

CONSEGNATO NELLA SEDUTA  
DEL ...22 DIC. 2016.....



*Conferenza Unificata*



*Punto 13) OdG*

**Parere su “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. 33/2013**

*Roma, 22 dicembre 2016*

**L'Unione delle Province d'Italia esprime parere favorevole sulle "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. 33/2013. (Art. 5-bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni») con le seguenti osservazioni.**

## Osservazione 1

### **Accesso civico generalizzato**

Le linee guida forniscono indicazioni operative per attuare l'accessibilità totale alla pubblica amministrazione permettendo e disciplinando il diritto di accesso a qualsiasi soggetto a tutti i dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche non rientranti tra quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Le Linee guida sono previste dall'art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», così come novellato dal d.lgs. n. 97 del 25/05/2016.

La distinzione (§. 2 delle Linee guida) operata dalle Linee guida tra accesso civico (art. 5, comma 1, del d.lgs. n.33/2013 novellato dal d.lgs. n. 97/2016) e accesso civico generalizzato (art. 5, comma 2) non è presente nel testo del decreto, ma è desumibile implicitamente mediante rinvii al comma 1 e al comma 2 dell'articolo 5.

Tali Linee guida si caratterizzano pertanto per la portata fortemente normativa.

Anche lo stesso articolo 5-bis, inserito con il d.lgs. n. 97/2016, recante come rubrica "Esclusioni e limiti all'accesso civico" non può che riferirsi – esclusivamente – all'accesso civico generalizzato (quindi al comma 2 dell'art. 5) perché nel caso dell'accesso civico "semplice", essendo il dato oggetto di pubblicazione obbligatoria, non può essere sottoposto a eccezioni o limiti.

La criticità più rilevante dell'accesso civico generalizzato, non necessitando di motivazione e di titolarità soggettiva qualificata, consiste nel fatto che la concessione o il diniego all'accesso, escluse le eccezioni assolute, richiedono una **valutazione caso per caso** (§. 7 delle Linee guida) rimessa alla discrezionalità del responsabile dell'accesso, il quale non sempre dispone di elementi per poter operare una ponderazione degli interessi, potendo così costituire fonte di responsabilità.

E' pertanto necessario che le amministrazioni disciplinino in modo adeguato come classificare i dati e i documenti in loro possesso ai fini della loro accessibilità nelle modalità previste per l'accesso degli interessati ex legge 241/90, l'accesso civico e l'accesso generalizzato.



## Osservazione 2

### **Regolamento sull'accesso e creazione ufficio accesso civico**

L'attuazione di quanto previsto nelle Linee guida sull'accesso civico appare rispondente agli obiettivi di semplificazione che si pone l'art. 7 della legge n. 124/2015, legge delega del d.lgs. n. 97/2016. L'adozione di uno specifico atto di natura regolamentare (§. 3 delle Linee guida) inerente l'accesso in ordine a tutte le tipologie di accesso impone sicuramente nuovi adempimenti, ma consente di mettere ordine ad una materia che, per gli enti locali, dalla legge 142/90 e dalla legge 241/90 ha subito importanti modifiche.

Sul punto sarebbe opportuno l'adozione da parte dell'ANAC di linee guida per i regolamenti locali che enucleino le fattispecie dei limiti, dato atto che le esclusioni assolute, riconducibili all'art. 24, comma 1, della legge n. 241/1990, costituiscono tra l'altro fattispecie poco ricorrenti nella tipologia dei documenti e dei dati detenuti dagli enti locali. In alternativa potrebbero essere messe a disposizione degli operatori delle PA FAQ aggiornate e specifiche sull'accesso civico generalizzato, e un canale "dedicato" per inoltrare richieste di parere all'ANAC nei casi più complessi. Queste linee guida potrebbero essere utilizzate nell'ambito delle assemblee dei sindaci degli enti di area vasta per dare un supporto ai Comuni nei territori.

La creazione di un apposito ufficio per l'accesso generalizzato (§. 3.2. delle Linee guida) impone misure di tipo organizzativo che non è possibile attuare in tutti gli enti, stante la specificità degli argomenti e le responsabilità che possono derivare dalla gestione delle richieste di accesso civico generalizzato. Sarebbe auspicabile prevedere che le assemblee dei sindaci possano prevedere la costituzione di un ufficio per l'accesso civico in forma associata in ambito provinciale, in modo avviare un'azione coordinata per il riordino degli archivi locali ai fini della trasparenza, mettendo a fattor comune le risorse e le professionalità disponibili nei territori.

Si tenga presente inoltre (§. 9 delle Linee guida) che, per le Province, il completamento degli adempimenti attuativi della nuova disciplina risulta difficilmente gestibile entro la data del 23 dicembre 2016, perché la maggioranza degli enti sarà interessata dalla fase di rinnovo dei consigli provinciali che dovrebbe completarsi entro la metà del mese di gennaio 2017.

## Osservazione 3

### **Ruolo della Provincia quale ente di area vasta**

Appare necessario evidenziare come le disposizioni del d.lgs. n. 33/2013, così come modificate dal d.lgs. n. 97/2016 e, da ultimo, le indicazioni operative delle Linee guida sull'accesso civico creano nuovi obblighi per le PA che comportano ulteriori attività amministrative di notevole innovatività (§. 3.1. delle Linee guida) anche per le amministrazioni pubbliche con organizzazioni più strutturate.



Alla luce anche delle Osservazioni n. 1 e n. 2 molti enti locali, in particolare i piccoli comuni, non dispongono delle competenze, delle professionalità e delle strutture per poter svolgere un'adeguata istruttoria finalizzata alle richieste di accesso civico generalizzato. Pertanto, parimenti alle Osservazioni presentate dall'UPI in occasione della procedura di consultazione del nuovo PNA 2016, e successivamente accolte dall'ANAC, è auspicabile che le Province, nella loro veste di enti di area vasta, possano svolgere un ruolo di coordinamento, formazione, consulenza e supporto giuridico e organizzativo ai Comuni e alle Unioni dei comuni.

Tale attività rientra nella funzione fondamentale "assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali", indicata all'art. 1, comma 85, lettera d), della legge n. 56/2014, e nell'ampliamento delle funzioni di supporto ai Comuni previste dall'art. 1, comma 88, della stessa legge, finalizzata anche alla trasformazione delle Province in "Case dei Comuni".

