

SINDACATO ISPETTIVO DEI PUBBLICI AMMINISTRATORI E ACCESSO AGLI ATTI DELLE ASSOCIAZIONI SINDACALI

Federica Banorri
IRCCS Azienda Ospedaliero Universitaria di Bologna
Policlinico di Sant'Orsola



SERVIZIO SANITARIO REGIONALE
EMILIA-ROMAGNA
Azienda Ospedaliero - Universitaria di Bologna
IRCCS Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico

POLICLINICO DI
SANT'ORSOLA

Argomenti della presentazione

- ❖ riferimenti normativi
- ❖ tipologia dei soggetti legittimati
- ❖ finalità perseguita
- ❖ motivazione necessaria o non necessaria
- ❖ estensione del diritto
- ❖ limiti applicabili

Diritto di accesso ispettivo dei pubblici amministratori

PRINCIPALI CARATTERISTICHE

- Il diritto di accesso ispettivo è considerato **un diritto di accesso speciale**, distinto dagli istituti del diritto di accesso previsti dalla nostra normativa poiché:
 - ❖ deriva da una specifica funzione istituzionale (il **mandato elettivo**);
 - ❖ ha un'**estensione più ampia e incontra meno limiti**.

Tale specialità è funzionale ai consiglieri per esercitare efficacemente **il loro ruolo di controllo democratico e vigilanza sull'operato dell'amministrazione**.

Diritto di accesso ispettivo dei pubblici amministratori

PRINCIPALI CARATTERISTICHE

RIFERIMENTI NORMATIVI: il diritto di accesso agli atti da parte dei pubblici amministratori, ossia **consiglieri comunali e provinciali** e per estensione, dei consiglieri **regionali** è riconosciuto dall'**art. 43 del D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267 T.U. Enti Locali (TUEL)**, il quale prevede, al comma 2, che: **“I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all’espletamento del proprio mandato”**.

La norma è l’espressione dei due **principi democratici dell’autonomia locale e della rappresentanza del popolo**, sui quali si fonda il **potere di verifica e di sindacato** spettante ai consiglieri.

Diritto di accesso ispettivo dei Consiglieri regionali

Come ammesso dalla giurisprudenza al diritto di accesso dei consiglieri regionali è applicabile **in via analogica** l'art. 43, comma 2, T.U. Enti Locali (TUEL) (cfr Consiglio di Stato Sezione V, 2 marzo 2018, n. 1298, ma soprattutto TAR Lombardia, Sezione di Brescia, sentenza n. 222/2021).

Inoltre il diritto di accesso dei consiglieri regionali è disciplinato dalle leggi regionali, dagli statuti delle Regioni, dai regolamenti dei lavori dei Consigli regionali, dai regolamenti specifici.

Ai sensi **dell'art. 30, comma 3 dello Statuto della Regione Emilia Romagna** (L.R. 31 marzo 2005, n. 13) infatti ogni Consigliere *«ha diritto di esercitare, secondo le procedure stabilite dal Regolamento, l'iniziativa delle leggi e d'ogni atto di competenza dell'Assemblea; di formulare interrogazioni, interpellanze e mozioni; di ottenere da ogni ufficio regionale, da Istituzioni, enti o agenzie regionali e dalle società partecipate dalla Regione, informazioni e copia di atti e documenti utili all'espletamento del mandato senza che possa essere opposto il segreto d'ufficio»*

Diritto di accesso ispettivo dei pubblici amministratori

PRINCIPALI CARATTERISTICHE

- **SOGGETTI LEGITTIMATI**: consiglieri comunali, provinciali o regionali, in quanto rappresentanti eletti **che esercitano una funzione di controllo sull'attività dell'amministrazione**.
- **FINALITÀ**: il diritto è finalizzato al controllo e alla vigilanza sull'attività amministrativa, per garantire la trasparenza e l'efficienza dell'azione pubblica, nonché per permettere al consigliere di esercitare consapevolmente il proprio mandato elettivo.
- **MOTIVAZIONE NON NECESSARIA**: **non è necessario dimostrare un interesse concreto, diretto e attuale, poiché il diritto è strumentale al mandato elettivo**.
- **ESTENSIONE DEL DIRITTO**: è AMPIA in quanto include **l'accesso a tutti gli atti, documenti e informazioni dell'ente**, anche se non direttamente collegati a un interesse specifico del consigliere o a un procedimento amministrativo,
- **NON SONO AMMESSE ISTANZE INDETERMINATE**: il Consigliere è tenuto a indicare gli elementi che consentano l'individuazione dei documenti/informazioni richieste (almeno oggetto e scopo cui l'atto è indirizzato).

Diritto di accesso ispettivo dei pubblici amministratori

LIMITI

Il diritto di accesso ispettivo dei consiglieri , seppur **ampio e funzionale** al controllo e alla vigilanza sull'attività dell'amministrazione, **non è illimitato**.

Come ribadito più volte dalla giurisprudenza amministrativa, l'art. 43 del TUEL estende l'ampiezza del diritto di accesso ispettivo dei consiglieri a **qualsiasi notizia o informazione utile** ai fini dell'esercizio delle funzioni consiliari, ma tale ampiezza **non si può tradurre in una indiscriminata e generalizzata pretesa a ottenere qualsiasi atto dell'amministrazione**.

(Consiglio di Stato, Sezione V, 2 gennaio 2019, n. 12; TAR Lombardia, Brescia, Sezione I, 29 marzo 2021, n. 298; Consiglio di Stato, Sez. V, 3 febbraio 2022, n. 769 secondo cui "... il particolare diritto di accesso del consigliere non è illimitato, vista la sua potenziale pervasività e la capacità di interferenza con altri interessi primariamente tutelati")

Diritto di accesso ispettivo dei pubblici amministratori

LIMITI

Il diritto di accesso dei consiglieri è limitato anche:

- ❖ **norme sulla riservatezza e segretezza;**
- ❖ **operatività e buon andamento dell'amministrazione:** ovvero non deve comportare richieste eccessive o non sostenibili per l'amministrazione (*TAR LAZIO sentenza n. 926/2018 «il diritto non può essere esercitato per ottenere una mole di dati che paralizzzi l'attività amministrativa»*). È stato anche chiarito che l'esercizio di questo diritto deve essere conforme ai **principi di correttezza e buona fede**, evitando richieste meramente esplorative o emulative che possano **ostacolare il buon funzionamento** dell'amministrazione (*TAR Campania, Salerno, sezione I, 2 febbraio 2024, n. 346*).
- ❖ **principio di proporzionalità :** l'accesso deve essere proporzionato all'obiettivo del controllo svolto. Ad esempio non è ammesso un utilizzo strumentale o dilatorio del diritto di accesso per svolgere un **controllo generico o "esplorativo"**;
- ❖ **finalità istituzionale:** ossia esercitato in modo coerente con la funzione istituzionale e non per scopi personali o estranei al mandato

Tali limiti sono posti a garanzia dell' equilibrio tra trasparenza amministrativa e tutela di altri interessi pubblici e privati

Dottrina, Giurisprudenza e Garante Privacy su riservatezza e segretezza

Anche in considerazione dell'evoluzione del concetto di privacy, dei principi generali in materia di accesso ai documenti e dell'applicazione del “principio del pari rango” - dottrina e giurisprudenza hanno affermato - che al fine di evitare che l'accesso da parte dei consiglieri assuma una portata oggettiva più ampia di quella riconosciuta ai cittadini e ai titolari di posizioni giuridiche differenziate dalla Legge 241, - le esigenze connesse all'espletamento del mandato non possono autorizzare un privilegio incondizionato a scapito degli Interessati e a sacrificio di altri interessi costituzionalmente tutelati.

Alla luce di tale considerazioni spetta al Titolare del trattamento una puntuale, attenta e ponderata valutazione della richiesta avanzata dal Consigliere sulla base dei principi del GDPR (***principio di pertinenza, principio di indispensabilità, principio di minimizzazione***) nonché ***l'adozione di misure volte a garantire un trattamento non eccedente del dato personale/particolare*** (*criptazione, schermatura nominativi, utilizzo di codici.....*)

Il Garante Privacy su riservatezza e segretezza: bilanciamento in capo al Titolare

- ❖ **Accesso da parte di consiglieri regionali a cartelle cliniche e certificati medici:** accesso alla cartella clinica previo interpello della persona sottoposta a trattamento sanitario obbligatorio o del suo legale rappresentante che può opporsi per motivi legittimi al trattamento delle informazioni che lo riguardano o oscuramento dei dati personali nella documentazione sanitaria);
- ❖ **Accesso ai nominativi del personale medico e infermieristico giudicato inabile a svolgere determinate mansioni nonché copia delle relative copie di certificazioni:** oscuramento dei nominativi del personale medico e infermieristico giudicato inabile a svolgere mansioni specifiche;
- ❖ **Accesso all'elenco dei cittadini morosi del Comune circa le esposizioni contributive TARI, ACQUA, IMU:** nel rispetto del principio di bilanciamento l'ostensione della degli stessi, è consentita previa “mascheratura” dei nominativi e delle informazioni che li posso individuare;
- ❖ **Segreto d'Ufficio:** il Garante ha richiamato l'attenzione sul vincolo del segreto d'ufficio cui sono tenuti i consiglieri comunali. Le informazioni ottenute nell'esercizio del diritto di accesso non possono essere divulgate o utilizzate per fini diversi da quelli istituzionali, al fine di proteggere la privacy dei cittadini e garantire la fiducia nell'amministrazione pubblica;

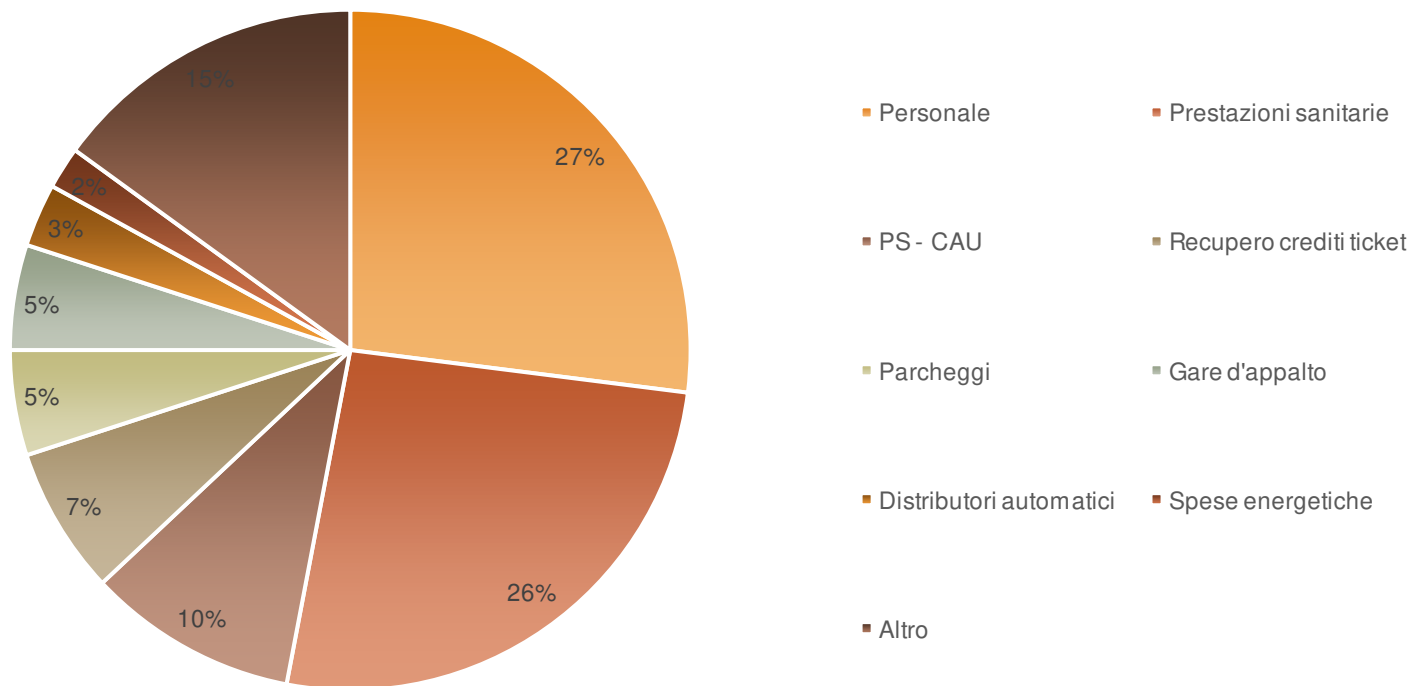
Oltre ai profili relativi alla tutela dei dati personali alcuni casi che dall'esperienza giurisprudenziale si sono concretizzati in casi concreti di diniego/ostensione parziale/differimento

- ❖ Scritti difensivi degli avvocati, soggetti al segreto professionale, compresi quelli redatti dai legali in relazione a specifici rapporti di consulenza con l'Amministrazione;
- ❖ Pareri redatti dai legali interni ed esterni per procedure contenziose o precontenziose, in particolar modo in presenza di processo pendente;
- ❖ Cartellini delle presenze dei dipendenti e le giustificazioni addotte dai medesimi per le assenze;
- ❖ Documenti relativi alle situazioni personali o familiari del personale;
- ❖ Atti relativi a procedimenti disciplinari/penali del personale;
- ❖ Registro di protocollo dell'Ente: consentito ma non coincidente con l'accesso a tutti gli atti eventualmente digitalizzati e contenuti nel protocollo informatico, bensì ai soli dati di sintesi ricavabili dalla consultazione telematica del protocollo (numero di registrazione al protocollo, data, mittente, destinatario, modalità di acquisizione, oggetto);
- ❖ Documenti di gara: è ammesso ma differito alla conclusione della procedura di gara.

Diritto di accesso ispettivo dei pubblici amministratori

Richieste pervenute nel biennio 2023/2024

Per quanto riguarda interpellanze, interrogazioni e richieste ai sensi dell'art. 30 dello Statuto regionale, nel biennio 2023/2024 sono pervenute in Azienda 74 richieste.



Diritto di accesso ispettivo dei pubblici amministratori

Richieste pervenute nel biennio 2023/2024

Delle 74 richieste pervenute:

- 27% hanno riguardato aspetti inerenti al personale sanitario e amministrativo (es. assunzioni, dimissioni, prove concorsuali, conflitto d'interessi ...)
- 26% informazioni su erogazioni prestazioni sanitarie, liste di attesa e riorganizzazione reparti
- 10% criticità PS e CAU
- 7% Attività recupero crediti per ticket non pagati
- 5% Parcheggi
- 5% Informazioni su svolgimento gare d'appalto
- 3% Distributori automatici
- 2% Report spese energetiche
- 15% Altro (es. FSE, rapporti con associazioni, trasporto farmaci ecc.)

Diritto di accesso delle Organizzazioni Sindacali

Può essere considerato un diritto con specificità proprie, sebbene non sia formalmente definito come "speciale" dalla normativa vigente.

Il diritto di accesso delle Organizzazioni Sindacali presenta **caratteristiche particolari connesse** alla loro funzione di rappresentanza e tutela degli interessi collettivi dei lavoratori.

Diritto di accesso delle Organizzazioni Sindacali

RIFERIMENTI NORMATIVI

- ❖ Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”;
- ❖ D. Lgs 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”;
- ❖ D. Lgs 9 aprile 2008, n. 81 “Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”;
- ❖ D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;
- ❖ LEGGE 20 maggio 1970, n. 300 “Statuto dei Lavoratori”;
- ❖ Contratti collettivi Nazionali di lavoro (CCNL)

Diritto di accesso delle Organizzazioni Sindacali

PRINCIPALI CARATTERISTICHE

SOGGETTI LEGITTIMATI: le Organizzazioni Sindacali quali rappresentanti dei lavoratori, sia rappresentativi che non. *(Consiglio di Stato, Sezione II, 8 febbraio 2024, n. 1295 secondo cui “... la circostanza che il sindacato richiedente l’accesso non sia rappresentativo non incide affatto sulla sua legittimazione ad agire, giacchè proprio attraverso l’esercizio di tale diritto può acquisire atti e documenti che gli sarebbe precluso conoscere - anche per intero – per effetto dei diritti di informazione derivanti dagli accordi sindacali in materia)*

FINALITÀ: alle Organizzazioni Sindacali è riconosciuto il diritto di azionare l’accesso, sia iure proprio, sia a tutela di interessi giuridicamente rilevati della categoria rappresentata, nonché per la verifica del rispetto dei diritti sindacali e delle norme contrattuali.

LIMITI: quelli generali previsti dalle specifiche normative sulle tipologie di accesso riconosciute dall’ordinamento, e in modo specifico, quelli derivanti dal divieto di esercitare una forma di preventivo e generalizzato controllo dell’intera attività dell’Amministrazione datrice di lavoro, nonché quelli derivanti dal diritto alla riservatezza delle persone interessate, dalla compromissione di interessi pubblici - quali ad es. la sicurezza nazionale o la segretezza/riservatezza delle informazioni richieste.

Diritto di accesso delle Organizzazioni Sindacali

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

- ❖ **Legittimazione delle organizzazioni sindacali:** la giurisprudenza riconosce alle organizzazioni sindacali la legittimazione ad accedere agli atti amministrativi quando l'accesso è **funzionale alla tutela degli interessi collettivi dei lavoratori che rappresentano**. (*Consiglio di Stato, sentenza n. 4202/2017: le organizzazioni sindacali possono accedere agli atti quando dimostrano un collegamento tra l'interesse collettivo tutelato e i documenti richiesti. Non è sufficiente un interesse generico o ipotetico*).
- ❖ **Accesso per finalità sindacali e rappresentative:** le organizzazioni sindacali hanno diritto di accesso agli atti amministrativi per finalità connesse alla loro attività rappresentativa, purché ciò non comprometta la riservatezza di soggetti terzi. (*TAR Lazio, sentenza n. 4567/2021: il diritto di accesso è giustificato se volto a verificare la correttezza di procedure che riguardano i lavoratori (ad esempio, in caso di concorsi o appalti che coinvolgono il personale)*). Tuttavia, devono essere rispettato **il principio di proporzionalità e i principi cardine applicabili al trattamento dei dati, secondo quanto disposto dal GDPR**.

Diritto di accesso delle Organizzazioni Sindacali

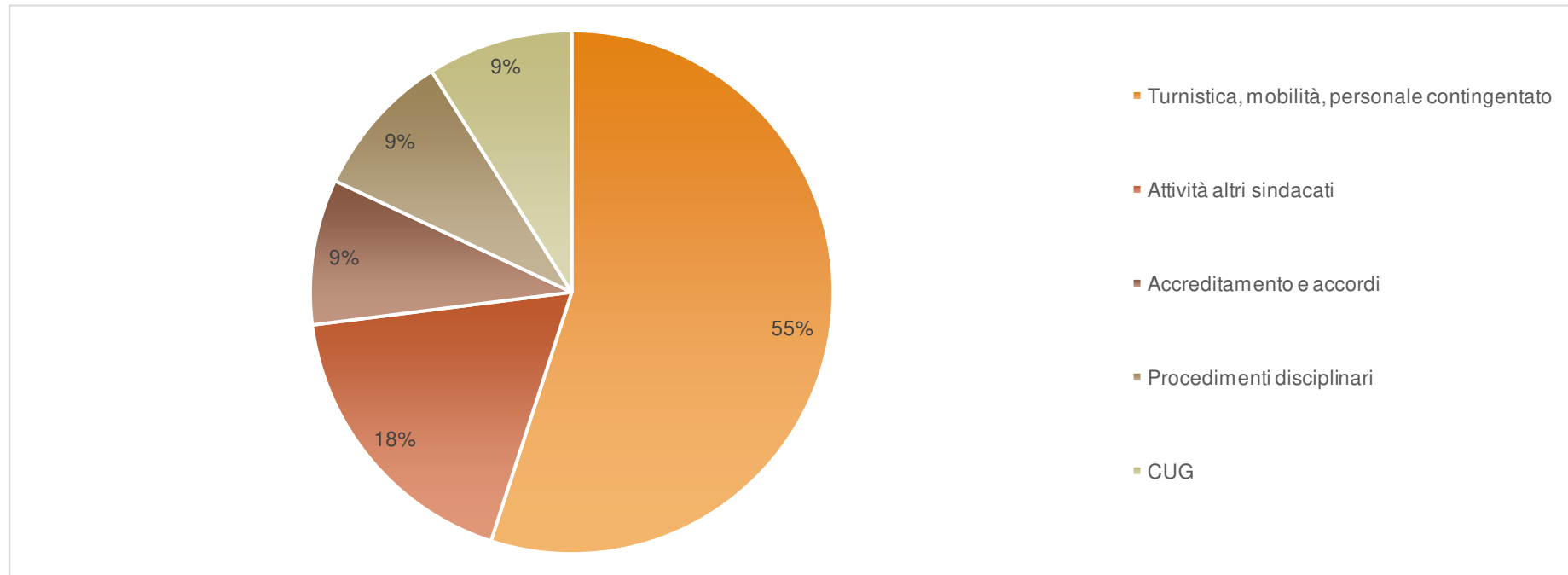
ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE

- ❖ **Limiti a tutela della privacy:** l'accesso agli atti non può pregiudicare la tutela della riservatezza dei dati personali, salvo che i dati siano strettamente necessari alla tutela degli interessi rappresentati. (*Consiglio di Stato, sentenza n. 5084/2019 «l'accesso è consentito solo ai dati pertinenti e indispensabili per la tutela degli interessi dei lavoratori. L'autorità amministrativa deve valutare caso per caso il bilanciamento tra trasparenza e riservatezza»*)
- ❖ **Accesso agli atti in caso di contratti pubblici:** le organizzazioni sindacali possono accedere agli atti relativi a contratti pubblici (es. appalti) per verificare il rispetto delle norme in materia di lavoro e sicurezza (*Consiglio di Stato, sentenza n. 1580/2020: l'accesso agli atti relativi a gare d'appalto concluse è consentito se necessario a verificare l'applicazione corretta delle clausole sociali e dei contratti collettivi*)
- ❖ **Diritto di accesso difensivo:** l'accesso può essere riconosciuto anche in funzione difensiva, quando le organizzazioni sindacali necessitano dei documenti per tutelare i diritti dei lavoratori in procedimenti giudiziari o amministrativi (*TAR Lazio, sentenza n. 9265/2022 «il diritto di accesso è garantito anche in caso di contenziosi, purché il richiedente dimostri la stretta necessità della documentazione richiesta»*)

Diritto di accesso delle Organizzazioni Sindacali

CASI PRATICI

Per quanto riguarda i Sindacati nell'ultimo biennio sono pervenute in Azienda 11 richieste di accesso documentale ai sensi della L. 241/90



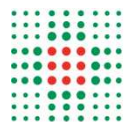
Diritto di accesso delle Organizzazioni Sindacali CASI PRATICI

Delle 11 richieste pervenute:

- 55% hanno riguardato aspetti inerenti alla turnistica del personale impiegato nel PS e nell'area ambulatoriale, procedure di mobilità e personale contingentato;
- 18 % informazioni inerenti all'attività sindacale;
- 9% documentazione relativa al processo di accreditamento e accordi interaziendali;
- 9% procedimenti disciplinari;
- 9% attività del CUG.

In conclusione il **diritto di accesso**

- ❖ **ex Legge n. 241/1990** è generale, ma subordinato alla dimostrazione di un interesse giuridico specifico e attuale
- ❖ **dei pubblici amministratori** è il più ampio in quanto finalizzato alla loro funzione istituzionale di controllo
- ❖ **delle Organizzazioni Sindacali** è funzionale e finalizzato alla tutela di interessi collettivi dei lavoratori.



SERVIZIO SANITARIO REGIONALE
EMILIA-ROMAGNA
Azienda Ospedaliero - Universitaria di Bologna
IRCCS Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico

POLICLINICO DI
SANT'ORSOLA

grazie