



UMST Trasparenza, Partecipazione ed Elettorale

Piazza Dante, 15 – 38122 Trento

P +39 0461 492610

F +39 0461 492614

@ umst.trasp_partecipazione_elettorale@provincia.tn.it

@ umst.trasp_partecipazione_elettorale@pec.provincia.tn.it

Trento, 8 febbraio 2017

Prot. n. P322/17/71029/6.3/PG/MR/pv

Ai Dirigenti Generali

Ai Responsabili di
Unità di Missione Strategiche e Semplici

Ai Dirigenti di Servizio

Ai Dirigenti delle Agenzie

Ai Referenti della Trasparenza

Agli Enti pubblici e privati strumentali

e, p.c Al Presidente della Provincia

Agli Assessori provinciali

Al Direttore Generale della Provincia

Al Responsabile anticorruzione della Provincia

Al Centro Servizi Condivisi

LORO SEDI

Oggetto: riordino della disciplina riguardante il **diritto di accesso civico** – modificazioni al d.lgs. n. 33 del 2013 a seguito dell'entrata in vigore del d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97. Adeguamento legge provinciale n. 4 del 2014.

Premessa

Con decorrenza 1° ottobre 2016, a seguito di atto di riorganizzazione interna (deliberazione della Giunta provinciale del 23 settembre 2016, n. 1615), è stata confermata in capo a questa Unità di Missione Strategica l'attività relativa all'impostazione degli adempimenti connessi agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, tra i quali in particolare rientrano quelli riguardanti il diritto di accesso civico.

Con questa nota si ritiene utile fornire alcune indicazioni generali sulla nuova estensione del diritto di accesso civico, quale essa emerge dalla riforma intervenuta, in attuazione della c.d. legge Madia (per i presenti contenuti non interessata dal giudizio di costituzionalità di cui alla pronuncia della Corte costituzionale n. 251 del 2016). Ciò, a seguito dell'entrata in vigore del d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97, modificativo del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ora rubricato "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", nonché della conseguente modifica apportata alla omologa legge provinciale 30 maggio 2014, n. 4, per effetto della legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2017 (legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 19).

Quadro normativo di riferimento

Il d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 132 di data 8 giugno 2016, è entrato in vigore il 23 giugno 2016.

Le disposizioni transitorie di cui all'art. 42 del medesimo d. lgs. n. 97 del 2016 hanno stabilito in sei mesi dall'entrata in vigore del decreto (scaduti il 23 dicembre 2016) il periodo di tempo entro il quale le amministrazioni pubbliche erano tenute ad adeguarsi alle modifiche introdotte, anche al fine di assicurare l'effettivo esercizio del nuovo diritto di accesso civico, nella sua configurazione definita dalla riforma.

Ciò detto, la norma transitoria di cui all'art. 49, comma 4, del d. lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano possono individuare forme e modalità di applicazione dello stesso decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti. Nell'esercizio di tale competenza normativa, la Provincia aveva ritenuto di disciplinare in via autonoma alcuni aspetti applicativi e procedurali della materia attraverso la legge provinciale 30 maggio 2014, n. 4 (*Disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni e modificazione della legge provinciale 28 marzo 2013, n. 5*); legge provinciale, ad oggi, adeguata alla novellata disciplina nazionale per effetto della citata legge provinciale n. 19 del 2016.

La legge provinciale n. 4 del 2014, nella sua attuale vigenza, rappresenta, dunque, per la Provincia ed i suoi enti strumentali la principale normativa di riferimento per gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni, nonché per l'istituto dell'accesso

civico. Tale legge rinvia, peraltro, allo stesso d. lgs. n. 33 del 2013 per gli ambiti di materia non specificamente disciplinati.

E' da rammentare, da ultimo, la deliberazione della Giunta provinciale n. 1757 del 20 ottobre 2014, che delineava il piano di attuazione della citata legge provinciale n. 4 del 2014. Tale deliberazione, a tutt'oggi in vigore, definisce la competenza a decidere sulle richieste di accesso civico (ovviamente riferibili all'accesso civico semplice, la sola tipologia esistente all'epoca) attribuendola al responsabile per la trasparenza.

La nuova, duplice, configurazione dell'accesso civico

A seguito della riforma di cui al citato d. lgs. n. 97 del 2016 si ritiene utile delineare i tratti sostanziali del diritto di accesso civico, nella sua duplice configurazione emergente dal novellato "decreto trasparenza". Gli istituti oggi in vigore sono i seguenti:

- **Accesso civico (o accesso civico semplice** - art. 4 della legge provinciale n. 4 del 2014; art. 5, comma 1, del d. lgs. n. 33 del 2013):

è il diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni o i dati che la Provincia, le sue agenzie o i suoi enti strumentali hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi della normativa vigente, nei casi in cui sia stata omessa tale pubblicazione. Tale tipologia di accesso - già vigente ai sensi dell'originario d. lgs. n. 33 del 2013 e mantenuta in base alle nuove norme - è sostanzialmente correlata agli obblighi di pubblicazione previsti dallo stesso decreto.

- **Accesso civico generalizzato (o accesso generalizzato** - il c.d. FOIA, da *Freedom of Information Act*; combinato disposto art. 1, comma 2 bis e art. 4 della legge provinciale n. 4 del 2014; art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013):

è il diritto di chiunque di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, *ulteriori* rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, nel rispetto dei limiti definiti dalla stessa normativa (art. 5 bis del d. lgs. n. 33 del 2013). Da segnalare, peraltro, che ai sensi dell'art. 1, comma 2 bis, della legge provinciale n. 4 del 2014 tale tipologia di accesso riguarda, oltre ai documenti detenuti dall'amministrazione provinciale o dagli altri soggetti interessati, i dati che non necessitano di rielaborazione.

In sintesi ne deriva che, **oltre** all'istituto dell'accesso civico (semplice) già esistente e già disciplinato dall'art. 5, comma 1, del d. lgs. n. 33 del 2013 - che rimane in vigore - il nuovo d. lgs. n. 33 del 2013, come modificato dalla riforma Madia, introduce al 2° comma dello stesso art. 5 un nuovo strumento di accesso civico c.d. "generalizzato", che si caratterizza per una notevole ampiezza rispetto all'ordinario strumento previgente e che riguarda tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, *ulteriori* rispetto a quelli soggetti all'obbligo di pubblicazione, ai quali chiunque ha il diritto di accedere senza alcun onere motivazionale.

Tale nuova configurazione del diritto di accesso civico è in stretta correlazione con la nuova concezione del principio generale di trasparenza definito all'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013, nel quale la trasparenza è intesa come "accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni".

Entrambe le tipologie di accesso civico sono caratterizzate da:

- assenza di limitazioni in ordine alla legittimazione soggettiva: la richiesta di accesso civico può essere formulata da *chiunque*;
- assenza di obblighi motivazionali in capo al richiedente: chiunque formuli la richiesta non deve dare dimostrazione di un interesse diretto, concreto e attuale alla conoscenza del dato o documento;
- gratuità del rilascio, salvo il rimborso del costo di riproduzione;
- obbligo di conclusione del procedimento di accesso civico con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni (salva la possibilità, per il solo accesso civico generalizzato, di un suo prolungamento nei casi di notifica ad eventuali controinteressati, ai sensi dello stesso art. 5, comma 5, del decreto).

I rimedi esperibili avverso eventuali provvedimenti di diniego o per i casi di mancata risposta, ritardo, diniego o differimento dell'accesso, sono disciplinati dagli stessi articoli 4 della legge provinciale n. 4 del 2014 e 5 del d. lgs. n. 33 del 2013, ai quali si rinvia.

E' il caso di rammentare che, parallelamente all'istituto dell'accesso civico, nella sua duplice configurazione qui delineata, permane il tradizionale diritto di accesso alla documentazione amministrativa, come disciplinato dalla legge provinciale n. 23 del 1992 (e dalla legge n. 241 del 1990 a livello statale), nonché dai rispettivi regolamenti di attuazione (c.d. **accesso documentale**).

I limiti all'accesso civico generalizzato

L'ampiezza del diritto di accesso civico generalizzato è temperata - ed il relativo diritto è, conseguentemente, limitato - in presenza di interessi giuridicamente rilevanti dei quali la norma prevede una tutela prioritaria (combinato disposto art. 4, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2014 e art. 5 bis del d. lgs. n. 33 del 2013). Tali interessi, che legittimano la limitazione all'esercizio del diritto per evitare agli stessi un pregiudizio concreto, si sostanziano nei seguenti:

- *interessi pubblici*: la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; la sicurezza nazionale; la difesa e le questioni militari; le relazioni internazionali; la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; il regolare svolgimento di attività ispettive;
- *interessi privati*: la protezione dei dati personali in conformità con la disciplina legislativa in materia; la libertà e la segretezza della corrispondenza; gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

L'accesso civico generalizzato è altresì escluso, ex art. 5 bis, comma 3, del d. lgs. n. 33 del 2013, nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (per la Provincia, dall'art. 32 bis della legge provinciale n. 23 del 1992).

Indicazioni operative

L'articolo 4 della legge provinciale n. 4 del 2014 (modificata e integrata dalla citata legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 19) detta forme e modalità di applicazione della disciplina sostanziale dell'accesso civico.

Innanzitutto, sono previste specifiche modalità per la richiesta di accesso civico (semplice o generalizzato). In particolare, la legge prevede che la richiesta possa essere presentata alternativamente:

- a) alla struttura o amministrazione che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- b) alla struttura dell'amministrazione che svolge attività di informazione e assistenza al cittadino, se prevista; questa la trasmette alla struttura prevista dalla lettera a) o al responsabile della trasparenza, nei casi indicati dalla lettera c);
- c) al responsabile della trasparenza della Provincia o al responsabile della trasparenza dell'ente obbligato alla pubblicazione, se la domanda ha ad oggetto dati, informazioni o documenti di pubblicazione obbligatoria ai sensi della legge provinciale n. 4 del 2014 o del d. lgs. n. 33 del 2013.

Per la formulazione della domanda sono a disposizione dei richiedenti gli appositi moduli rinvenibili nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web istituzionale (sottosezione "Altri contenuti - accesso civico"). Nei casi di dubbia qualificazione della richiesta (accesso civico semplice o generalizzato), le strutture periferiche di informazione e assistenza al cittadino indicate alla lettera b) di questo paragrafo - che in ogni caso hanno il solo compito di provvedere allo smistamento delle domande di accesso civico - potranno tempestivamente recapitare le richieste alla scrivente Unità di missione strategica, cui spetta il coordinamento nella materia in oggetto.

Competente a decidere sulle richieste di accesso civico è:

- per l'accesso civico semplice (atti, informazioni o documenti soggetti a pubblicazione obbligatoria), il responsabile per la trasparenza della Provincia (o, per gli altri soggetti indicati all'articolo 1, comma 1, della legge provinciale n. 4 del 2014, il responsabile della trasparenza dell'ente), che si coordinerà con la struttura che detiene i dati;
- per l'accesso civico generalizzato (dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, *ulteriori* rispetto a quelli oggetto di pubblicazione), la struttura o amministrazione che detiene i dati, le informazioni o i documenti.

Per ulteriori ed utili riferimenti, si evidenzia la delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 (v. link in calce) con la quale ANAC - Autorità nazionale anticorruzione ha adottato le "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013." I contenuti di dettaglio delle Linee guida possono essere di ausilio per la trattazione delle singole richieste, che vanno **valutate caso per caso**.

Per i presenti fini le richiamate Linee guida sottolineano, fra l'altro, l'opportunità che:

- a) le amministrazioni adottino nel più breve tempo possibile soluzioni organizzative al fine di coordinare la coerenza delle risposte sui diversi tipi di accesso;
- b) le amministrazioni adottino una disciplina interna, con specifici contenuti, sugli aspetti procedurali per esercitare l'accesso;

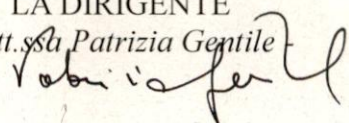
- c) sia istituito presso ogni amministrazione un registro delle richieste di accesso presentate (c.d. registro degli accessi), per tutte le tipologie di accesso (accesso documentale, accesso civico semplice, accesso civico generalizzato).

Distintamente per le su richiamate esigenze organizzative si evidenzia, rispettivamente, che:

- a) in coerenza con le specifiche attribuzioni affidate, spetta alla scrivente Unità di missione strategica curare l'impostazione degli adempimenti riguardanti il diritto di accesso civico e quelli connessi agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni; nell'esercizio di tali compiti, l'UMST coordina le strutture provinciali e gli enti strumentali nell'attuazione della normativa in materia di accesso civico ed accesso documentale, anche per garantire uniformità di comportamenti e di riscontri;
- b) le presenti indicazioni operative rispondono, in questa prima fase applicativa, all'esigenza di definire alcuni essenziali aspetti procedurali. In prosieguo di tempo, anche sulla scorta di eventuali ulteriori necessità che potranno emergere dalla trattazione dei casi concreti, si valuterà l'opportunità di introduzione di una specifica e dettagliata disciplina procedurale interna, in maggiore aderenza alle indicazioni contenute nelle Linee guida, che propongono una disciplina organica e coordinata dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso;
- c) è in fase di studio la realizzazione del "registro degli accessi", che le Linee guida prevedono sia pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente" - sottosezione "Altri contenuti" - del sito web istituzionale. In argomento, si anticipa che sono in corso i necessari approfondimenti al fine di verificare le modalità di istituzione del registro, che auspicabilmente dovrà trovare idonea collocazione all'interno del protocollo informatico, onde assicurare la registrazione di tutte le richieste. Nella attuale fase di avvio - non ancora dotata degli strumenti indispensabili ad una raccolta e ad un monitoraggio delle richieste - **si richiama pertanto la necessità che tutte le strutture provvedano fin da subito a comunicare, per conoscenza, alla scrivente UMST le eventuali richieste di accesso, nonché le relative risposte**, onde consentirne la registrazione.

Si rimane a disposizione per ulteriori informazioni e chiarimenti, oltre che per le attività di supporto che si rendessero necessarie in relazione ai singoli casi.

Ringraziando per l'attenzione e collaborazione, si porgono cordiali saluti.

LA DIRIGENTE
- dott.ssa Patrizia Gentile -


Allegato: Linee Guida FOIA