



CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENINO - ALTO ADIGE REGIONALRAT TRENINO - SÜDTIROL

XVI Legislatura - Anno 2020

Trento, 22 maggio 2020
prot. n. 1825/2.10-2020-8 Cons. reg.
del 1° giugno 2020

Al Presidente
del Consiglio regionale
S e d e

MOZIONE N. 13/XVI

Nell'interrogazione n. [184/XVI](#) (C.P. Trento) (*Disciplina dell'accesso civico generalizzato da parte dei comuni e relativa sottoposizione al parere dell'Anac*) si faceva riferimento all'esistenza del Centro nazionale di competenza FOIA (di seguito abbreviato in "Centro"), istituito a livello nazionale presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di promuovere la corretta attuazione della normativa sull'accesso civico generalizzato, comunemente conosciuta come Freedom of Information Act (FOIA). Quest'organo svolge un ruolo di impulso, coordinamento e supervisione dei processi di riforma amministrativa e supporta le pubbliche amministrazioni nell'adozione delle misure necessarie per applicare la normativa FOIA;

nell'interrogazione n. [1248/XVI](#) (C.P. Trento) (*Invito all'amministrazione comunale di Nago Torbole a rivedere il testo del regolamento comunale sul procedimento amministrativo e diritto di accesso*) il proponente rendeva palese come in seguito ad una richiesta con la quale egli aveva richiesto al Centro un parere in merito al regolamento comunale di Nago-Torbole, il Centro aveva risposto fornendo indicazioni molto dettagliate ed esaustive circa le modalità di modifica del regolamento dell'ente locale in questione secondo quanto stabilito dalla normativa di settore, in particolare da:

- a) legge 7 agosto 1990, n. 241 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.*";
- b) decreto legislativo 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.*";
- c) Circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2/2017 e n. 1/2019 circa l'*Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)*;
- d) Linee Guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), in particolare la delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 "*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*" e la delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016 "*Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*";

la delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 specifica quanto segue:

“1.4. Regioni a statuto speciale e Province autonome

Le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 non hanno interessato le norme transitorie e finali contenute nell’art. 49 del d.lgs. 33/2013. Resta fermo quindi che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano possono individuare forme e modalità di applicazione del decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti (co. 4). Si evidenzia al riguardo che, anche alla luce dell’esperienza maturata dall’Autorità nell’esercizio della attività di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi di trasparenza, tale previsione è da intendersi riferita esclusivamente alle “forme e modalità” attuative delle disposizioni in materia di trasparenza contenute nel d.lgs. 33/2013. Ciò vuol dire che non possono essere previste, comunque, deroghe ai contenuti del decreto che limitino o condizionino i contenuti degli obblighi di trasparenza.”;

alla luce di quanto sopra esposto e delle raccomandazioni fornite dal Centro per la modifica del regolamento comunale di Nago-Torbole e che in linea generale possono considerarsi valide anche per gli altri comuni della Regione Trentino-Alto Adige, si ritiene che per quanto attiene la materia dell’accesso civico semplice, l’accesso civico generalizzato e l’accesso documentale anche le Province autonome di Trento e di Bolzano si adeguino agli obblighi della normativa nazionale;

con riguardo alla *ratio* ed alle finalità del decreto legislativo n. 33 del 2013 e al profondo cambiamento che questa normativa ha portato nel modo di concepire la trasparenza all’interno della pubblica amministrazione e di conseguenza il rapporto tra questa e i cittadini, si riporta quanto segue:

“Con il decreto legislativo n. 33/2013 il principio generale della trasparenza amministrativa ha subito una vera e propria «mutazione genetica», assumendo la natura di diritto «per tutti i cittadini di avere accesso diretto all’intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni», in questo modo ampliando il potere di controllo democratico dei cittadini sull’operato della pubblica amministrazione.

Nella stessa relazione illustrativa al decreto legislativo si legge che la finalità dell’intervento normativo è quella di «alimentare il rapporto di fiducia intercorrente tra la collettività e le pubbliche amministrazioni e promuovere la cultura della legalità, nonché la prevenzione di fenomeni corruttivi».

Dunque, la trasparenza è intesa come uno strumento di prevenzione della corruzione e il connesso diritto di conoscere le informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni non appartiene più, in modo esclusivo, ai destinatari di un provvedimento amministrativo ma si evolve in un generale diritto a conoscere, «trasmutando da strumento di difesa e mezzo di partecipazione individuale a metodo generale per la prevenzione della corruzione amministrativa».

L’obiettivo dell’integrità dell’amministrazione viene perseguito con interventi complementari, su un duplice piano: interno, attraverso l’introduzione di procedure volte a implementare, in esito al processo di gestione del rischio corruzione, specifici presidi e misure idonee a contenere in astratto il rischio medesimo; esterno, attraverso una maggiore esposizione dell’amministrazione al controllo diffuso e democratico da parte dei cittadini.” [...] “la politica anticorruzione può esser declinata in concreto attraverso «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, co. 2, lett m), Cost.) da garantirsi in condizioni di uniformità sull’intero territorio nazionale.

L’ordinamento positivo, come visto in precedenza, conosce già esempi in cui grazie a un cambio di prospettiva il fine della prevenzione è stato declinato, sul fondamento dei cennati precetti costituzionali, in termini di «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»: mi riferisco alla trasparenza dell’attività amministrativa.

La ratio è di voler assicurare che tutti i cittadini fruiscano, in condizione di omogeneità

sull'intero territorio nazionale, di un determinato livello di trasparenza, di pubblicità e diffusione di informazioni. L'effetto è quello di considerare la trasparenza non più come un abito, più o meno velato, che l'amministrazione può scegliere di indossare ma si sostanzia in un right to know, un vero e proprio diritto per tutti i cittadini di accesso al patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni.

In considerazione di ciò, la trasparenza viene espressamente qualificata come un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili erogato dalle amministrazioni pubbliche a fini di prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione (art. 11 d.lgs. n. 150/2009; art. 1, co. 15 e 36, legge n. 190/2012 e art. 1, co. 3, d.lgs. n. 33/2013)" (Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, "La vigilanza collettiva interna nella politica di prevenzione della corruzione: l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione qualifica una posizione giuridica attiva azionabile dal singolo. Prospettive di riforma della disciplina verso un nuovo modello di pubblico impiego" G. Fasano, 13 maggio 2020);

alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene auspicabile che i regolamenti degli Enti locali della Regione Trentino-Alto Adige si adeguino alle raccomandazioni espresse dal Centro in materia di regolamento circa l'accesso civico semplice, generalizzato e documentale da un lato e circa il procedimento amministrativo dall'altro. Il Centro, pur riconoscendo come la competenza risieda a livello degli enti locali, suggerisce di tenere distinti tali aspetti in quanto la portata dell'accesso civico generalizzato prescinde dall'esistenza di un procedimento amministrativo;

date le funzioni e i compiti svolti dall'["Ufficio enti locali e competenze ordinamentali"](#) della Regione, tra cui quelli di (1) curare la predisposizione, (2) l'aggiornamento e la (3) revisione della legislazione regionale e dei collegati regolamenti in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, (4) svolgere attività di consulenza ed assistenza agli enti locali nelle materie dell'ordinamento dei Comuni e (5) provvedere a tutti gli adempimenti conseguenti all'applicazione della normativa regionale in materia di ordinamento di enti locali, si ritiene che quest'ufficio rappresenti la sede appropriata per l'emanazione di una circolare che riporti un modello di regolamento sia per l'accesso civico previsto dal decreto legislativo n. 33/2013 così come modificato dal decreto legislativo n. 97/2016 e disciplinato dalla legge regionale 29 ottobre 2014, n. 10, che per l'accesso agli atti amministrativi previsto dall'articolo 13 (*Disposizioni in materia di procedimento amministrativo, trasparenza e accesso*) del Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e più in generale dall'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*".

Tutto ciò premesso,

**il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige
impegna la Giunta regionale**

ad assumere – anche in accordo con i competenti Assessori provinciali, il Consiglio delle Autonomie della Provincia autonoma di Trento e del Consiglio dei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano – tutte le iniziative utili all'adozione di modelli standard, principi e linee guida su contenuti e modalità di compilazione dei regolamenti in materia di accesso agli atti da parte degli Enti locali della Regione Trentino-Alto Adige, con indicazione della possibilità di rivolgersi al Centro nazionale di competenza FOIA per ottenere assistenza e supporto nella predisposizione dei regolamenti stessi.

F.TO: I CONSIGLIERI REGIONALI
Alex MARINI
Diego NICOLINI
Lucia COPPOLA
Riccardo DELLO SBARBA



CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENINO - ALTO ADIGE REGIONALRAT TRENINO - SÜDTIROL

XVI. Gesetzgebungsperiode – Jahr 2020

Trient, 22. Mai 2020
Prot. Nr. 1825/2.10-2020-8 RegRat
vom 1. Juni 2020

An den Präsidenten
des Regionalrates

BESCHLUSSANTRAG NR. 13/XVI

In der Anfrage Nr. 184/XVI (LT Trient) (*Ordnungsbestimmungen über den allgemeinen Bürgerzugang durch die Gemeinden und Einholung der entsprechenden Stellungnahme vonseiten der nationalen Antikorruptionsbehörde ANAC*) wurde darüber berichtet, dass es ein Nationales FOIA-Kompetenzzentrum (in der Folge „Zentrum“ genannt) gibt, das auf nationaler Ebene im Ressort für den öffentlichen Dienst beim Ministerratspräsidium angesiedelt ist und für die korrekte Umsetzung der Gesetzesbestimmungen über den allgemeinen Bürgerzugang, allgemein bekannt als das Gesetz über die Informationsfreiheit (FOIA), zu sorgen hat. Dieses Gremium spielt eine impulsgebende Rolle, hat Koordinierungs- und Aufsichtsfunktionen im Rahmen der Verwaltungsreformprozesse und unterstützt die öffentlichen Verwaltungen beim Erlass der notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der FOIA-Gesetzesbestimmungen.

In der Anfrage Nr. 1248/XVI (LT Trient) (*Aufforderung an die Gemeindeverwaltung von Nago Torbole, den Text der Gemeindeverordnung über das Verwaltungsverfahren und das Zugangsrecht zu überarbeiten*) wies der Einbringer darauf hin, dass das Zentrum, auf den Antrag auf Stellungnahme zur Gemeindeverordnung von Nago-Torbole hin, in seinem Antwortschreiben sehr detaillierte und erschöpfende Informationen geliefert hatte, wie die Verordnung der betreffenden Gemeindeverwaltung gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften geändert werden sollte, insbesondere in Anlehnung an

- a) das Gesetz Nr. 241 vom 7. August 1990 „*Neue Bestimmungen für das Verwaltungsverfahren und das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen*“;
- b) das Legislativdekret Nr. 97 vom 25. Mai 2016 „*Revision und Vereinfachung der Bestimmungen auf dem Sachgebiet der Korruptionsvorbeugung, Offenlegung und Transparenz, Berichtigung des Gesetzes Nr. 190 vom 6. November 2012 und des Legislativdekretes Nr. 33 vom 14. März 2013, im Sinne des Artikels 7 des Gesetzes Nr. 124 vom 7. August 2015 auf dem Sachgebiet der Neuorganisation der öffentlichen Verwaltungen.*“;
- c) die Rundschreiben des Ressorts für den Öffentlichen Dienst Nr. 2/2017 und Nr. 1/2019 über die *Umsetzung der Bestimmungen betreffend den allgemeinen Bürgerzugang (sog. FOIA)*;
- d) die Leitlinien der Nationalen Antikorruptionsbehörde (ANAC), insbesondere den ANAC-Beschluss Nr. 1310 vom 28. Dezember 2016 „*Erste Leitlinien zur Umsetzung der*

Verpflichtungen zur Offenlegung, Transparenz und Verbreitung von Informationen, die im Legislativdekret Nr. 33/2013 in der durch das Legislativdekret Nr. 97/2016 geänderten Fassung enthalten sind" und den Beschluss Nr. 1309 vom 28. Dezember 2016 „Leitlinien für das Vorgehen bei der Festlegung von Ausschlüssen und Beschränkungen des Bürgerzugangs gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Legislativdekretes Nr. 33/2013".

Der ANAC-Beschluss Nr. 1310 vom 28. Dezember 2016 legt Folgendes fest:

„1.4. Regionen mit Sonderstatut und autonome Provinzen

Die durch das Legislativdekret Nr. 97/2016 eingeführten Änderungen hatten keine Auswirkungen auf die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Artikels 49 des Legislativdekretes Nr. 33/2013. Es wird daher davon ausgegangen, dass die Regionen mit Sonderstatut und die Autonomen Provinzen Trient und Bozen aufgrund der Besonderheit ihrer Systeme Formen und Modalitäten der Umsetzung des Dekrets bestimmen können (Absatz 4). In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass dies so zu verstehen ist - auch angesichts der Erfahrungen, die die Behörde bei der Ausübung ihrer Aufsichts- und Kontrolltätigkeit in Bezug auf die Einhaltung der Transparenzverpflichtungen gesammelt hat -, dass sich diese Befugnis ausschließlich auf die „Formen und Modalitäten" der Umsetzung der im Legislativdekret 33/2013 enthaltenen Transparenzbestimmungen beschränkt. Das bedeutet, dass Ausnahmen in Hinsicht auf den Inhalt des Dekretes, die den Inhalt der Transparenzverpflichtungen einschränken oder bedingen, nicht zulässig sind.“.

In Anbetracht dieser Erklärungen und der Empfehlungen des Zentrums zu den Änderungen der Gemeindeverordnung von Nago-Torbole, die im Allgemeinen auch für die anderen Gemeinden der Region Trentino-Südtirol gelten, wird davon ausgegangen, dass auch die Autonomen Provinzen von Trient und von Bozen beim einfachen Bürgerzugang, beim allgemeinen Bürgerzugang und beim Zugang zu den Verwaltungsakten den Vorgaben der staatlichen Gesetzgebung nachkommen müssen.

Im Hinblick auf die Begründung und das Ziel des Legislativdekretes Nr. 33 von 2013 und den tiefgreifenden Wandel, den diese Gesetzgebung erfahren hat bzw. wie die Transparenz innerhalb der öffentlichen Verwaltung und folglich die Beziehung zwischen dieser und den Bürgern zu verstehen ist, wird aus dem Begleitbericht Folgendes festgehalten:

„Mit dem Legislativdekret Nr. 33/2013 hat das allgemeine Prinzip der Transparenz der Verwaltung eine echte „genetische Mutation“ erfahren, weil es den Charakter eines Rechts „für alle Bürger auf direkten Zugang zum gesamten Informationsvermögen der öffentlichen Verwaltung“ angenommen und somit die Macht der demokratischen Kontrolle der Bürger über die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung erweitert hat.

Im selben Begleitbericht zum Legislativdekret wird festgestellt, dass das Legislativdekret das Ziel verfolgt, „das Vertrauensverhältnis zwischen den Bürgern und den öffentlichen Verwaltungen zu stärken und die Kultur der Legalität sowie die Korruptionsvorbeugung zu fördern“.

Transparenz wird daher als ein Instrument der Korruptionsvorbeugung verstanden, und das damit verbundene Recht auf Kenntnis der Informationen, die sich im Besitz der öffentlichen Verwaltungen befinden, steht nicht mehr ausschließlich den Betroffenen einer Verwaltungsmaßnahme zu, sondern wird als ein allgemeines Recht auf Kenntnis verstanden, „das sich von einem Verteidigungsinstrument und individuelles Mittel der Beteiligung zu einem allgemeinen Mittel zur Vorbeugung der Korruption in der Öffentlichen Verwaltung entwickelt“.

Das Ziel der Integrität der Verwaltung wird durch ergänzende Maßnahmen auf zwei Ebenen verfolgt: intern, durch die Einführung von Verfahren, die darauf abzielen, auf der Grundlage der Ergebnisse des Risikomanagement der Korruption geeignete Mittel und Maßnahmen

einzuführen, um das Risiko vorbeugend einzudämmen; und extern, durch eine stärkere umfassende und demokratische Kontrolle der Verwaltung durch die Bürger". [...] „die Politik der Korruptionsbekämpfung kann konkret umgesetzt werden, wenn „wesentliche Ebenen von Dienstleistungen, die die bürgerlichen und sozialen Rechte betreffen" (Art. 117 Abs. 2. Buchstabe m) der Verfassung) unter Bedingungen garantiert werden, die auf dem gesamten Staatsgebiet einheitlich sind.

Für diese positive Ordnung gibt es, wie bereits angeführt, Beispiele, wo dank eines Perspektivwechsels das Ziel der Vorbeugung aufgrund der oben genannten Verfassungsgrundsätze „Leistungen betreffend die bürgerlichen und sozialen Rechte“ herbeigeführt hat: Ich beziehe mit hier auf die Transparenz der Verwaltungstätigkeit.

Damit soll sichergestellt werden, dass alle Bürger unter homogenen Bedingungen auf dem gesamten Staatsgebiet ein gewisses Maß an Transparenz, Offenlegung und Verbreitung von Informationen erhalten. Dies hat zur Folge, dass Transparenz nicht mehr als ein mehr oder weniger verschleiertes Kleid betrachtet wird, das die Verwaltung wahlweise tragen kann, sondern als ein Recht auf Kenntnis (right to know), ein reales Recht aller Bürger auf Zugang zum Informationsvermögen der öffentlichen Verwaltung.

Angesichts dessen wird die Transparenz ausdrücklich als eine wesentliche Ebene der Dienstleistungen im Bereich der sozialen und bürgerlichen Rechte angesehen, die von den öffentlichen Verwaltungen zum Zwecke der Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption und der Missstände in der Verwaltungstätigkeit gewährleistet wird (Art. 11 des Legislativdekrets Nr. 150/2009; Art. 1 Absätze 15 und 36 des Gesetzes Nr. 190/2012 und Artikel 1 Absatz 3 des Legislativdekretes Nr. 33/2013 (Federalismi.it, Zeitschrift über das italienische, europäische vergleichende Zivilrecht, „La vigilanza collettiva interna nella politica di prevenzione della corruzione: l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione qualifica una posizione giuridica attiva azionabile dal singolo. Prospettive di riforma della disciplina verso un nuovo modello di pubblico impiego" G. Fasano, 13. Mai 2020).

Angesichts dieser Erwägungen wäre es wünschenswert, dass die Empfehlungen des Zentrums hinsichtlich des einfachen, allgemeinen und dokumentarischen Bürgerzugangs einerseits und des Verwaltungsverfahrens andererseits in die Verordnungen der lokalen Körperschaften der Region Trentino-Südtirol aufgenommen werden. Das Zentrum erkennt zwar an, dass die Zuständigkeit den lokalen Körperschaften zusteht, schlägt jedoch vor, diese Aspekte getrennt zu halten, da die Bedeutung des allgemeinen Bürgerzugangs nicht vom Vorhandensein eines Verwaltungsverfahrens abhängt.

Angesichts der Funktionen und Aufgaben, die das Amt Örtliche Körperschaften und Ordnungsbefugnisse der Region innehat, unter anderem 1) Erarbeitung, 2) Aktualisierung und 3) Überarbeitung der regionalen Gesetzgebung und der entsprechenden Verordnungen auf dem Sachgebiet der Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzungen, 4) Beratung und Beistand zugunsten der örtlichen Körperschaften in Sachen Gemeindeordnung und 5) Amtshandlungen infolge der Anwendung der regionalen Bestimmungen auf dem Sachgebiet der Ordnung der Lokalkörperschaften, ist man der Ansicht, dass dieses Amt die geeignete Stelle ist, um ein Rundschreiben mit einem Muster für eine Verordnung auf dem Sachgebiet des Bürgerzugangs laut Legislativdekret Nr. 33/2013, abgeändert durch das Legislativdekret Nr. 97/2016 und geregelt durch das Regionalgesetz Nr. 10 vom 29. Oktober 2014, und des Zugangs zu den Verwaltungsunterlagen laut Artikel 13 (*Bestimmungen betreffend Verwaltungsverfahren, Transparenz und Zugangsrecht*) des Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol und im Allgemeinen laut Art. 22 des Gesetzes Nr. 241 vom 7. August 1990 „*Neue Regeln für das Verwaltungsverfahren und das Recht auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen*“ herauszugeben.

All dies vorausgeschickt,

**verpflichtet der Regionalrat von Trentino-Südtirol
die Regionalregierung,**

auch im Einvernehmen mit den zuständigen Landesräten, dem Rat der örtlichen Autonomien der Autonomen Provinz Trient und dem Rat der Gemeinden der Autonomen Provinz Bozen, alle erforderlichen Initiativen zu ergreifen, die für die Annahme von Standardmodellen, Prinzipien und Leitlinien zum Inhalt und zu den Modalitäten für die Erstellung von Verordnungen auf dem Sachgebiet des Zugangs zu den Verwaltungsunterlagen durch die lokalen Körperschaften der Region Trentino-Südtirol erforderlich sind, mit dem Hinweis auf die Möglichkeit, sich an das Nationale Kompetenzzentrum FOIA zu wenden, um Hilfe und Unterstützung bei der Ausarbeitung der Verordnungen selbst zu erhalten.

Gez.: DIE REGIONALRATSABGEORDNETEN

Alex MARINI
Diego NICOLINI
Lucia COPPOLA
Riccardo DELLO SBARBA