



CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA
Sezione Affari e Studi Giuridici e Legislativi
Servizio Affari e Studi Giuridici e Legislativi

SCHEDA DI ANALISI TECNICO-NORMATIVA
l.r. 29/2011, art. 7

Atto Consiglio n. 69/A XI Legislatura

PROPONENTI	Renato Perrini, Ignazio Zullo, Luigi Caroli, Giovanni De Leonardis, Antonio Gabellone, Francesco Ventola
TITOLO	"Istituzione Commissione di studio e di inchiesta sulle morti sospette per complicazioni legate al Covid-19 avvenute nell'ospedale 'San Giuseppe Moscati' di Taranto"

RILEVAZIONE ELEMENTI INTERNI E DI ACCOMPAGNAMENTO

Numero articoli relazione allegati	8 SI NO
RIFERIMENTI NORMATIVI	Art. 31 Statuto Regione Puglia; Art.15 Regolamento interno C.R.

ANALISI NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE

Artt. 31 e 39 Statuto Regione Puglia;
Art. 15 Regolamento Interno C.R.;
Artt. 82 e 97 Costituzione;
Art. 43 TUEL,
Sentenza Consiglio di Stato n. 1298/2018;
Sentenza Consiglio di Stato Sez. V n. 5931/2013;
D.Lgs. 196/2003 art. 65, comma 2, lett. b), art. 2-ter e sexies

RILEVAZIONE DI CRITICITA' SOTTO IL PROFILO REDAZIONALE

La p.d.l. appare correttamente formulata secondo le regole di drafting'

RILEVAZIONE DI CRITICITA' SOTTO IL PROFILO SOSTANZIALE

Con riferimento all'odierno progetto di legge si ritiene doveroso, preliminarmente, argomentare come di seguito.

La Commissione d'inchiesta è un organo a carattere temporaneo e speciale creato dalle Assemblee legislative per un pubblico interesse, al fine di svolgere indagini dirette all'acquisizione di elementi di conoscenza più approfonditi da cui possano trarsi dati informativi ed orientamenti utili "in funzione dell'adozione di provvedimenti e di determinazioni" da adottarsi nell'ambito dell'attività istituzionale.

Tradizionalmente, le inchieste degli organi rappresentativi sono

impiegate sia come strumento di controllo sull' 'Esecutivo e sull'Amministrazione nel suo complesso, finalizzato ad una eventuale azione di indirizzo nei confronti del Governo (inchieste politiche), sia come "strumento di acquisizione di conoscenza su fatti o fenomeni sociali, al fine di decidere eventuali interventi legislativi" (inchieste legislative). Nella prassi si assiste di frequente alla fusione di due tipi di inchiesta determinando il proliferare di Commissioni che esprimono la doppia finalità, come nel caso che ci occupa.

Quasi tutte le Regioni hanno dedicato al potere d'inchiesta dei Consigli regionali un'apposita disciplina, generalmente contenuta nello Statuto e nel Regolamento interno del Consiglio. Alcuni Statuti prevedono espressamente la forma legislativa, così come quello della Regione Puglia che, all'art. 31, ne prevede l'istituzione con legge, rimandando al Regolamento interno (art. 15) la disciplina sul funzionamento.

E' sempre stata pacifica in dottrina ed anche in giurisprudenza la convinzione che "il potere di inchiesta" fosse "connaturato ed implicito" nelle varie funzioni spettanti ai Consigli regionali, sebbene con minori poteri rispetto a quelli garantiti alle Commissioni di inchiesta parlamentari, dall'art. 82 Cost. (vd. Sentenza C.C. n. 29/66).

Il fondamento del potere d'inchiesta risiede nel fatto che il Consiglio Regionale è un'assemblea politico elettiva che, in quanto organo di massima espressione rappresentativa della comunità regionale, deve avere la possibilità di dar vita a procedimenti diretti all'acquisizione di elementi di conoscenza e di valutazione al fine di poter esercitare le proprie competenze in modo del tutto autonomo dall'Esecutivo: in tal senso, il potere d'inchiesta è considerato di carattere strumentale rispetto alle funzioni consiliari, sia quelle legislative, sia quello di controllo politico nei confronti dell'Esecutivo.

La natura pubblica e politica del Consiglio Regionale definisce anche il possibile oggetto del potere d'inchiesta, che può vertere solo su temi di interesse pubblico, riconducibili all'Ente Regione e/o alla collettività regionale di cui il Consiglio è massima espressione ed ha come limite invalicabile quello territoriale. All'interno di questi limiti piuttosto generici, il potere d'inchiesta non presuppone nessuna specifica sfera di competenza (sent. C.C. 29/66), essendo volto soltanto all'acquisizione di elementi di conoscenza e valutazione e può estendersi a tutti gli ambiti e materie che possano in qualche modo interessare la Regione (senza per questo creare conflitti di attribuzioni).

Le Commissioni d'indagine e d'inchiesta regionali, tuttavia non godono di particolari poteri inquisitori in quanto la Giurisprudenza costante della Corte Costituzionale ha sempre escluso l'estensibilità, in via analogica, alle stesse, del potere d'inchiesta parlamentare, di cui all'art. 82 Cost., che attribuisce a queste ultime poteri propri dell'Autorità giudiziaria per espressa disposizione costituzionale,

nonché mezzi e modalità di esercizio del potere inquirente del tutto peculiari (ci si riferisce a quei poteri che l'Autorità giudiziaria esercita nella fase istruttoria e non in quella giudiziale, come convocare ed interrogare testimoni, procedere ad eventuali confronti, deliberare perquisizioni, sequestri ed intercettazioni).

Ne discende che la Commissione de qua, potrà legittimamente avere solo poteri di indagine con finalità conoscitive volte ad acquisire notizie e documenti necessari ed utili all'attività del Consiglio.

In quest'ottica alla Commissione d'inchiesta regionale, non sembra potersi riconoscere alcun potere ulteriore rispetto a quelli riconosciuti dal Regolamento interno alle Commissioni permanenti nell'ambito del loro ordinario potere di indagine, ovvero a quelli riconosciuti ai singoli Consiglieri regionali dalla legislazione regionale.

Preme evidenziare, infatti, che proprio con riferimento alle prerogative dei Consiglieri, il TUEL presenta un modello speciale di accesso agli atti: l'art. 43, comma 2, rubricato "Diritto dei Consiglieri", riconosciuto e garantito dall'art. 39 dello Statuto Regione Puglia, attribuisce ai consiglieri comunali e provinciali e, per estensione, anche a quelli regionali, il "diritto di accedere in modo assoluto ed incondizionato ai documenti ed a tutte le informazioni che riguardano l'Ente locale, le sue Aziende e gli enti controllati".

L'ampiezza dell'ambito applicativo di tale istituto si giustifica alla luce della "ratio legis" che è quella di consentire ai consiglieri di svolgere il proprio mandato in modo informato, contestualmente all'esercizio di un controllo politico sull'operato della Giunta.

La Giurisprudenza ritiene che, data l'ampiezza del diritto in esame, la richiesta non vada neanche motivata, in quanto, sulla scorta di quanto previsto dal citato art. 43, comma 2, del TUEL, siffatta modalità di accesso configura un istituto caratterizzato da una "legittimazione nettamente rafforzata" collegata ad un "munus publicum".

Siffatta legittimazione incontra, tuttavia, un limite nell'art. 97 della Costituzione, laddove il diritto si estrinsechi in richieste generiche, generalizzate ed emulative, volte a perpetrare strategie ostruzionistiche, in violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Per quanto riguarda l'eventuale natura riservata delle informazioni richieste, che in tale sede rileva, in considerazione dell'oggetto e delle finalità dell'istituenda Commissione di studio e d'inchiesta, si rappresenta come la giurisprudenza amministrativa abbia ritenuto che la stessa non influisca sul diritto d'accesso del consigliere "il diritto ad acquisire dall'ente le informazioni utili all'espletamento del mandato non incontra, conseguentemente, alcuna limitazione, in quanto il Consigliere è vincolato all'osservanza del segreto d'ufficio"(Cons. di St., sez. V. n. 1298 del 2018, Cons. di St., sez. V, sent. N. 5931 del 2013).

Con specifico riferimento all'ipotesi che i documenti contengano dati sensibili, occorre inoltre richiamare l'abrogato art. 65, comma 4, lett. b), del d.lgs. n. 196 del 2003 (c.d. Codice in materia di protezione dei dati personali), che consentiva il trattamento di dati sensibili e giudiziari indispensabili "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". Oggi l'art. 2 ter del citato Codice ritiene possibile la comunicazione fra titolari che effettuano trattamenti di dati personali, quando il trattamento sia connesso all'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ma a condizione che tale potere sia previsto dalla legge. L'art. 2-sexies dall'altro canto prevede l'ipotesi di "Trattamento di categorie particolari di dati personali necessario per motivi di interesse pubblico rilevante".

Il Garante per la protezione dei dati personali ha così evidenziato che l'accesso da parte dei consiglieri è consentito anche qualora si tratti di dati sensibili, ma soltanto se indispensabile per lo svolgimento della funzione di controllo, di indirizzo politico e di sindacato ispettivo, ove sia utilmente ricondotto alle "esclusive" finalità di rilevante interesse pubblico "direttamente connesse all'espletamento di un mandato elettivo", restando ferma la necessità che i dati così acquisiti siano utilizzati per le sole finalità connesse all'esercizio del mandato (cfr. tra gli altri nota 20 maggio 1998 disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità www.garanteprivacy.it doc. web n. 40979; comunicato stampa 9 giugno 1998, doc. web n. 48924; parere 10 giugno 1998, doc. web n. 39348; nota 8 giugno 1999, doc. web n. 40369; nota 8 febbraio 2001, doc. web 1075036; nota 4 aprile 2001, doc. web n. 42070; Provv. 14 luglio 2005, doc. web n. 1157675).

In ordine alla questione che i dati sensibili e la natura delle informazioni, oggetto delle indagini dell'istituenda Commissione, potranno verosimilmente riguardare anche persone decedute, preme evidenziare che il Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (GDPR), al Considerando 27, esclude l'applicazione della normativa ai dati delle persone defunte.

Tuttavia, sempre il Considerando 27, prevede una "clausola di salvaguardia" con la quale si concede agli Stati membri dell'Unione, la facoltà di prevedere norme a "tutela dei dati delle persone decedute". L'Italia si è avvalsa di tale facoltà con il "decreto di armonizzazione del Codice della Privacy" (d.lgs 101/2018), il quale ha previsto, con l'art. 2- Terdecies, "l'estensione delle norme di cui al GDPR anche ai trattamenti dei dati alle persone decedute".

I diritti relativi a siffatti dati personali possono essere esercitati "da chi ha un interesse proprio, oppure agisce a tutela del "de cuius", in

qualita' di mandatario o, per ragioni familiari meritevoli di tutela e protezione.

Da tale riconoscimento deriva, quindi, come logica conseguenza che, alle condizioni sopra descritte, ai dati delle persone decedute continueranno ad applicarsi le tutele previste dalla disciplina sulla protezione dei dati.

Si ritiene, ad ogni buon conto, necessario ribadire che, l'attività della Commissione in esame, così come quella che il singolo Consigliere può svolgere attraverso l'accesso, non potrà essere considerata un'attività puramente "inquisitoria", volta cioè all'individuazione di comportamenti irregolari o atti illeciti da sanzionare e punire (prerogativa dell'attività delle Commissioni Parlamentari, ex art. 82 Cost. e della Magistratura), quanto piuttosto un'attività volta alla conoscenza ed all'approfondimento dell'accaduto, ai fini di una informata valutazione e disamina degli interventi pubblici messi in campo. Siffatta attività deve tendere ad un proficuo scambio tra Consiglio e Giunta, in termini di capacità di governo, di produzione di idee ed elaborazione di soluzioni, anche attraverso proposte di carattere legislativo, amministrativo ed organizzativo, così come, peraltro, indicato nella stessa proposta di legge all'art. 2.

Considerata in questa prospettiva, si reputa, la presente proposta di legge, conforme alla Costituzione e rispettosa dello Statuto, oltre che della normativa nazionale e comunitaria vigenti.

La P.O. "Affari e Studi Giuridici"
avv. Stella Biallo



Il Dirigente ad interim della Sezione
Avv. Domenica Gattulli

