n. 196, il D.L.vo 5 dicembre 2003 n.

343 e il D.L.vo 7 marzo 2005 n. 82, recante quest'ultimo il codice dell'amministrazione digitale, con le conseguenti disposizioni applicative; per gli enti locali cfr., segnatamente, l'art. 12 del T.U. approvato con il D.L.vo 267 del 2000. nonché il progetto di e-government per essi predisposto e in corso di attuazione, il cui contenuto di massima è ricavabile dal sito <http://www.cnipa.gov.it/>) rende del tutto apodittica, e per certo non conforme ai principi direttivi dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), l'affermazione secondo la quale tutto ciò può riguardare i reciproci rapporti posti in essere tra le pubbliche amministrazioni medesime nonché i rapporti da esse intrattenuti con l'utenza privata, ma non i rapporti tra le stesse amministrazioni e i componenti eletti nei loro organi consiliari.

Del resto, proprio l'ormai generalizzata diffusione degli strumenti informatici presso i soggetti pubblici e privati, conforta l'intrinseca correttezza della definizione di "documento amministrativo" contenuta nell'attuale testo dell'art. 22 della L. 241 del 1990, laddove per l'appunto si legge - in termini sostanzialmente consonanti rispetto a quanto a sua volta disposto dall'art. 1 del T.U. approvato con D.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445 - che esso consiste in "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale".

In tal modo è stata pertanto equiparata la produzione della documentazione amministrativa in via informatica rispetto alla tradizionale produzione cartacea, con la possibilità - ove del caso - della validazione del supporto informatico rispetto all'originale informatico o cartaceo (cfr. al riguardo l'art. 1, lett. p, nonché la sez. II, capo III e capo IV del D.L.vo 82 del 2005, nonché la deliberazione C.N.I.P.A. del 17 febbraio 2005 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 51 dd. 3 marzo 2005 e il D.P.C.M. 13 gennaio 2004, a sua volta pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 27 aprile 2004 n. 98).

Pare addirittura superfluo rimarcare come mediante il generalizzato uso dello strumento informatico le pubbliche amministrazioni realizzano risparmi - per così dire - "di scala" pur a fronte dell'iniziale investimento per le acquisizioni sia dell'*hardware* che del *software*, con la conseguenza - per quanto qui segnatamente interessa - che la formazione di copie della documentazione amministrativa con modalità informatica comporta, all'evidenza, non soltanto minori spese ma anche minori tempi di lavorazione, con conseguente possibilità di una più conveniente utilizzazione del personale preposto alle relative incombenze.

Secondo la prospettazione del ricorrente, a tali risparmi conseguiti dall'Amministrazione Comunale corrisponderebbe una traslazione nei suoi confronti dei relativi oneri economici.

In buona sostanza - e come si è visto innanzi - il ricorrente lamenta che in questo modo si obbligherebbe coloro che chiedono di accedere alla documentazione detenuta dall'Amministrazione

comunale ad avere a disposizione un *personal computer*, evidenziando – altresì – che *“oltre al costo del computer bisogna naturalmente che l’interessato lo sappia usare, che disponga del software per la lettura del file PDF e che sappia far funzionare il tutto”*; che *“alla fine”* rimarrebbe, *“comunque una visione parcellizzata della planimetria visibile dal monitor del computer”*, posto che *“chi esamini una planimetria di uno strumento urbanistico magari perché deve esprimere il suo voto in seno al consiglio comunale in merito alla sua approvazione deve poter comprendere il disegno complessivo dell’intero territorio comunale e la coerenza generale della nuova pianificazione”*, e che non si potrebbe *“certo chiedere ad un Consigliere di un piccolo comune che riceve pochi euro (per la precisione € 18,60) per partecipare alle sedute di consiglio di munirsi di un personal computer per poter adempiere al proprio mandato, costringendolo comunque alla faticosa comprensione della tavola grafica per le ridotte dimensioni del monitor di un computer”*, con l’asseritamente scontata conseguenza *“che alla fine il consigliere sarà costretto a ricercare un centro di fotocoproduzione, sostenere le spese per stampare il file della tavola grafica contenuto del CD rom”*.

Il complessivo ragionamento del ricorrente, testè riportato, non trova l’adesione del Collegio.

Dirimente al riguardo non è la circostanza – emersa, come si è visto, nel corso della discussione nell’aula consiliare prodromica all’approvazione della deliberazione qui impugnata – secondo la quale

il Compagno potrebbe fruire del *personal computer* domestico del figlio, ma il fatto che la forza politica di riferimento del medesimo ricorrente, ossia la “Lista Solidarietà Fossò – Sandon” intrattiene correntemente rapporti epistolari mediante l’utilizzo di un sistema computerizzato, comprensivo anche del logo – a sua volta computerizzato – che compare sulla sua carta intestata (cfr. doc. 4 di parte resistente, costituito dalla nota inoltrata in data 18 dicembre 2004 dallo stesso Compagno al Prefetto di Venezia).

Del resto, non appare intrinsecamente credibile l’assunto sottinteso al suesposto ragionamento del Compagno – il quale, oltre a tutto, concomitantemente svolge pure le funzioni di Consigliere della Provincia di Venezia – secondo il quale la modestia del gettone percepito per la sua partecipazione alle sedute del Consiglio Comunale di Fossò implicherebbe la necessitata utilizzazione di strumenti tecnologicamente non avanzati per svolgere la propria azione politica.

E’ ben noto – per contro – che proprio la comunicazione politica e la conseguente ricerca di consenso presso la pubblica opinione e, soprattutto, presso il corpo elettorale si fonda attualmente sulla diffusa utilizzazione dell’informatica e dei conseguenti strumenti che quest’ultima rende a sua volta disponibili: e la stessa, complessiva posizione politica occupata dal Compagno non disgiunta dalla predetta, documentata esistenza di corrispondenza della propria formazione politica di riferimento redatta su supporto informatico consente, quindi, di presumere nella specie che il medesimo ricorrente in realtà disponga di tutti i mezzi per poter convenientemente

adeguarsi, senza aggravii di sorta, alla nuova disciplina di accesso alla documentazione amministrativa posta in essere per i consiglieri comunali di Fossò.

Né può sostenersi che la consultazione della documentazione sia comunque più difficoltosa, posto che altrettanto notoriamente tutte le tipologie di *personal computer*, anche di meno recente fabbricazione e di prezzo più accessibile, contengono *softwares* che consentono sia la lettura dei documenti in formato PDF non modificabile, sia l'ingrandimento e la stampa delle cartografie in modo da ovviare alla parcellizzazione visiva delle medesime.

In definitiva, quindi, il ricorrente non può ragionevolmente sostenere che, nella specie, i costi per la riproduzione della documentazione sono stati traslati a suo carico, posto che i costi medesimi sono stati comunque già affrontati da lui, ovvero dalla sua formazione politica, agli effetti dell'acquisizione di quegli stessi strumenti informatici che gli hanno fornito – e gli forniscono – un supporto non indifferente per l'acquisizione del consenso da parte del proprio elettorato.

Semmai, l'unico profilo che richiede attenzione è la nozione – utilizzata, in chiave *expressis verbis* esemplificativa, nella disposizione qui resa oggetto di impugnazione – “*di atti elaborati, la cui fotoreproduzione comporti un costo elevato, quali ... le tavole dei P.R.G., le tavole di varianti urbanistiche e quant'altro abbia ad oggetto planimetrie di dimensioni consistenti*”.

La mancanza di una puntuale individuazione delle ipotesi di ricorso

alla riproduzione della documentazione mediante supporto informatico non rende peraltro la disposizione surriportata illegittima, posto che - anche a fronte della dianzi comprovata inesistenza di insormontabili incombenze per i consiglieri che esercitano al riguardo il loro diritto di accesso - rientra nelle normali incombenze del Segretario Comunale l'emanazione delle disposizioni che materialmente individuino le tipologie di documentazione per le quali risulta conveniente utilizzare il sistema di rilascio di copia informatica, avendo riguardo in tal senso alle concrete esigenze economico-funzionali dell'Amministrazione,

E' addirittura superfluo precisare che l'applicazione di tali misure dovrà essere rigorosamente omogenea per tutti i consiglieri comunali, sia di maggioranza che di opposizione, ben potendo il ricorrente reagire con tutti gli strumenti apprestati dall'ordinamento nelle ipotesi in cui ravvisi al riguardo casi di disparità di trattamento.

4. Le spese e gli onorari del giudizio possono essere integralmente compensati tra le parti, stante la novità della questione sottoposta all'esame del Collegio.

P. Q. M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, lo **respinge**.

Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari del giudizio.

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del 25 ottobre 2006.

Il Presidente

L'Estensore

Il Segretario

SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....n.....

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

Il Direttore della Prima Sezione