



Rivista N°: 3/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 26/09/2014

AUTORE: Pierdomenico Logroscino*

IL DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI COME LIBERTÀ E COME PREROGATIVA TRA DIFFERENZE DI NATURA, DI DISCIPLINA, DI FONTE. SULLA PROPOSTA DI LEGGE A.C. 1761**

1. La proposta: introdurre il diritto di accesso tipico del parlamentare (accesso-prerogativa) per modifica della legge che disciplina l'accesso comune (accesso-libertà). Dubbi e difficoltà da "collocazione" nell'articolo intitolato alla esclusione del diritto di accesso. – 2. Un ostacolo "a monte": tre ordini di argomenti contro il riconoscimento e la disciplina dell'accesso tipico solo per via di integrazione (minima) della legge sull'accesso comune. – 3. Accesso-libertà e accesso-prerogativa: profonde differenze di natura e finalità costituzionali; correlate esigenze di differenziazione nella disciplina. – 4. Conferme dalla "comparazione interna" (con enti locali e Regioni) ed esterna. – 5. I regolamenti parlamentari come fonte "propria" di disciplina di un diritto di accesso tipico attribuito per legge ai membri delle Camere: un "intarsio" necessario. – 6. Conclusioni.

1. La proposta: introdurre il diritto di accesso tipico del parlamentare (accesso-prerogativa) per modifica della legge che disciplina l'accesso comune (accesso-libertà). Dubbi e difficoltà da "collocazione" nell'articolo intitolato alla esclusione del diritto di accesso.

Con l'A.C. 1761 (*Dadone e altri*) si propone di aggiungere all'art. 24 della legge 7 agosto del 1990, n. 241, intitolato "Esclusione del diritto di accesso", il comma 7-bis, volto ad attribuire ai parlamentari un diritto di accesso ai documenti in ragione della carica. Si tratta dunque di una *prerogativa*, simile a quella riconosciuta ai consiglieri degli enti locali (ora art.

* Associato di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Bari — pierdomenico.logroscino@uniba.it

** Testo sviluppato nell'ambito dell'audizione del 29.5.2014 in Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, sulla proposta di legge C. 1761 – *Dadone et al.* "Modifica all'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di accesso dei membri del Parlamento ai documenti amministrativi per esigenze connesse allo svolgimento del mandato parlamentare".

43, co. 2, d. lgs. 18 agosto del 2000, n. 267: testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, c.d. TUEL) e ai consiglieri regionali in tutte le Regioni, ordinarie e a statuto speciale (per i riferimenti normativi v. Appendice), che è utile qualificare diritto di accesso *tipico*. Ciò infatti permette di tenerlo distinto già nella formula di individuazione dal diritto di accesso per così dire *comune*, quello che spetta a chiunque si trovi nelle condizioni stabilite dal vigente art. 22, co. 1, lett. b) della l. 241 del 1990¹.

Invero, nella proposta in analisi i sicuri elementi di differenziazione riguardano proprio e solo la legittimazione attiva. Il fondamento del diritto d'accesso dei parlamentari starebbe infatti nelle «esigenze conoscitive connesse allo svolgimento dei loro compiti istituzionali» (art. 24, co. 7-*bis*, proposto). Pertanto questi non dovrebbero allegare un proprio interesse diretto, attuale e concreto giuridicamente tutelato alla conoscenza del documento, come invece è prescritto per il *diritto di accesso comune* dall'art. 22, co. 1, lett. b) l. 241 del 1990. E, per conseguenza, potrebbero motivare utilmente (ai sensi dell'art. 25, co. 2, l. 241 del 1990) la loro richiesta d'accesso anche per via di una formula di mero stile: una propria *dichiarazione* di utilità del documento a fini dell'espletamento del mandato, formulata nel modo più generico (arg. co. 7-*bis*, in chiusura). Infatti nella *Relazione illustrativa* si afferma, in termini conferenti al testo proposto, che «la legittimazione attiva del parlamentare deve intendersi riferita a esigenze conoscitive connesse all'espletamento del mandato, esigenze che devono poter essere considerate sufficienti a motivare l'esercizio del diritto di accesso che deve ritenersi incondizionato e riferito ai documenti che il parlamentare *ritenga* possano essere utili all'esercizio delle proprie funzioni» (corsivo non testuale)².

Secondo la *Relazione illustrativa*³, all'accesso tipico del parlamentare si applicherebbero tutti i limiti modali e oggettuali sanciti dall'art. 24.

Tuttavia alla lettura del proposto co. 7-*bis* potrebbe residuare qualche dubbio, soprattutto in ragione della collocazione a esso assegnata. In particolare, potrebbe risultare utile precisare che anche il parlamentare è soggetto ai limiti di accesso ai documenti contenenti dati sensibili e giudiziari e dati "ultrasensibili"⁴ prescritti dal vigente art. 24, co. 7, l. 241 del 1990. Infatti altrimenti il co. 7-*bis* potrebbe essere inteso come derogatorio rispetto alle previsioni contenute nel co. 7, se non altro perché è difficile trovare un'altra spiegazione alla sua sorprendente collocazione. Viene invero da chiedersi quale sia la ragione che fonda la proposta di introdurre un nuovo tipo di diritto di accesso nell'articolo intitolato alla "*Esclusione del diritto di accesso*", appunto il 24, e non in un luogo più consono, quale sarebbe l'art. 22, co. 1, lett. b), in cui, dettando "*Definizioni e principi*", si individuano i legittimati all'accesso. E

¹ Il *diritto di accesso comune*, che per i motivi illustrati nel prosieguo è anche qualificato *accesso-libertà*, trova disciplina per l'ordinamento statale negli artt. 22 e ss. della l. cit. Essa costituisce livello essenziale, ossia minimo, di prestazione per gli ordinamenti regionali e locali (così Corte cost., sent. n. 399 del 2006, *dir.* § 2.1 e art. 29, co. 2-*bis*, l. 241 del 1990).

² *Relazione illustrativa*, p. 3. Questa previsione è in linea con l'interpretazione prevalente in materia di diritto di accesso dei rappresentanti locali.

³ Cfr. p. 3.

⁴ Ultrasensibili possono qualificarsi i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale. Essi sono soggetti a un regime specifico e più garantistico di trattamento.

ancora, perché si è proposto di aggiungere all'art. 24 un *ultimo comma* numerato *7-bis* e non 8? Tali collocazione e numerazione sembrerebbero indicare una stretta connessione tra le prescrizioni contenute nei commi 7 e *7-bis*; che potrebbe suggerire che il co. 7 sancisce regole generali di limitazione dell'accesso ai dati sensibili e il co. *7-bis* vi deroga per l'accesso del parlamentare. Del resto per accedere ai documenti che contengono dati sensibili, giudiziari e ultrasensibili occorrerebbe, ai sensi del co. 7, *dare dimostrazione* dell'interesse indeffettibile a conoscerli⁵, mentre nella *Relazione illustrativa* si sostiene (invero solo in termini generali e dunque nulla dicendo con riferimento all'accesso a documenti contenenti questo tipo di dati) che l'accesso dei parlamentari può essere motivato solo con una generica dichiarazione di interesse istituzionale fatta dal richiedente; dichiarazione, dunque, che non permetterebbe verifiche di congruenza da parte del destinatario della richiesta. E questa lettura pare compatibile col testo proposto.

Per chiudere sul punto, pare doversi in definitiva affermare che la collocazione nell'art. 24 e in esso al co. *7-bis* è inconferente rispetto alla sistematica del Capo V della legge 241/1990 (quello sull'accesso, appunto) e appare poter ledere le generali esigenze di tassatività e certezza interpretativa.

2. Un ostacolo “a monte”: tre ordini di argomenti contro il riconoscimento e la disciplina dell'accesso tipico solo per via di integrazione (minima) della legge sull'accesso comune

Le osservazioni appena svolte e le esigenze di riformulazione messe in luce potrebbero però essere valutate solo dopo aver risposto positivamente a una domanda che è preliminare: la novella della legge 241 del 1990 è lo strumento giuridicamente corretto per introdurre ma anche disciplinare il *diritto di accesso tipico* del parlamentare?

La risposta negativa finisce per imporsi in base a tre ordini di ragioni: a) la coerenza interna ai testi normativi, che è condizione o quantomeno strumento di prima importanza per garantirne certezza e funzionalità; b) la coerenza rispetto al contesto interno, ossia alle risultanze degli ordinamenti regionali e locale, e in rapporto con le risultanze comparatistiche; c) il rapporto tra legge e regolamenti parlamentari in termini di sistematica delle fonti e in concreto.

⁵ Con specifico riferimento al diritto d'accesso dei consiglieri regionali, ma invero anche a quello dei consiglieri provinciali e comunali (tutti diritti tipici – come quello che si propone di introdurre in favore dei parlamentari – in quanto funzionali all'espletamento di un mandato rappresentativo), l'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha affermato che l'accesso a dati sensibili *et similia* incontra il limite del «rispetto dei principi di indispensabilità e di diretta riconducibilità alla funzione» e che la relativa verifica spetta all'amministrazione destinataria; v. parere 25.7.2013, n. 369.

3. Accesso-libertà e accesso-prerogativa: profonde differenze di natura e finalità costituzionali; correlate esigenze di differenziazione nella disciplina

Il primo argomento riguarda dunque l'utilità e la correttezza del disciplinare insieme e per larghissima parte in modo unitario il *diritto di accesso comune* e il nuovo *diritto di accesso tipico* del parlamentare.

È convincimento generale, spesso rimarcato in giurisprudenza, che i diritti di accesso tipico⁶ hanno «*un'indole profondamente diversa*» da quella del diritto di accesso comune⁷. Diversa infatti ne è la *ratio* e per inevitabile conseguenza diversa ne è la disciplina⁸.

I primi sono attribuiti nell'interesse della collettività a che i propri rappresentanti si possano adeguatamente documentare – come è loro dovere fare – ai fini dell'esercizio in pienezza del mandato rappresentativo. Corretto è dunque inquadrarli nella categoria del «*diritto soggettivo pubblico funzionalizzato*»⁹

Il secondo appresta invece tutela all'interesse all'acquisizione di informazioni in quanto interesse *prettamente personale* del titolare, anche se ha come importante risvolto – ma non certo come prescritta finalità e dunque come limite di esercizio – la soddisfazione di interessi anche collettivi, quali la partecipazione, l'imparzialità e la trasparenza nelle attività amministrative¹⁰. Ha, pertanto, natura di *diritto soggettivo tout court*¹¹. Invero se tutti gli interessi appena richiamati trovano riconoscimento al più alto livello dell'ordinamento, ciò è vero an-

⁶ Si usa il plurale perché essi possono essere e in realtà sono diversamente conformati nei vari ordinamenti.

⁷ Così, espressamente, CdS, V, 8.11.2011, n. 5895, *fatto e dir.*, § 10.b.

⁸ CdS, V, 17.9.2010, n. 6963, *dir.* § 5.1.

⁹ CdS, V, 9.2.2005, n. 4471, *dir.* § 8.1.

¹⁰ L'art. 22, co. 2, l. 241 del 1990 nell'attuale formulazione testuale (derivante dalla novella ex art. 10, co. 1, lett. a, della legge 18.6.2009, n. 69) conferma questa lettura. Da essa emerge infatti che l'accesso ai documenti oggettivamente inteso (ossia la realizzazione della condizione di accessibilità) è principio generale dell'attività amministrativa, ciò in quanto favorisce la realizzazione degli obiettivi di partecipazione, imparzialità e trasparenza. Ma non consente di dedurre che il relativo diritto sia a tali obiettivi funzionalizzato, cosicché trovi tutela nei soli limiti in cui sia a essi strumentale. Peraltro la cit. novella ha pure cancellato la seconda parte del comma in analisi per come formulato nella versione precedente – varata dall'art. 15, co. 1, legge 11.2.2005, n. 15 – in cui, appunto, un riferimento all'accesso come diritto poteva forse pure individuarsi; ha infatti trasferito all'art. 29, co. 2 la previsione per cui gli obblighi sanciti dalla legge volti ad assicurare l'accesso costituiscono livello essenziale delle prestazioni ex art. 117, co. 2, lett. m) cost.

¹¹ La natura di diritto soggettivo appare ora prevalentemente riconosciuta in giurisprudenza (da ultimo CdS, IV, 11.4.2014, n. 1768, *dir.* § 3 e, nella giurisprudenza di primo grado, Tar Piemonte, I, 23.5.2014, n. 936, *dir.* § 2.1; Tar Lazio, III, 19.5.2014, n. 5210; Tar Toscana, 5.2.2014, n. 252; Tar Lazio, Latina, 20.11.2013, n. 867; Tar Campania, Napoli, VII, 6.6.2013, n. 2990, *dir.* §14.1; ma già, *ex multis*, CdS, IV, 26.7.2012, n. 4262, *dir.* § 4.4; CdS, VI, 19.1.2012, n. 201, *dir.* § 9). Tuttavia, però, non mancano differenti opzioni che continuano ad animare un articolato dibattito che neanche l'Adunanza plenaria ha potuto risolvere e anzi da cui a un certo punto ha ritenuto di «tirarsi fuori», scegliendo un pragmatico agnosticismo (CdS, Ad. pl., 18.4.2006, n. 6). Sul punto S. GIACCHETTI, *Diritto di accesso, processo amministrativo, effetto Fukushima*, in http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/Giacchetti-Accesso_ai_documenti.htm, 26.5.2011; S. BACCARINI, *Posizione giuridico-soggettiva dell'aspirante all'accesso amministrativo: natura giuridica e implicazioni applicative*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Il codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 1036 ss.

che e segnatamente per quello strettamente personale a informarsi, qui di specifico interesse¹². Secondo la lettura ormai diffusamente affermata, la costituzione garantisce infatti una *libertà «della» informazione* assai ampia¹³: comprensiva non solo del diritto di informare gli altri¹⁴, ma anche di acquisire le informazioni (c.d. diritto all'informazione). Quest'ultimo è infatti corollario e strumento indefettibile di effettività per i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale – e in particolare per quello personalistico e dell'uguaglianza, per quello democratico e per quello culturale – prima ancora che per una moltitudine di regole sancite dalla Carta¹⁵.

L'ampia *libertà della informazione* contiene un *mandato costituzionale*, dunque vincolante, di evoluzione dell'ordinamento: dare massima espansione *possibile* alle informazioni disponibili, in modo da garantire la più larga possibilità di utilizzarle per informarsi¹⁶. Massima *possibile* – lo si noti – il che determina la necessità di valutare tempo per tempo, e dunque anche in ragione dell'evoluzione dei mezzi (che può produrre mutamento delle condizioni di fatto), quale sia il più ampio livello nel rispetto degli interessi costituzionali che possono entrare in conflitto con l'interesse a informarsi; *in primis* quello alla *privacy*. È infatti noto che «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». Ciò implica la necessità costituzionale di «un continuo e reciproco bilanciamento»¹⁷, richiesto *in primis* al legislatore e che, in caso di controversia, la Corte costituzionale è chiamata a verificare nella sua ragionevolezza. È ovvio che il cambiamento delle condizioni può modificare il punto di ragionevole bilanciamento, con la conseguenza che quello (diversa) determinato in precedenza dal legislatore possa divenire incostituzionale.

Nel 1990 il *mandato costituzionale* appena richiamato ha trovato importante adempimento nel Capo V della legge 241 del 1990¹⁸. Espressione di un progetto unitario volto a por-

¹² Incidentalmente si può dire che gli indicati interessi (anche) collettivi lo trovano negli artt. 3 e 97 cost.

¹³ Espressamente A. PACE, *Libertà di informazione e Costituzione*, in S. MERLINI (cur.), *L'informazione il percorso di una libertà*, Firenze, Passigli, 2011, spec. p. 60; F. Modugno, *Perché è corretto desumere da (o proporre per) l'art. 21 della Costituzione l'esistenza di un diritto all'informazione*, in *Studi Loiodice*, I, Bari, Cacucci, 2012, spec. p. 840.

¹⁴ ... che trova esplicito riconoscimento all'art. 21 Cost.

¹⁵ Prima impostazione sistematica in tal senso si ha in A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Napoli, Jovene, 1969; per indicazioni più puntuali sia consentito rinviare a P. LOGROSCINO, *Libertà di comunicazione e convergenza multimediale*, ried., Cavallino (Lecce), Pensa, 2008, p. 158 ss.

¹⁶ Così, nel delineare l'aspetto integrativo della libertà di informazione, qualificato *diritto sociale all'informazione*, P. LOGROSCINO, *op. cit.*, p. 165 ss.; di diritto sociale all'informazione (a ricevere informazioni) che «il legislatore è tenuto a riconoscere nei limiti del possibile e del ragionevole» parla F. MODUGNO, *op. cit.*, p. 836.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 85 del 2013, *dir.* § 9.

¹⁸ S. BACCARINI, *op. cit.*, p. 1044.

tare avanti la costituzionalizzazione del modello amministrativo o, con un'evocativa espressione di Feliciano Benvenuti, volto a portare avanti la costruzione del "diritto amministrativo paritario"¹⁹, questa legge supera, tra l'altro, la tradizione di gelosa custodia degli *arcana imperii* e apre all'ostensione dei documenti amministrativi: fonti assai ampie e ricche attraverso cui esercitare il diritto costituzionale all'informazione. Ecco perché l'accesso da essa disciplinato si deve qualificare *accesso-libertà (costituzionale)*²⁰.

Tuttavia ciò che con quella legge si è ritenuto possibile realizzare alle condizioni allora date, senza causare detrimento ad altri interessi costituzionali, è un "*accesso-libertà delimitato*".

In primo luogo la delimitazione opera sul piano soggettivo. Infatti la legittimazione all'accesso non è riconosciuta a ogni persona – sebbene la persona in sé considerata sia il titolare della libertà costituzionale d'informazione – e neanche a ogni cittadino, bensì solo ai portatori di un interesse differenziato a conoscere il documento richiesto: un interesse diretto, concreto e attuale che sia giuridicamente tutelato (art. 22, co. 1, lett. b)²¹.

Delimitazioni si hanno poi sul piano modale e teleologico – per l'esclusione dall'ambito della tutela dell'accesso esercitato a fini di controllo generalizzato sull'attività amministrativa (art. 24, co. 3) – e sul piano oggettivo, con l'esclusione e la limitazione dell'accesso a documenti che contengono talune tipologie di dati (art. 24, co. da 1 a 7). Le une e le altre sono state poi meglio definite dalla giurisprudenza.

Poiché la proposta di legge in discussione, qualora accolta, non inciderebbe sulle delimitazioni modali e – con le eventuali correzioni ipotizzate *supra* al § 1 – neanche su quelle oggettive, sembra necessario appuntare l'attenzione sulla delimitazione soggettiva. Questa trova fondamento e dunque giustificazione nell'esigenza di evitare che un eccessivo aggravio di lavoro e di costi²² prodotto da richieste di accesso fondate sull'interesse *personale*

¹⁹ F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi Guicciardi*, Padova, CEDAM, 1975, p. 807 ss.

²⁰ S. BACCARINI, *op. cit.*, p. 1044 ss.; M.A. SANDULLI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: l'attualità di un istituto a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, in C. COLAPIETRO (cur.), *Il diritto di accesso e la commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 45-47.

²¹ Come è noto, ciò non significa che tale interesse debba essere direttamente connesso e strumentale all'esercizio di un'azione giudiziaria (ora CdS, IV, 1768 del 2014, cit., *dir.* § 3 *et* giuris. *ivi* cit.), ma che debba sussistere un nesso tale per cui «*gli atti oggetto della domanda di ostensione abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei [...] confronti [del richiedente], indipendentemente dalla lesione di una [sua] posizione giuridica. È infatti pacifica in giurisprudenza l'affermazione secondo la quale l'azione per l'accesso agli atti della pubblica amministrazione può essere proposta anche sulla base di un interesse di contenuto tale da non legittimare la proposizione dell'azione per l'annullamento di un provvedimento amministrativo*». Il relativo diritto, dunque, «*può essere esercitato anche indipendentemente dall'esistenza di una lesione immediata della posizione giuridica del richiedente, essendo invece sufficiente un interesse personale e concreto, serio e non emulativo, a conoscere gli atti già posti in essere e a partecipare alla formazione di quelli successivi*»; CdS, V, 30.8.2013, n. 4321, *dir.* § 3.1.

²² ... costi per nulla limitati; basti considerare che nel 2012 il *Department of Health and Human Service* (DHHS) statunitense ha impiegato 300 persone e 50 milioni di dollari per garantire i diritti d'informazione; il dato è

all'informarsi (che – lo si ripete – è in sé rilevante perché ha fondamento costituzionale) “incagliano la macchina amministrativa”: ne riducano, dunque, efficienza, efficacia ed economicità, con detrimento dell'interesse, che è *di tutti*, al buon andamento delle amministrazioni (tutelato all'art. 97, co. 2, cost.). È in questa prospettiva che la l. 241 del 1990 – operando un bilanciamento tra interessi costituzionali – ha apprestato (e tuttora appresta) protezione alle richieste d'accesso inerenti ai soli dati informativi che siano connessi a propri interessi giuridicamente tutelati²³.

Si tratta di un bilanciamento che può dirsi ragionevole e dunque rispettoso della costituzione *se e fin quando* la delimitazione soggettiva risulti indispensabile a garantire il buon andamento delle amministrazioni. Nel 1990 con ogni probabilità lo era, ma occorre chiedersi se lo sia tuttora. Occorre chiedersi, cioè, se l'evoluzione tecnologica non renda possibile consentire ambiti soggettivi di accesso più estesi senza che sia perciò solo leso l'interesse collettivo alla funzionalità dell'azione amministrativa. Se la risposta fosse positiva, il mandato contenuto nella libertà costituzionale dell'informazione imporrebbe l'estensione. Del resto – sia detto solo per inciso – a questa prospettazione non varrebbe opporre altri interessi costituzionali, come per es. quello assai rilevante alla riservatezza, almeno nei casi in cui essi possono essere utilmente tutelati per via di delimitazioni modali e soprattutto oggettive.

La delimitazione soggettiva è comune, ancora oggi, nei Paesi dell'Europa continentale. In particolare essa è sancita nell'ordinamento francese, che in quest'area ha assunto, quanto al tema, i caratteri del modello d'ispirazione²⁴, e in quelli spagnolo e tedesco. Tuttavia la sua indispensabilità a fini di efficienza può essere messa in discussione per l'evoluzione tecnologica e i suoi effetti, ma prima ancora di ciò al solo considerare che in molti Stati di *western legal tradition* e nell'ordinamento dell'UE il diritto di accedere alle informazioni (si noti: non ai soli documenti) che sono in mano pubblica è *da anni soggettivamente generalizzato*; dunque riconosciuto a chiunque. Ci si limita appena a richiamare gli esempi classici, le esperienze che possono dirsi “parametro” a ragione dell'influenza esercitata²⁵. Il riferimento è, *in primis*, al caso della Svezia che, sulla base di una tradizione risalente al XVII sec., riconosce quel diritto a tutti nella legge costituzionale sulla libertà di stampa del 1949²⁶, e al caso

riportato in M. SAVINO, *La nuova disciplina del diritto della trasparenza amministrativa. Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9/2013, 797.

²³ Ciò in difformità rispetto alla proposta di introdurre un diritto generalizzato di accesso formulata nel progetto della Commissione esperti nominata nel 1983 dall'allora Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini (c.d. Commissione Nigro, dal nome del suo presidente).

²⁴ Così sembra potersi indicare l'influenza esercitata dal diritto di accesso “à la française” sugli ordinamenti continentali, salve le ragioni di chi rimarca che su tale diritto non è ancora possibile individuare modelli intesi nel senso proprio della concettualità giuscomparatistica; R. TARCHI, *Il diritto di accesso nella prospettiva comparata*, in C. COLAPIETRO (cur.), *Il diritto di accesso*, cit., 2012, p. 185-186.

²⁵ ... *in primis* nella “regione di cultura giuridica” di appartenenza. Per gli atti normativi di garanzia dell'*access to information* vigenti nel mondo si veda il sito www.right2info.org; al febbraio 2014 sono 102 gli Stati di cui si riporta una qualche disciplina in materia. Il sito si segnala anche per un'interessante sezione di *case law*.

²⁶ Cap. II.

degli USA con il noto *Freedom of Information Act* (FOIA) federale del 1966²⁷; ma anche al Regno Unito, soprattutto per gli approdi assai avanzati a cui è giunto con il FOIA del 2000²⁸, a cui nel 2002 si è aggiunto il FOIA scozzese; e sul piano sovrastatale al caso dell'UE, in cui il diritto di accesso è ora garantito dall'art. 15, § 3, del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), ma è stato sancito sin dalle decisioni del Consiglio del 1993 e della Commissione del 1994 e, nel diritto convenzionale, con il Trattato di Amsterdam del 1997 (art. 255 TUE)²⁹.

In Italia la spinta verso l'estensione delle informazioni *disponibili per tutti* ha trovato significativi sbocchi nella recente legislazione. In tal senso si inquadrano già il d. lgs. 27 settembre 2009, n. 150, e in particolare il suo art. 11 sulla trasparenza³⁰, e poi, ancor più, il d. lgs. 14 marzo del 2013, n. 33, intitolato al "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", che non solo ha dato organicità agli obblighi di pubblicazione sanciti in capo alle amministrazioni per stratificazione (frammentaria) di molti interventi normativi, ma li ha anche molto estesi³¹, invero con grande aggravio per le amministrazioni³². Correlatamente, il d. lgs. ha attribuito a chiunque il diritto di accesso a dati, informazioni e documenti di cui sia stata omessa la pubblicazione normativamente prescritta (è il c.d. *accesso civico*, sancito dall'art. 5)³³.

Questi interventi del legislatore meritano un giudizio positivo, ma non è scontato che contengano solo passi in avanti nella direzione tracciata dalla costituzione, quella, cioè, della

²⁷ Sul rilievo di quest'esperienza nell'evoluzione degli ordinamenti anglosassoni resta tuttora rilevante l'indagine svolta diversi anni fa da G.F. FERRARI: *L'accesso ai dati delle pubbliche amministrazioni negli ordinamenti anglosassoni*, in G. ARENA (cur.), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 117 ss.

²⁸ La cui entrata in vigore è stata fissata al 2005 per consentire ai soggetti pubblici interessati di adeguarsi adottando *public schemes*.

²⁹ Per ragguagli su tali e altri ordinamenti e per l'analisi comparatistica A. SANDULLI, *La trasparenza amministrativa e l'informazione dei cittadini*, in G. NAPOLITANO (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 158 ss. A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci, 2012, p. 83 ss.; e nel volume C. COLAPIETRO (cur.), *Il diritto di accesso*, cit., il saggio di F. DONATI, *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione europea*, p. 125 ss. e quello di R. TARCHI, *op. cit.*, p. 141 ss.

³⁰ ... (poi sostanzialmente trasfuso nell'art. 1 d. lgs. 33 del 2013) che sancisce la «accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche» a «una serie di dati tendenzialmente omnicomprensivi dell'azione e dell'organizzazione delle amministrazioni (allocazione delle risorse, assetti organizzativi, andamenti gestionali e risultati delle attività)»; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, 8-2013, p. 3.

³¹ Capi II, III, IV e V d. lgs. cit. Dubbi sono stati avanzati su alcune previsioni che, «redatte in modo poco accurato», pongono gravi problemi d'interpretazione; M. SAVINO, *op. cit.*, p. 799.

³² Il decreto legislativo appare tutto teso a realizzare un immediato risultato sul piano normativo, senza porsi troppo il problema delle difficoltà di applicazione concreta (a partire da quella prodotta dalla mancanza di risorse umane e finanziarie destinate allo scopo, in ragione dell'esplicito vincolo d'invarianza della spesa di cui all'art. 51). Esse sono scaricate sulle amministrazioni, con la conseguenza di addossare agli amministratori le responsabilità di inadempimenti talvolta inevitabili; M. SAVINO, *op. cit.*, p. 799-801.

³³ C. COLAPIETRO, C. SANTARELLI, *Accesso civico*, in *Libro dell'anno del Diritto 2014*, Roma, Treccani, 2014, consultabile anche in www.treccani.it/enciclopedia/accesso-civico_%28Il_Libro_dell%27anno_del_Diritto%29/.

massima estensione *possibile* delle informazioni. In effetti il mandato costituzionale impone – come detto – di bilanciare il diritto all’informazione con gli altri interessi costituzionalmente tutelati, riservatezza *in primis*. E ciò – come detto – significa soddisfarli tutti insieme, arrestando a ognuno di essi il minore sacrificio possibile, secondo i canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Ebbene, sin dal parere dell’Autorità garante per i dati personali sullo schema di quello che sarebbe divenuto il d. lgs. 33 del 2013³⁴ sono emerse criticità ed esigenze di correzione che solo in parte hanno trovato soluzione nel testo finale. E infatti serie perplessità sono state avanzate nei primi commenti³⁵. A ciò il Garante per i dati personali ha provato a dare alcune risposte tracciando le nuove *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*³⁶.

Vi è poi un altro aspetto che è bene rimarcare: il d. lgs. 33 del 2013 supera la delimitazione *soggettiva* del diritto di accesso solo nei casi in cui vi sia un’espressa previsione che sancisca la regola *oggettiva* di pubblicità obbligatoria dell’informazione (art. 5). In tutti gli altri casi a poter accedere è ancora solo chi è portatore d’interesse differenziato ex art. 22, co. 1, lett. b) l. 241 del 1990. Permane dunque la *regola* della delimitazione *soggettiva*; mentre il riconoscimento del diritto a *chiunque* è l’eccezione. D’altro canto si tratta di un’eccezione ampia, giacché ampi sono gli obblighi informativi, ma anche assai onerosa, giacché solo nell’astratta prescrizione normativa quegli obblighi sono “a costo zero” mentre il loro effettivo adempimento richiede, di fatto, l’impegno di risorse umane ed economiche invero ingenti³⁷. Vi è dunque da chiedersi se tali risorse (che si deve sperare che in qualche modo ci siano³⁸) non si potrebbero destinare a rendere compatibile con l’interesse costituzionale al buon andamento il riconoscimento del diritto di accesso generalizzato; se – ammesso che sia indispensabile operare una scelta – la strada della pubblicazione *oggettiva* assai ampia sia effettivamente da preferire a quella dell’accesso *soggettivamente* generalizzato; se, in altri termini, sia più opportuno investire risorse al fine di fornire al pubblico una massa di informazioni sempre più ingente, il che produce in sé difficoltà di “estrarre” da essa quelle *soggettivamente* utili³⁹, o invece per consentire a chiunque di chiedere e ottenere le informazioni di cui ritiene di aver bisogno.

³⁴ Parere 7.2.2013, n. 49.

³⁵ In tal senso v. la relazione svolta alla XXX Assemblea ANCI dalla componente dell’Autorità garante per i dati personali L. CALIFANO: *Il bilanciamento tra trasparenza e privacy nel d.lgs. 33/2013*, Firenze, 24.11.2013, consultabile in www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/2712616; inoltre M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-2013, 670-671; C. COLAPIETRO, C. SANTARELLI, *op. cit.*, § 3.

³⁶ ... allegate alla deliberazione 15.5.2014, n. 243.

³⁷ ... come mostrano i dati sui costi del FOIA nel DHHS statunitense, richiamati *supra* alla nt. 22.

³⁸ Il rischio che la previsione del “costo zero” finisca per produrre la generale ineffettività del d. lgs. è paventato in C. Colapietro, C. Santarelli, *op. cit.*, § 3.

³⁹ Il problema non è sconosciuto al legislatore che, in effetti, sancisce all’art. 6 il principio della qualità dell’informazione, declinato espressamente (anche) nella semplicità di consultazione, e la standardizzazione delle modalità di pubblicazione nel sito istituzionale, atta a rendere effettiva l’utilizzabilità delle informazioni, anche attraverso l’uso dei motori di ricerca. Ma proprio questo è uno degli ambiti in cui sorgono maggiori dubbi sul bilan-

Si tratta di temi su cui il Parlamento dovrebbe tenere alta l'attenzione in sede legislativa e anche con gli strumenti volti a impegnare il Governo, a cui spetta, in prima battuta, il compito di far in modo che le amministrazioni si organizzino nell'utilizzo pieno delle nuove tecnologie, per rendere possibile l'allargamento soggettivo dell'accesso senza che sia lesa l'efficienza amministrativa. A fronte di tanto, il tema della trasparenza verrebbe sdrammatizzato e si potrebbe affrontare con la giusta serenità il problema assai importante delle delimitazioni oggettive e modali della pubblicità e dell'accesso. Delimitazioni che sono del tutto necessarie – come peraltro conferma l'analisi comparatistica⁴⁰ – a tutela d'interessi costituzionali relevantissimi, perché diretta espressione del principio che costituisce l'architrave del costituzionalismo occidentale e, nello specifico, della costituzione italiana: il principio della centralità della persona nella sua dignità, o principio personalistico.

Quindi, riassumendo e tornando al punto qui di stretto interesse, il *diritto di accesso comune* o *accesso-libertà* si caratterizza per essere riconosciuto dall'ordinamento nell'esclusivo interesse personale a informarsi del titolare; interesse che è assistito da garanzia costituzionale dinamica: la linea evolutiva tracciata dalla Carta tende verso l'espansione soggettiva e oggettiva massima possibile, alle condizioni date, della disponibilità delle fonti informative, e prime tra queste di quelle detenute da soggetti pubblici o a essi equiparati; fonti che costituiscono l'oggetto attraverso cui si esercita l'attività informativa. Pertanto per la Carta l'accesso è la regola e le delimitazioni (quelle soggettive *in primis*) costituiscono eccezioni, che per essere legittime devono potersi giustificare, tempo per tempo, perché indispensabili ai fini di tutela di altri interessi costituzionali.

Può dirsi lo stesso per il *diritto* o i *diritti di accesso tipico*, ossia per ciascuno e qualsiasi tipo di *accesso-prerogativa*? La domanda è evidentemente retorica e la risposta negativa scontata.

Qualsiasi *diritto di accesso tipico* dei componenti di organi rappresentativi politici come amministrativi è riconosciuto non nell'interesse "personale" del titolare del diritto, ma per un interesse della collettività: quello a che il rappresentante si documenti – come è suo dovere fare – di modo da poter svolgere al meglio le funzioni che rientrano nel proprio mandato. Da ciò emerge un vero e proprio ribaltamento di prospettiva costituzionale rispetto all'*accesso-libertà*. L'*accesso-prerogativa* non è regola ma *diritto speciale*, come la migliore dottrina definisce appunto le prerogative⁴¹; è eccezione rispetto al principio fondamentale dell'eguaglianza e, in quanto tale, la linea per esso sancita dalla Carta è quella della massima delimitazione possibile⁴². Infatti in modo semplicemente opposto rispetto al diritto comu-

ciamento operato tra diritto all'informazione e diritto alla riservatezza; M. BOMBARDELLI, *op. cit.*, p. 667 ss, spec. 670; L. CALIFANO, *op. cit.*

⁴⁰ Infatti proprio nelle esperienze strutturate intorno a un *right to know* generalizzato – quelle anglosassoni e scandinave – le regole di delimitazione oggettiva e modali sono assai puntuali e articolate.

⁴¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, 10^a ed., a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, Padova, CEDAM, 1991, p. 494.

⁴² Con altro lessico si potrebbe dire che esso è strumento della "attività conoscitiva" dei soggetti pubblici, in quanto attribuito al singolo in funzione del consapevole svolgimento del relativo *munus* pubblico che si esercita, in definitiva, come organo collegiale. Quella attività conoscitiva presenta solo (taluni) profili di affinità con la libertà

ne, il diritto tipico di accesso si giustifica esclusivamente nei limiti in cui risulti, tempo per tempo, necessario al proficuo svolgimento delle funzioni che sono proprie del mandato⁴³; e solo di esse⁴⁴. Dunque, per inciso, poiché tra le funzioni proprie del singolo rappresentante parlamentare non c'è quella di informare i cittadini (tantomeno quelli tra essi con cui egli abbia un rapporto specifico) sulle attività delle amministrazioni statali, regionali e locali⁴⁵, un diritto di accesso tipico del parlamentare istituito con questo obiettivo – come mi pare abbia ipotizzato l'on. Roberta Lombardi⁴⁶ – andrebbe al di là della linea tracciata dal dettato costituzionale. È bene chiarire: invero la prescrizione legislativa proposta non sancisce quella finalità e dunque non si pone, per il profilo indicato, in contrasto con la costituzione. Volendo però coltivare quell'ipotesi, può essere utile osservare che sarebbe *in fraudem consitutionis* l'esercizio del diritto tipico d'accesso con il fine di informare i cittadini (o alcuni di essi)⁴⁷. Costituirebbe infatti uno sviamento rispetto al fine unico che lo legittima nel suo carattere di diritto speciale e dunque derogatorio rispetto al principio di eguaglianza; sviamento, peraltro, assai difficile, se non proprio impossibile, da prevenire e sanzionare⁴⁸.

di informarsi del privato; A. LOIODICE, *op. cit.*, p. 378 ss., nonché, con specifico riferimento all'esercizio dell'una e dell'altra in ambito parlamentare, G. RECCHIA, *L'informazione delle Assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoli, Jovene, 1979, spec. p. 41 ss. Correlatamente, non oltre una certa affinità, invero fenomenica assai più che giuridica, va il rapporto tra *accesso-prerogativa* e *accesso-libertà*.

⁴³ Per meglio chiarire: la previsione di tale diritto tipico *in astratto* si giustifica in base alla sussistenza di un rapporto di strumentalità necessaria tra esso e il pieno svolgimento del mandato rappresentativo; ma poiché il mandato è da intendersi in senso complessivo, l'esercizio *in concreto* di tale diritto non richiede la dimostrazione di un nesso specifico tra documento di cui si chiedi l'ostensione e singolo atto di svolgimento del mandato stesso.

⁴⁴ ... da ciò consegue che esso non può essere esercitato per acquisire informazioni la cui «conoscenza appaia del tutto inutile ai fini dell'espletamento del mandato» comprensivamente inteso e dunque siano qualificabili come *d'interesse personale*; A. GIORGIS, in R. CAVALLIO PERIN, A. ROMANO (dir.), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, CEDAM, 2006, p. 294.

⁴⁵ È appena il caso di rimarcare che una tale attività del singolo parlamentare volta a informare *quando, come e chi* ritenga non sarebbe in alcun modo riconducibile alla *information function* dell'assemblea rappresentativa (il fornire ai cittadini tramite il dibattito parlamentare elementi credibili di giudizio su questioni rilevanti); funzione che Walter Bagehot, in altra epoca, individuava come seconda per importanza tra le cinque proprie della Camera dei comuni; cfr. *La Costituzione inglese* (2^a ed, 1872), trad. it., Bologna, Il Mulino, 1995, p. 142-144.

⁴⁶ Il riferimento è all'intervento orale svolto in forma di domanda durante l'audizione del 29.5.2014.

⁴⁷ Sul concetto di frode alla costituzione resta fondamentale un saggio di G. LIET-VEAUX del 1943, recentemente pubblicato in italiano con il titolo *La «frode alla Costituzione»*, Cavallino (Lecce), Pensa, 2009.

⁴⁸ Il termini di logica giuridica diverso, giacché successivo, è il problema della legittimità della diffusione di documenti o informazione da parte di chi li abbia acquisiti nel legittimo esercizio dell'*accesso-prerogativa* e dunque per propria documentazione a fini di esercizio del mandato. Sul piano pratico la distinzione tende però ovviamente a sfumare, giacché – come detto nel testo – risultano pressoché di scuola i casi in cui si possa rendere la prova che il componente di assemblea rappresentativa abbia esercitato l'accesso in realtà non per documentarsi ai fini dell'esercizio del proprio mandato (concetto che è del tutto lato) ma per un fine diverso, quale, per es., proprio quello di diffondere le informazioni così acquisite. A ogni buon conto, sulla legittimità di tale atto diffusivo, *ex se* considerato, la Commissione per l'accesso in un primo momento ha espresso parere negativo, adducendo che esso (nel caso di specie compiuto per pubblicazione in internet) da un lato non è funzionale al fine documentativo, fondamento e limite del diritto di accesso tipico, d'altro canto estende l'accesso anche a soggetti che non hanno diritto ad accedere; così nel parere 17.9.2007, n. 2. Questa impostazione è stata poi riportata, ma

Comunque, ciò su cui in definitiva pare necessario appuntare l'attenzione è che la profonda diversità d'indole tra *accesso-libertà* e *accesso-prerogativa*, individuata "a valle" dalla giurisprudenza amministrativa, ha diretta origine nella costituzione.

Infatti l'uno è un *diritto di libertà*, con la conseguenza – accertata dalla giurisprudenza costituzionale – che i relativi livelli *essenziali* di prestazione (cioè il minimo di accesso che deve essere garantito a qualsiasi livello ordinamentale⁴⁹) debbano essere fissati con legge dello Stato⁵⁰. In quanto tale, esso è riconosciuto nell'esclusivo interesse del titolare e, in base al generale *favor libertatis* contenuto nella Carta, deve tendere all'espansione.

in un *obiter dictum*, dalla I sez. del Tar Sardegna nella sent. 16.1.2008, n. 32. Successivamente, però, la Commissione ha mutato orientamento e ha espresso parere di principio favorevole in ordine all'*accesso-prerogativa* esercitato da un consigliere comunale al *dichiarato* fine di pubblicare sul proprio sito *web*, in formato non scaricabile, tutte le deliberazioni della Giunta e del Consiglio comunale di modo da renderle conoscibili a chiunque fosse interessato; parere del 13.10.2009, s.n. Tale parere non è condivisibile. La Commissione infatti ha ragione quando afferma che la pubblicazione sul *web* di tutte le deliberazioni giuntali e consiliari «attuа pienamente il principio di trasparenza dell'azione amministrativa e quindi in linea di principio è senz'altro da approvare», ma erra nel ritenere che ciò possa essere fatto per scelta individuale del singolo consigliere comunale e che questi possa legittimamente piegare a tal fine l'*accesso-prerogativa*, che invece l'art. 43, co. 2, TUEL, in esecuzione dell'implicito precetto contenuto nella costituzione in materia di prerogative, conferisce esclusivamente in funzione di documentazione per l'espletamento cosciente del mandato rappresentativo. Del tutto diverso è l'orientamento espresso dalla I sez. del Tar Liguria nella sent. 1.7.2003, n. 827. Il giudice amministrativo riconosce anch'esso la legittimità in via di principio della diffusione di documenti e informazioni acquisiti attraverso l'esercizio del diritto di accesso tipico, ma non cade affatto nell'errore di ampliare la funzione dell'*accesso-prerogativa*, in evidente torsione sia del testo della previsione legislativa che lo conferisce sia del suo fondamento costituzionale. Segue una via differente, questa sì condivisibile: argomentando *a contrario* rileva che, poiché l'art. 43, co. 2, TUEL sottopone i consiglieri degli enti locali che abbiano esercitato l'*accesso-prerogativa* al segreto nei soli «casi specificamente determinati dalla legge», negli altri casi questi sono legittimati a divulgare le informazioni acquisite: «un divieto di comunicazione a terzi dovendo derivare da una norma apposita»; sul punto, ma in prospettiva diversa da quella qui proposta, M. MASSA, *Art. 43*, in C. NAPOLI, N. PIGNATELLI (cur.), *Codice degli enti locali*, Roma, Nel Diritto, 2012, p. 511.

⁴⁹ ... salva «la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela»; così si esprimeva l'art. 22, co. 2, l. 241 del 1990 nella versione ex l. 15 del 2005. Tale previsione non c'è nella versione oggi vigente, ma si ricava dall'art. 29, co. 2-*bis*, nella parte in cui esso prevede che le disposizioni della legge che sanciscono obblighi per la PA in materia (tra l'altro) di diritto di accesso «attengono ai livelli [solo] essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione»; da ciò si deduce, infatti, che gli enti regionali e locali possano sancire, nella loro autonomia, livelli ulteriori e più ampi di tutela.

⁵⁰ In riferimento è alla sent. 399 del 2006, in cui la Corte ha sancito che il «vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi [...] attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.» (così dir. § 2.1). Dunque, per la Corte diritto di libertà (più che sociale) è l'accesso ai documenti, ma quello *del pubblico*; e questa delimitazione può non essere affatto casuale. Da intendersi, nel contesto, come riferimento alla "collettività dei governati" nei rapporti con i governanti, essa permette di tenere distinto al fine dell'inquadramento tra i diritti civili l'*accesso-libertà* (espressamente ricompreso) dall'*accesso-prerogativa*. Quest'ultimo, infatti, non è accesso dei governati, ma di una categoria di governanti (o – come pure si può dire – di un potere) nei rapporti con altri governanti (con altro potere dello stesso ente o di altro ente) e pertanto l'espressione usata dalla Corte quantomeno non lo ricomprende esplicitamente tra i diritti civili, ma si può forse ipotizzare che anche implicitamente lo ha escluso da tale categoria.

L'altro, invece, è un *diritto speciale*: una prerogativa connessa alla carica che costituisce deroga al principio di eguaglianza. E, in quanto tale, esso è (*recte*: può essere legittimamente) attribuito esclusivamente per esigenze direttamente funzionali all'esercizio del mandato e dunque deve essere mantenuto nei limiti più stringenti possibili. Occorre infatti contenere il rischio che divenga strumento *del* potere (in questo caso) legislativo statale nei rapporti con gli altri poteri statali e nei confronti delle autonomie regionali e locali con detrimento dei principi costituzionali di separazione orizzontale e verticale dei poteri, ma anche quello che possa divenire strumento *di* potere del singolo rappresentante, che potrebbe utilizzarlo a fini politici (diversi da quello della propria documentazione) ma anche a fini personali⁵¹; a fini leciti (ipoteticamente anche diversi da quelli per i quali è attribuito, il che – come detto – costituirebbe comunque sviamento e dunque frode alla costituzione) ma anche a fini illeciti.

In questo quadro diviene piuttosto agevole rispondere negativamente alla domanda se abbia senso non tanto introdurre l'*accesso-prerogativa* per emendamento integrativo dell'atto normativo che regola l'*accesso-libertà*; ma soprattutto introdurlo in quella sede estendendo quasi integralmente al primo la disciplina dettata per il secondo. La "diversità di indole", infatti, altro non è che l'espressione della prospettiva ben più che diversa – si direbbe opposta – che la costituzione prescrive al legislatore per i due tipi di accesso. Ebbene, se le mete (costituzionalmente fissate) sono opposte è a dir poco assai improbabile che i percorsi e le direzioni possano essere i medesimi.

Del resto sembrano andare in questo senso più interventi svolti nel corso del dibattito in Commissione che ha portato alla decisione di far luogo a queste audizioni⁵². In particolare, si sono sottolineate le esigenze di coordinamento e armonizzazione della nuova prerogativa con gli strumenti ispettivi (ma si dovrebbe aggiungere: e con tutti gli strumenti informativi) attribuiti a ogni Camera dal rispettivo regolamento⁵³. Ci si è domandati se l'*accesso-prerogativa* del singolo parlamentare sia realmente una necessità o se lo possa divenire solo in casi particolari, dovendosene, in tal ipotesi, sancire il carattere solo residuale⁵⁴ (giacché – come detto – la costituzione sancisce una direttrice delimitativa per i diritti speciali). Si è ipotizzata un'inversione rispetto a questo schema: rendere l'*accesso-prerogativa* la regola e il sindacato ispettivo «meramente residuale»⁵⁵. E tale ipotesi, se nel merito non convince (perché gli strumenti informativi attribuiti a ogni Camera collegialmente sono più conformi al disegno costituzionale rispetto all'*accesso-prerogativa* del singolo parlamentare), rivela che

⁵¹ ... qui "personali" va inteso nel senso stretto di perseguimento di obiettivi propri e non di gruppo o collettivi, sebbene secondo il proprio punto di vista. In senso più ampio "interessi personali" può essere posto in opposizione a "interessi di mandato", termine, quest'ultimo, inteso «in senso estensivo come ricomprensivo, oltre all'attività (...) svolta nelle sedute del Consiglio e delle commissioni, anche l'attività, d'iniziativa e d'impulso, svolta al di fuori delle sedute» (A. Giorgis, *op. cit.*, p. 294), ma non ricomprensivo – si deve aggiungere – l'attività volta alla (ri-)acquisizione del mandato o altre attività a finalità latamente politica.

⁵² Seduta della Commissione affari costituzionali della Camera del 17.4.2014.

⁵³ Intervento dell'on. Fiano; *Resoconto*, p. 6-7.

⁵⁴ Ancora on. Fiano, *ivi*, p. 7.

⁵⁵ Così nell'intervento dell'on. Toninelli, *ivi*, p. 7.

l'esigenza di affrontare il tema all'interno della cornice degli strumenti di informazione parlamentare è in qualche modo avvertita⁵⁶.

Specifiche segnalazioni meritano il serio problema, sollevato durante il dibattito, dell'esigenza di scongiurare il rischio che l'*accesso-prerogativa* divenga uno strumento attraverso cui i parlamentari possano compiere «indebite pressioni [...] sulla pubblica amministrazione»⁵⁷. Si tratta di un rischio direttamente connesso alla specifica condizione di potere (giuridico e di fatto) in cui si trova il componente di assemblea rappresentativa che nella proposta di legge in esame non è affrontato e, invero, neanche potrebbe esserlo, in quanto essa tende a un intervento integrativo del Capo V della l. 241 del 1990 a «impatto molto limitato»⁵⁸. Il vigente Capo V è stato infatti strutturato a fini di riconoscimento e garanzia di un diritto di libertà dei *governati* (ossia di coloro che non hanno potere, ma al potere sono soggetti) nei confronti di *governanti* (coloro che di potere sono invece dotati), e pertanto la relativa disciplina non si attaglia alle esigenze di cautela che devono apprestarsi in caso di attribuzione di prerogative ai *governanti* (o a una categoria di essi). Allora delle due l'una: o si interviene assai profondamente sulla struttura del Capo V della l. 241 del 1990, con la conseguenza di snaturare non solo quel Capo ma l'intera legge, o si interviene in una sede propria, sempre che, ovviamente, si ritenga necessario riconoscere ai parlamentari l'*accesso-prerogativa*.

I temi, i problemi, le posizioni emersi nel dibattito in Commissione e qui appena segnalati sembrano, nel complesso, rivelare coscienza sull'attinenza dell'*accesso-prerogativa* al campo della regolamentazione dei rapporti tra poteri, *lato sensu* intesi; che esso, dunque, poco o nulla abbia a che fare con la disciplina di un diritto di libertà costituzionalmente fondato, qual è quello di *accesso-libertà*. La conseguenza inevitabile di ciò è che il Capo V della l. 241 del 1990, che appunto alla disciplina di tale diritto è improntato, c'entri assai poco e che pertanto la scelta non solo di introdurre ma anche disciplinare l'*accesso-prerogativa* per via di una sua integrazione a impatto limitato si fonda su un malinteso (quello della confusione tra istituti diversi o almeno della grave sottovalutazione delle conseguenze di tale diversità) e, se seguita, sarebbe in sé causa di rilevanti problemi.

4. Conferme dalla “comparazione interna” (con enti locali e Regioni) ed esterna.

L'analisi di contesto conferma quanto sin qui acquisito. Ciò è vero sia prendendo a riferimento gli altri livelli ordinamentali interni (e in particolare gli ordinamenti regionali e degli enti locali) sia in base alle risultanze comparatistiche (limitate, ovviamente, alle esperienze straniere più vicine). Infatti il diritto di accesso tipico è sempre attribuito e regolato da atti normativi o da parti di essi che sono diretti a disciplinare l'organizzazione dei poteri e lo svolgimento delle relative funzioni.

⁵⁶ Osservazioni analoghe possono farsi anche con riferimento all'intervento dell'on. Dadone, *ivi*, p. 8.

⁵⁷ Intervento dell'on. Migliore, *ivi*, p. 9.

⁵⁸ Così nell'intervento dell'on. Toninelli nella seduta della Commissione affari costituzionali del 15.4.2014; *Resoconto*, p. 5.

Così è per gli enti locali, giacché la prerogativa di accesso ai documenti amministrativi è assegnata ai componenti delle relative assemblee rappresentative dall'art. 43, co. 2, del TUEL. Esso si colloca nel Titolo III, Capo I che, nella struttura del fondamentale testo di regolamentazione di tali autonomie, è volto a dettare la disciplina degli *organi di governo*⁵⁹. Non si tratta di un caso: «organi di governo [...] di Comuni, Province e Città metropolitane» è una delle materie che l'art. 117, co. 2, lett. p) assegna alla competenza esclusiva del legislatore statale e in effetti è a questa materia che si ascrive l'*accesso-prerogativa*; ciò diversamente dall'*accesso-libertà* la cui disciplina rientra nella *materia* «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», di cui all'art. 117, co. 2, lett. m)⁶⁰. A tanto si aggiunge che l'art. 43 è intitolato ai diritti dei consiglieri e il comma in cui esso introduce e regola l'*accesso-prerogativa* precede quello in cui viene disciplinato il sindacato ispettivo (co. 3), a riprova della stretta correlazione che vi è tra i relativi istituti e, più in generale, tra gli strumenti di informazione funzionali allo svolgimento delle attività delle assemblee rappresentative.

Per completezza va detto che nel TUEL vi è anche una norma di disciplina dell'*accesso-libertà* agli atti degli enti locali; essa è collocata in tutt'altra sede rispetto a quella in cui si conferisce l'*accesso-prerogativa*. È infatti nell'art. 10, contenuto nel Titolo I intitolato alle "Disposizioni generali".

Analoghe evidenze emergono dall'analisi degli ordinamenti regionali.

In tutte le Regioni ordinarie l'*accesso-prerogativa* è stato introdotto infatti dallo statuto, mentre spesso si è affidata al regolamento interno del consiglio regionale una disciplina di dettaglio⁶¹. È bene rimarcare che l'uso a tal fine della fonte statutaria non deriva da un vincolo costituzionale, giacché il diritto di accesso *tipico* del consigliere regionale non rientra tra le materie che, ex art. 123, co. 1, cost., sono riservate a tale fonte, a meno di non considerarlo come espressione di uno dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»

⁵⁹ "Organi di governo del comune e della provincia" è proprio il titolo assegnato al Capo I del Titolo III cit.

⁶⁰ Il relatore on. Cozzolino è dunque incorso in errore d'inquadramento quando – nel dibattito del 15.4.2014 in questa Commissione – ha sostenuto che «la proposta di legge in esame [A.C. 1761] interviene in tema di diritto di accesso ai documenti amministrativi ed è pertanto riconducibile, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 399 del 2006, alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e come tale rientra nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato» (*Resoconto*, p. 4-5). In realtà, la proposta interviene integrando una legge (e più nello specifico il Capo V di essa) che in effetti determina i livelli essenziali dell'*accesso-libertà*: un diritto civile. Ma è l'integrazione che non attiene a tale diritto: l'*accesso-prerogativa* non rientra tra le libertà dei cittadini, ma è parte della disciplina di organi di governo: per i consiglieri degli enti locali – come detto nel testo – rientra dunque nell'art. 117, co. 2, lett. p); per i parlamentari, specularmente, nell'art. 117, co. 2, lett. f), e, nello specifico, nella parte in cui esso riserva alla legislazione statale la disciplina degli organi dello Stato. Si tratta di un errore di mero inquadramento, privo cioè di conseguenza. Quel che infatti rileva sotto quest'ultimo profilo è l'individuazione della competenza in materia d'*accesso-prerogativa* del parlamentare, indipendentemente dalla specifica previsione che la attribuisce; e in effetti essa è – come conclude l'on. Cozzolino – riservata alla legislazione dello Stato.

⁶¹ Cfr. Appendice.

dell'ente regionale, il che parrebbe assai forzato⁶². Si tratta dunque di una scelta che, fatta autonomamente da ciascuna Regione ordinaria, dimostra l'unanimità del convincimento che la *sedes materiae* propria della disciplina del diritto di accesso tipico è quella della regolamentazione dei poteri al più elevato livello ordinamentale.

Nelle Regioni speciali si è quasi sempre provveduto direttamente nei regolamenti interni del consiglio regionale. Ciò si spiega agevolmente al considerare che gli statuti speciali sono tutti risalenti, ma soprattutto che essi sono adottati con legge costituzionale: fonte dell'ordinamento statale che non si attaglia a una scelta che deve essere compiuta nell'esercizio dell'autonomia, qual è quella di conferire una prerogativa ai consiglieri regionali⁶³. La fonte utilizzata è comunque quella propria di regolamentazione delle modalità di esercizio del potere rappresentativo regionale. In alcuni casi si è adottata una disciplina integrativa e di dettaglio per via di fonte legislativa (Friuli Venezia Giulia e Provincia di Trento) o regolamentare (Provincia di Bolzano).

In questo panorama assai compatto unica chiara eccezione è quella dell'ordinamento della Regione siciliana, in cui l'*accesso-prerogativa* dei consiglieri regionali è stato introdotto per novella della legge che disciplina l'attività amministrativa e il diritto di accesso comune⁶⁴; dunque esattamente nel modo proposto con l'A.C. 1761, qui oggetto di analisi⁶⁵.

Quanto emerso per l'ordinamento degli enti locali e la quasi totalità degli ordinamenti regionali risulta sostanzialmente in linea con le risultanze comparatistiche. Infatti gli unici due Paesi europei che hanno attribuito ai parlamentari un diritto di accesso tipico lo hanno fatto con atti di regolamentazione dei poteri.

In particolare, in Portogallo esso è sancito espressamente alla lett. e) dell'art. 156 cost., intitolato ai "Poteri dei parlamentari". Esso è collocato nella Parte III che disciplina l'organizzazione del potere pubblico e, nello specifico, nel Titolo III sull'*Assembleia da República* (il Parlamento monocamerale). Una forma di diritto generale all'informazione sugli atti e

⁶² Tra i principi fondamentali di funzionamento potrebbe invece rientrare la garanzia generale dell'*accesso-libertà*; R. NANIA, *Il diritto di accesso nell'esperienza delle Regioni e degli enti locali*, in C. COLAPIETRO (cur.), *Il diritto*, cit., p. 99.

⁶³ ... in caso contrario alle Regioni "speciali" si riconoscerebbe in quest'ambito un'autonomia più ridotta rispetto a quelle ordinarie, in violazione della logica costituzionale su cui si fonda la specialità. Infatti nelle Regioni ordinarie la scelta se e con quali modalità attribuire un diritto di accesso tipico ai consiglieri regionali è rimessa alle potestà legislative esclusiva regionale, giacché essa rientra nella competenza residuale di cui all'art. 117, co. 4, cost.

⁶⁴ Il riferimento è all'art. 28 *bis* che l'art. 45, co. 1, della legge regionale 16.4.2003, n. 4, ha introdotto nella legge regionale 30.4.1991, n. 10; legge speculare alla legge statale 241 del 1990.

⁶⁵ In realtà taluni punti di contatto si individuano con l'ordinamento della Regione Friuli Venezia Giulia. Infatti regolamento interno del Consiglio regionale giuliano attribuisce sì ai consiglieri un diritto di accesso tipico, ma lo limita ai documenti «concernenti l'attività dell'Ufficio di Presidenza e della struttura organizzativa del Consiglio» (così l'art. 179 *bis* introdotto nel 2007). L'accesso tipico a tutti gli altri documenti amministrativi regionali continua dunque ad aver unico fondamento espresso nell'art. 67 della legge regionale 20.3.2000, n. 7, anch'essa speculare alla legge statale 241 del 1990. È peraltro da notare che questa legge consente l'accesso senza delimitazioni soggettive agli atti che non contengono dati riservati; per questi ultimi occorre invece allegare un interesse differenziato; v. Appendice, nt. 2.

affari pubblici, se non proprio un *accesso-libertà*, è invece sancita all'art. 48, co. 2, cost., ossia nella Parte I sui diritti e doveri fondamentali. Per quanto qui d'interesse, sembra inoltre utile rilevare che nello stesso art. 156, alla lettera che precede quella che introduce l'*accesso-prerogativa* e a quella che la segue, sono disciplinati (rispettivamente) un istituto simile a interrogazione e interpellanze (lett. d) e l'iniziativa sull'istituzione di una commissione d'inchiesta (lett. f). Ciò costituisce infatti ulteriore emersione della stretta correlazione tra *accesso-prerogativa* e istituti della funzione ispettiva del Parlamento⁶⁶.

In Spagna l'*accesso-prerogativa* del parlamentare statale, lì rientrante in quello che è definito *derecho a la documentación*⁶⁷, ha invece la sua fonte diretta nei regolamenti del Congresso dei deputati (art. 7⁶⁸) e del Senato (art. 20, co. 2⁶⁹), che hanno conformazione costituzionale del tutto analoga a quella dei regolamenti parlamentari del nostro ordinamento⁷⁰. Vale notare che, diversamente da quanto avviene negli ordinamenti locale e regionali italiani e nell'ordinamento portoghese, esso si esercita per il tramite della Presidenza della Camera e previa comunicazione al Gruppo parlamentare di appartenenza⁷¹.

Secondo il Tribunale costituzionale (TC) tale diritto costituisce una delle articolazioni del c.d. *ius in officium* del componente delle assemblee rappresentative, il cui fondamento è individuato nel diritto del cittadino all'accesso alle cariche rappresentative (art. 23 cost.), in quanto esso comprende, per implicito, il diritto all'esercizio delle relative funzioni in condizioni

⁶⁶ Per comodità di lettura si riporta il testo dell'articolo cit. art. 156 (Poderes dos Deputados) nella parte che ha qui rilievo: «*Constituem poderes dos Deputados:*

[...] d) *Fazer perguntas ao Governo sobre quaisquer actos deste ou da Administração Pública e obter resposta em prazo razoável, salvo o disposto na lei em matéria de segredo de Estado;*

e) *Requerer e obter do Governo ou dos órgãos de qualquer entidade pública os elementos, informações e publicações oficiais que considerem úteis para o exercício do seu mandato;*

f) *Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito; [...]*».

⁶⁷ G. Arruego Rodríguez, *Sobre el «derecho a la documentación» de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 68, 2003, p. 355 ss.

⁶⁸ Si riporta il testo dell'art. 7 RCD:

«1. *Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas.*

2. *La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan*».

⁶⁹ Il comma 2, introdotto all'art. 20 dalla riforma del RS del 2004, riproduce testualmente i due commi dell'art. 7 RCD del 1982. Ovviamente, al posto del termine *Diputados* vi è *Senadores* e al posto di *Congreso* vi è *Senado*.

⁷⁰ Analogo diritto è attribuito ai deputati delle Comunità autonome nei confronti delle amministrazioni regionali dai regolamenti delle relative Assemblee legislative (denominate *Parlamento* o *Junta General* o *Cortes* o *Asamblea* o *Asamblea Regional*).

⁷¹ Questa interposizione ha fini di controllo formale, salvo il caso in cui la richiesta informativa attenga a «*cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara [...] en los que el Reglamento parlamentario imponga algún límite o condición material a la iniciativa individual de control de la acción de Gobierno*»; così *Tribunal Constitucional*, sent. (STC) n. 203 del 2001, *Fundamentos jurídicos* (FJ) § 3.

di parità, *anche informativa*⁷². La giurisprudenza ha invece espressamente negato al diritto di documentazione parlamentare fondamento nell'art. 20, co. 1, lettera d) cost., perché esso è volto a riconoscere e garantire *ai cittadini* il diritto a ricevere informazioni veritiere. Tale diritto – come afferma il TC in termini che difficilmente potrebbero essere più perspicui ai fini di sostenere le argomentazioni qui proposte – *«nada tiene que ver con los controles políticos que las Leyes atribuyan a las Asambleas Legislativas y a sus miembros»* e con i relativi strumenti, tra i quali si iscrive l'*accesso-prerogativa*⁷³. Comunque lo *ius in officium* nelle varie sue articolazioni costituisce, secondo l'indirizzo appena richiamato che è del tutto consolidato, un *derecho de configuración legal*, e in quanto tale può essere esercitato solo nelle forme (o – se si preferisce – nelle espressioni, tra le quali appunto rientra il *derecho a la documentación*) e nei limiti sanciti in via sub-costituzionale: legislativa o per regolamento parlamentare⁷⁴. Si può quindi definitivamente affermare che anche nel diritto spagnolo l'*accesso-prerogativa* ha fonte in atti o parti di essi che regolano l'esercizio dei poteri politicamente rappresentativi. In tal ambito si inquadrano evidentemente i regolamenti degli organi assembleari dello Stato e delle Comunità autonome, ma anche lo stesso art. 23 cost. Infatti esso tutela in generale il diritto dei cittadini alla partecipazione politica, ma per quanto qui in rilievo nello specifico esso fonda il diritto a esercitare in pienezza il mandato rappresentativo conseguito; diritto del rappresentante che in realtà costituisce soprattutto un dovere nei confronti dei rappresentati. Ed è su tale base e nei limiti di essa che appresta tutela ai relativi strumenti e tra questi all'*accesso-prerogativa*. Esso, pertanto, trova fondamento non nel principio (espansivo) della libertà, ma in quello (restrittivo) della necessità, che, appunto, è presupposto e limite delle condizioni giuridiche speciali.

5. I regolamenti parlamentari come fonte “propria” di disciplina di un diritto di accesso tipico attribuito per legge ai membri delle Camere: un “intarsio” necessario

Il terzo e ultimo ambito argomentativo che finisce per opporsi all'accoglimento della proposta di legge di cui all'A.C. 1761 attiene al rapporto tra strumenti di informazione del

⁷² STC 161 del 1988.

⁷³ STC 220 del 1991, FJ § 4.

⁷⁴ Così, *ex multis*, STC 220 del 1991. Questa pronuncia è assai interessante perché rimette, in linea di principio, all'ambito della politica (e dunque alle relative responsabilità e sanzioni, in ultima analisi elettorali) la soluzione delle controversie su diniego di accesso alle informazioni opposto dall'Esecutivo al parlamentare che abbia esercitato il relativo diritto in base a espressa previsione regolamentare; e pertanto nega l'*amparo* costituzionale, ossia la giurisdizione del Tribunale costituzionale. È utile porre l'accento sulla motivazione: *«la respuestas o actuaciones del Ejecutivo en réplica a tal ejercicio [de las facultades que integran la función parlamentaria] constituyen, [...] en principio, ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario – y, en última instancia, electoral – pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida en modo alguno por la Constitución, y poco conveniente con el normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras Legislativa y del Gobierno»*; *ivi*, FJ § 5; nel medesimo senso già STC 196 del 1990, FJ §§ 5 e 6.

Parlamento – tra cui l'*accesso-prerogativa* del parlamentare certo rientrerebbe – e alle fonti di loro previsione e disciplina.

Attualmente sono i regolamenti parlamentari *ex art. 64 cost.* (quelli detti *generalisti*⁷⁵, a cui nel prosieguo si farà riferimento anche senza specificazione) a strutturare le attività conoscitive⁷⁶ di ogni Camera: a disciplinare, cioè, tutti gli istituti attraverso cui ognuna di esse assume⁷⁷, *in modo collegiale*, le informazioni necessarie all'esercizio delle proprie funzioni⁷⁸. Il loro esercizio è procedimentalizzato e coinvolge sempre sin dalla fase dell'iniziativa di *organi* interni della Camera: commissioni, presidenti di commissioni e di gruppi, presidente dell'assemblea.

L'*accesso-prerogativa* è invece assegnato ai parlamentari *uti singuli* come diritto speciale e ciò ha due implicazioni rilevanti per determinarne la relazione con gli strumenti d'informazione collegiale. Per il suo carattere speciale, dunque di deroga al fondamentale principio dell'eguaglianza tra gli individui, trova legittimo fondamento costituzionale solo nella necessità funzionale, ossia a fini dell'esercizio pieno del mandato rappresentativo. Ma poiché è mezzo di informazione individuale per lo svolgimento di funzioni che sono esercitate collegialmente, appunto quelle parlamentari, non può che essere sussidiario rispetto agli strumenti di informazione collegiale, per i quali, peraltro, la questione eguaglianza neanche si pone⁷⁹. In altri termini, l'*accesso-prerogativa* può essere attribuito ed esercitato solo nei limiti in cui sia necessario per svolgere compiutamente il *munus* rappresentativo⁸⁰, qualora gli strumenti di informazione collettiva della Camera di appartenenza si rivelino insufficienti. Quest'orientamento alla residualità per poter operare effettivamente richiede la più stringente correlazione normativa tra *tutti* gli strumenti conoscitivi, dunque tra quelli collegiali, già disciplinati nei regolamenti, e quello individuale, che si propone di introdurre. E, più nello specifico, richiede che le modalità e i limiti entro cui il parlamentare possa esercitare il diritto di accesso tipico siano adeguatamente *definiti*. Ciò, del resto, è funzionale anche all'esigenza di *prevenire* gli abusi da sviamento: i casi in cui il titolare si serva dell'*accesso-prerogativa* per finalità diverse da quella per cui esso è attribuito, cioè la propria documentazione per svolge-

⁷⁵ ... perché a essi si affiancano regolamenti parlamentari con finalità specifiche, detti "speciali" o "minori".

⁷⁶ ... espressione che qui si intende in senso ampio e dunque comprensivo delle attività propriamente ispettiva, ossia di quelle caratterizzate dal *potere* di acquisizione di informazioni a cui corrisponde un vincolo giuridico o politico, variamente graduato, di soggezione. Tale accezione estensiva è conosciuta in dottrina; v. per es. già G. Recchia, *L'informazione*, cit., spec. p. 44-45, ma *passim*.

⁷⁷ ... anche per il tramite di organi interni.

⁷⁸ Stante l'accezione in cui si è usata l'espressione "attività conoscitive" (v. nt. precedente), tra tali istituti si annoverano sia le indagini conoscitive, le udienze legislative le richieste di informazioni formulate ad altri organi dello Stato, sia le interrogazioni, le interpellanze e le inchieste parlamentari. Quest'ultimo istituto, invero, è previsto dall'art. 82 cost.

⁷⁹ Invero non si può neanche porre perché, mentre è necessario confrontare a fini di verifica del rispetto del principio di eguaglianza il patrimonio soggettivo (i diritti) della persona in quanto tale e quello di specifiche categorie di persone, tra le quali quelle dotate di una carica con relativo *status*, operare tale confronto tra diritti della persona e strumenti di un organo dello Stato sarebbe privo di senso.

⁸⁰ ... invero comprensivamente inteso; *supra* nt. 43 e 44.

re pienamente il mandato. Si tratta di un'esigenza reale, giacché l'esperienza maturata a livello regionale e locale rivela che sanzionarli *ex post* risulta assai difficile⁸¹. Nel merito si potrebbe prevedere, ispirandosi all'esperienza spagnola⁸², che la richiesta di accesso sia trasmessa al destinatario finale solo per il tramite presidente della Camera di appartenenza⁸³ e che questi eserciti una sorta di controllo non limitato alla sola regolarità formale, ma esteso anche alla prevenzione degli abusi sia, per così dire, da ultroneità (per sufficienza e adeguatezza degli strumenti informativi collegiali) sia da sviamento che risultino manifesti.

Le esigenze di disciplina appena evidenziate individuano nei regolamenti della Camera di appartenenza la fonte *propria* di regolamentazione del diritto di accesso tipico di deputati e senatori.

Infatti innanzitutto si può ritenere che la disciplina dell'attività conoscitiva collegiale (e dunque i suoi istituti) – con cui l'*accesso-prerogativa* va appunto correlato – sia dettata nei due regolamenti *ex* 64 cost. non per scelta ma per necessità giuridica. Sembra infatti rientrare tra le competenze che per prescrizione sono *riservate* alla fonte di autonomia normativa camerale e dunque precluse alle altre fonti, legge *in primis*. Su questo punto invero occorre cautela⁸⁴, perché sul rapporto tra legge e regolamento parlamentare, tra competenza generale della prima e ambito di riserva del secondo qualsiasi opzione argomentata sul piano teorico sconta rilievi critici non privi di consistenza. La causa primaria di tanto sta nella laconicità del *testo* costituzionale, che sul punto non va oltre l'individuazione di un ambito specifico, invero settoriale, di riserva regolamentare: la disciplina di parti rilevanti del procedimento di approvazione della legge (art. 72), mentre tace del tutto sulla funzione generale della fonte. Infatti il primo comma dell'art. 64 – unico altro punto in cui la Carta si occupa dei regolamenti parlamentari – si limita ad attribuire⁸⁵ la relativa potestà a ogni Camera disgiuntamente e prescriverne l'esercizio a maggioranza assoluta⁸⁶; e in ciò si distacca dal suo "precedente" più diretto: l'art. 61 dello Statuto Albertino, in cui appunto tale generale funzione della fonte è individuata nel determinare «il modo secondo il quale [ogni Camera] abbia da esercitare le

⁸¹ Accorgimenti di prevenzione non si hanno nell'ordinamento degli enti locali (A. GIORGIS, *op. cit.*, 294), mentre tra quelli regionali vi è qualche sporadico caso in cui si riscontrano elementi debolmente utilizzabili a tal fine.

⁸² *Supra* nt. 71.

⁸³ Del resto ciò troverebbe una certa continuità con quanto previsto dal nostro ordinamento per l'attivazione di altri istituti d'informazione parlamentare. Così, per es., l'art. 148 reg. Camera sancisce che richieste di informazioni, chiarimenti e documenti possono essere avanzate (invero – è utile rimarcarlo – non da qualsiasi deputato ma dai soli presidenti di commissioni e di gruppi parlamentari) alla Corte dei conti appunto «tramite il Presidente della Camera». E analogamente l'art. 133 reg. Senato dispone che le Commissioni hanno facoltà di chiedere al Presidente di formulare un invito in tal senso alla Corte dei conti.

⁸⁴ ... soprattutto in questa sede, in cui si avverte più forte l'onere di tener chiaramente distinti gli elementi più largamente condivisi, se non proprio acquisiti, da quelli su cui permangono profonde divisioni e, per quanto possibile, stare ai primi.

⁸⁵ ... secondo alcuni *riconosce*.

⁸⁶ Poiché l'art. 64, co. 1, cost. prescrive la maggioranza assoluta per l'*adozione* del regolamento, inizialmente alla Camera sono state adottate modifiche a maggioranza semplice. Tale interpretazione è stata superata già dal 1950.

proprie funzioni». Dinanzi a uno spazio così ampio lasciato dal testo repubblicano all'interpretazione, il dibattito dottrinale si è sviluppato articolato e profondo e pressoché tutto è messo in discussione; persino, autorevolmente, la configurabilità stessa di materie riservate ai regolamenti per via implicita⁸⁷. Se però si limita l'analisi al solo diritto vivente gli spazi di opinabilità risultano molto minori. Infatti l'opzione più rigorosamente riduttiva non ha fatto breccia e un ambito di riserva implicita è stabilmente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale. Esso viene identificato dalla Corte nella «*organizzazione interna*» di ogni Camera⁸⁸ e l'espressione è esplicitamente intesa come atta a comprendere⁸⁹ – in chiara continuità con quanto sancito dallo Statuto Albertino – tutte «*le vicende e i rapporti che ineriscano alle funzioni primarie delle Camere*»⁹⁰. Si deve quindi ritenere «operante, per effetto di una norma costituzionale implicita, una regola la quale determina le materie riservate [... ai regolamenti parlamentari] con riferimento alla [...] tradizione». Queste sono «l'organizzazione e il funzionamento generale delle camere e delle sue articolazioni», ma anche e (per quanto qui d'interesse) segnatamente «le procedure d'indirizzo, di controllo e d'informazione»⁹¹. Vi rientrano dunque gli istituti attraverso cui si svolge l'attività conoscitiva collegiale di ciascun ramo del Parlamento: indubabilmente strumenti giuridici di esercizio delle *funzioni primarie* delle Camere⁹².

Ebbene, se come argomentato il diritto di accesso tipico del parlamentare deve essere disciplinato come parte dell'attività conoscitiva di ogni Camera (in quanto strumento conoscitivo sì individuale ma funzionalizzato all'attività collegiale dell'organo di appartenenza) e d'altro canto l'attività conoscitiva collegiale è non solo attualmente disciplinata ma anche necessariamente da disciplinare *in toto* attraverso la principale fonte normativa monocamerale (i regolamenti parlamentari), la logica richiede che sia tale fonte a disciplinare anche l'eventuale diritto di accesso tipico del parlamentare.

Alla medesima conclusione, del resto, conduce l'altra esigenza di disciplina sopra evidenziata: quella di procedimentalizzare l'*accesso-prerogativa* del parlamentare, definendo-

⁸⁷ Obietta infatti G.G. FLORIDIA che, dinanzi alla competenza tendenzialmente generale della legge, una riserva ad altra fonte si può riconoscere «solo in quanto sia rinvenibile nella costituzione la diretta individuazione o un criterio per l'individuazione degli oggetti o delle materie riservate». E ciò non si avrebbe nell'art. 64 cost., il cui co. 1 «si limita ad istituire la fonte e a definirne le caratteristiche formali»; da ultimo *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto*, 4^a ed., *Discipline pubblicistiche*; XIII, Torino, UTET, 1997, p. 86 ss., a cui si rinvia anche per i riferimenti alle tesi opposte.

⁸⁸ Ora Corte cost., sent. n. 120 del 2014, *dir.* § 4.3.

⁸⁹ ... insieme alla «*disciplina del procedimento legislativo*», espressione con cui la Corte identifica l'ambito di riserva esplicita di cui all'art. 72 cost.; *ibidem*.

⁹⁰ ... che pertanto si ritengono ricadere «*sicuramente [...] nella competenza dei regolamenti*»; *ibidem*.

⁹¹ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto – Art 1-9*, 2^a ed., in F. Galgano (cur.), *Commentario del codice civile Scialoja-Branca, Disposizioni sulla legge in generale*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 2011, p. 579.

⁹² Del resto una differente interpretazione da un lato negherebbe l'autonomia di ogni Camera dall'altra (principio di non intrusione) nella definizione degli strumenti di esercizio delle proprie funzioni essenziali; dall'altro causerebbe detrimento al principio garantistico, sottraendo alla regola della maggioranza assoluta decisioni che attengono al delicato ambito della definizione delle «regole del gioco parlamentare»; V. DI CILOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 5^a ed., Milano, Giuffrè, 2013, p. 38-39.

ne modalità e limiti e segnatamente coinvolgendo nel suo esercizio la Camera di appartenenza per prevenire o comunque disincentivare almeno gli abusi manifesti. Si tratta, infatti, di prescrivere modalità di svolgimento della relazione parlamentare/Camera: sancire oneri dell'uno e compiti dell'altra⁹³ nell'uso di uno strumento di informazione parlamentare, rientrante, come tale, tra quelli funzionali all'esercizio dell'ufficio parlamentare (per il singolo) e, correlatamente, allo svolgimento dell'attività tipica del Parlamento (per l'organo collegiale e le sue articolazioni). Si tratta dunque di disciplinare proprio quelle che si definiscono – per riprendere ancora le parole della Corte – «*vicende e [...] i rapporti che inerisc[o]no alle funzioni primarie delle Camere*» e ciò richiede appunto, per prescrizione costituzionale implicita, l'uso esclusivo della fonte dell'autonomia normativa camerale.

C'è ancora una questione che pare necessario affrontare a fini di verifica dei termini di praticabilità della soluzione sin qui emersa. È quantomeno assai dubbio che i regolamenti parlamentari possano costituire fonte idonea a produrre vincoli giuridici in capo a soggetti e organi estranei alla relativa Camera⁹⁴ e per aversi *diritto* (prettamente *diritto soggettivo* o comunque inteso genericamente come situazione soggettiva attiva) di accesso occorre che il destinatario sia sottoposto a vincolo giuridico (*obbligo* in caso di diritto soggettivo) di ostensione del documento richiesto nei casi ricorrano le condizioni sancite; vincolo che, d'altro canto, per essere effettivo deve essere *pienamente* giustiziabile. In quest'ultima prospettiva l'*accesso-libertà* è assistito, a fini di celerità ed efficacia, da specifici rimedi sia amministrativi (quali il ricorso al difensore civico e alla Commissione per l'accesso) sia processuali (c.d. *actio ad exhibendum*)⁹⁵.

Invero un *accesso-prerogativa* del parlamentare disciplinato *esclusivamente* nei regolamenti parlamentari potrebbe operare sul piano dei soli rapporti politici e istituzionali, il che in altri ordinamenti è considerato non una falla ma una vera e propria necessità del sistema⁹⁶. Peraltro si potrebbe tentare, al limite, di fondare giuridicamente le relative pretese ostensive nei confronti di "estranei" (soprattutto qualora esse siano – come sopra ipotizzato – avanzate per il necessario tramite del presidente della Camera di appartenenza) non sull'atto monocamerale ma sul principio costituzionale di leale collaborazione⁹⁷, che in materia trova

⁹³ ... più nello specifico: degli organi in cui essa si articola.

⁹⁴ Lo esclude recisamente M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 671-672, ove peraltro si rimarca che i regolamenti parlamentari producono invece effetti nei confronti del Governo, ma che è difficile precisarne il grado e la qualità, giacché difficile è, a monte, sceverare dagli aspetti politici quelli propriamente giuridici nel rapporto che lo lega al Parlamento; nello stesso senso A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3^a ed., Bologna, Il Mulino, 2003, p. 48.

⁹⁵ Cfr. art. 25 l. 241 del 1990 e art. 116 d. lgs. 2.7.2010, n. 104 (cod. proc. amm.).

⁹⁶ Il riferimento è all'approda a cui è giunta la giurisprudenza costituzionale spagnola sulla richiesta d'accesso avanzata dal parlamentare nei confronti del Governo; *supra* nt. 75.

⁹⁷ ... sicché esse non avrebbero i caratteri del mero appello «allo spirito di collaborazione» del destinatario, come invece M. MANETTI configura quelli che definisce gli "inviti" che (ai sensi del proprio regolamento) le Camere possono rivolgere agli organi dello Stato diversi dal Governo; *op. cit.*, p. 672. L'autorità dell'organo che li rivolge rende però pressoché astratta l'ipotesi che tali inviti vengono ingiustificatamente declinati; A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 208. Presumibilmente una situazione non dissimile si avrebbe nel caso di una richiesta d'accesso avanzata da un parlamentare, ancor più se per il tramite del presidente della Camera d'appartenenza.

un'esplicita emersione nell'art. 22, c. 5, l. 241 del 1990⁹⁸. Dinanzi all'inerzia del destinatario o all'aperto rifiuto di ostensione si aprirebbero dunque due ipotetiche vie di rimedio: a) quella del conflitto di attribuzione sollevato dinanzi alla Corte costituzionale dalla Camera di appartenenza (meglio se previa reiterazione della richiesta da parte della stessa)⁹⁹ e b) quella del ricorso alla giurisdizione amministrativa "con rito ordinario" da parte del parlamentare. La prima via, da un lato, sarebbe utilizzabile solo nei confronti di coloro che ai sensi degli artt. 37 e 39 della legge 11.3.1953, n. 87 hanno la relativa legittimazione passiva (lasciando dunque privi di tutela nei confronti dell'ampia platea dei c.d. soggetti esclusi, enti locali innanzitutto) e, dall'altro, rischierebbe di produrre aggravio per la Corte costituzionale non sempre giustificato¹⁰⁰. La seconda si rivelerebbe strumento processuale inadatto alle peculiari esigenze di effettività e tempestività di tutela che si impongono per l'acquisizione di informazioni, tanto più quando queste siano necessarie per lo svolgimento di un preminente ufficio rappresentativo qual è quello parlamentare¹⁰¹. Entrambe sconterebbero il problema di richiedere al giudice di pronunciarsi sulla base del solo principio, non potendo applicare le regole di definizione dell'*accesso-prerogativa* e di esercizio del relativo diritto a motivo della loro introduzione per via di regolamento parlamentare¹⁰².

⁹⁸ ... con riferimento all'acquisizione di documenti nei rapporti tra soggetti pubblici. Del resto, il parlamentare eserciterebbe l'*accesso-prerogativa* nella qualità di componente di un organo pubblico. Per un'interessante interpretazione valorizzante della modalità informativa di cui all'art. 22, co. 5, Tar Puglia, Lecce, II, 31.7.2012, n. 1414, ove si sostiene che nei rapporti tra soggetti pubblici non è legittimo differire o – sembra doversi aggiungere – rifiutare di fornire l'informazione richiesta opponendo che essa non è formalizzata in un documento (ragione invece a tali fini sufficiente nel caso di esercizio del diritto di accesso da parte di privato).

⁹⁹ L'ipotesi della legittimazione del singolo parlamentare non si può del tutto escludere, giacché l'*accesso-prerogativa* sarebbe strumento di esercizio delle sue attribuzioni costituzionali ex art. 67 cost. Va però detto che la Corte ha reiteratamente negato tale legittimazione con riferimento alla tutela delle prerogative (la questione è stata posta per l'insindacabilità ex 68 cost.) adducendo che esse costituiscono presidio della Camera globalmente intesa; del resto l'ipotesi più probabile di legittimazione del singolo parlamentare resta quella nei conflitti con la Camera di appartenenza; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 5ª ed., Torino, Giappichelli, 2014, p. 295.

¹⁰⁰ Invero il filtro della reiterazione della richiesta ostensiva da parte della Camera permetterebbe di ridurre il rischio che la Corte costituzionale sia adita su questione di dettaglio se non proprio priva di tono costituzionale.

¹⁰¹ In tal senso, riferendosi in generale alla tutela apprestata alle pretese di acquisizioni di informazioni tra pubbliche amministrazioni ex art. 22, co. 5, l. 241 del 1990, A. SIMONATI, *Art. 22*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice*, cit., p. 1012.

¹⁰² Sulla problematicità e sulla scarsa propensione del giudice costituzionale a decidere i conflitti di attribuzione interorganici, in mancanza di regole integrative, sulla base del solo principio di leale collaborazione R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri dello Stato*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, spec. § 4, consultabile anche in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/EditorialeRR.htm>. Ma la recente apertura giurisprudenziale, che «affiora qua e là», è adesivamente rimarcata in E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 4ª ed., Torino, Giappichelli, 2013, p. 253-254, p. 264, ove peraltro si nota che il parametro di tale giudizio si ha sì nelle «norme costituzionali» (art. 37 l. 87 del 1953), ma l'espressione è intesa come «materialmente costituzionali», categoria integrata «talvolta anche da disposizioni di rango primario quali possono essere quelle contenute in regolamenti parlamentari» (ivi, p. 252).

Si tratta di problemi che, se si sceglie la strada della giuridicizzazione e dunque della piena giustiziabilità, del fare dell'accesso tipico un diritto in senso tecnico, devono essere risolti. E ciò è possibile senza ledere le esigenze di regolamentazione monocamerale sopra evidenziate. La tecnica da utilizzare è quella "dell'intarsio" tra legge e regolamenti parlamentari¹⁰³ per come già sperimentata per l'accesso parlamentare (di Camere, organi interni e singoli componenti di esse) ai dati ISTAT: i secondi lo *disciplinano in toto* ma esso è *attribuito* dalla prima¹⁰⁴. Occorre, dunque, apprestare copertura legale al diritto di accesso tipico del parlamentare per via di una "norma in bianco", una norma, cioè, di rinvio mobile alla disciplina contenuta nei regolamenti delle due Camere, cosicché siano questi a sancirne, tempo per tempo, condizioni, modalità e limiti di esercizio che, grazie appunto alla copertura legale, vincolino anche gli estranei a cui risultino applicabili¹⁰⁵. In tal modo è lasciata – come è necessario che sia – alla decisione *a maggioranza assoluta* di ogni ramo del Parlamento – indipendente dunque da quella dell'altro ramo – la determinazione sul se far operare tale istituto, sul *come* correlarne l'esercizio con gli altri strumenti conoscitivi (quelli volti a produrre informazione collegiale) e su *quali* garanzie apprestare a prevenzione degli abusi.

Alla legge dovrebbe inoltre assegnarsi la disciplina dei rimedi contro le violazioni degli obblighi di ostensione; sicuramente di quelli processuali. Nello specifico sarebbe consigliabile estendere all'*accesso-prerogativa* l'*actio ad exhibendum* di cui all'art. 116 cod. proc. amm.

In concreto la copertura legislativa potrebbe realizzarsi per modifica integrativa dell'art. 22, segnatamente per aggiunta di un co. *5bis*, che seguirebbe quello che disciplina la materia correlata dell'acquisizione di documenti da parte di soggetti pubblici. La formulazione potrebbe avere il seguente tenore: «I membri del Parlamento, per le esigenze conoscitive inerenti allo svolgimento dei loro compiti istituzionali, sono legittimati all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi alle condizioni, secondo le modalità ed entro i limiti stabiliti dal regolamento adottato dalla Camera di appartenenza ai sensi dell'art. 64 della Costituzione¹⁰⁶».

¹⁰³ Sul punto, anche per l'efficace immagine, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 2ª ed., Bologna, Il Mulino, 2013, p. 53 ss.

¹⁰⁴ Il riferimento è all'art. 10, co. 7, del d. lgs. 6.8.1989, n. 322 che recita: «Le procedure per l'accesso, da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e dei loro organi, nonché dei singoli loro componenti ai dati elaborati dal Sistema statistico nazionale sono disciplinate dai regolamenti parlamentari». In questo caso – nota A. Manzella – «è la legge che segue il regolamento. Nel 1971 era stata la sola Camera dei deputati a volere sancire in una norma regolamentare (art. 145) un rapporto speciale con l'ISTAT: la richiesta di "rilevazioni, elaborazioni e studi statistici" [...]. Ora è la legge che rinvia ai regolamenti con una formulazione molto più invitante di quel che, diciotto anni prima, aveva previsto la Camera»; *op. cit.*, p. 211.

¹⁰⁵ Si dice infatti rinvio mobile (o formale o non recettizio) il rinvio alla fonte e dunque nel caso di specie alla serie dei precetti regolamentari che si succedano nel disciplinare l'istituto. Sulle diverse possibili funzioni del rinvio a una fonte gerarchicamente pari ordinata qual è quello della legge ai regolamenti parlamentari A. Pizzorusso, *op. cit.*, p. 237.

¹⁰⁶ Invero tale previsione estenderebbe all'*accesso-prerogativa* la disciplina processuale *ex art. 116 cod. proc. amm.* giacché essa espressamente riguarda (tutte) le «istanze di accesso ai documenti amministrativi», tra le quali rientrerebbero appieno quelle proposte dal parlamentare ai sensi del proposto art. 22, co. *5bis*. Più dubbio è l'effetto estensivo con riferimento ai rimedi amministrativi. Essi infatti sono disciplinati (solo) dal quarto comma

Quanto infine alla disciplina è appena il caso di rimarcare che l'ampia riscrittura del proprio regolamento principale avviata da entrambi i rami del Parlamento rende il momento assai proficuo per intervenire. Alla Camera dei deputati pende in Giunta per il regolamento la discussione su uno schema di articolato predisposto da un gruppo di lavoro¹⁰⁷, col dissenso del solo componente rappresentante del Movimento 5 Stelle, on. Toninelli¹⁰⁸. In esso¹⁰⁹ è previsto, tra l'altro, un rafforzamento degli strumenti informativi. In particolare, nell'ambito di una modifica delle audizioni formali, si è proposto l'allargamento della platea di organi statali e delle autonomie territoriali consultabili¹¹⁰ per ottenere «informazioni e osservazioni su questioni rientranti nella loro competenza»¹¹¹ e poi si è prevista la possibilità di indagini conoscitive su richiesta della minoranza¹¹². In Giunta per il regolamento del Senato è in corso la discussione su un testo base predisposto dai relatori. Anch'esso comprende interventi di potenziamento delle procedure informative¹¹³.

In questa sede non è dato occuparsi dell'adeguatezza di quella appena richiamata¹¹⁴ e delle altre proposte di modifica formulate, ma ciò che occorre ancora rimarcare è che la valutazione sulla necessità dell'*accesso-prerogativa* e sulle modalità e sui limiti di un suo eventuale esercizio non solo non può prescindere da tali proposte, ma deve anche svolgersi all'interno della cornice regolamentare che risulta in corso di riscrittura. Insomma sarebbe del tutto illogico disciplinare il diritto di accesso tipico in modo atomistico, senza cioè considerare l'intera cornice (in riassetto) dell'informazione parlamentare.

dell'art. 24 l. 241 del 1990, che è intitolato a "Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi" e, da un lato, il co. 5-bis dell'art. 22, qui proposto, rimetterebbe le modalità di esercizio del diritto di accesso tipico esclusivamente alla disciplina contenuta nei regolamenti di ogni Camera; d'altro canto, quei rimedi amministrativi sono strettamente legati alle modalità di esercizio del diritto di accesso comune.

¹⁰⁷ Il riferimento è alla proposta di articolato presentata il 12.12.2013 a firma di 7 degli 8 componenti del gruppo di lavoro nominato il 30.4.2013 dalla Giunta per il regolamento al proprio interno; cfr. R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, 2-2014; N. LUPO (cur.), *L'ipotesi di revisione del regolamento all'esame della Giunta per il regolamento della Camera*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1-2014.

¹⁰⁸ Il Movimento 5 Stelle ha quindi presentato un documento alternativo pubblicato, in versione espressamente qualificata "bozza in corso di lavorazione e integrazione", come allegato al *Resoconto* della seduta della Giunta dell'8.1.2014; p. 22 ss.

¹⁰⁹ ... a differenza che nella "bozza 5 Stelle".

¹¹⁰ ... peraltro direttamente, senza, cioè, alcuna interposizione del Governo, che del resto, per quelli tra essi che non rientrano nel largo alveo dell'Esecutivo statale, sarebbe del tutto inconferente, ma anche per gli altri pare ormai retaggio del passato, addirittura precostituzionale; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 739-740.

¹¹¹ Così la proposta di modifica integrativa del co. 2. dell'art. 143. Sul punto, anche per il richiamo alle esigenze di migliorare il coordinamento con l'art. 148 reg. Camera (peraltro oggetto di proposta di modifica) e per indicazioni sul tema della necessità di (ri-)vitalizzare il rapporto informativo che la Camera può intrattenere con la Corte dei conti, E. Griglio, *La revisione del regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in N. Lupo (cur.), *op. cit.*, p. 5.

¹¹² Proposta di art. 144, co 1-bis.

¹¹³ Così secondo quanto preannunciato dai relatori nella 10ª seduta della Giunta tenutasi in data 21.1.2014 (v. *Resoconto*). Il testo unificato presentato dai relatori Finocchiaro, Bruno e Calderoli è stato adottato come testo base dalla Giunta nella 12ª seduta del 12.3.2014 (v. *Resoconto*), ma non è stato pubblicato.

¹¹⁴ Su cui in senso critico E. Griglio, *op. cit.*, p. 6.

6. Conclusioni

Sembra dunque potersi brevemente concludere nel senso della necessità di ripensare l'eventuale introduzione dell'*accesso-prerogativa*, operando per successive approssimazioni.

A) Innanzitutto occorre rivalutare se al posto di introdurre un diritto speciale non si possa operare per la rimozione del limite soggettivo al diritto di accesso comune nel rispetto dei concorrenti interessi costituzionali, il che costituirebbe un risultato assai più rilevante, giacché sarebbe pienamente in linea con il *favor libertatis* che permea la Carta.

B) Solo qualora tale ipotesi si dimostri tuttora prematura per il nostro Paese (e ciò nonostante le differenti esperienze di ordinamenti occidentali e di quello dell'UE anche ormai risalenti e nonostante gli effetti dell'evoluzione tecnologica) occorre passare a rivalutare a fondo se l'*accesso-prerogativa* sia effettivamente necessario ai senatori e ai deputati per svolgere le loro funzioni, giacché la necessità è presupposto costituzionale dell'attribuzione di un diritto speciale. Questa valutazione deve essere svolta all'interno della cornice degli strumenti informativi previsti (o in corso di previsione) per ogni Camera.

C) Qualora il vaglio di necessità sia superato, occorrere strutturare la disciplina dell'accesso tipico in modo da garantirne il carattere residuale (dunque nei limiti di necessità) rispetto agli strumenti di informazione collegiale di ogni Camera; occorre inoltre predisporre modalità di esercizio che riducano le possibilità di abuso anche da sviamento. E ciò richiede che vi si provveda all'interno dei regolamenti parlamentari.

D) Per costruire l'*accesso-prerogativa* come pretesa giuridica attivabile nei confronti dei terzi estranei alla Camera occorre dare copertura alle prescrizioni contenute nei regolamenti parlamentari attraverso una norma legale "in bianco", cioè di rinvio mobile in materia alle due principali fonti normative monocamerale. Sarebbe inoltre da tenere in seria considerazione l'opportunità di estendere al diritto di accesso tipico del parlamentare i rimedi sanciti per il diritto di accesso comune e segnatamente l'*actio ad exhibendum*.

E) Infine, giacché le informazioni acquisite attraverso l'esercizio legittimo (ossia documentativo) del diritto di accesso tipico possono, in linea di principio, essere oggetto (anche) di uso ulteriore, occorre garantire protezione agli altri interessi rilevanti, sottoponendo il parlamentare al segreto in tutti i casi previsti dalla legge come *pendant* dell'*accesso-prerogativa*. Si tratta di una regola che peraltro si riscontra sia nell'art. 43, co. 2, TUEL sia diffusamente negli ordinamenti regionali. In questa prospettiva potrebbe non essere del tutto ultroneo integrare l'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140, per rendere esplicita l'esclusione della rivelazione di dati informativi riservati acquisiti per via di accesso tipico dall'ambito di applicazione della garanzia di irresponsabilità del parlamentare per le opinioni espresse (art. 68, co. 1, cost.). Tale integrazione, con ogni probabilità, non avrebbe carattere innovativo, in quanto, secondo l'interpretazione accolta dalla *giurisprudenza parlamentare*, l'art. 68, co. 1, cost. non garantisce ogni espressione verbale ma solo quelle che potrebbero

definirsi “opinioni in senso stretto” espresse dal parlamentare¹¹⁵ e sembra ragionevole sostenere che la rivelazione di dati informativi, anche qualora sia accompagnata da opinioni o espressa in forma di opinione, costituisca un’espressione verbale autonoma e dunque valutabile *ex se*. Ciò non di meno si tratta d’integrazione non inopportuna, da un lato a fini di coordinamento tra regolamenti parlamentari e legge e dunque di semplicità, dall’altro per stabilizzare il condivisibile orientamento parlamentare, dando peraltro a esso ulteriore ambito di applicazione.

In definitiva, la proposta di legge di cui all’A.C 1761 si rivela incompatibile con le esigenze giuridiche evidenziate.

¹¹⁵ Questa lettura è stata sancita dalla Giunta per le autorizzazioni della Camera nelle sedute dell’1 e del 29.10.2008. Nel caso di specie, su proposta del relatore on. Sisto, si è escluso che meri epiteti possano qualificarsi opinione ai sensi dell’art. 68, co. 1, cost. e ciò è risultato costituire una parziale innovazione rispetto ai precedenti perché per la prima volta si è «considerato non essere propriamente “*opinione*” un comportamento che naturalisticamente è pur sempre una condotta verbale»; la cit. è tratta dal *Resoconto* della seduta del 29.10.2008 (p. 11).

APPENDICE

(prescrizioni sul diritto di accesso tipico del consigliere regionale)

ABRUZZO	<p>STATUTO</p> <p>Art. 30 (<i>I diritti dei Consiglieri</i>)</p> <p>2. I Consiglieri, per l'esercizio delle loro funzioni, hanno diritto di avere tutte le notizie ed informazioni e di ottenere visione e copia di tutti gli atti e documenti amministrativi della Regione e degli Enti ed Aziende dipendenti dalla Regione. Ai medesimi fini la Regione assicura l'accesso dei Consiglieri agli atti e documenti in possesso di società a partecipazione regionale. L'obbligo di mantenere la segretezza, in tutti i casi in cui è previsto, si estende al Consigliere.</p>
BASILICATA	<p>STATUTO</p> <p>Art. 16</p> <p>2. I Consiglieri, per l'esercizio delle loro funzioni, hanno diritto di avere tutte le notizie ed informazioni e di ottenere visione e copia di tutti gli atti e documenti amministrativi della Regione e degli Enti ed Aziende dipendenti dalla Regione. Ai medesimi fini la Regione assicura l'accesso dei Consiglieri agli atti e documenti in possesso di società a partecipazione regionale. L'obbligo di mantenere la segretezza, in tutti i casi in cui è previsto, si estende al Consigliere.</p> <p>REGOLAMENTO INTERNO AL CONSIGLIO REGIONALE</p> <p>Art. 4 (<i>Delle informazioni ai Consiglieri</i>)</p> <p>1. Ogni Consigliere regionale ha diritto a norma dell'articolo 16 dello Statuto, di ottenere informazioni e dati e di esaminare gli atti ed i documenti concernenti l'attività della Regione, del Comitato o delle Sezioni di Controllo, degli enti, aziende ed agenzie regionali, nonché ogni altra informazione utile all'esercizio del suo mandato, ottenendone copia. A tal fine ha libero accesso agli uffici regionali.</p> <p>2. Per l'esame ed estrazione di copia di atti e documenti il Consigliere formula richiesta scritta al Presidente della Giunta o all'Assessore competente al ramo, il quale deve soddisfare la richiesta con la massima sollecitudine e comunque non oltre tre giorni dalla richiesta medesima.</p> <p>3. Qualora si tratti di gare di appalto o di procedimento amministrativo non ancora concluso, e tale che ogni rivelazione possa danneggiare la Regione o terzi, il Presidente della Giunta può riservarsi di far esaminare la documentazione richiesta, alla conclusione del procedimento.</p> <p>4. Nel caso gli vengano opposte obiezioni o si verificano ritardi, il Consigliere regionale interessa l'Ufficio di Presidenza, che provvede entro tre giorni a diffidare gli uffici inadempienti a fornire la documentazione e le informazioni richieste nei tempi e nei modi dallo stesso stabiliti.</p>

CALABRIA	<p>STATUTO</p> <p><i>Art. 24 (I consiglieri regionali)</i></p> <p>2. Ogni Consigliere ha il diritto di avvalersi, per l'esercizio del suo mandato, degli strumenti di indirizzo e di controllo, nelle forme e secondo le procedure disciplinate nel Regolamento interno. Ha, inoltre, il diritto di ottenere dagli uffici della Regione, degli enti e delle aziende da essa dipendenti copia degli atti e documenti, anche preparatori, senza che possa essere opposto il segreto di ufficio se non nei casi espressamente previsti dalla legge.</p> <p>REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO REGIONALE</p> <p><i>Art. 24 (Diritto di informazione e di accesso)</i></p> <p>1. Il Consigliere regionale ha diritto di informazione e di accesso a tutti gli atti della Regione e degli enti da essa dipendenti, secondo le norme di cui all'articolo 114.</p> <p><i>Art. 114 (Diritto di informazione e di accesso dei consiglieri regionali)</i></p> <p>1. I Consiglieri regionali hanno diritto ad ottenere dagli uffici della Regione, dagli enti e dalle aziende da essa dipendenti, ivi comprese le aziende sanitarie e ospedaliere, copia degli atti e documenti, anche preparatori, utili all'espletamento del loro mandato. Il segreto d'ufficio può essere opposto solo nei casi espressamente previsti dalla legge.</p> <p>2. I Consiglieri regionali hanno diritto di prendere visione di atti e documenti in possesso dell'Amministrazione e degli enti ed organizzazioni dipendenti, ivi compresi quelli richiamati o citati negli schemi di deliberazione depositati e nei relativi allegati, o di quelli di cui si faccia cenno nel corso dei dibattiti consiliari.</p> <p>3. È considerato documento amministrativo, ai sensi di legge, ogni rappresentazione grafica, foto cinematografica, elettromagnetica e di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dall'amministrazione regionale, enti e organizzazioni dipendenti, ivi comprese le aziende sanitarie e ospedaliere, comunque utilizzati ai fini della attività amministrativa.</p> <p>4. Gli uffici della Regione e degli enti o aziende da essa dipendenti, ivi comprese le aziende sanitarie e ospedaliere, adottano le misure organizzative più idonee a garantire il diritto di informazione e di accesso del Consigliere regionale, nei termini fissati dal primo comma.</p> <p>5. Tutte le deliberazioni adottate dalla Giunta nonché le determinazioni dei dirigenti generali, ove non pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione, sono trasmesse in copia ai Gruppi consiliari, ove da questi espressamente richieste.</p>
CAMPANIA	<p>STATUTO</p> <p><i>Art. 30 (Interrogazioni, interpellanze, mozioni, interrogazioni a risposta immediata)</i></p> <p>1. I consiglieri regionali possono presentare mozioni, interpellanze ed interrogazioni alle quali la Giunta regionale ha l'obbligo di rispondere nei termini previsti dal regolamento consiliare. Hanno diritto a ricevere dall'Ufficio di presidenza, dal-</p>

	<p>la Giunta, dagli uffici regionali e da quelli degli enti dipendenti o delegati dalla Regione, tutte le informazioni e i documenti utili all'espletamento del loro mandato. Sono tenuti al rispetto della riservatezza sulle informazioni acquisite nei casi previsti dalla legge.</p> <p>2. È previsto l'istituto dell'interrogazione a risposta immediata.</p> <p>3. Il Regolamento consiliare disciplina gli aspetti procedurali degli istituti di cui al presente articolo garantendo uno spazio adeguato all'opposizione.</p> <p>Art. 45 (Accesso alle informazioni)</p> <p>1. Gli uffici della Regione e degli enti da essa dipendenti sono obbligati a fornire ai consiglieri regionali ed alle commissioni consiliari tutte le informazioni e i dati necessari per lo svolgimento dei loro compiti, senza vincolo di segreto d'ufficio, nei tempi stabiliti dal regolamento consiliare. I consiglieri e le commissioni sono vincolati ad osservare gli obblighi di riservatezza.</p>
EMILIA- ROMAGNA	<p>STATUTO</p> <p>Art. 30 (<i>Prerogative dei Consiglieri</i>)</p> <p>3. Ogni Consigliere ha diritto di esercitare, secondo le procedure stabilite dal Regolamento, l'iniziativa delle leggi e d'ogni atto di competenza dell'Assemblea; di formulare interrogazioni, interpellanze e mozioni; di ottenere da ogni ufficio regionale, da Istituzioni, enti o agenzie regionali e dalle società partecipate dalla Regione, informazioni e copia di atti e documenti utili all'espletamento del mandato senza che possa essere opposto il segreto d'ufficio.</p>
FRIULI- VENEZIA GIULIA	<p>REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO REGIONALE (2005)</p> <p>Art. 179 bis (<i>Informazione ai cittadini e diritto di accesso dei Consiglieri</i>).</p> <p>2. Ogni Consigliere ha diritto di ottenere informazioni e dati e di esaminare gli atti e i documenti concernenti l'attività dell'Ufficio di Presidenza e della struttura organizzativa del Consiglio, nel rispetto delle norme a protezione dei dati personali e con obbligo di osservare il segreto nei casi previsti dalla legge. La relativa richiesta è presentata in forma scritta al Presidente del Consiglio e ad essa egli deve dare risposta per iscritto al Consigliere interessato entro sessanta giorni¹¹⁶.</p> <p>3. I requisiti e le modalità delle attività di cui ai commi 1 e 2 sono disciplinati da apposito regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio.</p> <p>LEGGE N. 7 DEL 20.3.2000 "Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso"</p> <p>Art. 67 (<i>Accesso dei consiglieri regionali</i>)</p> <p>1. Ogni consigliere regionale ha diritto di ottenere informazioni e dati e di esaminare gli atti e i documenti concernenti l'attività dell'Amministrazione e degli Enti regionali¹¹⁷.</p>

¹¹⁶ L'art. 162 bis prevede che le commissioni consiliari, quando necessario per l'esercizio delle loro funzioni, possano disporre l'esibizione di tutti i documenti in possesso di uffici della Regione o di enti ed aziende di diritto pubblico da essa dipendenti «evidenziandone di volta in volta le ragioni».

LAZIO	<p>STATUTO</p> <p>Art. 30 (<i>Prerogative</i>)</p> <p>3. I consiglieri hanno diritto di ricevere dall'Ufficio di presidenza e dalla Giunta regionale tutte le notizie, le informazioni ed i documenti utili all'espletamento del proprio mandato. Hanno diritto, inoltre, di ottenere dagli uffici regionali e da quelli degli enti pubblici dipendenti, delle agenzie e degli organismi istituiti dalla Regione, o che comunque esercitano funzioni e compiti da essa conferiti, tutte le informazioni necessarie e di esaminare ogni documento attinente all'attività svolta.</p> <p>4. Hanno diritto altresì di ottenere la visione di atti e documenti che in base alla legge siano qualificati come riservati, con l'obbligo di mantenerne la riservatezza</p>
LIGURIA	<p>STATUTO</p> <p>Art. 35 (<i>Poteri di acquisizione dei Consiglieri regionali</i>)</p> <p>1. Per l'esercizio del proprio mandato ogni Consigliere regionale ha diritto di ottenere dagli uffici della Regione e dagli enti dipendenti, partecipati o vigilati copia degli atti e dei documenti, anche preparatori, e di conoscere ogni altro atto utilizzato ai fini dell'attività amministrativa, secondo le modalità previste dal Regolamento Interno.</p> <p>REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO REGIONALE</p> <p>Art. 130 (<i>Potere di acquisizione dei Consiglieri</i>)</p> <p>1. I Consiglieri che intendono esercitare il potere di acquisizione di cui all'articolo 35 dello Statuto ne fanno diretta richiesta rispettivamente al Dirigente regionale competente, nel caso di Struttura regionale, al legale rappresentante, nel caso di enti dipendenti, partecipati o vigilati.</p> <p>2. L'utilizzo degli atti acquisiti dai Consiglieri regionali ai sensi del presente articolo deve avvenire nel rispetto della normativa vigente a tutela dei dati personali.</p> <p>3. Qualora l'acquisizione abbia ad oggetto dati e documenti riservati, il Consigliere ha l'obbligo di mantenere la riservatezza.</p>
LOMBARDIA	<p>STATUTO</p> <p>Art. 13 (<i>Consigliere regionale</i>)</p> <p>5. I consiglieri, secondo le procedure stabilite dal regolamento generale, hanno diritto di esercitare l'iniziativa delle leggi e di ogni altro atto di competenza del Consiglio, di formulare interrogazioni, interpellanze e mozioni, di ottenere direttamente dagli uffici regionali, da istituzioni, enti, aziende o agenzie regionali, dalle società e fondazioni partecipate dalla Regione, informazioni e copia di atti e do-</p>

¹¹⁷ Le Regione Friuli Venezia Giulia è particolarmente aperta all'informazione. Infatti ai sensi dell'art. 58 della l.r. n. 7 del 2000, in quella Regione il diritto di accesso ai documenti amministrativi che non contengono informazioni riservate ex art. 64, co. 4, è riconosciuto a *chiunque ne faccia richiesta*, senza necessità, dunque, di allegare un interesse qualificato. Mentre i documenti che contengono informazioni riservate possono essere consultati solo quando la conoscenza di essi sia necessaria per curare o difendere interessi giuridici; «in tal caso le informazioni contenute negli atti in visione non possono essere divulgate».

cumenti utili all'esercizio del loro mandato, sui quali sono tenuti al segreto nei casi previsti dalla legge.

REGOLAMENTO GENERALE DEL CONSIGLIO REGIONALE

Art. 112 (*Informazione dei consiglieri regionali*)

1. Ai sensi dell'articolo 13, comma 5, dello Statuto i consiglieri regionali ottengono direttamente dagli uffici regionali, da istituzioni, enti, aziende o agenzie regionali, dalle società e fondazioni partecipate dalla Regione, informazioni e copia di atti e documenti utili all'esercizio del loro mandato, sui quali sono tenuti al segreto nei casi previsti dalla legge. Tali dati, se disponibili, devono essere forniti anche in formato elettronico e/o in forma elaborata, pur non essendovi l'obbligo per i soggetti di cui al presente comma di effettuare ulteriori elaborazioni.

2. Al fine di rendere effettivi il diritto di informazione e il diritto di accesso ai documenti, la Regione e gli altri soggetti di cui al comma 1 favoriscono l'accesso dei consiglieri tramite banche dati informatizzate.

3. Per le finalità di cui al comma 1 i consiglieri si rivolgono direttamente ai dirigenti responsabili della Giunta regionale e ai rappresentanti legali dei soggetti indicati al comma 1, informandone l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

4. Le richieste debbono essere riferite ad oggetti determinati, e le relative notizie, informazioni, atti e documenti sono forniti con l'osservanza dei limiti stabiliti dalla legge.

5. Non sono ammesse richieste generiche relative a intere categorie di documenti, ovvero preordinate ad un controllo generalizzato delle attività.

6. Al consigliere vengono indicati l'ufficio presso cui, per un periodo di almeno quindici giorni, lo stesso può prendere visione ed estrarre copia dei documenti, l'orario durante il quale può avvenire la consultazione ed ogni altra indicazione necessaria per potere esercitare concretamente il diritto di accesso. Se i documenti oggetto della richiesta di accesso sono disponibili in formato elettronico, la consultazione avviene in forma telematica.

7. L'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta anche la facoltà di accesso agli altri documenti, che sono nello stesso documento richiamati, se appartenenti al medesimo procedimento.

8. L'eventuale differimento, limitazione o rifiuto all'accesso richiesto sono motivati in forma scritta, a cura del dirigente responsabile del procedimento, facendo riferimento specifico alla normativa vigente ed al presente regolamento, alle categorie di documenti esclusi dall'accesso ed alle circostanze di fatto per cui la richiesta non può essere accolta così come è stata proposta.

9. La richiesta di accesso deve essere soddisfatta entro il termine di quindici giorni lavorativi dalla sua presentazione.

10. Nel caso in cui la richiesta del consigliere avvenga in forma scritta e questa sia irregolare o incompleta, il responsabile del procedimento provvede a darne comunicazione entro dieci giorni al consigliere richiedente e all'Ufficio di presi-

	<p>denza del Consiglio regionale con qualsiasi mezzo idoneo a comprovarne la ricezione. In tale caso, il termine del procedimento ricomincia a decorrere dalla presentazione della richiesta corretta.</p> <p>11. Qualora la richiesta di accesso non sia stata, in tutto o in parte, soddisfatta, il consigliere, fatti salvi gli ordinari mezzi di rimedio previsti dall'ordinamento giuridico, può richiedere l'intervento dell'Ufficio di presidenza del Consiglio il quale, avvalendosi delle competenti strutture del Consiglio regionale, provvede ad acquisire la documentazione richiesta ed a metterla a disposizione del consigliere interessato.</p> <p>12. I consiglieri sono tenuti al rispetto delle norme vigenti in tema di protezione dei dati personali e sono responsabili del trattamento dei dati cui accedono in virtù del proprio mandato. Non possono utilizzare i dati stessi per finalità che siano non pertinenti o eccedenti l'esercizio del mandato. Essi sono tenuti alla riservatezza nonché al segreto nei casi previsti dalla legge.</p>
MARCHE	<p>STATUTO</p> <p><i>Art. 16 (Consigliere regionale)</i></p> <p>4. Ciascun consigliere ha diritto di accesso agli atti, ai dati e alle informazioni in possesso della Giunta regionale, degli enti e delle aziende dipendenti o di società partecipate dalla Regione o comunque di quelli disciplinati con norme di organizzazione emanate dalla Regione, nonché degli enti operanti nelle materie di competenza regionale sottoposti alla vigilanza o al controllo della Regione.</p> <p>REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO REGIONALE</p> <p><i>Art. 126 (Diritto all'informazione del consigliere)</i></p> <p>Ogni consigliere, al fine di ottenere notizie e informazioni utili all'espletamento del proprio mandato, ha accesso agli uffici della Regione, degli enti e delle aziende da essa dipendenti.</p> <p>Ha diritto ad ottenere dagli uffici regionali, compresi quelli degli enti e aziende dipendenti dalla Regione, copia degli atti preparatori dei provvedimenti.</p> <p>Parimenti ha diritto a ottenere dai predetti uffici informazioni, comunicazioni o notizie relative a provvedimenti o operazioni amministrative salvo che, su proposta del responsabile del servizio, il presidente della giunta regionale non opponga il segreto d'ufficio a tutela dell'amministrazione regionale o delle persone. In tal caso il consigliere può sottoporre la questione alla commissione consiliare permanente competente per materia. Se questa ritiene giusta la richiesta del consigliere, può decidere di riunirsi in seduta segreta con la presenza obbligatoria del presidente della giunta o di un assessore delegato per procedere a norma del penultimo comma dell'articolo 22 dello Statuto¹¹⁸.</p>

¹¹⁸ ... ma invero art. 23, co. 3, dello statuto, secondo cui «Alle commissioni riunite in seduta segreta, senza l'intervento di estranei, non può essere opposto il segreto d'ufficio».

MOLISE	<p>STATUTO</p> <p>Art. 19 (<i>Consiglieri regionali</i>)</p> <p>4. I consiglieri hanno diritto di ottenere sollecitamente dagli uffici della Regione e dagli enti, agenzie ed aziende istituiti dalla Regione, nonché dalle società partecipate, documenti, anche preparatori e interni ai procedimenti, notizie e informazioni utili all'espletamento del loro mandato, nei limiti consentiti dalla legge.</p> <p>REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO REGIONALE</p> <p>Art. 103 (<i>Richieste di notizie ed informazioni</i>)</p> <p>I Consiglieri possono richiedere agli Uffici della Regione e degli Enti dipendenti notizie ed informazioni utili all'espletamento del mandato.</p> <p>A tal fine, i funzionari della Regione o di Enti o Aziende da esse dipendenti, che abbiano anche di fatto la responsabilità di un servizio, su richiesta, anche verbale, di un Consigliere Regionale sono tenuti a fornire notizie o informazioni ai sensi e per gli effetti del comma precedente.</p> <p>Il Consigliere ha diritto di libero accesso agli Uffici e può prendere liberamente visione degli atti cui è interessato. A tal fine provvedono i coordinatori dei settori o i responsabili degli Uffici dei relativi servizi, debitamente delegati dal Presidente del Consiglio, dal Presidente della Giunta o dagli Assessori.</p> <p>In esenzione di spese il Consigliere ha diritto di ottenere, con la massima sollecitudine, copia degli atti amministrativi ed anche di quelli intermedi e preparatori. Ogni copia deve contenere l'attestazione che la stessa viene rilasciata ad un Consigliere Regionale, indicandone il nome.</p>
PIEMONTE	<p>STATUTO</p> <p>Art. 19 (<i>Diritto di accesso dei Consiglieri regionali</i>)</p> <p>1. I Consiglieri regionali hanno diritto di ottenere, ai fini dell'espletamento del loro mandato e secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno del Consiglio regionale, le informazioni, i dati, i documenti e i provvedimenti, compresi gli atti in essi richiamati, connessi con l'attività della Regione.</p> <p>2. Il diritto di accesso si esercita mediante la visione e l'estrazione di copia degli atti di cui al comma 1 e nei confronti dei seguenti soggetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Giunta regionale; b) uffici della Regione; c) enti istituiti, controllati, dipendenti o partecipati, anche non direttamente, dalla Regione; d) agenzie, aziende, società e fondazioni istituite, controllate, dipendenti o partecipate, anche non direttamente, dalla Regione; e) concessionari di pubblici servizi regionali; f) enti, agenzie, aziende, società e fondazioni che svolgono attività o funzioni nelle materie di competenza regionale sottoposti alla vigilanza o al controllo della Regione. <p>3. I Consiglieri hanno facoltà di esercitare il diritto di accesso sugli atti e docu-</p>

	<p>menti che in base alla legge sono qualificati come riservati, fermo restando l'obbligo di mantenere la riservatezza.</p> <p>REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO REGIONALE Art. 2 (<i>Diritto all'informazione dei Consiglieri</i>)</p> <p>1. Il Consigliere regionale, ai fini dell'espletamento del mandato, esercita il diritto di accesso ai sensi dell'articolo 19 dello Statuto, secondo le modalità previste con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza.</p> <p>2. Nel caso gli venga opposto il rifiuto, gli vengano opposte obiezioni o si verificino ritardi il Consigliere regionale interessa l'Ufficio di Presidenza che provvede entro 10 giorni.</p> <p>3. Nel perdurare dell'inadempimento, il Presidente del Consiglio ne dà formale comunicazione in Aula richiamando al tempestivo adempimento la Giunta o i legali rappresentanti dei soggetti nei confronti dei quali è stato esercitato il diritto di accesso.</p>
PUGLIA	<p>STATUTO Art. 39 (<i>Diritti del Consigliere regionale</i>)</p> <p>3. Il consigliere regionale, al fine di ottenere notizie e informazioni utili all'esercizio del proprio mandato elettivo, esercita il diritto di accesso agli uffici e agli atti della Regione, delle amministrazioni pubbliche, aziende e società da essa controllate o partecipate e dei concessionari di pubblici servizi regionali e ha diritto, altresì, a prendere visione e a ottenere immediatamente copia dei provvedimenti e dei relativi atti preparatori, compresi quelli in essi richiamati, a eccezione degli atti ufficialmente elencati tra quelli interdetti all'accesso, nonché degli elenchi periodici dei provvedimenti stessi.</p> <p>4. Il consigliere regionale, nell'esercizio del diritto di accesso, è tenuto a osservare le norme sulla tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.</p>
SARDEGNA 119	<p>REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO REGIONALE Art. 105 (<i>Diritto all'informazione del Consigliere</i>)</p> <p>1. Ogni Consigliere, al fine di ottenere notizie e informazioni utili all'espletamento del proprio mandato, ha accesso agli uffici della Regione, degli enti e delle azien-</p>

¹¹⁹ La legge regionale 15.7.1986, n. 47 ha anticipato la l. 241 del 1990 e ha riconosciuto, all'art. 1, il diritto di accesso ai documenti che peraltro è incondizionato: «L'attività amministrativa della Regione autonoma della Sardegna è ispirata al principio dell'imparzialità e della trasparenza. Al fine della realizzazione di tale principio è assicurata la libera circolazione delle informazioni ed è riconosciuto a tutti i cittadini il diritto di accesso ai documenti amministrativi della Regione, delle proprie aziende autonome, degli enti pubblici e dei concessionari di pubblici servizi regionali». Tuttavia l'interpretazione in combinato disposto con la disciplina nazionale fa distinguere un accesso aperto agli atti sottoposti a regime di pubblicazione e un accesso in senso stretto, per il quale occorre dimostrare l'interesse giuridicamente tutelato all'acquisizione del dato informativo sotteso al documento; v. il decreto del Presidente della Giunta Regionale del 4.6.2004, n. 80 "Direttiva in ordine all'attuazione del diritto di informazione, accesso e comunicazione e al funzionamento della Rete degli Uffici Relazioni con il pubblico".

	<p>de da essa dipendenti.</p> <p>2. Ogni Consigliere ha diritto di ottenere dagli uffici regionali, compresi quelli degli enti ed aziende dipendenti dalla Regione, copia degli atti preparatori dei provvedimenti.</p> <p>3. Parimenti ogni Consigliere ha diritto di ottenere dai predetti uffici, informazioni, comunicazioni o notizie relative a provvedimenti o operazioni amministrative salvo che, su proposta del responsabile del Servizio, il Presidente della Giunta regionale non opponga il segreto d'ufficio a tutela dell'Amministrazione regionale o delle persone. In tal caso il Consigliere può sottoporre la questione alla Commissione consiliare permanente competente per materia. Se questa ritiene giusta la richiesta del Consigliere, può decidere di riunirsi in seduta segreta con la presenza obbligatoria del Presidente della Giunta o di un Assessore delegato per procedere all'esame del caso.</p>
SICILIA	<p>LEGGE N. 10 DEL 20.4.1991</p> <p><i>Art. 28 bis (Diritto di accesso ai documenti amministrativi dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana)</i></p> <p>1. I deputati dell'Assemblea regionale siciliana, per l'esercizio delle loro funzioni, hanno diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le disposizioni di cui agli articoli precedenti¹²⁰.</p> <p>2. Le esigenze conoscitive connesse con la funzione di deputato regionale, di cui all'articolo 7 dello Statuto della Regione Siciliana, devono essere considerate motivazioni sufficienti per l'esercizio del diritto di accesso di cui al presente articolo.</p> <p>3. I deputati regionali sono esentati dal pagamento dei costi di riproduzione nonché da qualsiasi altro diritto.</p>
TOSCANA	<p>STATUTO</p> <p><i>Art. 9 (Prerogative dei consiglieri)</i></p> <p>2. Ogni consigliere ha diritto, per l'espletamento del mandato, di accedere agli uffici della Regione e di ottenere la documentazione e le informazioni in loro possesso, nel rispetto delle norme a tutela della riservatezza e con obbligo di osservare il segreto nei casi previsti dalla legge.</p> <p>3. I consiglieri esercitano il diritto del comma 2 anche nei confronti degli uffici degli enti, aziende ed organismi di diritto pubblico dipendenti dalla Regione.</p> <p>4. La Regione promuove l'accesso dei consiglieri presso altri enti e organismi pubblici e privati per ottenere le informazioni utili all'espletamento del mandato.</p> <p>REGOLAMENTO INTERNO</p> <p><i>Art. 175 (Diritto di accesso dei consiglieri)</i></p>

¹²⁰ La legge regionale n. 5 del 5.4.2011 ha modificato/abrogato tali articoli per dare espressa applicazione in Sicilia alle «disposizioni di cui agli articoli 22, 23, 24 e 25 della legge 7.8.1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni».

	<p>1. I consiglieri che intendono esercitare il diritto di accesso ai sensi dell'articolo 9, commi 2 e 3, dello Statuto, indicano al dirigente dell'ufficio che detiene la documentazione oggetto del diritto di accesso, i documenti di cui intendono prendere visione o estrarre copia e le informazioni che intendono acquisire.</p> <p>2. La richiesta di cui al comma 1, è comunicata, per conoscenza, al Presidente del Consiglio.</p> <p>3. Il dirigente di cui al comma 1, assicura l'accesso non oltre quattro giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora con l'accesso il consigliere intenda acquisire informazioni o ottenere il rilascio di copia di documenti, il dirigente provvede non oltre dieci giorni dal ricevimento della richiesta.</p> <p>4. Decorsi inutilmente i termini di cui al comma 3, il Presidente del Consiglio ne dà tempestiva informazione al Presidente della Giunta o all'organo di direzione degli enti, aziende ed organismi di diritto pubblico dipendenti dalla Regione, che si attivano al fine di ottenere l'immediato soddisfacimento della richiesta di accesso.</p> <p>5. Al consigliere che utilizza il diritto di accesso per l'espletamento del suo mandato non può essere opposto il segreto d'ufficio.</p> <p>6. Ai sensi dell' articolo 9, comma 2, dello Statuto il diritto di accesso deve essere esercitato nel rispetto delle norme a tutela della riservatezza e con obbligo di osservare il segreto nei casi previsti dalla legge.</p> <p>7. Il Presidente del Consiglio dà notizia ai consiglieri delle azioni di promozione svolte per estendere il loro diritto di accesso ad enti diversi da quelli indicati al comma 4.</p>
<p>TRENTINO-ALTO ADIGE 121</p>	<p>PROVINCIA DI TRENTO L.P. N. 23 DEL 30.11.1992 <i>Art. 32 (Diritto di accesso ai documenti amministrativi)</i></p> <p>1 <i>bis</i>. I consiglieri provinciali hanno diritto di accedere ai documenti amministrativi della Provincia, delle sue agenzie e dei suoi enti strumentali, comprese le fondazioni, le associazioni e le società partecipate, e in particolare di quelli indicati nell'allegato A della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 ("Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino"). Questo diritto si esercita con le modalità stabilite dal regolamento interno del Consiglio provinciale.</p> <p>REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO PROVINCIALE DI TRENTO TITOLO VI: <i>Funzione di controllo e di indirizzo politico</i>; Capo I: <i>Diritti di informazione</i> <i>Art. 147 (Informazione dei Consiglieri)</i></p> <p>1. I Consiglieri hanno diritto ad ottenere tempestivamente dall'amministrazione</p>

¹²¹ In entrambe le province autonome il diritto di accesso comune è riconosciuto solo ai soggetti qualificati.

provinciale, dagli enti funzionali della Provincia e dalle società da essa controllate e partecipate, le informazioni utili all'esercizio del loro mandato.

2. I Consiglieri hanno diritto di prendere visione e di acquisire copia degli atti e dei documenti in possesso dell'amministrazione provinciale.

3. I Consiglieri possono chiedere informazioni verbali e possono chiedere, anche verbalmente, di esaminare o acquisire copia di atti o documenti in possesso dell'amministrazione provinciale non coperti dal segreto d'ufficio per disposizione di legge o di regolamento, o la cui diffusione non pregiudichi la riservatezza o la dignità delle persone. La richiesta può essere rivolta al Presidente della Provincia, all'Assessore competente per materia o direttamente ai responsabili delle strutture.

4. Se le strutture eccepiscono l'esistenza del segreto d'ufficio o dell'obbligo di riservatezza, la richiesta di documentazione è rivolta al Presidente della Provincia. In tale caso il Consigliere può comunque prendere visione degli atti, con il dovere di rispettare il segreto d'ufficio o l'obbligo di riservatezza.

5. Il diritto di accesso dei Consiglieri, in relazione all'esercizio del loro mandato, avviene a titolo gratuito e prescindendo dalla procedura disciplinata dalla normativa provinciale sulla pubblicità degli atti.

6. I Consiglieri hanno diritto di accedere, anche con strumenti informatici, alle deliberazioni della Giunta provinciale e alla conoscenza dei dati finanziari relativi al bilancio ed a quelli statistici. Su richiesta del Presidente del Consiglio, la Giunta agevola l'accesso dei Consiglieri alle banche dati riservate ad utenti abilitati che abbiano contenuti utili all'esercizio del mandato consiliare.

7. Nel caso si verificassero ritardi o venissero opposti rifiuti, i Consiglieri interessano il Presidente del Consiglio provinciale, che provvede a chiedere chiarimenti al Presidente della Provincia.

8. Copia dell'elenco delle deliberazioni dell'Ufficio di presidenza è trasmessa, contestualmente alla pubblicazione all'albo del Consiglio, a ciascun gruppo. I Consiglieri provinciali e la Giunta hanno diritto di ottenere copia delle deliberazioni dell'Ufficio di presidenza, entro i limiti stabiliti per l'accesso alle deliberazioni della Giunta provinciale.

PROVINCIA DI BOLZANO

REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

CAPO VIII: *Funzioni di controllo*

Art. 109 (*Norme generali*)

2. I consiglieri/Le consigliere hanno diritto di ottenere tempestivamente dall'amministrazione provinciale, così come dagli organi ed enti o aziende da essa dipendenti, le informazioni utili all'esercizio del loro mandato. La richiesta di informazioni, atti e dati deve essere rivolta rispettivamente al/alla Presidente della Provincia o all'assessore/all'assessora competenti per materia.

	<p>D.P.G.P. N. 21 DEL 16.6.1994: <i>Regolamento per la disciplina dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e del trattamento dei dati personali</i> Art. 8 (<i>Esercizio delle funzioni consiliari</i>)</p> <p>1. I consiglieri provinciali hanno diritto di accesso alle deliberazioni della Giunta provinciale, in sede ordinaria o di vigilanza e tutela, ed ai decreti assessorili, da esercitarsi mediante richiesta, anche verbale, alla struttura organizzativa competente a detenerli in originale.</p> <p>2. In base alle vigenti disposizioni del regolamento interno del Consiglio provinciale, i consiglieri provinciali possono richiedere, nell'esercizio della loro funzione di controllo, informazioni o dati su provvedimenti adottati da altri organi della Provincia o delle aziende o enti da essa dipendenti, direttamente al Presidente della giunta provinciale o all'assessore provinciale competente per materia.</p>
UMBRIA	<p>STATUTO Art. 58 (Diritti dei consiglieri)</p> <p>2. I Consiglieri hanno il diritto di ricevere tempestivamente dagli organi della Regione, dagli uffici regionali e dagli enti, agenzie ed aziende istituiti dalla Regione, nonché dalle società partecipate, ogni informazione necessaria all'esercizio delle loro funzioni e di ottenere copia delle delibere, degli atti e dei documenti nei limiti consentiti dalla legge.</p> <p>3. Il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa stabilisce i termini entro i quali il Presidente e i componenti della Giunta riferiscono all'Assemblea in seguito alle richieste avanzate dai Consiglieri.</p> <p>REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO REGIONALE Art. 4 (Diritto di accesso dei Consiglieri)</p> <p>1. I Consiglieri hanno diritto a prendere visione e acquisire copia di tutti i provvedimenti adottati dagli organi della Regione, dagli uffici regionali e dagli enti, agenzie e aziende istituiti dalla Regione, nonché dalle società partecipate e di tutti gli atti presupposti in essi richiamati e ottenere dagli uffici tutte le notizie e informazioni che ritengono utili per l'espletamento del loro mandato, nei limiti consentiti dalla legge.</p> <p>2. Al diritto di accesso dei Consiglieri non può essere opposta la natura riservata dei documenti.</p> <p>3. I Consiglieri sono vincolati all'osservanza del segreto nei casi indicati dalla legge e dalle disposizioni in materia di privacy.</p> <p>4. La richiesta del Consigliere è presentata al dirigente del servizio competente, il quale deve assolvere alla richiesta di accesso con la massima tempestività e comunque non oltre dieci giorni. In caso di deliberazioni di organi regionali il Consigliere potrà prenderne visione non appena le stesse siano state perfezionate.</p> <p>5. Qualora gli uffici non provvedano nei tempi e nei modi di cui al comma 4, il Consigliere può presentare istanza al Presidente del Consiglio, che è tenuto ad attivarsi immediatamente al fine di garantire che la richiesta di accesso sia assol-</p>

	ta.
VALLE D'AOSTA	<p>REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO REGIONALE</p> <p>Art. 116 (<i>Diritto di accesso dei Consiglieri</i>)</p> <p>1. I Consiglieri, senza interferire con la regolarità dei servizi, hanno diritto di ottenere dall'Amministrazione regionale, dagli enti pubblici non economici, dalle agenzie e dalle aziende dipendenti dalla Regione e dalle società da essa direttamente o indirettamente partecipate, le informazioni utili all'espletamento del loro mandato e di ottenere copia gratuita dei documenti amministrativi richiesti.</p> <p>2. Con riferimento alle società partecipate in misura minoritaria dalla Regione, il diritto di accesso dei Consiglieri regionali è pari a quello riconosciuto ai rappresentanti nominati dalla Regione in seno agli organi delle società stesse.</p> <p>3. Ai fini del diritto di accesso è considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica, o qualunque altra tipologia di atti, anche interni, formati dall'amministrazione o comunque detenuti ai fini dell'attività amministrativa.</p> <p>4. Il diritto di accesso dei Consiglieri non può essere limitato a causa della natura riservata dei documenti. I Consiglieri sono tenuti a rispettare il segreto d'ufficio e il diritto alla riservatezza dei terzi nei casi specificati dalla legge e dalle disposizioni in materia di privacy.</p> <p>5. I Consiglieri esercitano il diritto di accesso per iscritto senza obbligo di motivazione, mediante richiesta rivolta all'amministratore interessato per materia, Presidente della Regione o Assessore, il quale deve dare corso alla richiesta con la massima sollecitudine e, comunque, non oltre venti giorni dalla data di ricezione della richiesta medesima, per il tramite della struttura dirigenziale competente. Copia della richiesta è contestualmente trasmessa al Presidente del Consiglio.</p> <p>6. Le istanze di accesso devono essere circostanziate e non possono configurarsi come una indagine ai sensi dell'articolo 24¹²².</p>
VENETO	<p>STATUTO</p> <p>Art. 39 (<i>Prerogative del consigliere regionale</i>)</p> <p>3. Nell'esercizio della funzione ispettiva, ogni consigliere ha diritto di conoscere lo stato dell'amministrazione regionale e degli organismi di diritto pubblico dipendenti o partecipati dalla Regione, in particolare per quanto attiene alla erogazione dei servizi.</p> <p>4. Ogni consigliere ha diritto di accedere agli uffici della Regione e degli organismi di diritto pubblico da essa dipendenti, partecipati o vigilati e di ottenere dal Presidente della Giunta, dalla Giunta e da tali uffici, anche attraverso l'uso di appositi strumenti telematici, tutte le informazioni necessarie e copia degli atti e documenti utili all'esercizio del mandato. I consiglieri sono tenuti al segreto nei casi</p>

¹²² Il diritto di accesso comune è riconosciuto solo ai soggetti qualificati; v. art. 40 ss. l.r. 6.8.2007, n. 19 "Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

espressamente previsti dalla legge. I diritti di accesso sono esercitati in conformità ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza, nel rispetto del buon andamento degli uffici. Il Regolamento disciplina le modalità e i tempi del rilascio dei documenti e le conseguenze dell'eventuale diniego.

REGOLAMENTO INTERNO CONSIGLIO REGIONALE

CAPO XII: *Prerogative e diritti del consigliere*

Art. 73 (*Diritto di informazione*)¹²³

1. Ogni consigliere regionale ha diritto di avere informazioni e dati e di esaminare, con congruo preavviso, gli atti e documenti concernenti l'attività della Regione e degli enti, aziende e agenzie regionali, ottenendone eventualmente copia, previa richiesta scritta al dirigente la segreteria regionale competente o al responsabile dell'ente, azienda o agenzia cui la richiesta si riferisce.
2. Qualora si tratti di gare d'appalto o di procedimento amministrativo non ancora concluso, e tale che ogni rivelazione possa danneggiare la Regione o terzi, il Presidente della Giunta può riservarsi di far esaminare la documentazione richiesta, alla conclusione del procedimento.
3. Tutti i documenti che la Giunta regionale rende pubblici ai fini di consultazioni di soggetti terzi sono trasmessi contemporaneamente alla Presidenza del Consiglio regionale, che ne dà notizia ai consiglieri e li tiene a loro disposizione.
4. Il consigliere, qualora riscontri difficoltà nell'esercizio del diritto previsto dai commi precedenti, può rivolgersi all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale per l'immediato esame del caso e per i conseguenti provvedimenti.

¹²³ Lo statuto è sopravvenuto al regolamento (l. statutaria 17.4.2102) ed è per questo che il diritto di accesso da questo riconosciuto risulta più ampio.