



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

Parere in merito alle: "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".

Parere, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e successive modificazioni.

Repertorio atti n. 158/CV del 22 dicembre 2016

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 22 dicembre 2016:

VISTO il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, 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", il quale, all'articolo 5, comma 2, ha previsto che, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis;

VISTO in particolare l'articolo 5-bis del citato decreto legislativo il quale ha stabilito che, ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti dell'accesso civico, di cui allo stesso articolo, l'Autorità Nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita questa Conferenza, adotta linee guida recanti indicazioni operative;

VISTA la nota n. 0186307 del 16 dicembre 2016 con la quale il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha trasmesso il documento recante "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33", sul quale è stata acquisita l'intesa del Garante per la protezione dei dati personali in data 15 dicembre 2016;

VISTA la nota del 20 dicembre 2016 con la quale detto documento è stato trasmesso alle Regioni ed agli Enti locali per l'acquisizione del previsto parere da parte di questa Conferenza;

CONSIDERATO che, nella odierna seduta di questa Conferenza:

- le Regioni hanno espresso avviso favorevole sul documento, con l'eccezione della Regione Veneto, condizionato all'accoglimento delle osservazioni contenute in un documento che è stato consegnato (All.A), chiedendo l'immediata costituzione del Tavolo di confronto con l'ANAC al fine di potere meglio declinare le modalità operative dell'organizzazione e delle funzioni delle amministrazioni regionali;
- l'ANCI, esprimendo avviso favorevole sul provvedimento, ha segnalato la necessità di una maggiore definizione delle tipologie di limitazione all'accesso civico generalizzato in materia di atti di interesse pubblico, al fine di limitare la discrezionalità e la conseguente responsabilità in particolare dei Comuni di piccola dimensione;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

- l'UPI ha espresso parere favorevole con alcune osservazioni, contenute in un documento consegnato (All.B), con la richiesta, in particolare, di valutare l'opportunità di predisporre delle linee di indirizzo, ad opera dell'ANAC per l'adozione di regolamenti locali omogenei con i quali sono definite le fattispecie dei limiti all'accesso civico;

CONSIDERATO che l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha preso atto delle raccomandazioni formulate dalle Regioni, dall'ANCI e dall'UPI, assicurando la disponibilità all'immediata attivazione del Tavolo di confronto con le Regioni e gli Enti locali nel quale si possano valutare gli orientamenti e gli esiti delle prassi applicative nel corso del periodo di monitoraggio che è previsto nelle Linee guida in esame;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 6, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e successive modificazioni, sul documento recante: "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33", trasmesso, con nota n. 0186307 del 16 dicembre 2016, dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nei termini di cui in premessa e degli allegati documenti che costituiscono parte integrante del presente atto.

Il Segretario
Antonio Naddéo



Presidente
On. Avv. Enrico Costa



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

16/152/CU13/C1

CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL2.2. DIC. 2016.....

**LINEE GUIDA RECANTI INDICAZIONI OPERATIVE AI FINI DELLA DEFINIZIONE DELLE ESCLUSIONI E
DEI LIMITI ALL'ACCESSO CIVICO DI CUI ALL'ART. 5 C. 2 DEL DLGS 33/2013**

Punto 13) O.d.g. Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, valutato lo schema di 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 33/2013, **esprime parere favorevole con l'eccezione della Regione Veneto**, condizionato all'accoglimento delle osservazioni di seguito proposte, richiedendo l'immediata costituzione del Tavolo di confronto, al fine di poter al meglio declinare le modalità operative all'organizzazione e alle funzioni delle amministrazioni regionali.

Impatto organizzativo e regolamentazione regionale – Privacy

Riguardo alla parte generale, dedicata alle indicazioni operative generali, si evidenzia il forte impatto organizzativo che le indicazioni comportano e per questo sarà necessario il coinvolgimento e sensibilizzazione degli uffici cui competono i necessari interventi sull'assetto organizzativo. Si evidenzia, inoltre, che le Regioni hanno adottato specifiche normative che regolano l'accesso dei cittadini alle informazioni, delle quali ovviamente occorrerà tenere conto ai fini dell'applicazione delle linee guida. In tal senso, molto utile potrà essere **il lavoro nel Tavolo di confronto citato nelle premesse dello schema di provvedimento**

Da ultimo, condivisa convintamente l'esigenza di indicazioni e linee di condotta univoche fra le varie strutture delle amministrazioni regionali in ordine al diritto di accesso e ai problemi che nascono da rispetto del diritto alla *privacy*.

Ufficio unico regionale

Quanto alla proposta/possibilità di individuare presso le PA un unico ufficio competente a trattare le richieste di accesso nelle diverse tipologie, dotato di adeguate professionalità, le Regioni devono considerare la molteplicità delle loro funzioni, che richiedono una specifica preparazione anche nel trattamento delle richieste in ordine ai diversi dati o atti.

Ferme restando competenze e responsabilità delineate dalla Legge 241/1990 e dal D.lgs 33/2013 (sull'accesso civico), le Regioni valuteranno le soluzioni preferibili, a cominciare dall'evasione delle istanze di accesso generalizzato, per le quali la norma prevede una varietà di uffici cui presentare richiesta. E' necessario, pertanto che **sia consentita la massima flessibilità organizzativa, fermo restando le previsioni di legge.**

In relazione **all'istituzione del registro per le richieste d'accesso, si richiede che questo non rappresenti un obbligo per le amministrazioni, ma una facoltà**, potendo registrare le richieste nel registro di protocollo come tutta la restante corrispondenza.



Infine, si richiede di **eliminare l'obbligo di pubblicazione del registro nella sezione "amministrazione trasparente"** del sito istituzionale, non essendo previsto da nessuna legge e rappresentando adempimenti ulteriori rispetto a quelli, già numerosi, introdotti con disposizioni normative.

Limiti all'esercizio del diritto di accesso in caso di pregiudizio per la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato

Per quanto riguarda la parte dello schema di linee guida che tratta specificamente limiti ed esclusioni, benché sia stata espressa generale condivisione e apprezzamento, si ribadisce la necessità di interpretare al meglio la locuzione "*la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato*".

In particolare, il pericolo ivi prospettato - prevedibile in relazione alla possibilità di "*turbative sui mercati valutari e dei capitali*", nonché sugli atti "*relativi al fabbisogno del bilancio*", "*alla politica fiscale ed alle emissioni di titoli di debito pubblico*" - privilegia una interpretazione letterale e, comunque, restrittiva, delle fonti di riferimento (art. 24, comma 6, lett. b, l. 241/1990 e art. 4, comma 1, lett. a del regolamento CE 1049/2001), **risultando così riferito esclusivamente alle attività dello Stato e non anche delle altre pubbliche amministrazioni.**

In merito, è necessario evidenziare che **identici "pericoli" possono sussistere anche in relazione alle corrispondenti attività poste in essere dai soggetti pubblici e, segnatamente, dalle Regioni.** Particolare delicatezza è richiesta, infatti, in tutte le operazioni riguardanti operazioni finanziarie complesse (contrazione di mutui, emissione di titoli obbligazionari, loro rinegoziazione, ecc.) in cui la divulgazione incontrollata di notizie può facilmente alterare le condizioni di mercato causando gravi danni di tipo economico-finanziario a carico degli enti.

Sarebbe quindi auspicabile e opportuno che le linee guida facessero espresso riferimento, oltre che allo Stato, anche ad "altri enti". Ciò d'altra parte sarebbe coerente con il richiamo, fatto dalla stessa ANAC, all'art 119 Cost. al 3° capoverso del punto "7.5" delle linee guida.

Roma, 22 dicembre 2016



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".

