

DIRITTO di ACCESSO e DIRITTO alla RISERVATEZZA per
gli atti dei Consigli degli Ordini Forensi

1°)- Il problema è relativo al diritto di accesso agli atti e documenti del procedimento amministrativo da parte di soggetti da considerarsi terzi, estranei al detto procedimento, ed alla esigenza della tutela della riservatezza di tali atti e documenti.

Il diritto di accesso ed i suoi limiti, di fronte alla esigenza della riservatezza sono previsti e regolamentati dalla Legge 7 Agosto 1990 n.241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) ed al conseguente regolamento, di cui al D.P.R. 27 Giugno 1992 n.352, (Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art.24, comma 2, della legge 7/8/1990 n.241).

Esiste, poi, una ormai corposa giurisprudenza in merito del Consiglio di Stato.

La normativa in esame interessa almeno parzialmente, e sicuramente per quanto riguarda l'accesso alla documentazione e la riservatezza,

anche l'attività dei Consigli degli Ordini forensi, che ha natura amministrativa, anche nella sede disciplinare, coinvolgente interessi di natura pubblica, che si possono definire, in lato senso, come collettivi.

L'applicabilità alla attività dei Consigli degli Ordini forensi della normativa sull'accesso è pacificamente riconosciuta, talchè il Consiglio Nazionale Forense ha emanato sin dal 1993 uno schema di regolamento tipo per i Consigli degli Ordini degli avvocati che prevede particolari norme in ordine al diritto di accesso per tutti gli atti dei procedimenti disciplinari, per le procedure di assistenza e per quelle relative a note di onorari ed a pratiche di conciliazione.

Recentemente, la Commissione pareri del C.N.F., col parere n.6 dal 19 Aprile 1998, è ritornata sull'argomento dichiarando che l'accesso ai documenti consiliari al terzo che ne faccia motivata richiesta è consentito solo ove sussista uno specifico e comprovato interesse, personale e concreto, per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti, sempre "nel rispetto del diritto alla riservatezza per i casi in cui la divulgazione concerna documenti che riguardino la vita privata o

professionale di persone fisiche" e sempre che la conoscenza dei detti documenti "sia assolutamente necessaria per curare o difendere interessi giuridici che investono particolari situazioni personali del richiedente".

2°)- Esaminiamo, ora, le disposizioni di cui agli artt.22, 23 e 24 della sopra citata Legge 7/8/1990 n.24 e del Regolamento di cui al D.P.R. n.352 del 1992.

L'art.22 della Legge n.241/1990 recita testualmente al comma 1:

"Al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità stabilite dalla presente legge".

Secondo l'art.23 della detta legge il diritto di accesso di cui all'art.22 si esercita nei confronti "delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi".

La norma si riferisce, come detto sopra, anche all'attività dei Consigli degli Ordini Forensi.

L'art.24 della legge, al comma 2, autorizza il Governo ad emanare un decreto per disciplinare le modalità di esercizio del diritto di accesso ed i casi di esclusione del detto diritto, in relazione alla esigenza di salvaguardare, fra l'altro:

"d) La riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici".

Lo stesso art.24, al comma 4, fa obbligo alle singole amministrazioni di individuare, con uno o più regolamenti, "le categorie di documenti sottratti all'eccesso per le esigenze di cui al comma 2".

Il regolamento previsto nel detto art.24 legge n.241/90 è stato emanato con il citato Decreto del Presidente della Repubblica 27 Giugno 1992 n.352, con il quale sono state disciplinate le modalità di esercizio ed i casi di esclusione del diritto di accesso.

In particolare, il detto regolamento prevede: all'art.2/1, che il diritto di accesso si esercita nei confronti di tutte le pubbliche

amministrazioni "da chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti", in tal modo meglio qualificando con le aggettivazioni "personale e concreto" l'interesse riconosciuto al richiedente nella legge n.241/90.

Al comma 3 si prevede che il diritto di accesso si realizza con la pubblicazione, ed il deposito o altra forma di pubblicità, dei documenti cui sia consentito l'accesso secondo le modalità stabilite dai regolamenti -

- all'art.3, è prevista la richiesta, anche verbale, per l'esercizio del diritto di accesso, con l'indicazione degli estremi del documento oggetto della richiesta, oppure gli elementi che ne consentano l'individuazione, e la specifica e, ove occorra, la prova dell'interesse connesso alla richiesta.

La richiesta, prevede, poi il comma 3 del detto articolo, deve essere esaminata immediatamente e senza formalità.

- all'art.4 è regolato il procedimento di accesso formale -

- all'art.5 sono regolate le modalità di accesso -

- all'art.7 è prescritto che il rifiuto del

richiesto accesso deve essere motivato con riferimento specifico alla normativa vigente ed alle circostanze che giustificano il rifiuto -
- all'art.8: al comma 1 è fatto obbligo alle singole amministrazioni di emanare i regolamenti di cui all'art.24/4 della legge n.241/1990 sopra ricordata -

Al comma 5 è previsto che i documenti possono essere sottratti all'accesso, al di fuori di altre ipotesi, quando riguardino la vita privata o la riservatezza di persone, fisiche o giuridiche, di imprese, associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale o commerciale di cui sia in concreto titolare.

Deve essere, comunque, garantita ai richiedenti la visione degli atti dei procedimenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro stessi interessi giuridici.

Concludendo ed in buona sostanza:

con il regolamento di cui sopra il diritto di accesso è diventato regola generale, costituendo eccezioni le ipotesi in cui i documenti possono essere sottratti all'accesso medesimo.

3°)- Lo schema di regolamento per i Consigli del 1993 del C.N.F. prevede testualmente:

Diritto di accesso. Salvo quanto stabilito nel presente regolamento, l'accesso ai documenti ai sensi dell'art.22 della legge 7 Agosto 1990 n.241, è escluso ai sensi del secondo e quarto comma, lett. d) d.p.r. 27/6/1992 n.352, per tutti gli atti dei procedimenti disciplinari anche per le fasi preliminari (per i quali l'accesso mediante l'esame dei documenti e l'estrazione di copie è consentito solo all'incolpato ed al pubblico ministero) e delle procedure di assistenza (per le quali l'accesso è consentito solo all'assistito), delle procedure relative a note di onorari ed a pratiche di conciliazione (per le quali l'accesso è consentito solo alle parti direttamente interessate).

Il parere n.6 del 19 Aprile 1998 del C.N.F. viene qui riportato integralmente:

PARERE N.6 -OMISSIS.....

"Osserva la Commissione che in considerazione della natura delle funzioni assolte dai Consigli dell'Ordine - che consistono in attività di carattere esclusivamente amministrativo, per le quali potrebbero rendersi parzialmente applicabili

le disposizioni della legge 7 Agosto 1990, n.241 e del D.P.R. 27 Giugno 1992, n.352, sul diritto di accesso ai documenti amministrativi - il Consiglio Nazionale Forense ha ritenuto opportuno predisporre e diramare, fin dall'ottobre 1993, uno schema di regolamento-tipo per i Consigli dell'Ordine degli Avvocati, in base al quale i medesimi avrebbero dovuto dotarsi, per soddisfare il precetto delle norme in rassegna, di un regolamento interno che preveda quali atti siano riservati e quali, invece, possano essere resi disponibili ai diretti interessati.

Ove, tuttavia, a ciò non si sia ancora provveduto, occorre considerare che la norma dell'art.44 RD 22 Gennaio 1934, n.37, per la quale le deliberazioni dei Consigli dell'Ordine sono pubblicate mediante deposito dell'originale negli uffici di segreteria, non significa affatto che tali delibere siano senz'altro pubbliche.

Diversamente opinandosi, invero, vale dire qualora si dovesse ritenere che gli atti che documentano le attività del Consiglio, ivi comprese le relative deliberazioni, fossero pacificamente di dominio pubblico, la norma dell'art.42 del citato RD 22 Gennaio 1934, n.37, per la quale le adunanze

dei Consigli dell'Ordine non sono pubbliche, non avrebbe più - il che, però, non è - alcuna ragione d'essere.

Pertanto, solo ove sussista uno specifico e comprovato interesse, personale e concreto, per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti, al terzo che ne faccia motivata richiesta potrà essere consentito, nel rispetto del diritto alla riservatezza per i casi in cui la divulgazione concerna documenti che riguardino la vita privata o professionale di persone fisiche, l'accesso ai documenti consiliari la cui conoscenza sia assolutamente necessaria per curare o difendere interessi giuridici che investono particolari situazioni personali del richiedente"

4°)- Esaminiamo, ora, brevemente le decisioni più recenti del Consiglio di Stato in argomento -

a)- Cons.Stato., Ad.plenaria, 4 Febbraio 1997, n.5:

"Il diritto di accesso ai documenti amministrativi prevale sull'esigenza di riservatezza del terzo ogni qualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente".

Questa decisione è fondamentale per il principio del bilanciamento fra il diritto di

accesso e la tutela della riservatezza: principio, poi, che ha trovato specifica applicazione nelle decisioni del Consiglio che seguono.

b)- Cons.Stato, IV Sez.20 Aprile 1998 n.716:

"L'accertamento dell'interesse alla esibizione degli atti dell'amministrazione va effettuato con riferimento alle finalità che l'istante dichiara di perseguire, senza che possa essere operato alcun apprezzamento in ordine alla fondatezza ed all'ammissibilità dell'eventuale domanda giudiziale che l'interessato andrà eventualmente a proporre, la cui valutazione spetterà al giudice chiamato a decidere".

Viene, in tal modo, affermato il principio della indipendenza fra il diritto di accesso e la eventuale azione giurisdizionale, già sancito dal Consiglio di Stato con una sua precedente decisione (n.649/1997).

E' rilevante riportare la seguente affermazione della sentenza citata n.716/98:

"In contrario osserva la Sezione che il diritto di accesso va riconosciuto a chiunque si trovi in particolare situazione legittimamente e cioè in rapporto con l'affare o il procedimento in relazione al quale si chiede di esercitare il

suddetto diritto. Peraltro, l'accertamento dell'interesse alla esibizione degli atti in questione va effettuato con riferimento alle finalità che l'istante dichiara di perseguire".

c)- Cons.Stato - VI Sez. - 22 Maggio 1998, n.802:

"Il diritto di accesso deve essere giustificato da una necessità assoluta ed imprescindibile ai fini della difesa di interessi giuridici del richiedente", escludendosi tale diritto nella ipotesi che tali interessi abbiano natura meramente economica, nella quale ipotesi deve considerarsi prioritaria l'esigenza di riservatezza.

d)- Cons.Stato, V Sez., 22 Giugno 1998, n.123:

Conferma la prevalenza del diritto di accesso, esercitato in vista della difesa di interessi giuridicamente rilevanti, sull'esigenza di salvaguardare la riservatezza.

e)- Cons.Stato, IV Sez., 27 Agosto 1998, n.1131:

"Il diritto di accesso va riconosciuto a chiunque si trovi in una particolare posizione legittimamente e cioè in rapporto con l'affare o il procedimento in relazione al quale si chiede di esercitare il suddetto diritto.

Nel conflitto fra diritto di accesso e diritto alla riservatezza, prevale il primo ogni qualvolta

l'accesso viene in rilievo per la cura e la difesa di propri interessi giuridici".

La decisione è stata assunta, dichiara esplicitamente il Consiglio, sulla scorta del principio affermato con la pronuncia dell'Adunanza plenaria 4/2/97 n.5 (sopra riportata al punto a).

CONCLUSIONI

Possiamo ora indicare alcuni principi che ci paiono da osservare inderogabilmente:

a)- Il diritto di accesso di cui alla legge n.241/90 ed al D.P.R. n.352/92 è sicuramente applicabile anche agli atti amministrativi dei Consigli degli Ordini forensi.

b)- La previsione di cui allo Schema di regolamento approvato nel 1993 dal C.N.F. per quanto riguarda il "Diritto di accesso" deve essere opportunamente riconsiderata alla luce della citata e più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Infatti, il limitare l'accesso a tutti gli atti del procedimento disciplinare, anche per le fasi preliminari, solo all'incolpato ed al P.M., come previsto nello Schema citato, confligge con il principio stabilito dal Supremo Giudice Amministrativo, anche in Adunanza plenaria (che, va

ricordato, costituisce le Sezioni Unite del Consiglio di Stato, vero e proprio organo nomofilattico del Consiglio), in base al quale, ripetesi:

nel conflitto fra accesso e riservatezza deve prevalere il primo, ai sensi del 2° comma dell'art.24 della legge n.241/90, ogni volta che il diritto all'accesso venga invocato per la cura e la difesa di propri interessi giuridici, non meramente economici.

c)- Ci pare, quindi, che debba essere accolta la seguente interpretazione:

esiste il diritto all'accesso, anche da parte di coloro che non sono formalmente parti del procedimento amministrativo del Consiglio dell'Ordine, anche in sede disciplinare, qualora esistano e vengano compiutamente espresse le esigenze di tutela di diretti interessi giuridici.

Osservando, è ovvio, precise e rigorose modalità per la imprescindibile tutela della riservatezza della posizione dei terzi non interessati, tutela che si deve estrinsecare -ripetesi- con una doverosa cautela nell'iter di concessione dell'accesso; sempre "garantendo, comunque, ai richiedenti la visione degli atti dei

procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro stessi interessi giuridici" (come testualmente è previsto all'art.8, comma 5, lettera d), del Regolamento citato di cui al D.P.R. n.352/92).

d)- I Consigli degli Ordini Forensi debbono dotarsi di un regolamento che consenta la migliore partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo e l'accesso ai documenti amministrativi, così come impone la legge n.241/90, all'art.24, e così come è stato opportunamente suggerito dal C.N.F. con il citato Schema di regolamento tipo del 1993 (pubblicato in Rass.forensi 1993/258).

Domenico Sorrentino.