

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3042

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa della deputata ASCANI

Disposizioni in materia di libertà di informazione, diritto di accesso e trasparenza delle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni

Presentata il 15 aprile 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — Aver accesso ai documenti della pubblica amministrazione significa avere migliori strumenti per capire, giudicare e partecipare alla vita pubblica e per sapere come le persone elette abbiano utilizzato il potere e i mezzi che gli sono stati forniti. È un diritto universale, base della piena partecipazione alla vita democratica e della relazione meno asimmetrica tra amministrazione e cittadino.

La possibilità di accesso è fondamentale per tutelare i propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione, conoscerne l’operato, analizzare problemi sociali ed economici, contrastare corruzione e criminalità organizzata. Il diritto di accesso alle informazioni della pubblica amministrazione è tutelato dall’articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 e, inoltre, il Consiglio

d’Europa, nel 2002, ha raccomandato gli Stati europei di adottare una legge sul diritto all’informazione detenuta dalla pubblica amministrazione basata sul principio della massima apertura possibile. Anche l’Organizzazione degli Stati americani e l’Unione africana considerano fondamentale il diritto all’informazione detenuta dalla pubblica amministrazione e, attualmente, sono circa 130 gli Stati che hanno adottato disposizioni normative in materia.

Un’analisi sistematica ancorché sintetica di un centinaio di Paesi, a cura di due associazioni *non profit*, *Access Info Europe* e *The Centre for Law and Democracy*, procede anche a una valutazione di merito delle singole norme, assegnando un punteggio a ogni Paese in relazione al grado di ampiezza della libertà di informazione garantita dalla legge.

Su questa base, i sistemi esistenti si possono raggruppare in due grandi categorie: il modello statunitense, diffuso nell'area anglosassone e, con alcune varianti, nei Paesi del nord Europa, caratterizzato da un sistema generale di pubblicità che assicura a tutti un ampio accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche e il modello francese, tipico dell'Europa continentale, finalizzato prevalentemente a venir incontro a specifiche richieste di soggetti interessati e che ha per oggetto per lo più il documento amministrativo, inteso come documento formalizzato e definitivo, con esclusione degli altri documenti.

La presente proposta di legge introduce anche in Italia la possibilità di avere il

diritto di accesso alle informazioni presenti nei *database* e negli archivi delle amministrazioni, contribuisce alla tutela e alla promozione delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino, ispirandosi ai principi della responsabilità pubblica, assicurando, allo stesso tempo, un corretto bilanciamento tra istanze di conoscibilità ed esigenze di protezione della riservatezza limitando, altresì, le modalità di accesso e le specifiche esclusioni in relazione alla natura dei dati contenuti nei documenti e alle finalità che si intendono perseguire.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità e oggetto).

1. La presente legge disciplina il diritto di accesso alle informazioni in possesso delle amministrazioni, presenti nei *data-base* e negli archivi.

2. Il diritto di accesso contribuisce alla tutela e alla promozione delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali; integra il diritto a una buona amministrazione; concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino; si ispira ai principi della responsabilità pubblica.

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

4. Il diritto di accesso disciplinato dalla presente legge costituisce livello essenziale delle prestazioni, 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;

b) per diritto di accesso: il diritto di chiunque di richiedere e di ottenere le informazioni in possesso delle amministrazioni. Il diritto di accesso comprende il diritto di sapere se l'informazione richiesta è nella disponibilità dell'amministrazione e il diritto di ottenerla, in caso di effettiva disponibilità dell'informazione richiesta. L'amministrazione soddisfa il di-

ritto di accesso comunicando al richiedente l'informazione richiesta, nel rispetto delle disposizioni della presente legge;

c) per informazione: tutti i documenti, gli atti e i dati in possesso delle amministrazioni, indipendentemente dalla data della loro formazione;

d) per chiunque: qualsiasi cittadino italiano persona fisica che abbia compiuto il diciottesimo anno di età o persona giuridica;

e) per richiedente: chiunque eserciti il diritto di accesso mediante la presentazione di un'istanza di accesso a un'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, e successive modificazioni; alle autorità indipendenti di garanzia e di vigilanza; agli enti pubblici, economici o non economici; ai gestori di servizi pubblici; agli organismi di diritto pubblico; alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni di cui al citato articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, nonché alle società da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

2. Il Parlamento, la Corte costituzionale, 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 propri ordinamenti ai principi della presente legge.

ART. 4.

(Diritto di accesso).

1. Chiunque ha diritto di accesso alle informazioni in possesso delle ammini-

strazioni, senza obbligo di motivazione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6.

2. Il diritto di accesso si esercita presso l'amministrazione in possesso delle informazioni alle quali si chiede di accedere.

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 devono essere motivati ai sensi di quanto disposto dal medesimo articolo 6.

ART. 5.

(Tutela del diritto di accesso).

1. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla ricezione della richiesta di accesso da parte dell'amministrazione, 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 all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per territorio, o, in caso di mancanza, allo stesso ente locale, che sia riesaminata la decisione. I procedimenti in materia di accesso sono esenti dal pagamento del contributo unificato previsto dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, 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 altresì ricorso, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta di accesso da parte dell'amministrazione, all'Autorità nazionale anti-

corruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, di seguito denominata « Autorità ». L'Autorità si pronuncia entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza. Scaduto tale termine, il ricorso si intende respinto. Se l'Autorità ritiene ingiustificato il diniego o il differimento ne informa il richiedente e ordina all'amministrazione che lo ha disposto di consentire l'accesso. In tale caso, la richiesta di accesso deve essere soddisfatta, a meno che l'amministrazione non confermi il diniego o il differimento con atto motivato entro trenta giorni dal ricevimento dell'ordinanza. In tale ultimo caso, se il diniego o il differimento sono giudicati illegittimi in sede giurisdizionale, valutate le circostanze, il giudice condanna l'amministrazione al pagamento di una penale aggiuntiva compresa tra 500 e 5.000 euro. Tali somme confluiscono in un apposito fondo finalizzato alla promozione di iniziative di formazione in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione destinate ai pubblici dipendenti. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, l'Autorità provvede alla richiesta del parere vincolante del Garante per la protezione dei dati personali, che si pronuncia entro quindici giorni dal ricevimento della richiesta. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003, e successive modificazioni, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di un'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 per la protezione dei dati personali fino all'acquisizione del parere e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente tale termine, il Garante per la protezione dei dati personali adotta la propria decisione.

ART. 6.

(Esclusioni dal diritto di accesso).

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

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 3 agosto 2007, n. 124, 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, e successive modificazioni, e per quelli classificati riservati o previsti dalla normativa nazionale e dell'Unione europea in materia di tutela del segreto statistico;

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 informazioni di carattere psico-attitudinale relative a terzi;

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

f) per i dati strettamente personali, a meno che non si riscontri un interesse pubblico prevalente.

2. Il diritto di accesso non è consentito, inoltre, quando dalla divulgazione dell'informazione può derivare una lesione, specifica e individuata, a uno dei seguenti interessi:

a) fuori delle ipotesi disciplinate dall'articolo 39 della legge 3 agosto 2007, n. 124, l'interesse alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e l'interesse alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione;

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

c) quando le informazioni riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con specifico riferimento alle tecniche investigative, all'identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolti, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;

d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;

e) 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 delle amministrazioni;

f) 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 a evitare tale conseguenza e comunque non oltre centoventi giorni.

3. La valutazione sull'effettiva prevalenza dell'interesse pubblico alla divulgazione, ai sensi del comma 2, deve essere effettuata in conformità alle seguenti indicazioni:

a) costituiscono in ogni caso motivi di prevalenza dell'interesse pubblico alla divulgazione: la promozione di un controllo effettivo e diffuso circa l'uso delle risorse pubbliche e sulla qualità della spesa; la

promozione della responsabilità degli amministratori; l'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 o può contribuire a determinare una lesione del prestigio degli organi di governo, anche di livello costituzionale, ovvero una perdita di fiducia nei confronti dei medesimi organi.

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

ART. 7.

(Modalità dell'accesso).

1. La richiesta di accesso alle informazioni non deve essere motivata e deve essere 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 fatto salvo quanto previsto dal comma 3 del presente articolo.

3. Nel caso di atti e documenti analogici, l'amministrazione può porre a carico del richiedente il solo costo effettivo di riproduzione e di eventuale spedizione, qualora esso superi i 20 euro per il complesso delle richieste formulate da uno stesso richiedente nell'arco della medesima settimana lavorativa.

4. Ai fini del comma 3 le amministrazioni provvedono alla pubblicazione nei rispettivi siti *internet* istituzionali delle tabelle con le tariffe applicate.

5. Le informazioni sono rilasciate in formato aperto ai sensi dell'articolo 68 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, se già in possesso dell'amministrazione in formato digitale. Negli altri casi, quando il rilascio in formato digitale aperto è oggetto di specifica richiesta, l'amministrazione può applicare una tariffa volta a coprire i costi effettivamente sostenuti, informandone previamente il richiedente.

6. L'Autorità è incaricata di esaminare le informazioni fatte oggetto di almeno dieci richieste di accesso formulate in tempi diversi da vari richiedenti al fine di definire l'interesse pubblico delle medesime. Qualora tale interesse sia effettivamente riconosciuto le amministrazioni provvedono alla pubblicazione di tali informazioni nella sezione relativa all'amministrazione trasparente del proprio sito *internet* istituzionale per un periodo di almeno cinque anni a decorrere dalla data dell'ultima richiesta di accesso evasa. Non possono in ogni caso essere pubblicate le informazioni che contengono dati personali sensibili o di natura giudiziaria, dati 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 nonché relativi agli elementi della valutazione e i dati concernenti il rapporto di lavoro tra il dipendente e l'amministrazione, idonei a rivelare taluna delle informazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *d*), del codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

ART. 8.

(Sanzioni).

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

costituisce 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.

ART. 9.

(Salvaguardia dei regimi di 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 obbligatorie che assicurano una maggiore tutela del diritto di accedere e di conoscere le informazioni formate o comunque detenute dalle amministrazioni.

2. Restano ferme le disposizioni previste dal codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

ART. 10.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 11.

(Abrogazioni).

1. Gli articoli da 22 a 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono abrogati.

€ 1,00



17PDL0032470