



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

Servizio

Assistenza legislativa e legale

DIRITTO DI ACCESSO E GRUPPI CONSILIARI

NATURA GIURIDICA DEI GRUPPI CONSILIARI

La dottrina¹ non ha raggiunto posizioni univoche e condivise in merito alla natura giuridica dei gruppi parlamentari (e quindi anche consiliari), ma sono state prospettate diverse tesi: vi è chi ha definito i gruppi parlamentari come “espressione” dei partiti politici, “proiezione” degli stessi nelle istituzioni pubbliche, e anche “organi dei partiti”, “organi delle camere”, “organi sia dei partiti che delle Camere”, “associazioni non riconosciute”, ovvero come figure soggettive di altro tipo (ad es., “uffici strumentali... in rapporto di indipendenza rispetto agli altri uffici della Camera”).

Sostanzialmente i gruppi hanno comunque una doppia natura: da un lato, sono strutture interne all'Assemblea, dall'altro sono espressione dei partiti politici presentatisi alle elezioni.

La questione della natura dei gruppi è stata affrontata anche dalla giurisprudenza.

Dalla giurisprudenza costituzionale, emerge l'orientamento secondo cui i gruppi consiliari sono organi dei Consigli caratterizzati da una peculiare autonomia e rappresentano la proiezione all'interno del Consiglio dei partiti che hanno presentato liste di candidati raccogliendo i voti necessari per eleggere i consiglieri regionali. Organi comunque “atipici” e non in senso proprio quali ad esempio le commissioni o le giunte parlamentari. Una sorta di entità strumentale utile ai lavori ed all'organizzazione dei lavori consiliari².

Nella giurisprudenza ordinaria, la tesi prevalente è quella della natura duplice dei gruppi. La Corte di cassazione ha precisato che si devono distinguere, nella loro attività, due piani: uno squisitamente “parlamentare” in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto, “molto stretto e in ultima istanza, di subordinazione”, del singolo gruppo con il partito di riferimento.

¹ Cfr. BIN in *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*: cita fra gli altri Mortati, Paladin, Martines, De Siervo ecc. FALCON-PADULA in *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*: citano fra gli altri Manzella, Ciauro, Rescigno, Tesauro ecc.

² Corte costituzionale: cfr. ad es. sentenze n. 1130/1988, 187/1990.

Riguardo a tale secondo piano di attività, la Corte di cassazione ha osservato che i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, ai quali va riconosciuta la qualità di soggetti privati, come associazioni non riconosciute³. Nello stesso senso anche il Consiglio di Stato⁴.

Tale duplicità affermata in dottrina ed in giurisprudenza non è stata dunque risolta. Di questa loro natura ambigua i commentatori hanno rilevato come sia una <<caratteristica ineliminabile, ma non è priva di conseguenze spiacevoli: il lato "privato" dei gruppi parlamentari toglie trasparenza anche al loro lato "pubblico", istituzionale">>⁵ criticando l'opacità soprattutto in merito alla gestione finanziaria dei gruppi stessi.

Fatte salve queste necessarie premesse, lo Statuto d'autonomia della Lombardia inserisce le disposizioni (art. 17) di disciplina dei gruppi consiliari nel capo I (Il Consiglio regionale) del Titolo II (Organi della Regione), senza ulteriore qualificazione, che non viene fornita neppure dal Regolamento generale del Consiglio.

Si può comunque desumere che essi costituiscono parte necessaria dell'organizzazione del Consiglio quindi organi strumentali, interni al Consiglio regionale, ma i cui atti ed azioni non sono comunque imputabili al Consiglio regionale.

DISPOSIZIONI REGIONALI CIRCA L'UTILIZZO DELLE RISORSE ASSEGNATE AI GRUPPI

I gruppi consiliari trovano infine disciplina per importanti aspetti del loro funzionamento nella legislazione regionale⁶ che impone loro alcuni obblighi e limiti circa l'utilizzo delle risorse assegnate.

Ai sensi della l.r. 27 ottobre 1972, n. 34 e della l.r. 7 maggio 1992, n. 17, che richiamano quanto previsto dalla L. 6 dicembre 1973 n. 853, i gruppi consiliari ricevono emolumenti annuali per le spese di funzionamento, di aggiornamento, di studio e documentazione nonché per diffondere la conoscenza della loro attività attraverso azioni di informazione e comunicazione.

³ Corte di cassazione, sez. unite civili, ordinanza 19 febbraio 2004, n. 3335.

⁴ Il Consiglio di Stato con sentenza della sez. IV n. 932/1992 ha rilevato come l'apparato organizzativo interno dei gruppi consiliari sia del tutto distinto dalle strutture burocratiche di supporto del Consiglio regionale, essendo i gruppi consiliari regionali, come i partiti politici, associazioni di carattere privato.

⁵ Cfr. BIN opera citata.

⁶ Tra le più significative: l.r. 27 ottobre 1972 n. 34 (Provvidenze e contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari), l.r. 7 maggio 1992, n. 17 (Modifiche ed integrazioni alla l.r. 27 ottobre 1972, n. 34 concernente: "Provvidenze e contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari" e l.r. 23 giugno 1977, n. 31 relativa all'assegnazione di personale ai gruppi consiliari - Norme in materia di rendiconto dei gruppi consiliari), l.r. 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale).

Nel bilancio del Consiglio regionale è costituito un apposito fondo e le risorse sono assegnate annualmente dall'Ufficio di presidenza secondo la consistenza numerica di ciascun gruppo; ulteriori criteri sono definiti con regolamento dell'Ufficio di presidenza.

Le determinazioni relative all'utilizzo dei contributi assegnati, pur vincolate al rispetto dei criteri definiti dalla legge e dai provvedimenti attuativi dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio nonché ai divieti previsti dalle stesse fonti, sono assunte in piena autonomia da ciascun gruppo consiliare. Non sono previste autorizzazioni o altre forme di controllo preventivo, fermo restando che si tratta di risorse pubbliche erogate per specifiche finalità definite dalla legge.

Si sottolinea infatti che le citate leggi regionali ed anche la L. 853/1973 finalizzano i contributi esclusivamente alle necessità di funzionamento e comunicazione dei singoli gruppi.

Annualmente, entro il 31 marzo di ogni anno, ciascun presidente di gruppo consiliare deve redigere, secondo il modello allegato alla l.r. 17/1992, il rendiconto delle spese sostenute nell'anno precedente. L'Ufficio di Presidenza ne verifica la regolarità formale con facoltà di chiedere chiarimenti nonché l'esibizione dei giustificativi di spesa.

OSSERVAZIONI SUL DIRITTO D'ACCESSO (ART. 22 SS. L. 241/1990).

Legittimazione passiva - Ai sensi dell'art. 23 comma 1 della legge n. 241/1990, il diritto di accesso si esercita nei confronti delle amministrazioni, delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi, nonché nei confronti delle Autorità di garanzia e di vigilanza.

Tale norma deve essere coordinata con la disposizione contenuta nell'art. 22, comma 1, lettera e) della legge che, nella qualifica di pubblica amministrazione ricomprende tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario, analoga previsione è ribadita nel regolamento di attuazione (articolo 2 comma 1 del DPR 184/2006).

Con riferimento alla formula classificatoria contenuta nell'art. 22 comma 1 lettera e) sopraindicato, la giurisprudenza ha specificato che il diritto di accesso nei confronti del concessionario di un servizio pubblico può essere esperito anche per quegli atti che, ancorché di diritto privato, siano funzionalmente inerenti alla gestione di interessi pubblici⁷.

Nel caso di specie, sia la natura giuridica mista dei gruppi consiliari sia la natura dell'interesse connesso alle attività esercitate dai gruppi con l'utilizzo dei contributi assegnati possono fondare la non assimilabilità dei gruppi consiliari ai soggetti indicati dagli articoli 22 e 23 l. 241/1990.

⁷ Cons. Stato, VI sezione, 19 marzo 2008, n. 1211, conferma Tar Campania, Napoli, sez. V, n. 7157/2007.

La fattispecie potrebbe da questo punto di vista essere ricondotta a quella dell'associazione privata che riceve contributi dalla pubblica amministrazione per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

Atti accessibili - L'art. 22 della legge 241/1990 include nella definizione di documento amministrativo oggetto dell'accesso, ogni rappresentazione del contenuto di atti, anche interni o non relativi a uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse.

La giurisprudenza ha chiarito che l'accesso ad un atto interno dell'Amministrazione può essere ritenuto ammissibile nelle sole ipotesi in cui esso, costituendo il presupposto di una successiva attività amministrativa, abbia avuto seguito e abbia prodotto effetti, sia pure indiretti e mediati, nella sfera soggettiva dell'istante⁸.

Nel caso in esame gli atti richiesti non possono considerarsi "documenti amministrativi" neppure interni detenuti dal Consiglio regionale, se non quando ne sia richiesta l'esibizione ai sensi dell'art. 7, comma 2, l.r. 17/1992.

La valutazione dell'accessibilità di tali atti, sulla cui base sono redatti i rendiconti depositati, è quindi connessa alle valutazioni circa la legittimazione passiva ex art. 22 ss. l. 241/1990 dei gruppi consiliari.

Legittimazione attiva

La legittimazione attiva all'esercizio del diritto d'accesso è correlata alla titolarità di un interesse diretto, concreto e attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto di accedere. Nella richiesta d'accesso l'istante deve comprovare tale interesse. In ogni caso la legge prevede espressamente che l'accesso non può costituire uno strumento surrogatorio di sindacato generalizzato sull'azione amministrativa.

Con riguardo specifico agli organi di stampa, l'interesse comprovato dal richiedente è connesso all'esercizio del diritto di cronaca e della libertà di informazione. Nelle rare pronunce rinvenute sul tema la giurisprudenza amministrativa⁹ ha riconosciuto alle testate giornalistiche una posizione differenziata e qualificata alla conoscenza di atti amministrativi "non riservati", che possono interessare i lettori.

⁸ Cons. Stato, IV sez., sentenza 10 gennaio 2012, n. 25. Si veda anche Tar Emilia Romagna, sentenza 801/2001 in materia di accessibilità dei documenti contabili giustificativi di spese oggetto di rendiconto.

⁹ Consiglio di Stato, IV sezione, sentenza n. 570/1996; nello stesso senso, TAR Emilia Romagna Sez. Parma 7 ottobre 1996, n. 315. TAR Toscana, sez II, n. 6458/2005

Pare peraltro che non rilevi esclusivamente lo *status* di giornalista, dovendosi anche verificare la diretta connessione degli atti richiesti all'esercizio del diritto di cronaca, e quindi, indirettamente, che si operi una valutazione circa l'effettiva valenza per la pubblica opinione (*rectius*: utilità sociale¹⁰) degli atti richiesti.

CONCLUSIONI

Si ritiene pertanto che per quanto riguarda l'amministrazione consiliare, la stessa possa considerare documenti soggetti al diritto d'accesso tutti gli atti e le informazioni dei gruppi che essa detiene stabilmente: ad esempio i rendiconti, sottoscritti dal capogruppo, che devono essere depositati presso l'ufficio di presidenza del consiglio regionale entro il 31 marzo di ogni anno ai sensi dell'art. 6 della l.r. 17/1992 e tutti gli atti ad essi attinenti quali le deliberazioni adottate dall'ufficio di presidenza in merito.

Per quanto concerne i documenti e gli atti nella disponibilità dei soli gruppi, agli stessi deve essere rivolta la richiesta di accesso e parimenti agli stessi è rimessa la decisione circa l'accessibilità degli atti stessi considerando da un lato il loro difetto di legittimazione passiva e quindi l'assenza di un obbligo giuridico esplicito nei loro confronti, dall'altro ponderando adeguatamente le ragioni di riservatezza e gli elementi di trasparenza in rapporto anche all'uso di risorse che derivano dalle finanze pubbliche.

I funzionari

Giuliano Banterle

Mara Gargatagli

La dirigente

Silvia Snider

26/8/2012

3842

¹⁰ Commissione di accesso ai documenti amministrativi, presso Presidenza Consiglio dei ministri, parere 27 febbraio 2003