

OGGETTO: Esame ed approvazione del Regolamento comunale sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso documentale, civico semplice e civico generalizzato

IL CONSIGLIO COMUNALE

Dato atto che:

- il d.lgs. 25.05.2016 n. 97 ha modificato ed integrato il d.lgs. 14.03.2013 n. 33 (c.d. decreto trasparenza) con particolare riguardo al diritto di "accesso civico". Nello specifico, accanto alla preesistente tipologia dell'accesso civico c.d. "semplice", è stata introdotta la nuova tipologia dell'accesso civico c.d. "generalizzato". In particolare, con le novità previste dal citato decreto legislativo n. 97/2016 è stato introdotto nel nostro ordinamento un meccanismo analogo al sistema anglosassone (c.d. "FOIA – Freedom of information act") che consente ai cittadini di richiedere anche dati e documenti che le pubbliche amministrazioni non hanno l'obbligo di pubblicare;
- l'accesso civico semplice e quello generalizzato possono, in sintesi, definirsi come diritti a titolarità diffusa, potendo essere esercitati da chiunque e non essendo sottoposti ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. La relativa istanza, inoltre, non richiede motivazione;

Evidenziato che:

- l'accesso civico semplice (art. 5, comma 1, del decreto trasparenza) si riferisce a documenti, informazioni e dati oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla omessa pubblicazione degli stessi, sovrapponendo al dovere di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni il diritto del privato di accedere a documenti, informazioni e dati interessati dall'inadempienza;
- l'accesso civico generalizzato (art. 5, comma 2, del decreto trasparenza) ha come finalità quella 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". Tale finalità comporta che "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione". Si tratta, quindi, di una forma di accesso che si configura come autonoma da obblighi di pubblicazione e come espressione di una libertà che incontra quali unici limiti, da un lato, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 5 bis del decreto trasparenza e, dall'altro, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (comma 3 del citato art. 5 bis);

Considerato che l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con deliberazione n. 1309/2016 ha fornito alle Pubbliche Amministrazioni indicazioni operative per l'attuazione della normativa in materia di accesso suggerendo tra l'altro "ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, anche nella forma di un regolamento interno, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso" prevedendo "una sezione dedicata all'accesso documentale, una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico" e "una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato" (par. 3.1 deliberazione n. 1309/2016);

Evidenziato altresì che:

- la L.R. 15.12.2016 n. 16, nel modificare la precedente L.R. 29.10.2014 n. 10 ("Disposizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della Regione e degli enti a ordinamento regionale"), ha operato l'adeguamento della normativa regionale in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni alle novità introdotte dal d.lgs. 25.05.2016 n. 97;
- la suddetta legge regionale ha previsto, all'art. 2, l'adeguamento da parte degli enti interessati alle novità introdotte entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima legge, e segnatamente entro il termine del 16 giugno 2017. La stessa ha, peraltro, individuato l'ambito oggettivo dell'istituto dell'accesso civico generalizzato nei soli documenti amministrativi (e non anche nei dati) detenuti dall'amministrazione, ulteriori rispetto a quelli per i quali è previsto l'obbligo di pubblicazione. La ragione di tale scelta da parte del legislatore regionale discende dalla "necessità di salvaguardare l'efficiente e razionale andamento dell'azione amministrativa, soprattutto negli enti locali di modeste dimensioni che caratterizzano il territorio regionale" (circolare dd. 09.01.2017 della Regione

Autonoma Trentino – Alto Adige, Ripartizione II, Affari istituzionali, competenze ordinamentali e previdenza);

Constatato che:

- l'accesso civico semplice e quello generalizzato devono essere tenuti distinti dal diritto di accesso di cui agli artt. 22 e seguenti della L. 07.08.1990 n. 241 (c.d. accesso documentale). La finalità dell'accesso documentale, infatti, è quella di mettere i soggetti interessati nella condizione di esercitare al meglio le facoltà – partecipative e/o oppositive e difensive – che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari. Nella relativa istanza il richiedente deve dimostrare di essere titolare di un *“interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”*. In funzione di tale interesse l'istanza di accesso documentale deve essere opportunamente motivata;
- l'accesso agli atti *ex lege* 241/1990 continua a sussistere, parallelamente all'accesso civico semplice e a quello generalizzato, operando sulla base di norme e presupposti diversi;
- le Linee Guida adottate dall'ANAC in tema di accesso civico generalizzato (determinazione n. 1309 di data 28.12.2016) precisano che, mentre nell'accesso agli atti *ex lege* 241/1990 *“la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti”*, nel caso dell'accesso civico generalizzato *“le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni”*. Precisano, altresì, che *“la conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, temperata solo dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici o privati) che possono essere lesi/pregiudicati dalla rivelazione di certe informazioni”*. Ne consegue – secondo l'ANAC – che *“vi saranno dunque ipotesi residuali in cui sarà possibile, ove titolari di una situazione giuridica qualificata, accedere ad atti e documenti per i quali è invece negato l'accesso generalizzato”*;

Valutato il carattere innovativo della disciplina in tema di accesso civico generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, le menzionate Linee Guida suggeriscono alle pubbliche amministrazioni tenute all'applicazione del decreto trasparenza di procedere all'adozione, anche nella forma di un regolamento, di una disciplina organica e coordinata delle tre diverse tipologie di accesso sopra descritte. Tale disciplina dovrebbe, quindi, contenere:

- a) una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;
- b) una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico c.d. *“semplice”*, connesso agli obblighi di trasparenza (sezione *“Amministrazione trasparente”*);
- c) una sezione dedicata all'accesso civico c.d. *“generalizzato”*;

Considerato che il Consorzio dei Comuni Trentini – conformemente al suggerimento contenuto nelle citate Linee Guida– ha predisposto uno schema di regolamento sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso documentale, civico semplice e civico generalizzato che disciplina le predette tipologie di accesso e che, al fine di regolamentare in maniera organica la materia, contempla anche norme in materia di procedimento amministrativo;

Dato atto che:

- la materia del procedimento amministrativo e dell'accesso documentale è disciplinata dall'art. 13 del Codice degli Enti Locali della Regione Autonoma Trentino Alto Adige, approvata con L.R. n. 2/2018 e ss.mm., in forza della quale agli enti locali si applica la normativa provinciale (Legge Provinciale 30.11.1992 n. 23) in luogo di quella regionale (L.R. 31.07.1993 n. 13);
- la disciplina provinciale si applica limitatamente alla legge e non al relativo regolamento di esecuzione (D.P.P. 05.07.2007 n. 17-97/Leg) che vale unicamente per la Provincia;
- in considerazione di quanto sopra, si rileva la necessità che ogni Amministrazione adotti un proprio regolamento al fine di definire le modalità attuative ed operative relative al procedimento amministrativo e all'esercizio del diritto di accesso documentale;
- con deliberazione n. 30 dd. 30.11.1998 il Consiglio comunale ha approvato il Regolamento sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi che si compone di n. 22 articoli e la tabella relativa ai termini del procedimento e all'individuazione del responsabile del procedimento;

Richiamata altresì la legge provinciale 15 marzo 2018, n. 5 *“Modificazioni della legge provinciale sull'attività amministrativa 1992, della legge provinciale per il governo del territorio 2015 e disposizione*

in materia di autorizzazione integrata ambientale” che ha introdotto all’art. 1 della L.P. n. 23/1992, legge provinciale sull’attività amministrativa, il comma 2 ter che prevede “*Gli enti locali adottano il regolamento di cui al comma 2 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore di questo comma*”, fissando quindi un termine di sei mesi per l’adozione da parte degli enti locali di un regolamento che individui le norme di carattere organizzativo, attuative della legge provinciale sul procedimento amministrativo;

Richiamato il Codice degli Enti Locali della Regione Autonoma Trentino Alto Adige approvato con Legge Regionale 3 maggio 2018, n. 2 e ss.mm. ed in particolare l’art. 6 inerente la potestà regolamentare del Comune ed il comma 3 dell’art. 49 che demanda al Consiglio comunale la competenza a deliberare in materia di regolamenti;

Vista lo schema di Regolamento sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso documentale, civico semplice e civico generalizzato predisposta dai competenti Uffici sulla base del modello messo a disposizione dal Consorzio dei Comuni e adattato alle esigenze dell’Amministrazione, che si compone di n. 31 articoli e che viene allegato al presente provvedimento per formarne parte integrante e sostanziale;

Dato atto che lo schema di regolamento in parola è stato trasmesso ai consiglieri comunali invitando gli interessati a trasmettere eventuali osservazioni e/o proposte entro e non oltre le ore 12 del giorno 10.09.2019 ed entro tale termine non è pervenuta alcuna osservazione e pertanto si ritiene opportuno confermare gli obiettivi e le misure previsti nell’adottando regolamento in quanto rispondenti alle esigenze dell’Amministrazione;

Considerata la necessità di dare immediata attuazione al presente provvedimento stante l’urgenza di rendere applicabili le norme stabilite nel regolamento;

Valutata l’opportunità di procedere all’adozione di un unico regolamento in materia di diritto di accesso nelle sue diverse espressioni – vale a dire accesso documentale ex lege 241/1990, accesso civico semplice e accesso civico generalizzato – al fine di poter disporre di una disciplina organica e sistematica nella suddetta materia, ivi compreso il procedimento amministrativo;

Evidenziato come una disciplina organica e sistematica in una materia complessa e delicata come quella in oggetto possa costituire un valido ausilio, non solo per le strutture amministrative dell’ente chiamate a valutare le istanze di accesso, ma anche e soprattutto per gli stessi cittadini nei loro rapporti con l’ente e con la relativa attività amministrativa;

Vista la proposta di regolamento allegata al presente provvedimento e ritenuta la stessa meritevole di approvazione;

Visto il parere favorevole, espresso ai sensi degli articoli 185 e 187 del Codice Enti Locali, approvato con L.R. 3.05.2018 n. 2 e ss.mm., sulla presente proposta di deliberazione dal Segretario comunale;

Dato atto che l’adozione della presente delibera non comporta alcun impegno di spesa pertanto non necessita di parere di regolarità contabile nè dell’attestazione di copertura finanziaria;

Visto il Codice Enti Locali della Regione Autonoma Trentino Alto Adige, approvato con L.R. 3.05.2018 n. 2 e s.m.;

Visto lo statuto comunale vigente;

Vista la L.R. 15 dicembre 2015, n. 31 e ss.mm.i;

Svoltasi la discussione, come riportato nel processo verbale di seduta;

Con voti favorevoli espressi per alzata di mano di n. 12, astenuti n. 0, contrari n. 0, su n. 12 consiglieri presenti e votanti;

DELIBERA

1. di approvare, per le motivazioni di cui in premessa, il Regolamento sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso documentale, civico semplice e civico generalizzato composto da n. 31 articoli, allegato alla presente deliberazione per formarne parte integrante e sostanziale (allegato 1);

2. di dare atto che il Regolamento di cui al precedente punto 1 entra in vigore a decorrere dalla data di esecutività della deliberazione di approvazione ed il testo del Regolamento sarà pubblicato sul sito istituzionale del Comune;
3. di disporre l'abrogazione dei regolamenti precedentemente adottati in materia di diritto di accesso e di procedimento amministrativo;
4. di approvare i modelli di richiesta di accesso agli atti, così come allegati al presente provvedimento (allegato 2);
5. di demandare alla Giunta comunale l'approvazione della tabella contenente l'elenco unico dei procedimenti amministrativi di competenza del Comune di Castelnuovo;
6. di demandare al Segretario comunale, nella sua qualità di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, la cura dei conseguenti adempimenti relativamente alla gestione della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente;
7. di dichiarare la presente, con voti n. 12 favorevoli, n. 0 astenuti e n. 0 contrari, su n. 12 consiglieri presenti e votanti, immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 183 comma 4 del Codice Enti Locali approvato con L.R. 03.05.2018 n. 2 e s.m. al fine di consentire la rapida definizione dei conseguenti adempimenti;
8. di dare evidenza che, ai sensi dell'art. 4, comma 4, della L.P. 23/92 e ss.mm., avverso la presente deliberazione sono ammessi i seguenti ricorsi:
 - opposizione alla Giunta comunale entro il periodo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 183, comma 5, della Legge Regionale 3 maggio 2018, n. 2;
 - ricorso al Tribunale amministrativo regionale di Trento entro 60 giorni, ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104;
 - ricorso straordinario al Presidente della Repubblica entro 120 giorni, ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199.

I ricorsi b) e c) sono alternativi