



Il Presidente

Ente Parco Regionale
(Omissis)

Fascicolo ANAC 4893/2023

Oggetto: Quesito del RPCT dell'ente parco regionale (*omissis*) sugli obblighi di pubblicazione e di ostensione dei documenti relativi alla proposta di Piano Integrato dell'Ente Parco con riferimento ad un'istanza di accesso civico semplice (rif. prot. ANAC *omissis*).

In riferimento alla richiesta di parere in oggetto con la quale si chiede all' Autorità di esprimersi riguardo l'accesso civico c.d. semplice, l'accesso civico generalizzato e l'accesso documentale alla Delibera n. 50/2023 dell'Ente Parco e relativi allegati (atto prodromico all'approvazione e adozione del Piano integrato)

La questione sollevata va esaminata alla luce del quadro normativo che riguarda il procedimento di predisposizione adozione e approvazione del Piano Integrato del parco e i relativi obblighi di pubblicazione rintracciabili nell'art. 39 del d.lgs. n. 33/2013 rubricato " *Trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio*"

Si premette fin da ora che le considerazioni di seguito svolte attengono alla pubblicazione per finalità di trasparenza (art. 1 d.lgs. 33/2013) nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale dell'Ente Parco e che resta ferma in ogni caso la diversa pubblicazione degli atti in materia di pianificazione da attuarsi in applicazione di altre disposizioni di legge, che comunque non sostituisce quella prevista dal d.lgs. 33/2013 (ad es. per finalità di pubblicità legale nell'albo pretorio - art. 124 TUEL - e nel bollettino ufficiale della regione).

Occorre innanzitutto considerare che il Piano integrato del parco è un atto di pianificazione territoriale complesso, alla cui formazione concorrono vari altri atti con i quali l'organismo di gestione del parco e la Regione manifestano le rispettive volontà afferenti le scelte di piano.

In merito giova richiamare quanto evidenziato da ANAC nell'Approfondimento VI sul Governo del Territorio al PNA 2016, adottato con Delibera n. 831 del 4 agosto 2016 sull'argomento: "La *pianificazione territoriale, sia essa di carattere generale sia essa di carattere settoriale, di livello regionale, provinciale, metropolitano o d'area vasta, è regolamentata in maniera analoga, per i profili concernenti la trasparenza e la partecipazione alle diverse fasi in cui si articola la procedura di approvazione (formazione, adozione e approvazione del piano). Con riferimento alla fase di adozione dell'atto di pianificazione regionale, le discipline regionali sono sostanzialmente omogenee, prevedendo ampie forme di pubblicità tra cui la consultazione degli atti via web, e presso le sedi regionali, provinciali, spesso anche presso le sedi comunali, garantendo a tutti i portatori di interesse la possibilità di accedere agli atti e di esprimere le proprie osservazioni. Con riferimento, infine, alla fase di approvazione, la proposta di atto di pianificazione territoriale viene elaborata con apposito atto motivato (anche sull'accoglimento delle osservazioni) e trasmessa al Consiglio regionale per l'approvazione definitiva*".

La trasparenza delle attività propedeutiche all'adozione del Piano, dunque, si realizza in primis attraverso la consultazione pubblica della proposta.

Nel caso di specie, con riferimento allo stato di avanzamento del procedimento, rileva che la proposta di Piano integrato è stata elaborata e trasmessa alla Regione (*omissis*) ma non ancora sottoposta alla Giunta Regionale per la trasmissione al Consiglio Regionale ai fini dell'adozione.



In data 10 luglio 2023, il Consiglio direttivo con delibera n. 50, acquisiti i pareri obbligatori della Comunità di parco e del Comitato Scientifico, ha preso atto e ha disposto la trasmissione alla Regione (*omissis*) di tutti gli allegati formanti il piano e citati nella stessa deliberazione

Il Piano integrato per il parco, come definito dall'art. 25, comma 2, della l. n. 394/1991 (c.d. legge quadro sulle aree protette), rientra tra i "piani territoriali" cui fa riferimento l'art. 39 co. 1 lett. a) del d.lgs. 33/2013.

La richiamata disposizione prevede, per quel che qui interessa, al primo comma, che le amministrazioni pubblichino gli atti di governo del territorio, quali, tra gli altri: a) i piani territoriali; b) i piani di coordinamento; c) i piani paesistici; d) gli strumenti urbanistici, generali e di attuazione, nonché le loro varianti.

La pubblicazione di questi atti è condizione di efficacia degli atti stessi, come precisato espressamente dal comma 3.

Il comma 4, infine, fa salve le discipline di dettaglio, previste dalla vigente legislazione statale e regionale, qualora impongano ulteriori obblighi di pubblicazione.

È utile ricordare che l'art. 43, comma 1, lettera f), del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha abrogato la lettera b), del comma 1, dell'art. 39, d.lgs. 33/2013, che così prevedeva "*per ciascuno degli atti di cui alla lettera a) sono pubblicati, tempestivamente, gli schemi di provvedimento prima che siano portati all'approvazione; le delibere di adozione o approvazione e i relativi allegati tecnici*".

L'Autorità, nella Determinazione n. 1310 del 28 dicembre 2016 (§ 8.3) ha chiarito che tale abrogazione comporta che sono oggetto di obbligo di pubblicazione gli atti di governo del territorio definitivi (quali piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici generali ed attuativi e le loro varianti), mentre "*non sono più oggetto di pubblicazione obbligatoria gli schemi di provvedimento, le delibere di adozione o approvazione e i relativi allegati tecnici*". Tale concetto è stato ribadito nella Delibera Anac n. 800 del 1° dicembre 2021.

Fatte queste premesse si può adesso valutare l'applicazione della disciplina dell'accesso civico c.d. semplice alla integrale documentazione inerente la Delibera n. 50/2023

Come noto, l'accesso civico c.d. semplice previsto dall'art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013, è il diritto di chiunque di richiedere, senza alcuna motivazione, la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussistono specifici obblighi di trasparenza, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. L'accesso civico c.d. semplice rimane circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge.

Orbene la richiesta di parere pone il dubbio circa l'applicazione dell'istituto in parola a tutta la documentazione che fa parte della Delibera n. 50 citata (proposta di Piano integrato) e, quindi, ad atti che rientrano tra quelli prodromici e preparatori all'adozione del medesimo Piano.

In particolare, avendo nel caso di specie l'Ente parco ritenuto di pubblicare la delibera n. 50/2023 che si inserisce nel procedimento preparatorio e strumentale alla adozione del Piano Integrato, la richiesta di parere riguarda l'estensione di tale pubblicazione anche a tutti gli allegati in essa richiamati e costituiti da: relazione del RUP; relazione di coerenza e di fattibilità finanziaria; relazione di conformità al piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico regionale (PPR) e di coerenza agli altri piani e programmi regionali vigenti (PAER, PRS, PGRA) e i relativi elaborati documentali e cartografici.

Tali allegati, a loro volta, costituiscono documenti inerenti ad informazioni, valutazioni ed acquisizioni di carattere endoprocedimentale.



Ebbene il quesito va risolto nel senso che gli allegati tecnici alla Delibera del Consiglio direttivo del Parco n. 50/2023 non sono oggetto di pubblicazione obbligatoria e l'ostensione non è dovuta.

Ciò per le ragioni che seguono.

In primo luogo il legislatore nell'art. 39, co.1, lett. a) non a caso, dispone che siano pubblicati i "Piani Territoriali" e non le attività che li precedono. In tal senso depone anche l'abrogazione dell'art. 39, comma 1, lett. b) operata dal d.lgs. 97/2016, laddove era disposta la pubblicazione degli *"schemi di provvedimento prima che siano portati all'approvazione; le delibere di adozione o approvazione e i relativi allegati tecnici"*.

In conclusione, non vi è alcuna norma che legittima la pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" e l'ostensione degli atti propedeutici all'adozione del Piano integrato del parco.

Resta fermo invece che l'atto di approvazione definitiva del Piano Territoriale del Parco -riconducibile alla categoria dei piani paesistici e urbanistici come indicato dalla normativa statale e regionale che disciplina la materia - rientra tra i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'art. 39, comma 1, lett. a) d.lgs. n. 33/2013 solo a seguito della sua adozione definitiva.

È utile, infine, far valere la seguente considerazione. La circostanza che l'Ente parco nella citata delibera n. 50/2023 dia atto che la documentazione citata nella proposta costituisce *"parte integrante e sostanziale della deliberazione"* e, abbia tuttavia mancato di pubblicare detta documentazione, non implica di per sé una violazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013.

A ben vedere, la pubblicazione della delibera n. 50 è stata effettuata nell'albo pretorio on line e non nella sezione Amministrazione Trasparente. A tal proposito l'Autorità ha già rilevato le differenze funzionali ed organizzative delle due sezioni del sito come segue: *"la pubblicazione degli atti nell'albo pretorio on line, ai sensi dell'art. 32 della legge 18 giugno 2009, n. 69, è rivolta, di norma, a produrre effetti legali. Diversamente, la pubblicità assicurata dalla sezione "Amministrazione trasparente" ai sensi del d.lgs. 33/2013, ha lo scopo di informare i cittadini per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche (art. 1, d.lgs. 33/2013)"* (cfr. sul punto PNA 2018 approvato con Delibera n. 1074 del 21 novembre, approfondimento IV § 4). Ne consegue che le pubblicazioni effettuate nell'albo pretorio esulano dall'ambito di applicazione dell'accesso civico semplice, il quale investe solo i dati pubblicati ai sensi del d.lgs.33/2013. Nel caso di specie, la pubblicazione della delibera n. 50/2023 non è stata effettuata per finalità di trasparenza e, dunque, deve ritenersi sottratta ai principi indicati dall'art. 6 del d.lgs.33/2013, tra i quali ricorrono quelli dell'integrità e della completezza degli atti pubblicati dalle p.a.

Occorre adesso valutare la posizione finora tenuta dall'ente sul differimento delle istanze relativamente all'accesso civico generalizzato (art. 5 bis, d.lgs. 33/2013) e all'accesso documentale (art. 22, l. 241/1990).

Come noto, l'accesso civico c.d. generalizzato (c.d. accesso FOIA) consente a chiunque, a prescindere da un particolare requisito di qualificazione e dalla motivazione, di richiedere l'accesso a dati e documenti detenuti dalle amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di obbligo di pubblicazione nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5 bis d.lgs. n. 33/2013 e dalle Linee Guida ANAC di cui alla Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016.

Invece, il diritto di accesso agli atti di cui alla legge n. 241/1990 si può esercitare indipendentemente dall'esistenza di un obbligo di pubblicazione ed ha presupposti, condizioni e limiti del tutto differenti dall'accesso civico sia semplice che generalizzato. Anac ha chiarito le differenze tra gli istituti nella Delibera n. 1309/2016, cui si rinvia.

Va osservato, innanzitutto, che l'istituto dell'accesso civico generalizzato non può superare le specifiche limitazioni previste dall'ordinamento per il diritto di accesso ordinario. Il legislatore ha ben chiarito tale principio nel co. 3 dell'art.



5-bis d.lgs.33/2013 prevedendo, nei casi di esclusione dell'accesso generalizzato anche quelli in cui l'accesso è subordinato dalla "disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 c. 1 della legge 241/1990". Si tratta, a ben vedere, nella maggior parte, di ipotesi in cui l'accesso è subordinato a condizioni particolari o al possibile uso del potere di differimento da parte delle p.a.

Si possono allora trarre alcune conclusioni sulla specifica questione. La prima è che in materia di pianificazione, in generale, il legislatore ha previsto che una piena ostensione sia consentita solo a partire dalla data di adozione del piano territoriale e non prima.

Nel caso di cui si discute, come detto, gli allegati alla delibera n. 50/2023 oggetto di accesso civico generalizzato, si inseriscono nel procedimento preparatorio e strumentale alla adozione del piano territoriale integrato del Parco. Viene, dunque, in rilievo l'eccezione prevista dall'art. 24, comma 1, lettera c), della l. n. 241 del 1990, che prevede una espressa limitazione per l'attività preliminare agli atti regolamentari, amministrativi generali e di pianificazione per i quali vale la disciplina specifica ad essi dedicata.

L'ostensione anticipata di tali atti, comunque esclusa dal predetto art. 24, comporterebbe una alterazione delle modalità di svolgimento del procedimento ed una innaturale anticipazione della "ostensione" ad un momento di valutazione, anteriore addirittura alla stessa adozione. A seguito, invece, dell'approvazione definitiva sopraggiunge l'obbligo di trasparenza ex art. 39, comma 1, lett. a) d.lgs. n. 33/2013. A partire da questo momento e in caso di inottemperanza, è prospettabile un accesso civico "semplice" in riferimento agli atti definitivi e un accesso civico generalizzato al fine di acquisire gli atti propedeutici.

Nelle more dell'approvazione finale, pertanto, l'amministrazione può valutare il differimento dell'accesso civico generalizzato che abbia ad oggetto gli atti preordinati all'adozione del piano in base al combinato disposto degli artt. 5-bis, comma 3, d.lgs. n. 33/2013 e 24, comma 1, lett. c) l. n. 241/1990.

È in questo senso anche la lettura che ANAC ha fornito sull'argomento nella Delibera n. 1039 citata. In particolare al § 6.3 ha precisato: "Il co. 3 dell'art. 5-bis prevede nei casi di esclusione dell'accesso generalizzato anche quelli in cui l'accesso è subordinato dalla "disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'art. 24 c. 1 della legge 241/1990" (...) tra le esclusioni le ipotesi esplicitate dall'art. 24 co. 1 della l. 241/1990 attengono, tra l'altro, a: [...] c) l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, alle particolari disposizioni che ne regolano la formazione [...]". per queste attività, per le quali il legislatore tiene ferme le particolari disposizioni che ne regolano la formazione, l'accesso agli atti prodromici è di norma escluso".

Nella delibera, però, si evidenzia che quella relativa all'attività propedeutica all'adozione degli atti citati è un'eccezione "temperata" in quanto, una volta definito il procedimento con l'adozione dell'atto finale, può essere consentito l'accesso agli atti prodromici. Di conseguenza, l'amministrazione può usare il potere di differimento dell'accesso, come previsto al co. 5 dell'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013.

Pertanto si ritiene che il differimento al tempo dell'intervenuta adozione disposto dall'ente parco ai sensi dell'art. 24 della legge 241/1990 sia per l'accesso documentale sia per l'accesso civico generalizzato sia conforme alle disposizioni di legge.

In conclusione si ritiene che:

- la proposta di Piano integrato del Parco e tutti gli atti prodromici e propedeutici all'adozione del Piano predetto non sono oggetto di pubblicazione obbligatoria e sono esclusi dall'ambito applicativo dell'art. 39, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013 e, di conseguenza, non sono suscettibili di accesso civico cd. "semplice" ai sensi del d.lgs. 33/2013;
- Nel caso di specie, dunque, il differimento disposto dall'ente parco, ai sensi dell'art. 24 della l. 241/1990 è conforme alle disposizioni di legge.



- La proposta di Piano integrato del Parco e tutti gli atti prodromici e propedeutici all'adozione del Piano predetto possono essere resi accessibili in sede di accesso civico generalizzato solo a seguito dell'approvazione definitiva degli atti. Nelle more, l'amministrazione può valutare il differimento della relativa ostensione ai sensi del combinato disposto degli artt. 5 bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013 e art. 24, comma 1, lett. c) l. n. 241 del 1990.
- Al fine di favorire la maggiore partecipazione sugli atti disponibili alla consultazione, si ricorda che è possibile aggiungere un *link* nella sezione 'Altri contenuti – Dati ulteriori', contenente la documentazione non oggetto di pubblicazione obbligatoria, fermo restando il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 15 novembre 2023, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente