



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CASTIELLO, GRASSI, ORTIS, ORTOLANI, DI PIAZZA, MAIORINO, TURCO, MARINELLO, GAUDIANO, ANGRISANI, LICHERI, CAMPAGNA, GIANNUZZI, PARAGONE, DE BONIS, FEDE, LANZI, CASTALDI, GALLICCHIO, FLORIDIA, LA MURA, DI MARZIO, ROMANO, Giuseppe PISANI, CASTELLONE, ENDRIZZI, DI MICCO, AUDDINO, MININNO e MORRA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 NOVEMBRE 2018

Modifica all’articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di diritto di accesso dei membri del Parlamento ai documenti amministrativi

ONOREVOLI SENATORI. - Al fine di garantire il pieno ed effettivo espletamento delle funzioni del parlamentare, il presente disegno di legge novella la disciplina contenuta nella legge 7 agosto 1990, n. 241, prevedendo lo specifico diritto del senatore e del deputato di accedere a tutti i documenti della Pubblica amministrazione ritenuti utili all'espletamento del proprio mandato istituzionale.

Il comma 2 dell'articolo 22 della legge n. 241 del 1990, come sostituito dall'articolo 10, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, dispone che: «l'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza».

Lo stesso articolo 22 della legge n. 241 del 1990, al comma 1, lettera *b*), fonda la legittimazione attiva sull'esistenza di un interesse diretto, concreto e attuale che corrisponda ad una situazione giuridicamente tutelata, collegata al documento di cui si domanda l'accesso. Tale presupposto è richiesto parimenti dalla fonte secondaria (articolo 2, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184). Deve trattarsi, cioè, di uno specifico interesse immediatamente riferibile all'accedente e specificamente inerente alla situazione da tutelare, oltre che concreto, cioè reale, effettivo ed attuale. Non deve essere, in sostanza, interesse emulativo, né riconducibile ad una mera curiosità o preordinato «ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni» (articolo 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990). Con riferimento a detto presupposto, «la richiesta di accesso ai do-

documenti deve essere motivata» (articolo 25, comma 2, della legge n. 241 del 1990).

Anche il parlamentare che in ragione del suo mandato ha necessità di conoscere documenti amministrativi occorrenti ai fini dell'assolvimento dei propri compiti istituzionali è attualmente soggetto ai limiti previsti dalla legge n. 241 del 1990.

Secondo il consolidato orientamento della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, non è possibile considerare la condizione soggettiva di senatore (o deputato) come presupposto per la titolarità di un diritto di accesso ai documenti a prescindere dall'individuazione dello specifico interesse, in quanto portatore di interessi collettivi e diffusi quale membro del Parlamento, in ragione delle funzioni di rappresentanza assegnategli dall'articolo 67 della Costituzione.

In particolare, la Commissione per l'accesso, in linea con la posizione espressa dalla giurisprudenza (cfr. sul punto T.A.R. Lazio-Roma, sezione I, 9 novembre 1998, n. 3143) e con i propri precedenti orientamenti (vedi, tra gli altri, i pareri espressi dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nelle sedute del 12 maggio 2009, del 27 marzo 2012, del 3 luglio 2012, del 17 gennaio 2013, del 21 gennaio 2016 e le decisioni della stessa Commissione del 17 settembre 2015, dell'8 ottobre 2015 e del 15 marzo 2016), ha raggiunto il convincimento che la qualità di membro del Parlamento nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti all'espletamento del proprio mandato in sé non esprimano una posizione legittimante all'accesso ai documenti amministrativi, in assenza di specifico interesse con-

creto ed attuale all'ostensione dei documenti richiesti.

Deporrebbe in tal senso non solo l'esistenza di poteri speciali di acquisizione di documenti e di assunzione di dichiarazioni previsti per gli organi parlamentari, ma anche l'assenza di espressa previsione normativa che invece è possibile riscontrare per altri tipi di incarichi politici elettivi, quali i consiglieri comunali e provinciali. L'articolo 43 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che prevede per i consiglieri comunali e provinciali il diritto di ottenere dal comune e dalla provincia « tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato » è, infatti, norma ritenuta di stretta applicazione e, quindi, non estensibile analogicamente ai membri del Parlamento.

Ne deriva che, in assenza di specifica disposizione derogatoria, che prescriva il diritto di accedere a tutti i documenti amministrativi utili all'espletamento del proprio mandato, il parlamentare rimane soggetto all'eventualità della collaborazione spontanea dell'amministrazione che detiene gli atti richiesti, rimanendo confinato in una posizione di mera aspettativa, condizionata al comportamento che l'amministrazione intende di volta in volta adottare in applicazione del « principio di leale cooperazione istituzionale » enunciato all'articolo 22, comma 5, della legge n. 241 del 1990.

Dovendo ritenersi il diritto di accesso di un membro del Parlamento sottoposto all'onere motivazionale di cui sopra, si viene, in definitiva, irragionevolmente ad introdurre una sorta di controllo sull'esercizio del mandato del parlamentare da parte dell'amministrazione, con la conseguenza paradossale che quest'ultima potrebbe ergersi ad « arbitro » - per di più, senza alcuna investitura democratica - delle forme di esercizio della potestà pubblica connessa allo svolgimento dei compiti istituzionali del senatore e del deputato.

Del resto, il parlamentare non potrebbe fornire altra motivazione all'istanza di accesso che non si rinvenga proprio nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, ragione questa ulteriore per introdurre una speciale ed espressa disposizione volta a consentire al senatore e al deputato l'esercizio incondizionato del diritto di accesso ai documenti amministrativi che si ritengono utili all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. L'esistenza e l'attualità dell'interesse che sostanzia la relativa *actio ad exhibendum* devono, infatti, ritenersi presunte *juris et de jure* dalla legge, proprio in ragione della natura politica e dei fini generali connessi allo svolgimento del mandato affidato dai cittadini elettori ai componenti del Parlamento.

Come già ritenuto dalla giurisprudenza prevalente con riguardo ai consiglieri comunali e provinciali (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sezione V, 2 settembre 2005 n. 4471), in ossequio ai fondamentali criteri di coerenza e di razionalità l'impianto normativo vigente in materia va, pertanto, emendato escludendo ogni possibilità di sindacato dell'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente sul nesso dell'utilità dello stesso per l'espletamento del mandato del parlamentare, essendo sufficiente la dichiarazione del senatore o del deputato, sotto la propria responsabilità, di esercitare un interesse non privato e personale, bensì pubblico, connesso al suo mandato.

Né la possibilità di esercitare il controllo sull'attività amministrativa del Governo attraverso mezzi d'indagine propri della funzione ispettiva può, inoltre, considerarsi fatto ostativo al riconoscimento del diritto di accesso nei termini anzidetti, atteso che analoghi strumenti di controllo e di informazione sono previsti anche per i consiglieri comunali e provinciali e che l'accesso ai documenti amministrativi rappresenta uno strumento diverso, con proprie e specifiche mo-

dalità di esercizio e di utilità. Peraltro può, ad esempio, accadere che l'atto di sindacato ispettivo non sia satisfattivo, non potendo, perciò, considerarsi come elemento sostitutivo rispetto alla richiesta di accesso documentale che è il principale strumento con cui si realizza il principio della trasparenza della pubblica amministrazione, trasparenza che, com'è stato rimarcato da autorevole dottrina (Abbamonte), serve a rendere visibile l'imparzialità della Pubblica amministrazione e che è, quindi, garantita dall'articolo 97 della Costituzione.

Resta inteso che, in ossequio al divieto di aggravamento di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 241 del 1990, l'istanza ostensiva dovrà essere quanto più specifica e dettagliata possibile recando l'esatta indicazione degli estremi identificativi degli atti e dei documenti o, qualora non siano noti tali estremi, almeno degli elementi che consentano l'individuazione dell'oggetto cui si richiede l'accesso.

Infine, si osservi come il Parlamento abbia già discusso e risolto positivamente la questione, approvando una delega al Governo per l'adozione, tra gli altri, di decreti legislativi per la « definizione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 31 della legge 3 agosto 2007, n. 124, e successive modificazioni, dei

diritti dei membri del Parlamento inerenti all'accesso ai documenti amministrativi e alla verifica dell'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa, nonché dei limiti derivanti dal segreto o dal divieto di divulgazione e dei casi di esclusione a tutela di interessi pubblici e privati », recata dall'articolo 7 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza), comma 1, lettera *f*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante « Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche ».

In conformità con quanto suesposto il presente disegno di legge prevede, altresì, che il Governo modifichi l'articolo 2 del regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, introducendo specifica disposizione regolamentare in forza della quale i membri del Parlamento esercitano il diritto di accesso a tutti i documenti amministrativi della Pubblica amministrazione utili all'espletamento del proprio mandato istituzionale, essendo all'uopo sufficiente corroborare la richiesta ostensiva con dichiarazione resa dal deputato o dal senatore, sotto la propria responsabilità, di esercitare un interesse non privato e personale, bensì pubblico, connesso al suo mandato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Integrazione dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi)

1. All'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 7-bis. I membri del Parlamento hanno diritto di accedere ai tutti i documenti amministrativi utili all'espletamento del loro mandato istituzionale, previa semplice richiesta alla pubblica amministrazione contenente dichiarazione resa dal deputato o dal senatore, sotto la propria responsabilità, di esercitare un interesse non privato e personale, bensì pubblico, connesso al mandato ».

Art. 2.

(Ambito di applicazione della disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi)

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo provvede a modificare l'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, prevedendo che i membri del Parlamento esercitano il diritto di accesso ai tutti i documenti amministrativi ritenuti utili all'espletamento del loro mandato istituzionale e che ai fini dell'accoglimento della richiesta è

sufficiente la dichiarazione resa dal deputato e dal senatore, sotto la propria responsabilità, di esercitare un interesse non privato e personale, bensì pubblico, connesso al mandato.

€ 1,00