Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

N. 1814

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DE PIETRO, ORELLANA, SIMEONI, GAMBARO e MASTRANGELI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 MARZO 2015

Disposizioni in materia di diritto di accesso, libertà di informazione e trasparenza

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Con il presente disegno di legge si mira a introdurre disposizioni di ampio respiro in materia di libertà di informazione, diritto di accesso e trasparenza.

La proposta normativa, facendo tesoro di lodevoli iniziative, come quella dell'Associazione «Foia4Italy», risponde alla necessità di introdurre un principio di «accessibilità totale» agli atti, premessa indispensabile per una reale cultura della libertà di informazione e della trasparenza.

Il disegno di legge introduce misure analoghe a quelle già da tempo in vigore in numerosi Paesi democratici, in particolare richiamandosi al *Freedom of Information Act* (FOIA) statunitense.

Anche in Paesi europei, come il Regno Unito, a prescindere dalla presenza di uno specifico interesse, è garantito a chiunque il diritto di accesso.

In questa prospettiva, tale diritto diviene un efficace strumento a disposizione della collettività per esercitare un controllo dell'attività amministrativa e al tempo stesso consente il crearsi di virtuosi percorsi di partecipazione «dal basso» ai meccanismi decisionali.

In Italia invece il principio della «accessibilità totale», sia pur introdotto dalle leggi n. 15 del 2009, n. 150 del 2009 e n. 183 del 2010, resta una semplice affermazione teorica che non si traduce in pratica.

Le menzionate leggi non sono risultate uno strumento adeguato a vincolare la pubblica amministrazione al principio dell'accessibilità totale, in assenza di un adeguato quadro sanzionatorio.

A parere dei firmatari del presente atto, la coraggiosa scelta dell'accessibilità totale inoltre costituirebbe un efficace mezzo di contrasto ai gravi fenomeni di corruzione che affliggono il Paese.

L'ultimo «*Corruption perception index*» di *Transparency International* purtroppo colloca l'Italia al sessantanovesimo posto tra le 175 nazioni monitorate: fanalino di coda dell'Unione europea insieme a Bulgaria e Grecia.

Si ricorda inoltre che l'influenza della corruzione va ben al di là dell'illegalità del fatto stesso e tra i tanti negativi effetti si annovera la perdita di attrattività dell'Italia rispetto agli investimenti esteri.

In più occasioni la Banca Mondiale ha denunciato la rilevanza socio-economica della corruzione, reputando questo fenomeno come uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico e sociale.

Il presente disegno di legge prevede dunque specifiche prescrizioni volte a modificare radicalmente la disciplina del diritto di accesso in Italia.

L'articolo 1 descrive finalità e oggetto disciplinando il diritto di accesso alle informazioni formate, detenute o comunque in possesso delle amministrazioni.

L'articolo 2 fornisce le definizioni di «amministrazione», «diritto di accesso», «informazione», «chiunque» e «richiedente».

L'articolo 3 stabilisce l'ambito di applicazione.

Oltre alle pubbliche amministrazioni, le disposizioni si applicano a numerosi altri soggetti: le autorità indipendenti di garanzia e di vigilanza; gli enti pubblici, economici e non economici; i gestori di servizi pubblici; gli organismi di diritto pubblico; le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e le società da esse controllate.

Risultano in ogni caso accessibili le informazioni, i dati ed i documenti connessi o pertinenti all'esercizio di funzioni pubbliche da parte di un soggetto di diritto pubblico o di diritto privato.

L'articolo 4 riguarda il diritto di accesso.

Viene stabilito chi è beneficiario del diritto di accesso e quali sono le modalità per esercitarlo.

È inoltre stabilito che presso ciascuna amministrazione, la decisione sulle istanze di accesso è di competenza del responsabile per la trasparenza.

L'articolo 5 prevede un regime di tutela del diritto di accesso.

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla presentazione della richiesta di accesso, questa si intende respinta.

In caso di diniego dell'accesso o di differimento dello stesso, il richiedente ha la facoltà di presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale.

Contro il diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, il richiedente può presentare ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione ovvero al difensore civico competente per ambito territoriale, oue costituito.

L'articolo 6 disciplina le ipotesi di esclusione dal diritto di accesso.

Il diritto di accesso è escluso: per i documenti coperti da segreto di Stato, per i dati in materia di tutela del segreto statistico e per quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica; nei procedimenti tributari; nei procedimenti selettivi; nel confronti dei documenti amministrativi contenenti formazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi; per i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Inoltre il diritto di accesso non è consentito quando dalla divulgazione dell'informazione può derivare una lesione di interessi pubblici. L'esclusione riguarda in particolare gli atti, i documenti, per le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno all'integrità dello Stato democratico, all'interesse della sicurezza e della difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e l'interesse alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali.

L'articolo 7 disciplina la modalità dell'accesso.

Viene sancito il principio che la richiesta di accesso alle informazioni non deve essere motivata.

La richiesta va semplicemente presentata in forma scritta, con l'indicazione del nominativo del richiedente e del recapito, anche elettronico, per le comunicazioni con l'amministrazione.

Inoltre è stabilito che l'accesso risulti sempre gratuito.

L'articolo 8 delinea il quadro sanzionatorio in caso di illegittimo diniego o l'illegittimo differimento dell'accesso alle informazioni.

L'articolo 9 prevede la salvaguardia dei regimi di maggior tutela.

L'articolo 10 contiene disposizioni transitorie e finali.

L'articolo 11 stabilisce l'abrogazione della normativa incompatibile con le nuove disposizioni.

L'articolo 12 riguarda le coperture finanziarie.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e oggetto)

1. La presente legge disciplina il diritto di accesso alle informazioni formate, detenute o comunque in possesso delle amministrazioni. Il diritto di accesso è finalizzato a garantire la libertà di informazione e costituisce lo strumento per assicurare la più ampia conoscenza dei documenti, delle informazioni e dati formati, detenuti o comunque in possesso delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti di cui all'articolo 3.

2. Il diritto di accesso contribuisce alla garanzia e alla promozione delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali; integra il diritto ad una buona amministrazione; concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

3. Il diritto di accesso rappresenta altresì primaria garanzia del diritto dei privati di partecipazione al procedimento amministrativo e di tutela giuridica soggettiva.

4. Il diritto di accesso, in conformità ai princìpi stabiliti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali, aperta alla firma dal 18 giugno 2009, costituisce livello essenziale di prestazione, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)* della Costituzione.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, si intende:

a) per «amministrazione»: ciascuno dei soggetti indicati all'articolo 3 della presente legge;

b) per «diritto di accesso»: il diritto di richiedere e di ottenere la conoscenza delle informazioni formate, detenute o comunque in possesso dei soggetti di cui all'articolo 3. Il diritto di accesso comprende: il diritto di sapere se l'informazione richiesta è nella disponibilità dell'amministrazione e il diritto di ottenere la effettiva disponibilità dell'informazione richiesta. L'amministrazione soddisfa il diritto di accesso comunicando al richiedente l'informazione richiesta nel rispetto delle disposizioni della presente legge;

c) per «informazione»: tutti i documenti, gli atti, le informazioni e i dati formati, detenuti o comunque in possesso dei soggetti di cui all'articolo 3, indipendentemente dalla data della loro formazione;

d) per «chiunque»: qualsiasi persona, fisica o giuridica, a prescindere dalla cittadinanza, ivi compresi gli apolidi;

e) per «richiedente»: chiunque eserciti il diritto di accesso mediante la presentazione di una istanza di accesso ad una amministrazione, secondo le disposizioni della presente legge.

Art. 3.

(Ambito di applicazione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano: alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; alle autorità indipendenti di garanzia e di vigilanza; agli enti pubblici, economici e non economici; ai gestori di servizi pubblici; agli orga-

nismi di diritto pubblico; alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché alle società da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

2. Sono in ogni caso accessibili le informazioni, i dati ed i documenti connessi o pertinenti all'esercizio di funzioni pubbliche da parte di un soggetto di diritto pubblico o di diritto privato.

3. Gli organi costituzionali, il Consiglio superiore della magistratura e le autorità amministrative indipendenti, con riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative di supporto ai loro compiti istituzionali e di gestione dei rispettivi apparati amministrativi, adeguano i rispettivi ordinamenti ai principi della presente legge.

Art. 4.

(Diritto di accesso)

1. Chiunque ha il diritto di accesso alle informazioni formate, detenute o comunque in possesso delle amministrazioni, senza obbligo di motivazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della presente legge.

2. Il diritto di accesso si esercita presso l'amministrazione che ha formato o che detiene stabilmente le informazioni alle quali si chiede di accedere. Se l'amministrazione non detiene le informazioni richieste, ha il dovere di informare il richiedente, e di indicare a quale amministrazione può essere presentata la richiesta di accesso.

3. Presso ciascuna amministrazione, la decisione sulle istanze di accesso è di competenza del responsabile per la trasparenza di cui all'articolo 43 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

4. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei soli casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 6 e debbono essere motivati.

Art. 5.

(Tutela del diritto di accesso)

1. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla presentazione della richiesta di accesso, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. I procedimenti in materia di accesso sono esenti dal pagamento del contributo unificato di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

2. Contro il diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso il richiedente può presentare ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. L'Autorità o il difensore civico si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o l'Autorità ritengono ingiustificato il diniego o il differimento, ne informano il richiedente ed ordinano all'amministrazione che lo ha disposto di consentire l'accesso. In tal caso, la richiesta di accesso deve essere soddisfatta, a meno che l'amministrazione non confermi il diniego o il differimento con atto motivato entro quindici giorni dal ricevimento dell'ordinanza. In tale ultimo caso, ove il diniego o il differimento siano successivamente giudicati illegittimi in sede giurisdizionale, valutate le circostanze, il giudice condanna l'amministrazione al pagamento di una penale aggiuntiva compresa tra i 500 euro e i 5.000 euro. Tali somme confluiscono in un apposito fondo finalizzato alla promozione di iniziative di formazione in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione de-

stinate ai pubblici dipendenti. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o all'Autorità, il termine di cui al comma 1 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza, ovvero dal maturare del silenzio-rigetto. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, l'Autorità provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, dell'Autorità. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il Garante adotta la propria decisione.

Art. 6.

(Esclusioni dal diritto di accesso)

1. Il diritto di accesso di cui all'articolo 4 è escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge;

b) per i dati di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, per quelli previsti dalla normativa europea in materia di tutela del segreto statistico e

per quelli che siano espressamente qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica;

c) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano;

d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti formazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi;

e) per i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, fermo restando quanto disposto al comma 4.

2. Il diritto di accesso non è consentito, inoltre, quando dalla divulgazione dell'informazione può derivare una lesione, specifica e individuata, a uno seguenti interessi, a meno che la stessa divulgazione sia idonea a soddisfare un interesse pubblico prevalente:

a) per gli atti, per i documenti, per le notizie, per le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno all'integrità dello Stato democratico, all'interesse della sicurezza e della difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e all'interesse alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione ed esecuzione, derivanti, in particolare dall'assolvimento dei relativi compiti istituzionali affidati al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), all'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE), ai sensi dell'articolo 44 della legge 3 agosto 2007, n. 124;

b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria;

c) l'interesse alla riservatezza di atti, memorie interne, minute e di altre informazioni preliminari finalizzati all'adozione di

atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, nonché di determinazione dell'indirizzo politico e politico-amministrativo, ferme restando in ogni caso le particolari norme che ne regolano la formazione, nonché le norme che prevedono la pubblicazione obbligatoria e la diffusione di informazioni da parte dei soggetti di cui all'articolo 3;

d) quando l'accesso costituisca ostacolo oggettivo al proficuo svolgimento dell'attività amministrativa. In questo caso, l'accesso non può essere differito oltre il tempo strettamente necessario ad evitare tale conseguenza, e comunque non oltre i centoventi giorni.

3. La valutazione sulla effettiva prevalenza dell'interesse pubblico alla divulgazione, ai sensi del comma 2, deve essere effettuata in accordo con le seguenti indicazioni:

a) costituiscono in ogni caso motivi di prevalenza dell'interesse pubblico alla divulgazione: la promozione dello scopo e delle finalità della presente legge; rendere disponibili elementi di conoscenza utili al dibattito su una questione di pubblico interesse; promuovere un controllo effettivo e diffuso circa l'uso delle risorse pubbliche e sulla qualità della spesa; promuovere la responsabilizzazione degli amministratori nei confronti della società civile; assicurare la conoscenza di informazioni indispensabili per tutelare la libertà personale e interessi di rilievo costituzionale.

b) non costituisce in ogni caso motivo utile a controbilanciare l'interesse alla divulgazione dell'informazione la circostanza per cui tale divulgazione: può determinare una lesione del prestigio degli organi di governo, anche di livello costituzionale; può contribuire a determinare una perdita di fiducia negli organi di governo, anche di livello costituzionale; può determinare un fraintendimento o l'incomprensione del contenuto del-

l'informazione; può causare confusione nell'opinione pubblica o alimentare dibattiti ritenuti inutili.

4. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso alle informazioni la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari di terzi, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

Art. 7.

(Modalità dell'accesso)

1. La richiesta di accesso alle informazioni non deve essere motivata, va presentata in forma scritta, con l'indicazione del nominativo del richiedente e del recapito, anche elettronico, per le comunicazioni con l'amministrazione. La richiesta può essere inviata anche telematicamente.

2. L'accesso di cui all'articolo 4 è sempre gratuito.

3. Nel caso di atti e documenti analogici, può essere richiesto solo il costo effettivo di riproduzione e di eventuale spedizione. Il costo di riproduzione è richiesto solo quando supera i 20 euro per il complesso delle richieste formulate da uno stesso soggetto nell'arco della medesima settimana lavorativa, e solo per la parte eccedente. L'amministrazione può richiedere i costi di riproduzione e spedizione solo se le tabelle con le tariffe applicate sono pubblicate sul sito istituzionale, anche ai fini del comma 4.

4. Le informazioni rilasciate a fronte di una richiesta di accesso costituiscono dati aperti ai sensi dell'articolo 68 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

5. Le informazioni sono sempre rilasciate gratuitamente ed in formato di dati aperti ai sensi dell'articolo 68 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche e integrazioni, quando sono già formate o comunque in possesso dall'amministrazione in formato digitale. Negli altri casi, quando il rilascio in formato digitale aperto è oggetto di specifica richiesta, e ciò comporta un oggettivo e sproporzionato aggravio di lavoro, non sostenibile dall'amministrazione per ragioni di risorse organizzative disponibili, questa può applicare una tariffa che copre i soli costi eccedenti sostenuti, informandone previamente il richiedente.

6. Quando un'informazione è stata oggetto di almeno tre richieste di accesso, formulate in tempi diversi da soggetti distinti, l'amministrazione deve pubblicare l'informazione nel sito istituzionale, all'interno della sezione «amministrazione trasparente», nella sottosezione «documenti ed informazioni ad accesso frequente», per un periodo di almeno cinque anni, a decorrere dalla data dell'ultima richiesta di accesso evasa. In tali casi, non possono essere pubblicate le informazioni che contengono dati sensibili o giudiziari, dati personali da cui sia possibile ricavare informazioni relative alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati; dati concernenti la natura delle infermità e degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, e le componenti della valutazione o i dati concernenti il rapporto di lavoro tra il predetto dipendente e l'amministrazione, idonei a rivelare taluna delle informazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *d)* del decreto legislativo n. 196 del 2003.

Art. 8.

(Sanzioni)

1. L'illegittimo diniego o l'illegittimo differimento dell'accesso alle informazioni co-

stituisce elemento di valutazione della responsabilità disciplinare e costituisce causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione; è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei funzionari responsabili.

2. Il responsabile per la trasparenza non risponde ai sensi del comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile. Costituiscono in ogni caso elementi da valutare ai fini della responsabilità disciplinare i comportamenti di dirigenti e funzionari che non collaborino alla tempestiva attuazione della presente legge, o che ostacolino ingiustificatamente il regolare flusso delle informazioni indispensabile a questo fine.

3. L'illegittimo diniego o differimento dell'accesso alle informazioni può essere segnalato dal richiedente all'Autorità nazionale anticorruzione e per la trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, ai fini dell'esercizio dei poteri di vigilanza.

Art. 9.

(Clausola di salvaguardia dei regimi di maggior tutela)

1. Restano ferme le disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nonché le altre disposizioni vigenti in materia di pubblicazione e diffusione obbligatoria qualora assicurino una maggior tutela del diritto di accedere e di conoscere le informazioni formate o comunque detenute dalle amministrazioni.

Art. 10.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. Le disposizioni della presente legge entrano in vigore a decorrere dal novantesimo

giorno successivo alla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana.

Art. 11.

(Abrogazioni)

1. Gli articoli da 22 a 28 della legge 8 agosto 1990 n. 241 e successive modifiche e integrazioni sono abrogati.

Art. 12.

(Coperture finanziarie)

1. Dall'attuazione del presente disegno di legge non devono derivare maggiori oneri o minori entrate a carico della finanza pubblica.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 5 e dell'articolo 7 si provvede per un importo massimo di cinque milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2015-2017 e proiezioni, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per il triennio 2015-2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

€ 1,00