

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 267**

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, premesso che:

- il presente schema di decreto legislativo è stato emanato nell'esercizio della delega prevista dall'articolo 7 della legge n. 124 del 2015;

- lo schema di decreto legislativo in esame, come dispone l'articolo 2, comma 1, disciplina «la libertà di accesso di chiunque ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli altri soggetti indicati nell'articolo 2-bis garantita, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela degli interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione»;

- la libertà di accesso viene garantita attraverso tre strumenti: pubblicità obbligatoria, accesso civico e accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990;

- detti strumenti costituiscono il sistema della trasparenza e vanno considerati tra loro complementari, rispondendo alle esigenze di tre livelli differenziati di trasparenza: quella generale, che deve essere garantita dal sistema pubblico a prescindere da ogni richiesta; quella generale a domanda, che riguarda ciò che non è oggetto di pubblicità obbligatoria e che è, per questo, accessibile solo a domanda; quella singolare, riconosciuta a chi abbia un privato interesse giuridicamente rilevante a conoscere atti o documenti appartenenti alla pubblica amministrazione;

- è evidente, pertanto, che la disciplina va modulata, evitando sovrapposizioni;

- i tre livelli di accesso, come sottolineato nell'articolo richiamato (e, prima ancora, nell'articolo 1, comma 1) hanno come «ratio» la tutela dei diritti fondamentali e le condizioni per forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche;

- alla luce degli articoli 2 e 3 della Costituzione e del principio di proporzionalità, l'accesso dei dati personali, in specie di quelli sensibili, deve essere graduato in relazione al livello di accesso, acquisendo la massima estensione, legalmente ammissibile, nell'accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990;

- il raggiungimento dell'equilibrio del sistema della trasparenza è, peraltro, imposto dalla stessa «ratio» della trasparenza, che è strumento di partecipazione e di garanzia della legalità, cioè del diritto e dei diritti;

– su queste premesse e in un contesto coerente, l'entrata in vigore del decreto legislativo in esame comporterà un vero salto di qualità del nostro sistema della trasparenza, con l'introduzione dell'accesso civico, altrimenti noto come F.O.I.A. (*Freedom of Information Act*), grazie al quale la pubblica amministrazione diventa una «casa di vetro»;

– la rilevanza e la portata della novità aprono ad una fase sperimentale, che richiederà inevitabilmente correttivi in corso d'opera, un'adeguata organizzazione della pubblica amministrazione, la ricerca della massima omogeneità di comportamenti delle pubbliche amministrazioni coinvolte, omogeneità da ricercare con linee guida o con altri strumenti di indirizzo e la perdurante collaborazione tra le due autorità più coinvolte per competenza: ANAC e Garante per la protezione dei dati personali. Su queste premesse, non appare improprio suggerire di considerare l'eventualità di prevedere una fase di adeguamento alla nuova disciplina, eventualmente differendo l'efficacia delle nuove norme sull'accesso civico e quelle relative alle norme di restringimento degli obblighi di pubblicazione per un congruo periodo, in ogni caso non più ampio di sei mesi, che permetta alle amministrazioni di organizzarsi per una piena applicazione del diritto di accesso civico generalizzato;

– in questa prospettiva, peraltro, appare anche degna di considerazione la proposta di una «cabina di regia» o comunque di forme di monitoraggio dell'applicazione del decreto legislativo, con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati,

esprime parere favorevole con le seguenti condizioni:

– all'articolo 4, comma 1, lettera *b*), capoverso 1-*bis*, occorre chiarire la disposizione che attribuisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione il potere di definire i casi in cui la pubblicazione in forma integrale dei dati prevista per legge è sostituita con la pubblicazione di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione. Al riguardo, è necessario specificare – nel rispetto dei principi di delega – che tale potere di delegificazione deve essere esclusivamente funzionale all'effettiva semplificazione;

– all'articolo 4, comma 1, lettera *b*), capoverso 1-*ter*, è necessario correggere il refuso, sostituendo la parola «organi» con l'altra «ordini»;

– all'articolo 6, comma 1, al capoverso «Art. 5», occorre in primo luogo individuare – anche attraverso linee guida, da emanarsi dall'ANAC d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, – parametri certi ai quali i soggetti pubblici devono attenersi in sede di accoglimento o di rifiuto delle istanze di accesso ai documenti contenenti dati personali, al fine di realizzare un corretto bilanciamento tra la protezione dei dati personali e l'interesse del richiedente;

– per quanto riguarda l'obbligo, per chi richiede l'accesso ai dati e alle informazioni, di definire «chiaramente» i documenti, così come previsto dall'articolo 6, comma 1, capoverso «Art. 5 (*Accesso civico a dati e documenti*)», comma 3, occorre sopprimere la parola «chiaramente», in quanto facilmente interpretabile quale obbligo per il cittadino richiedente di identificare con precisione assoluta i dati o i documenti richiesti, es-

sendo opportuno chiarire che, a carico dell'istante, vi è l'onere di fornire tutti gli elementi identificativi in suo possesso o dal medesimo ordinariamente acquisibili. Al medesimo comma, appare necessario limitare la previsione del rimborso a carico del cittadino al solo recupero, comunque da giustificare, dei costi effettivamente sostenuti per l'eventuale riproduzione su supporti materiali;

– all'articolo 6, comma 1, al capoverso «Art. 5», comma 4, occorre inserire la clausola «fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria», per i quali non è necessario l'individuazione dei soggetti controinteressati. Inoltre, nei dieci giorni riconosciuti ai controinteressati per avvalersi della facoltà di presentare motivata opposizione per via telematica, il termine imposto all'amministrazione competente per provvedere sull'istanza deve essere sospeso;

– all'articolo 6, comma 1, al capoverso «Art. 5», al medesimo comma 4, salvi i casi di comprovata indifferibilità, occorre prevedere che, in caso di accoglimento della richiesta di accesso civico, pur in presenza dell'opposizione del controinteressato, l'amministrazione competente provveda ad inviare la comunicazione entro un congruo periodo di tempo, non minore di quindici giorni, per consentire ai controinteressati l'esercizio della facoltà di ricorso;

– è necessario sostituire l'ipotesi di silenzio-rigetto, prevista dall'articolo 6, comma 1, capoverso «Art. 5», comma 5, con l'obbligo del provvedimento espresso e motivato, analogamente a quanto previsto dall'articolo 25 della legge n. 241 del 1990;

– all'articolo 6, comma 1, al capoverso «Art. 5», comma 6, infine, appare necessario prevedere, per l'istante avverso il provvedimento di diniego della domanda di accesso civico e per il controinteressato nell'ipotesi di accoglimento della medesima, un rimedio amministrativo ulteriore, preventivo e non alternativo rispetto al ricorso giurisdizionale;

– all'articolo 6, comma 2, capoverso «Art. 5-bis», per quanto riguarda le deroghe previste, a tutela di interessi pubblici e privati, all'obbligo di trasparenza, le quali si aggiungono ai casi di segreto di Stato e agli altri divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, occorre prevedere che il diniego all'accesso debba fondarsi sull'esigenza di evitare un pregiudizio «concreto» alla tutela degli interessi pubblici e privati ivi elencati. Al medesimo comma, appare necessario inserire la previsione di apposite linee guida per meglio chiarire le incertezze di siffatta disciplina derogatoria, affidandone la redazione ad organismi *super partes*, quali ad esempio l'ANAC, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali;

– all'articolo 26, in tema di obblighi di pubblicazione dei dati concernenti i beni immobili, occorre fare riferimento anche a quelli «detenuti» e non solo a quelli direttamente «posseduti»;

– all'articolo 29, la disposizione ivi prevista, relativa alla pubblicazione dei dati concernenti i tempi di pagamento, deve essere riformulata con un maggior grado di dettaglio, nel rispetto dei criteri direttivi previsti dalla legge di delega.

Si formulano, inoltre, le seguenti osservazioni:

– appare opportuno coordinare le disposizioni, anche di attuazione dell'accesso, di cui alla legge n. 241 del 1990, con quelle di attuazione dell'accesso civico, così da delimitare, nel modo più chiaro possibile, ambiti, limiti e discipline delle due fattispecie, prevenendo sovrapposizioni o contraddizioni;

– con riferimento al criterio di delega di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *b*) della legge n. 124 del 2015, occorrerebbe chiarire, nella relazione illustrativa, che a questo criterio corrispondono le previsioni del nuovo articolo 4-*bis* del decreto legislativo n. 33 del 2014, relativo ai pagamenti delle pubbliche amministrazioni;

– con riferimento al criterio di delega di cui allo stesso articolo 7, comma 1, lettera *b*), n. 2, sarebbe necessario chiarire che è stata prevista la pubblicazione, oltre che dei tempi di attesa, anche dei criteri di formazione delle liste di attesa;

– sarebbe necessario valutare l'opportunità di individuare disposizioni sanzionatorie nei confronti delle amministrazioni che non ottemperano agli obblighi previsti dallo schema di decreto legislativo in esame;

– all'articolo 3, comma 2, è opportuno chiarire il rapporto tra il presupposto del finanziamento e quello della nomina dei titolari degli organi, sopprimendo altresì il riferimento alla nomina della maggioranza dei titolari/componenti degli organi e specificando che fra i titolari rientrano anche i componenti degli organi collegiali;

– all'articolo 5, comma 1, capoverso, dopo le parole «l'articolo 4», è necessario inserire – per ragioni di corretta tecnico-normativa – le parole «del decreto legislativo n. 33» e la rubrica del Capo I, ivi richiamata, dovrebbe essere più correttamente sostituita con la seguente: «*Dati pubblicati in formato di tipo aperto*», dal momento che la locuzione «dati pubblici aperti» appare equivoca, anche perché – all'interno del Capo – sono collocati gli articoli 5, 5-*bis* e 5-*ter*, che non disciplinano il tema dei dati pubblici aperti. Inoltre, occorre evidenziare che i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria non possono essere considerati «dati di tipo aperto»: essi, infatti, ai sensi del codice dell'amministrazione digitale, sono quelli utilizzabili da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato, secondo i termini di una licenza d'uso;

– all'articolo 5, comma 1, lettera *b*), capoverso «Art. 4-*bis*», sarebbe opportuno precisare meglio e distinguere l'onere a carico dell'AGID e quello ricadente sulle singole amministrazioni, eventualmente prevedendo espressamente che sono pubblici i «dati aggregati» e che i dati pubblicati dalla singola amministrazione fanno riferimento alle «categorie di beneficiari» a cui si riferiscono e non «ai beneficiari», la cui diffusione soggiace, invece, ai limiti previsti espressamente dal successivo articolo 26, trattandosi di dati personali;

– all'articolo 5, comma 2, la disposizione ivi prevista deve essere riformulata con un maggior grado di dettaglio, così come specificamente indicato dall'articolo 7, comma 1, lettera *b*), n. 3 della legge di delega,

con particolare riguardo al tempo medio dei pagamenti relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, all'ammontare complessivo dei debiti e al numero delle imprese creditrici, nonché all'aggiornamento periodico di tali dati, ricorrendo ad adeguate forme di pubblicità sul sito www.soldipubblici.gov.it;

– all'articolo 6, l'estensione dell'accessibilità ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, «ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto», potrebbe determinare effetti paradossali, in quanto verrebbe così ricompreso un significativo volume di dati, che non sono di per sé oggetto di pubblicazione. Pertanto, è opportuno chiarire che gli obblighi di pubblicazione, ai sensi della normativa vigente, sono solo quelli specificamente previsti dal decreto stesso;

– per quanto riguarda la modalità di presentazione della domanda di accesso, di cui all'articolo 6, comma 1, capoverso «Art. 5», comma 3, appare necessario valutare l'opportunità di individuare un percorso più semplice, efficiente e lineare, che preveda l'inoltro della domanda, «di norma» per via telematica, ad un unico ufficio-sportello per ogni amministrazione, deputato alla ricezione, alla prima gestione delle istanze e alla comunicazione dei dati o delle motivazioni dell'eventuale diniego all'accesso, che sia indicato in modo evidente sul sito istituzionale della relativa amministrazione e che agisca come una sorta di «desk telematico» unico per la trasparenza;

– sempre all'articolo 6, comma 1, capoverso «Art. 5», comma 3, occorrerebbe valutare l'opportunità di specificare ulteriormente l'obbligo di collaborazione tra le amministrazioni, qualora la richiesta d'accesso giunga ad un ufficio diverso da quello che detiene atti e informazioni richieste;

– ancora in riferimento al diritto di accesso civico, appare opportuno prevedere, all'articolo 6, comma 1, capoverso «Art. 5», l'obbligo di nomina del responsabile del relativo procedimento, nonché – in base al principio di leale collaborazione – l'obbligo, per la pubblica amministrazione adita, di trasmettere l'istanza alla pubblica amministrazione competente, dandone comunicazione al soggetto che ha promosso l'istanza;

– sempre in riferimento all'articolo 6, la mancata previsione, per la richiesta di accesso civico, dell'obbligo di motivazione rischia di determinare applicazioni difformi, in quanto la decisione sulla ostensibilità dell'atto è affidata unicamente alla valutazione del funzionari pubblici. A tal fine, occorre rimodulare la disciplina, prevedendo, al comma 2, capoverso «Art. 5-bis», dopo il comma 3, l'inserimento di un ulteriore comma, nel quale si specifichi che – qualora dall'accesso possa derivare la comunicazione di dati personali – esso sia accolto soltanto ove risulti accertata, in atti, la prevalenza dell'interesse perseguito dall'accesso rispetto al diritto del controinteressato alla protezione dei propri dati personali, ovvero previo oscuramento dei dati personali presenti. L'accesso deve essere in ogni caso rifiutato qualora esso comporti la comunicazione dei dati sensibili o giudiziari o, comunque, di dati personali di minorenni, sempre che non sia possibile rendere accessibile l'atto, il documento o l'informazione,

previamente cancellando i suddetti dati relativi a minorenni e rendendone impossibile la loro conoscibilità;

– all'articolo 41, al comma 1, lettera *e*), capoverso «6», appare opportuno chiarire, eventualmente con specifici riferimenti normativi, la portata della disposizione che fa riferimento alla possibilità, per le «amministrazioni di piccole dimensioni», di aggregarsi per definire in comune il piano triennale, prevedendo anche la nomina del responsabile unico della prevenzione;

– è opportuno prevedere, in coerenza con i principi della trasparenza e in relazione alla finalità – attribuita dalla legge – di controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche, adeguate forme di pubblicità dei processi di mobilità del personale pubblico.