Prefettura Ferrara
Prot. Uscita del 07/03/2011
Numero: 0004979
Classifica: 06-A2.06

Prefettura di Ferrara

Ufficio Territoriale del Governo

AREA II – RACCORDO CON GLI ENTI LOCALI E CONSULTAZIONI ELETTORALI

Prot.n.

Ferrara 28 febbraio 2011

Sig Sindaco del Comune di
FERRARA
Sig Presidente del Consiglio Comunale di
FERRARA
Sig Valentino Tavolazzi
Consigliere Comunale
Progetto per Ferrara c/o
Consiglio Comunale di
FERRARA

Oggetto:diritto di accesso del Consigliere Comunale alle registrazioni delle sedute della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Consiliari

Con nota pervenuta il 23 febbraio 2011 il Consigliere Comunale ,Capogruppo del Gruppo Consiliare "Progetto per Ferrara",rappresenta una violazione del Regolamento del Consiglio Comunale di Ferrara laddove non viene disposta la registrazione delle sedute della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Consiliari,ed una illegittima limitazione al diritto di accesso ad esso spettante quale Consigliere Comunale laddove gli viene interdetto l'accesso alle registrazioni effettuate.

In proposito si ritiene di osservare quanto segue.

L'art 38 comma 2 del TUEL stabilisce che "Il funzionamento dei consigli,nel quadro dei principi stabiliti dallo Statuto,è disciplinato dal regolamento".
Il regolamento,a sua volta,quando lo Statuto le preveda,"determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori"(art 38 6 comma TUEL),considerato che "le sedute del consiglio e delle commissioni sono pubbliche salvi i casi previsti dal regolamento"(art 38 7 comma TUEL).

Lo Statuto del Comune di Ferrara ,all'art 6,prevede appunto che per lo svolgimento delle proprie attribuzioni il Consiglio comunale si avvale di Commissioni consiliari e ,all'art 17, ne determina i compiti e l'organizzazione.

Viceversa la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Consiliari non è prevista dal TUEL ,ma è considerata ,secondo quanto stabilito all'art 16 dello Statuto,come un organismo di collaborazione

del Presidente del Consiglio Comunale e di preparazione delle attività del Consiglio,ed infatti "esercita le funzioni attribuitele dal regolamento consiliare e definisce la programmazione dei lavori del Consiglio comunale".
Il Regolamento del Consiglio comunale ne definisce i compiti ed il funzionamento agli articoli 24 e 25,mentre le Commissioni consiliari permanenti sono disciplinate dagli artt. 26 e ss.

L'esame delle norme richiamate fanno concludere che ,sebbene il regolamento consiliare stabilisca che "la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Consiliari si costituisce in Commissione Consiliare permanente";i due organismi non sono equiparabili per la diversa natura delle funzioni rispettivamente esercitate:la Conferenza dei Capigruppo,in materia di lavori del Consiglio e di ordinamento delle attività delle commissioni consiliari,le Commissioni Consiliari permanenti,con funzioni consultive,istruttorie ,di studio e di proposta direttamente finalizzata alla preparazione delle attività del Consiglio.

Resta ,peraltro,da chiedersi quale significato il Regolamento abbia inteso attribuire alla statuizione "la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi Consiliari si costituisce in Commissione consiliare permanente"

.
Secondo un primo orientamento la Conferenza dei Capigruppo,proprio per effetto di quella disposizione regolamentare, è soggetta al TUEL che stabilisce la pubblicità delle sedute, ed alla disciplina prevista dal regolamento sulle forme di pubblicità dei lavori secondo cui "I lavori delle Commissioni sono registrati a cura del Segretario della Commissione,il quale deve conservare la registrazione per almeno cinque anni e deve provvedere alla sua riproduzione totale o parziale,in caso di richiesta dei componenti la Commissione,del Presidente del Consiglio o del Sindaco .Dei lavori della Commissione si deve dar conto in specifico verbale ,sottoscritto dal Presidente della Commissione e dal Segretario della stessa."(art 33 2 comma Reg.).

E' vero anche,tuttavia,che appare discutibile ricorrere ad una interpretazione estensiva o per analogia nella materia in argomento perché manca il presupposto previsto dall'art 12 delle preleggi,nel senso che – come si è detto – non si discute su fattispecie simili.

Deve altresì evidenziarsi che riguardo alla Conferenza dei Capigruppo;diversamente dalle Commissioni Consiliari,il T.U. n.267/00 nulla dice,rimandando completamente all'autonomia normativa e regolamentare dell'ente locale la relativa previsione e disciplina che,allo stato,non stabilisce espressamente né la pubblicità delle sedute né le modalità di verbalizzazione delle riunioni,evidentemente per attribuire all'organismo della Conferenza una struttura snella ,tesa solo a facilitare e meglio organizzare l'attività del Consiglio e delle Commissioni,le sole indicate nel TUEL,le cui sedute sono sicuramente e doverosamente pubbliche, perché tali organi sono responsabili direttamente nei confronti dei cittadini.

In conclusione,sul punto specifico,si valuta ,nel rispetto dell'autonomia dell'ente,l'opportunità che la Commissione per lo Statuto ed il Regolamento del Consiglio definisca la questione,come previsto dall'art 47 del Regolamento del Consiglio.

****

L'altro problema proposto è se il diritto di accesso del Consigliere comunale possa riguardare anche la registrazione su supporto magnetico ,ove effettuata, delle sedute della Conferenza dei Capigruppo,oltre che del "documento" verbale.

L'art 22 comma 1 lett.a) e d) della legge 241/90 riconosce,in presenza dei presupposti di legge,a tutti i consociati il diritto di accesso ai documenti amministrativi ,non espressamente esclusi dall'accesso,intendendo, per documento amministrativo,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.

IL diritto di accesso di cui è titolare il consigliere comunale e provinciale con riguardo agli atti dell'ente,è rinforzato dall'art 43 2 comma TUEL che lo estende a tutte le notizie ed informazioni in possesso dell'ente,e tale diritto non è comprimibile neppure da esigenze di riservatezza:l'unico limite è la funzionalità degli atti e documenti, di cui si richiede l'accesso,all'esercizio del proprio mandato.

La netta definizione data dall'art.22 citato del "documento amministrativo",come tale oggetto di accesso,fa fondatamente pensare di non poter equiparare le registrazioni fonografiche a meri appunti ad uso interno,atti informali non costituenti documento amministrativo.Di tali atti se ne può ammettere l'esistenza,ma in essi non può individuarsi una categoria di atti che pur formati dalla pubblica amministrazione sono sottratti alla disciplina propria degli atti amministrativi.
Infatti,se un atto è comunque formato da una pubblica amministrazione,per determinazione degli organi di questa che hanno il potere di disporlo,se esso è inerente(anche come forma sussidiaria di documentazione) all'esplicazione di un'attività amministrativa,se esso è strumentale (anche in via eventuale) alla migliore espressione della potestà certificativa(tanto che il verbale può perfino rinviare per relationem al contenuto delle registrazioni),se,infine,esso è conservato dalla pubblica amministrazione a riprova della sua possibile utilità strumentale a fini certificativi e/o probatori,allora appare difficile negare la natura di "documento amministrativo "a tale atto.

Prefettura di Ferrara

Ufficio Territoriale del Governo

AREA II – RACCORDO CON GLI ENTI LOCALI E CONSULTAZIONI ELETTORALI

In questo senso si è pronunciato il TAR del Lazio Sez 1^ sentenza 14 luglio/9 agosto 2010 n. 30410,ma analogo orientamento si rinviene nelle più recenti pronunce della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi(párere del 25 novembre 2008 e del 4 giugno 2009).

In conclusione,nonostante altra giurisprudenza sia attestata su posizioni diverse,escludendo dal genere "documento amministrativo" le registrazioni fonografiche delle sedute consiliari equiparate agli appunti per uso interno e personale del segretario,si ritiene la prima tesi la più convincente sia per le ragioni suesposte e sia perché più conforme all'ampio diritto di accesso che il legislatore riconosce ed assicura ai consiglieri comunali con riguardo agli atti comunali.

IL PREFETTO
(Rinaldo)