



Proposta (di iniziativa consiliare)

a firma della Consigliera Monica Montella

Protocollo: RQ/2021/2235 del 9 febbraio 2021

Oggetto: Regolamento accesso - Archivio Deliberazioni, Atti e Regolamenti - Pubblicazione determine dirigenziali e di tutti i provvedimenti di natura gestionale

Premesso che

- Con deliberazione n. 203 del 20 ottobre 2003 il Consiglio Comunale ha approvato il "Regolamento per il diritto di accesso ai documenti e alle informazioni" in attuazione delle disposizioni recate dalla legge n. 241 del 7 agosto 1990, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" e s.m.i., dal D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e s.m.i. e dal D.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000 "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" e s.m.i..
- Successivamente alla data di adozione della citata deliberazione, il quadro normativo in materia di accesso agli atti, trasparenza delle pubbliche amministrazioni, pubblicità e diffusione delle informazioni è stato significativamente arricchito ed innovato.
- Al riguardo rilevano le disposizioni, tra l'altro, introdotte dalle leggi n. 15/2005, n. 80/2005 e n. 69/2009 oltre che dal D.Lgs n. 85/2005 "Codice dell'amministrazione digitale".
- Con il D.Lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009 sono state approvate nuove disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.
- Le disposizioni recate dal D.Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*" hanno, tra l'altro, introdotto l'accesso civico definito come il diritto esercitabile da chiunque di richiedere, gratuitamente e senza necessità di motivazione, la pubblicazione di documenti, informazioni o dati che l'Amministrazione ha omesso di pubblicare pur avendone l'obbligo per legge.
- Con il D.Lgs. n. 97 del 25 maggio 2016 "*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*", il principio generale di trasparenza è stato definito come accessibilità totale ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei

- cittadini, promuoverne la partecipazione all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.
- Per tali finalità è stata anche introdotta una nuova tipologia di accesso civico (c.d. generalizzato) *“non sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente né a motivazione”* (art. 5 comma 3 del D.Lgs. n. 33/2013).
 - In coerenza con l'evoluzione normativa sopra richiamata e per effetto dello sviluppo e dell'applicazione delle tecnologie digitali nella Pubblica Amministrazione, si rende necessario adottare una nuova e coordinata regolazione dei distinti diritti di accesso, ivi inclusa la tipologia dedicata all'accesso degli amministratori di Roma Capitale, come prevista dal D.Lgs.n. 267/2000 e dallo Statuto dell'Ente.
 - Tale adeguamento recepisce anche il suggerimento formulato dell'Autorità Nazionale Anticorruzione con deliberazione 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'Articolo 5, comma 2 del D.Lgs. n. 33/2013”*, allo scopo di fornire *“...un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle tre tipologie di accesso...”* ed evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa Amministrazione.
 - In coerenza con gli indirizzi forniti dal Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione con circolare n. 2/2017 *“Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)”*, in raccordo con l'ANAC, occorre che la nuova disciplina declini puntualmente la concreta applicazione delle diverse tipologie di accesso anche con riguardo alla presentazione delle richieste, alle cause di esclusione/limitazione/differimento, agli eventuali controinteressati, alle modalità di risposta e trasmissione dei dati o documenti e ai previsti istituti di tutela amministrativa e giurisdizionale;
 - Ai fini dell'accoglimento delle richieste di accesso e della ponderazione dei possibili pregiudizi arrecabili alla protezione di dati personali, le nuove disposizioni regolamentari devono conformarsi alla normativa di cui al D.Lgs. n. 196 del 30 giugno 2003 *“Codice in materia di protezione dei dati personali”* e s.m.i. e ai provvedimenti emanati dal Garante Privacy nella misura in cui risultano essere ancora vigenti e compatibili con le prescrizioni del Regolamento UE 2016/679 c.d. Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (R.G.P.D.).

Visto che

- Con la legge n. 69 del 18 giugno 2009, perseguendo l'obiettivo di modernizzare l'azione amministrativa mediante il ricorso agli strumenti informatici riconosce l'effetto di pubblicità legale agli atti e ai provvedimenti amministrativi pubblicati dagli Enti Pubblici sui propri siti informatici.
- All'art. 32, comma 1, la legge 69/2009 dispone che *“a far data dal 1° gennaio 2010 gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione sui propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati”*. È tuttavia garantita l'efficacia legale della pubblicazione a mezzo degli spazi e forme tradizionali dell'Albo pretorio sino al 31 dicembre 2010.
- Il comma 5 (come modificato dall'art.2 del D.L. 30.12.2009 n.194- cd. Decreto Mille proroghe- convertito, con modificazioni, dalla L. 26.2.2010 n.25) dello stesso art. 32 rimanda, per la piena efficacia sostitutiva della pubblicità legale su internet rispetto all'affissione all'albo cartaceo, al termine del 1 gennaio 2011 a decorrere dal quale *“le pubblicità effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale”*.

- Da tale data l'Albo Pretorio on line va a sostituire in maniera definitiva il vecchio Albo cartaceo esposto all'interno degli enti pubblici: la forma cartacea rimane solo in originale, mentre è fatto espressamente obbligo di pubblicazione sul proprio sito Internet istituzionale.
- Nell' Albo pretorio on line va a confluire tutta la documentazione prodotta dall'ente come delibere, provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi, atti amministrativi di carattere generale, determinazioni dirigenziali, pubblicazioni matrimoniali, avvisi elettorali, varianti al piano regolatore, elenco degli abusi edilizi, ordinanze e avvisi provenienti dagli uffici comunali, pubblicazioni di atti insoluti o non notificati, istanze di cambio nome, elenco oggetti smarriti, bollettino lotterie nazionali, avvisi vendite all'asta, licenze commerciali, bandi di concorso, gare d'appalto, avvisi disponibilità di alloggi in affitto, atti vari su richiesta di altri enti. Per quanto riguarda i bandi di gara ("procedure a evidenza pubblica") e i bilanci, lo switch-off completo al digitale è invece stabilito dal 1° gennaio 2013.
- Nell'ambito delle Linee guida per i siti web della PA è stato realizzato da DigitPA un vademecum: "*Modalità di pubblicazione dei documenti nell'Albo online*" il cui obiettivo è quello di sollevare le amministrazioni da quei dubbi e quelle criticità in cui le stesse potrebbero imbattersi in sede di applicazione della normativa, attraverso la predisposizione di strumenti operativi utili, suggerimenti tecnici, ecc.

Considerato che

- Nelle Linee programmatiche 2016-2021 per il Governo di Roma Capitale della Sindaca Virginia Raggi approvate con deliberazione della Assemblea Capitolina (DAC n° 9 del 3 agosto 2016) si prevede al punto 8. ROMA SEMPLICE: "*Obiettivo primario è assicurare, quindi, trasparenza e accessibilità a dati e informazioni, per garantire al cittadino la possibilità di conoscere, controllare e valutare l'operato della Giunta Capitolina e della macchina comunale, perché questo è alla base del patto sociale e precondizione per la partecipazione e la collaborazione attiva della cittadinanza*", e al punto 8.1.1. sulla "*Situazione attuale e fattori di criticità*" l'Amministrazione di Roma Capitale soffre di un deficit di trasparenza, di un'immagine opaca e di una caduta di fiducia da parte dei cittadini.
- Il coinvolgimento dei cittadini diventa prioritario per ristabilire la fiducia tra Amministrazione e la comunità cittadina, anche per creare il consenso e la collaborazione necessari per azioni che sono chiaramente di rottura rispetto agli interessi preesistenti.
- I principi di pubblicità e trasparenza sono applicati a Roma attraverso tre contenitori:
 - albo Pretorio storico che riguarda la pubblicità legale;
 - il portale web "deliberazione ed atti" che è un applicativo di Roma Capitale ovvero un contenitore che dovrebbe coprire tutte le esigenze enunciate nel Regolamento accessi;
 - la sezione "Amministrazione Trasparente" collegata al sito web che riguarda la trasparenza giuridica che è quella esclusivamente del Decreto 33/2013.

Tenuto conto che

- In Commissione Controllo garanzia e trasparenza del 04 marzo 2020 con all'ordine del giorno "*Profili di effettiva conoscibilità e trasparenza sulla mancata pubblicazione secondo la normativa vigente riguardo l'Albo Pretorio comunale della documentazione in possesso della Ragioneria Generale di Roma Capitale*" è emerso che nell'Albo Pretorio storico l'ultima pubblicazione della Ragioneria Generale è risalente al 06/03/2018.
- Sempre nella citata Commissione Controllo Garanzia e Trasparenza il Dr. Napoli, della Ragioneria Generale, dichiara che sarebbe opportuno che l'Amministrazione faccia una

- ricognizione della documentazione obbligatoria da pubblicare sull'Albo Pretorio e cita le Linee Guida dell'AGID del 2016, in particolare l'art 8 in cui si parla di elenco, *“individuazione dei documenti soggetti a pubblicazione”*, entro 180 gg dalla data di entrata in vigore delle linee guida che le Amministrazioni pubbliche individuano con specifico provvedimento espresso l'elenco dei documenti da pubblicare on line sull'Albo pretorio.
- Sempre nella citata Commissione Controllo Garanzia e Trasparenza si appura che.... *per quanto riguarda le Determinazioni Dirigenziali (a Roma prodotte circa 160.000 in un anno) vengono pubblicate nell'Albo Pretorio solo quelle per cui è previsto un obbligo di legge spettante in capo al RUP dell'atto stesso. Il nuovo regolamento sull'accesso degli atti ha stabilito che devono essere pubblicate le DD con una certa rilevanza e valore.... Un consigliere denuncia che spesso le procedure applicate cambiano da municipio a municipio.*
 - Sempre nella citata Commissione Controllo Garanzia e Trasparenza l'assessore al bilancio Gianni Lemmetti, per conto della giunta, si dichiara disponibile a rivedere il regolamento ma esprime tuttavia delle perplessità in quanto bisogna tener conto di ogni singolo atto, caso per caso in maniera specifica, considerate anche le restrizioni in materia di legge sulla privacy, ha ribadito a fine seduta la disponibilità a pubblicare tutte le determine dirigenziali all'interno del motore di ricerca del Comune di Roma e chiede agli uffici le modalità informatiche per realizzare tale indirizzo politico, si auspica che un atto amministrativo possa nascere digitale e essere pubblicato con tutti gli allegati in formato digitale.
 - Il Regolamento accesso ai dati non stabilisce che tutti le determinazioni devono essere pubblicate ma identifica solo quelle di una certa rilevanza e valore senza specificare quale sia questa rilevanza e valore.
 - Nel Piano triennale anticorruzione e trasparenza degli anni 2020-2022 si prevedeva all'obiettivo n. 6 l'*“individuazione dei criteri di rilevanza e di valore”*.
 - Nel DUP 2021-2023 nella struttura del segretariato generale in corrispondenza dell'obiettivo 8.1.a *“Garantire trasparenza FOIA e accessibilità dati e informazioni per favorire la partecipazione dell'open Government – agenda digitale di Roma Capitale”* si legge l'obiettivo di *“prevedere la pubblicazione di tutte le determinazioni dirigenziali con modalità semplici di ricerca sia per l'utente interno che esterno”*.
 - Nel DUP è previsto un obiettivo che riguarda l'individuazione dei criteri di rilevanza e valore previsti nel regolamento di accesso agli atti funzionale alla pubblicazione di tutti i provvedimenti dirigenziali nel pieno rispetto della normativa vigente italiana ed europea in materia di protezione dei dati.
 - Con determinazione dirigenziale n° 3 del 20 febbraio 2020, il Vice Segretario Generale Vicario ha istituito un apposito gruppo di lavoro che avrebbe dovuto valutare quali dovevano essere le soglie dei criteri di rilevanza e valore previsti nel regolamento di accesso. Gli indirizzi forniti come riporta il DUP sono stati utili per circoscrivere gli ambiti di analisi interessati, rispecchiando la trasversalità delle tematiche e delle strutture capitoline coinvolte.
 - Il citato gruppo di lavoro composto dalle strutture capitoline, dalla direzione Supporto Giunta, dal Dipartimento Digitale, dal Dipartimento Comunicazione, da alcuni Municipi, dal dipartimento Politiche Sociali, dal Dipartimento Risorse Umane, dalla Polizia Locale, dal dipartimento scuola, Responsabile della protezione dei dati personali avrebbe dovuto dirimere il criterio della rilevanza e valore.
 - Con un successivo provvedimento dirigenziale n° 9 del 27 aprile 2020, anche in considerazione dell'intervenuta situazione emergenziale, il Vice Segretario Generale Vicario, ha disposto l'integrazione della composizione del citato gruppo di lavoro, includendo un rappresentante della Direzione Supporto giuridico- amministrativo agli Organi e all'Amministrazione quale struttura di coordinamento, ma anche riducendo il numero dei

componenti, inizialmente previsto, per agevolare, alle condizioni emergenziali date, l'operatività del team incaricato (DUP 2021-2023).

- L'aver posto un limite alla pubblicazione di provvedimenti di natura gestionale al comma 2 dell'articolo 24 del nuovo "regolamento accesso ai documenti, ai dati e alle informazioni" approvato dall'Assemblea Capitolina con delibera n°6 del 12 febbraio 2019 attraverso la frase "nel dover individuare secondo il criterio di rilevanza e valore" che il citato gruppo di lavoro avrebbe dovuto individuare, ha di fatto limitato la pubblicazione dei provvedimenti di natura gestionale.

Presa atto che

- Nell'ambito del controllo di legittimità e di regolarità amministrativa sarebbe stata ottimale implementare una piattaforma centralizzata per l'estrazione casuale delle DD dove attraverso un software si sarebbe potuto garantire la casualità dell'estrazione delle determine per il controllo di legittimità in modo da individuare eventuali criticità e valutarne i motivi.
- Nell'ambito della dematerializzazione e digitalizzazione dei provvedimenti di natura gestionale sarebbe stato necessario creare un format standard delle DD in maniera elettronica delle varie categorie per agevolare il lavoro dei funzionari sia centrali che dei municipi.
- Tra gli ambiti di analisi individuati con la citata DD n°3/2020, funzionali e propedeutici per la pubblicazione dei provvedimenti dirigenziali, ha rivestito particolare importanza quello del bilanciamento del diritto all'informazione con la protezione dei dati personali.
- Al riguardo il Dipartimento Trasformazione Digitale, con nota prot. GU/6020 del 27 aprile 2020 ha redatto un contributo in ordine alle soluzioni di anonimizzazione del testo oggetto delle determinazioni dirigenziali.

In ragione dei motivi espressi in narrativa

L'ASSEMBLEA CAPITOLINA

DELIBERA

Di emendare la deliberazione di Assemblea Capitolina n°6 del 12 febbraio 2019 come di seguito riportato:

TITOLO III - Accesso civico

Articolo 24 - Archivio Deliberazioni, Atti e Regolamenti

Al comma 2. eliminare la frase "individuati secondo un criterio di rilevanza e valore."

Al comma 2. aggiungere dopo la parola "gestionale," la frase "ad eccezione di tutti i documenti sensibili esclusi a norma di legge".

CONSIGLIERE CAPITOLINO
MONICA MONTELLA

