

GIURISDIZIONE: Accesso ai documenti - Diniego - Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia - Giurisdizione del giudice amministrativo.

Cons. giust. Amm. reg. sic., 1 febbraio 2022, n. 154

“[...] Il giudice amministrativo, in giurisdizione generale di legittimità, è il giudice naturale dell'esercizio della funzione pubblica.

L'art. 7, comma 1, ultima parte, dispone che non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Ora, non può sussistere dubbio sul fatto che il parziale diniego opposto dalla Commissione parlamentare all'istanza di accesso agli atti costituisce esercizio di attività amministrativa e non può configurare esercizio di potere politico, sicché non vi sono i presupposti, nemmeno ritraibili da diverse fonti normative che in qualche modo potrebbero determinarne la non assoggettabilità al vaglio giurisdizionale, per escludere la sua sindacabilità dinanzi al giudice amministrativo.

Ciò anche in considerazione del fatto che all'Assemblea Regionale Siciliana non spettano poteri di autodichia, le cui previsioni derogatorie rispetto alla giurisdizione comune, in quanto eccezionali, sono insuscettibili di estensione analogica [...].

Pertanto, diversamente opinando, la pozione giuridica soggettiva di cui è chiesta tutela rimarrebbe, senza alcuna plausibile ragione, priva di tutela giurisdizionale [...].”

FATTO e DIRITTO

1. Il signor -OMISSIS-, in data 25 giugno 2020, ha inviato differenti istanze per l'accesso agli atti ed il rilascio di alcuni documenti alla Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia presso l'Assemblea Regionale Siciliana.

La detta Commissione, nella seduta n. 166 del 14 luglio 2020, ha deliberato la trasmissione di alcuni degli atti richiesti, mentre ha specificato che non sarebbero stati rilasciati i documenti afferenti:

- a) la trascrizione stenografica dell'audizione del dr. -OMISSIS-, resa in data 11 dicembre 2013, in quanto segregata dalla Commissione Antimafia pro tempore della scorsa legislatura;
- b) il documento (denominato “Relazione per la Commissione Antimafia dell'ARS”) depositato dal dr. -OMISSIS-, nel corso della seduta del 22 ottobre 2019, in quanto considerato atto interno predisposto per la Commissione;

c) la trascrizione stenografica dell'audizione del dr. -OMISSIS- e del dr. -OMISSIS- avente ad oggetto attività del Nucleo Ecologico dei Carabinieri (NOE), svolte nella qualità di polizia giudiziaria.

Il signor -OMISSIS- ha proposto ricorso al Tar per la Sicilia per l'accesso ai documenti sub b) e sub c) ed il Tar per la Sicilia, Sezione Prima, con la impugnata sentenza n. -OMISSIS-, ha accolto il ricorso nei sensi e nei termini di cui in motivazione.

In particolare, il giudice di primo grado ha annullato il provvedimento impugnato e, per l'effetto, ha ordinato all'Assemblea regionale siciliana: l'integrale esibizione della relazione resa dall'ex Assessore regionale per l'energia e i servizi di pubblica utilità, dott. -OMISSIS-, nel corso dell'audizione, in seduta pubblica, del 22 ottobre 2019; l'esibizione della trascrizione dell'audizione degli Ufficiali dei Carabinieri svoltasi nella seduta del 3 dicembre 2019, con eventuale specifica omissione delle parti espressamente riferite a indagini in corso coperte da segreto istruttorio.

Di talché, l'Assemblea Regionale Siciliana ha proposto il presente appello, articolando i seguenti motivi:

Sul difetto assoluto di giurisdizione.

Sussisterebbe il difetto assoluto di giurisdizione, stante l'insindacabilità dell'attività svolta dalla Commissione Parlamentare Antimafia e trasfusa nel parziale diniego contenuto nel provvedimento opposto e la conseguente inapplicabilità dell'istituto dell'accesso agli atti di cui alla legge n. 241 del 1990 per gli atti, i documenti e le delibere emesse dal predetto organo assembleare.

Violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e 24 l. n. 241 del 1990. Carenza di interesse ad agire.

L'interesse del ricorrente all'accesso non sussisterebbe con riferimento sia a quanto disposto dal regolamento interno dell'ARS sia agli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990.

Violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e 24 l. n. 241 del 1990 e degli artt. 13, 19, 21 ss regolamento interno della Commissione Antimafia.

La relazione richiesta dovrebbe considerarsi atto interno della Commissione e, sebbene richiamata nella relazione conclusiva dell'inchiesta sul ciclo dei rifiuti nella Regione Siciliana, essa non è stata allegata ai sensi dell'art. 21, comma 2, del regolamento interno, né è stata pubblicata ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 21.

Il documento in esame, quindi, dovrebbe essere considerato un atto riservato, detenuto in archivio dalla Commissione secondo quanto disposto dall'art. 19 del regolamento interno.

Per quanto concerne la trascrizione stenografica degli Ufficiali del NOE, non vi sarebbe in capo alla Commissione un obbligo di trascrizione di tutti i lavori della stessa, mentre la trascrizione sarebbe funzionale ai lavori e non anche alla loro pubblicità.

La pubblicità dei lavori della Commissione, invece, è regolata dall'art. 13 del Regolamento interno, mediante sommari pubblicati nel Bollettino delle Commissioni, fermo restando i limiti di cui all'art. 21.

L'audizione degli ufficiali del NOE aveva ad oggetto attività effettuate nello svolgimento di funzioni giudiziarie e, da quanto emerso in sede di audizione, risultavano ancora in corso indagini della Procura della Repubblica di Agrigento, per cui sussisterebbe il segreto istruttorio.

Il signor -OMISSIS- ha analiticamente controdedotto, concludendo per il rigetto dell'appello.

Alla camera di consiglio del 16 dicembre 2021, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'appello è fondato e va di conseguenza accolto.

2.1. L'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione deve essere respinta, in quanto infondata.

Il giudice amministrativo, in giurisdizione generale di legittimità, è il giudice naturale dell'esercizio della funzione pubblica.

L'art. 7, comma 1, ultima parte, dispone che non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Ora, non può sussistere dubbio sul fatto che il parziale diniego opposto dalla Commissione parlamentare all'istanza di accesso agli atti costituisce esercizio di attività amministrativa e non può configurare esercizio di potere politico, sicché non vi sono i presupposti, nemmeno ritraibili da diverse fonti normative che in qualche modo potrebbero determinarne la non assoggettabilità al vaglio giurisdizionale, per escludere la sua sindacabilità dinanzi al giudice amministrativo.

Ciò anche in considerazione del fatto che all'Assemblea Regionale Siciliana non spettano poteri di autodichia, le cui previsioni derogatorie rispetto alla giurisdizione comune, in quanto eccezionali, sono insuscettibili di estensione analogica (cfr, da ultimo, Cgars, sentenza n. 1032 del 7 dicembre 2021).

Pertanto, diversamente opinando, la pozione giuridica soggettiva di cui è chiesta tutela rimarrebbe, senza alcuna plausibile ragione, priva di tutela giurisdizionale.

2.2. Nemmeno può dubitarsi del fatto che il richiedente abbia adeguatamente evidenziato il proprio interesse personale e diretto all'accesso, avendo rappresentato, nella richiesta di riesame del 7 settembre 2020, che, da quanto risulta nella relazione conclusiva della Commissione sul ciclo dei rifiuti nella Regione siciliana, "il documento consegnato dal dottor -OMISSIS- contiene specifici riferimenti alla mia attività imprenditoriale" e che "ampi stralci di quanto dichiarato dai due ufficiali del NOE compaiono nella Relazione conclusiva della Commissione".

2.3. Le doglianze di merito proposte dall'ARS, invece, sono fondate.

2.3.1. Il Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sui fenomeni della mafia e della corruzione in Sicilia, Assemblea Regionale Siciliana, con atto sottoscritto “d’ordine” da un Consigliere parlamentare, in riscontro ad istanza di accesso acquisita al protocollo della Commissione in data 25 giugno 2020, ha comunicato al dott. -OMISSIS- quanto segue:

- circa le audizioni del dott. -OMISSIS- tenutesi durante la scorsa legislatura, quella svolta nell’ambito della seduta n. 21 dell’11 dicembre 2013 è stata segretata, per cui è allegato il resoconto stenografico dell’audizione svolta nel corso della seduta n. 32 del 19 marzo 2014;
- la relazione depositata dal dott. -OMISSIS- a margine dell’audizione innanzi alla Commissione è un atto interno predisposto per la Commissione stessa;
- l’audizione del dott. -OMISSIS- e del dott. -OMISSIS- ha ad oggetto attività del Nucleo ecologico dei carabinieri (NOE) effettuate nella qualità di polizia giudiziaria, come emerso anche da recenti indagini della procura di Agrigento;
- le intercettazioni cui accenna il dott. -OMISSIS- si riferiscono al proc. pen. n. -OMISSIS-;
- i documenti depositati dal dott. -OMISSIS- e dall’ing. -OMISSIS- a margine della seduta n. 122 del 14 novembre 2019 si allegano alla presente.

L’interessato ha contestato il diniego di accesso alla relazione depositata dal dottor -OMISSIS- ed alla trascrizione stenografica delle audizioni degli ufficiali del NOE.

2.3.2. Il Collegio, in primo luogo, evidenzia che il thema decidendum della controversia è costituito dall’accertamento del diritto dell’appellato ad accedere agli atti richiesti, vale a dire che l’effettivo oggetto del giudizio è costituito dall’accertamento della spettanza o meno del bene della vita, a prescindere dalla motivazione del diniego parziale e dall’eventuale sussistenza di vizi formali.

2.3.3. L’art. 4 dello Statuto Regionale Siciliano, norma di rango costituzionale, attribuisce all’A.R.S. una riserva di regolamento e, conseguentemente, lascia alla sua autonomia di stabilire, in concreto, il contenuto di detta fonte normativa.

Tali fonti regolamentari, in ragione della indicata riserva di regolamento, non possono essere assimilate ai comuni regolamenti adottati dagli organi amministrativi delle PP.AA., ponendosi, rispetto alle fonti primarie, in un rapporto improntato al principio di separazione, piuttosto che di gerarchia, e incontrando il solo limite della Costituzione (e dello Statuto Regionale Siciliano).

Il regolamento per l’accesso agli atti ed ai documenti amministrativi dell’Assemblea regionale siciliana è stato pubblicato sulla G.U.R.S n. 28 del 20 giugno 2008.

La L.R. Sicilia n. 4 del 1991 ha istituito la Commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia e, all’art. 2, comma 2, ha stabilito che un

apposito regolamento interno disciplina le modalità di esercizio delle sue funzioni e regola anche le forme di pubblicità dei lavori, nonché dei suoi atti e dei documenti di cui viene in possesso.

La detta Commissione parlamentare, nella seduta n. 4 del 29 maggio 2018, ai sensi dell'articolo 2 della L.R. n. 4 del 1991, ha approvato il vigente regolamento interno.

Di talché, al fine di delibare compitamente la controversia in esame, occorre fare riferimento al regolamento per l'accesso agli atti dell'ARS e, soprattutto, al regolamento interno di disciplina della pubblicità degli atti e documenti di cui la Commissione parlamentare viene in possesso che, per la sua specialità, deve ritenersi prevalente rispetto alla disciplina generale.

In proposito, anche a voler prescindere dalla circostanza già di per sé dirimente, che il ricorso di primo grado non è stato notificato ai controinteressati, individuabili chiaramente nel dott. -OMISSIS- e negli Ufficiali del NOE dott. -OMISSIS- e dott. -OMISSIS-, il che renderebbe inammissibile il ricorso proposto in primo grado, occorre rilevare la fondatezza nel merito dell'appello proposto dall'Assemblea Regionale Siciliana per le seguenti ragioni:

- l'art. 21 del regolamento interno alla Commissione parlamentare, in tema di pubblicazione di atti e documenti, prevede, al primo comma, che *“fermo restando quanto previsto nella legge istitutiva e nel presente regolamento riguardo ad atti, delibere e documenti che devono rimanere segreti, l'Ufficio di Presidenza stabilisce quali atti e documenti possono essere pubblicati nel corso dei lavori della Commissione”* e, al secondo comma, che *“l'Ufficio di Presidenza delibera quali siano gli atti e i documenti da pubblicare in allegato alle relazioni di cui all'articolo 20”*, vale a dire alla relazioni presentate a conclusione di singole inchieste o indagini;

- l'art. 13, comma 1, del detto regolamento interno dispone che *“la pubblicità dei lavori della Commissione è assicurata mediante sommari pubblicati nel Bollettino delle Commissioni, fermo restando i limiti di cui all'articolo 21”*.

Ne consegue, facendo applicazione di tali norme regolamentari, che, con riferimento alla relazione depositata dal dott. -OMISSIS- a margine dell'audizione, il Presidente, nell'implicito esercizio del potere attribuitogli dal richiamato art. 21 del regolamento, ha ritenuto che tale atto non dovesse essere pubblicato e che, con riferimento all'audizione dei dottori -OMISSIS- e -OMISSIS-, al di là delle considerazioni relative allo svolgimento di indagini presso la Procura di Agrigento, ai sensi dell'art. 13 del richiamato regolamento, la pubblicità dei lavori della Commissione è stata assicurata mediante sommari pubblicati nel Bollettino.

In definitiva, si rivelano fondate le doglianze articolate in appello dall'ARS e, conseguentemente, il parziale diniego adottato “d'ordine” del Presidente della Commissione, sulla base del regolamento

interno della Commissione parlamentare, si rivela immune dai vizi di legittimità prospettati in primo grado ed accolti dal Tar.

3. L'accoglimento dell'appello proposto dall'Assemblea Regionale Siciliana determina, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, l'integrale rigetto del ricorso proposto in primo grado.

4. Le spese del doppio grado di giudizio, peraltro, attesa la parziale novità delle questioni trattate possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello in epigrafe (R.G. n. 562 del 2021) e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso proposto in primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte appellata, nonché ogni altra persona fisica menzionata nella sentenza. Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Raffaele Prosperi, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

Maria Immordino, Consigliere

Giovanni Ardizzone, Consigliere

L'ESTENSORE

Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE

Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.