

I PUNTI PRINCIPALI DEL PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO SULLO SCHEMA DI "DECRETO TRASPARENZA"

1. L'importanza di una riforma dell'amministrazione "nel suo complesso", con strumenti nuovi

Trattandosi del primo parere sui cd. "decreti Madia", attuativi della l. n. 124 del 2015, la Sezione per gli atti normativi affronta il tema generale della riforma della P.A., segnalando:

- l'importanza di una legge che consideri la riforma della pubblica amministrazione come un "tema unitario" (non l'ennesima riforma di singole parti dell'apparato pubblico ma riforma dei rapporti tra Stato e cittadino)
- la necessità di una "visione nuova" della pubblica amministrazione, che si occupi – con strumenti moderni e multidisciplinari – di crescita e sviluppo e non più solo di apparati e gestione, che sia informatizzata e trasparente, che consideri l'impatto 'concreto' degli interventi sul comportamento dei cittadini, sulle imprese, sull'economia.

2. Un ruolo consultivo del Consiglio di Stato al passo coi tempi

Sempre in via generale, la Sezione coglie l'occasione per fare il punto sulle funzioni consultive del Consiglio di Stato, segnalando:

- la piena indipendenza di tali funzioni e la loro complementarità a quelle giurisdizionali, stabilita dalla Costituzione, e l'importanza delle specifiche funzioni consultive sull'attività normativa
- la prospettiva di ulteriore valorizzazione di tali funzioni nelle strategie di semplificazione e codificazione

3. L'importanza cruciale della 'fase attuativa' della riforma

Il parere sottolinea che non basta una "buona legge" di riforma. Ha importanza cruciale una solida fase di implementazione, anche dopo l'approvazione dei decreti attuativi. Si suggerisce in particolare:

- la creazione di una 'cabina di regia' per l'attuazione 'pratica', che curi anche gli strumenti non normativi di intervento quali: la formazione dei dipendenti incaricati dell'attuazione, la comunicazione istituzionale ai cittadini e imprese sui loro nuovi diritti, l'adeguata informatizzazione dei procedimenti, etc.
- il coinvolgimento degli *stakeholders* sin dalla impostazione della fase attuativa (ciò anche con un nuovo metodo di svolgimento delle funzioni consultive del Consiglio di Stato, tramite audizioni, etc.)
- l'importanza di un *fine tuning* della riforma con la definizione di quesiti di massima in sede di attuazione delle nuove normative (una sorta di "FAQ per la riforma"), da proporre al Consiglio di Stato

4. Il valore della trasparenza e l'importanza della *freedom of information* con l'accesso civico

Il Consiglio di Stato si sofferma poi sul valore particolare della trasparenza, oggetto dello schema in esame.

Si descrive l'importanza storica del passaggio da un regime sinora fondato sull'accesso dei soggetti legittimati e sull'obbligo di pubblicazione a un regime nuovo di *freedom of information*, che consente a chiunque (non più, quindi, a chi abbia una particolare situazione legittimante) la piena conoscenza degli atti amministrativi (cd. *full disclosure*), con il rinnovato istituto dell' "accesso civico".

In particolare, ad avviso del Consiglio di Stato, la trasparenza:

- è un valore democratico che va anche oltre il suo indubbio rilievo a fini di anticorruzione, poiché si pone come il giusto punto di equilibrio tra le esigenze di garanzia e di efficienza, in attuazione del diritto fondamentale alla piena partecipazione del cittadino alla vita istituzionale di cui all'art. 2 Cost.

- deve essere sempre perseguita – a parità di intensità – nel modo 'meno oneroso', evitando la costituzione di una 'burocrazia della trasparenza' che si sovrappone a quella ordinaria con effetti opposti a quelli desiderati

- deve avere riguardo alle esigenze della *privacy*, anch'essa protetta dall'ordinamento

- deve essere affermata in modo chiaro dalla normativa (si suggerisce anche una 'guida alla lettura' del decreto legislativo).

Il decreto del governo si muove, quindi, nella giusta direzione, e può essere ulteriormente rafforzato con una serie di osservazioni fornite dal consiglio di Stato.

5. Garantire un accesso civico più ampio su spese p.a., tempi di pagamento e risorse degli uffici

Il Consiglio di Stato richiede al Governo di modificare lo schema assicurando una più ampia *disclosure* a una serie di dati e di documenti, allo stato non espressamente previsti.

In particolare, si chiede che vengano resi chiaramente ostensibili quelli su: le spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche, i tempi di pagamento da parte delle amministrazioni, le risorse assegnate ai singoli uffici pubblici, etc. .

Inoltre, si chiede di evitare di imporre sempre di "indicare chiaramente" i dati richiesti, che talvolta possono non essere chiaramente noti al cittadino prima dell'accesso.

Si garantisce, così, un più ampio soddisfacimento dell'esigenza di partecipazione e conoscenza dei cittadini al funzionamento delle amministrazioni e una attuazione più completa della legge delega.

6. Obbligo di motivazione in caso di diniego di accesso civico

Lo schema del Governo prevede un meccanismo di silenzio-rigetto dopo 30 giorni dalla richiesta di accesso civico.

Si rileva la criticità di tale meccanismo, che deresponsabilizza gli amministratori e ostacola – immotivatamente – la partecipazione alla vita pubblica.

Si chiede di inserire un obbligo di motivazione del rigetto, che possa essere poi valutato dal giudice in sede di eventuale contenzioso, analogamente a quanto già oggi previsto per l'accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990.

7. Obbligo di specificare (e limitare) gli ambiti delle esclusioni dall'accesso civico

La Sezione ritiene che i casi di esclusione dall'accesso civico siano indicati troppo genericamente (ad es., le "questioni militari" o le "relazioni internazionali").

Il rischio è quello di una ampia discrezionalità nel negare l'accesso civico, estendendo di fatto le eccezioni alla *full disclosure*.

Si suggerisce l'adozione di linee-guida che chiariscano, definiscano e delimitino più puntualmente i casi di esclusione.

8. Unificazione del referente per la trasparenza e abolizione dei costi di copia per il cittadino

La proposta del Governo prevede fino a tre distinti soggetti responsabili per la trasparenza nell'ambito di ciascuna amministrazione: si suggerisce di unificare tali figure in un unico "desk telematico per la trasparenza".

La completa digitalizzazione delle istanze (salvi casi eccezionali di richiesta cartacea) consente, altresì, di eliminare i costi di copia per il cittadino, previsti dallo schema.

9. Più garanzie ai controinteressati titolari del diritto di privacy

La trasparenza non può avvenire a scapito dei legittimi diritti di *privacy*.

Il Consiglio di Stato, tra le altre cose, chiede che i controinteressati alla richiesta di accesso civico (in quanto titolari di dati personali oggetto di tutela) possano avere 10 giorni 'effettivi' per controdedurre, sospendendo quindi il decorso del termine di 30 giorni per la risposta dell'amministrazione.

10. Salvezza degli archivi anche dopo 5 anni

Non appare chiara la eliminazione dell'obbligo di archiviazione dei documenti al termine dei 5 anni previsti per la pubblicazione. Si suggerisce di prevedere comunque forme di archiviazione telematica di tali dati.

11. Va chiarito meglio chi svolge l'indirizzo politico sulla trasparenza

Per gli enti locali, si prevede che sia la giunta ad approvare il piano triennale per la prevenzione della corruzione. Manca analoga previsione per le amministrazioni statali in relazione all'atto di adozione: tale lacuna va colmata per il Consiglio di Stato, indicando più chiaramente la titolarità dell'indirizzo politico sulla trasparenza.