

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1761

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DADONE, BASILIO, BUSINAROLO, COLONNESE, COZZOLINO, DIENI, FRACCARO, LUIGI GALLO, SILVIA GIORDANO, GRILLO, LOMBARDI, LOREFICE, NESCI, NUTI, SPESSOTTO, TONINELLI, AGOSTINELLI, ALBERTI, ARTINI, BALDASSARRE, BARBANTI, BARONI, BATTELLI, BECHIS, BENEDETTI, MASSIMILIANO BERNINI, PAOLO BERNINI, NICOLA BIANCHI, BONAFEDE, BRUGNEROTTO, BUSTO, CANCELLERI, CARIELLO, CARINELLI, CASO, CASTELLI, CATALANO, CECCONI, CHIMIENTI, COLLETTI, COMINARDI, CORDA, CRIPPA, CURRÒ, DAGA, DALL'OSSO, D'AMBROSIO, DE LORENZIS, DEL GROSSO, DELLA VALLE, DI BATTISTA, DI BENEDETTO, LUIGI DI MAIO, MANLIO DI STEFANO, DI VITA, D'UVA, FANTINATI, FERRARESI, FICO, GAGNARLI, GALLINELLA, CRISTIAN IANNUZZI, LIUZZI, MANTERO, MARZANA, MICILLO, MUCCI, PARENTELA, PESCO, PETRAROLI, PINNA, PISANO, PRODANI, RIZZO, PAOLO NICOLÒ ROMANO, SARTI, SCAGLIUSI, SEGONI, SIBILIA, SPADONI, TERZONI, TOFALO, VACCA, SIMONE VALENTE, VALLASCAS, VIGNAROLI, ZOLEZZI**

Modifica all'articolo 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

*Presentata il 4 novembre 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge interviene sull'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, al fine di rimuovere i limiti al pieno esercizio del diritto di accesso ai documenti amministra-

tivi da parte dei membri delle assemblee elettive nazionali, mediante un'espressa previsione normativa che definisca i presupposti di legittimazione attiva da parte dei parlamentari e sottragga il diritto di

accesso all'incognita della collaborazione spontanea dell'amministrazione che detiene gli atti richiesti.

La disciplina relativa al diritto di accesso contenuta nel capo V, articoli da 22 a 28, della legge n. 241 del 1990 ha subito negli anni numerose modifiche che ne hanno riformulato contenuti, limitazioni e modalità di esercizio, ma era fin dal testo originario ispirata dalla necessità di « assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale ».

In questi termini si esprime il vigente articolo 22, comma 2: « L'accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza ».

Rispetto all'originaria formulazione, le recenti modifiche normative circoscrivono entro limiti più rigorosi i presupposti di legittimazione attiva del soggetto richiedente. In particolare, quest'ultimo ha l'onere di indicare l'interesse diretto, concreto e attuale all'ostensione degli atti richiesti, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento, nonché l'onere di motivare l'istanza in funzione dell'interesse qualificato richiesto dalla norma.

A tale onere soggiace anche il parlamentare che sia interessato, nell'esercizio delle proprie funzioni, ad acquisire documenti necessari per pervenire a una più approfondita cognizione in merito a determinate questioni.

Tuttavia, e in ciò risiede il profilo di maggiore criticità, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi ha precisato che « la qualità di deputato nazionale e l'esercizio da parte di quest'ultimo di attività inerenti l'espletamento del proprio mandato in sé non esprimano una posizione legittimante all'accesso ai documenti amministrativi » (parere del 15 maggio 2003). Ecco, dunque, dando seguito al sillogismo che muove dalle premesse, che l'accesso agli atti finisce per essere precluso al parlamentare il quale, in tale

veste, non può ragionevolmente addurre altra motivazione se non riferita a esigenze conoscitive che si presentino nell'esercizio delle proprie funzioni. L'esercizio del diritto da parte del parlamentare è infatti funzionale non all'interesse personale quanto alla cura dell'interesse pubblico connessa al mandato a esso conferito e l'articolo 22, comma 1, lettera b), della legge n. 241 del 1990 annovera espressamente tra i soggetti legittimati all'accesso anche i portatori di interessi pubblici.

Allo stato della normativa vigente, in assenza di una specifica disposizione riferita ai membri delle assemblee elettive nazionali, il parlamentare che intenda esercitare il diritto di accesso agli atti non può, pertanto, giovare delle garanzie procedurali previste dalla disciplina generale ma, una volta presentata l'istanza, può al più confidare nel rilascio di informazioni e di notizie sul procedimento da parte dell'amministrazione solo « qualora quest'ultimo lo ritenga opportuno, per ragioni di cortesia istituzionale » (citato parere del 15 maggio 2003). Più che un diritto possiamo definire tale posizione una mera aspettativa, condizionata dal comportamento che l'amministrazione intende di volta in volta adottare.

Il diritto di accesso esercitabile dal parlamentare risulta, in altri termini, fortemente ridimensionato nell'esiguo spazio della cooperazione istituzionale di cui all'articolo 22, comma 5, della legge n. 241 del 1990 e soggetto a una sorta di controllo indiretto da parte dell'amministrazione. Tuttavia, il principio di leale cooperazione da ultimo richiamato non assolve propriamente alla *ratio* di definire se la singola richiesta ostensiva avanzata dal soggetto pubblico possa essere soddisfatta o no, ma deve intendersi quale cornice comportamentale per le amministrazioni nell'ambito delle relazioni istituzionali e quale criterio orientativo per l'interpretazione della disciplina generale e non può, pertanto, ritenersi disposizione di chiusura rispetto alla fattispecie del diritto di accesso esercitato dal parlamentare.

Per quanto premesso, considerato che le conclusioni e le preclusioni indicate

dalla citata Commissione sono riferite principalmente alla mancanza di una disposizione di rango primario o *sub*-primario volta ad attribuire una speciale legittimazione all'accesso ai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni, prevista invece per i consiglieri comunali e provinciali, la presente proposta di legge intende colmare tale vuoto normativo al fine di garantire anche ai membri delle assemblee elettive nazionali il pieno esercizio del diritto in questione.

In particolare, la legittimazione attiva del parlamentare deve intendersi riferita a esigenze conoscitive connesse con l'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.

D'altro canto, la possibilità di esercitare il controllo sull'attività amministrativa del Governo attraverso mezzi d'indagine propri della funzione ispettiva non può ritenersi motivo idoneo ad escludere il riconoscimento della legittimazione all'esercizio del diritto di accesso, considerato che analoghi strumenti di controllo e di informazione sono previsti anche per i consiglieri comunali e provinciali e che l'accesso agli atti e ai documenti rappresenta uno strumento ulteriore, con proprie e specifiche modalità di esercizio e di utilità. Peraltro può, ad esempio, accadere che l'atto di sindacato ispettivo non soddisfi appieno l'esigenza di acquisire le informazioni utili all'espletamento del mandato parlamentare e ciò conferma che tale mezzo non può essere considerato come elemento sostitutivo rispetto alla richiesta di accesso ai documenti amministrativi, principale strumento con cui si realizza il principio della trasparenza della pubblica amministrazione. La diversità degli istituti si evince anche dal tenore dell'articolo 65,

comma 4, lettera *b*), del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, che, per le finalità di rilevante interesse pubblico indicate nella norma, consente il trattamento di dati sensibili e giudiziari « per l'esclusivo svolgimento di una funzione di controllo, di indirizzo politico o di sindacato ispettivo e per l'accesso a documenti riconosciuto dalla legge e dai regolamenti degli organi interessati per esclusive finalità direttamente connesse all'espletamento di un mandato elettivo ».

Resta inteso che la richiesta di accesso è soggetta al rispetto della disciplina generale e dei limiti fissati dall'articolo 24 della legge n. 241 del 1990, nonché delle relative forme e modalità, quali l'allegazione della qualità di parlamentare e la formulazione dell'istanza in maniera quanto possibile specifica e dettagliata. L'ostensione del documento non deve infatti comportare un aggravio notevole per l'ufficio preposto o determinare un sindacato generale sull'attività dell'amministrazione, vietato dallo stesso articolo 24, comma 3, ma deve essere « finalizzato ad un organico progetto conoscitivo in relazione a singole problematiche che di volta in volta vengono sollevate dall'elettorato » (Consiglio di Stato, sentenza n. 846 del 12 febbraio 2013).

Infine, la presente proposta di legge, fermo restando quanto già previsto dal regolamento recante disciplina in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, prevede che il Governo modifichi l'articolo 2 del regolamento introducendo l'espresso collegamento tra l'attività parlamentare e il diritto di accesso, disponendo che i membri del Parlamento esercitano tale diritto per le esigenze conoscitive connesse all'espletamento del loro mandato istituzionale.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

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

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

« 7-bis. I membri del Parlamento, per esigenze conoscitive connesse allo svolgimento dei loro compiti istituzionali, sono legittimati all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi dichiarati utili all'espletamento del loro mandato ».

## ART. 2.

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

1. Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad apportare modifiche all'articolo 2, comma 1, del regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184, prevedendo che i membri del Parlamento esercitano il diritto di accesso ai documenti amministrativi per le esigenze conoscitive connesse all'espletamento del loro mandato istituzionale.

