

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA
ASSESSORATO DEL TERRITORIO E
DELL'AMBIENTE



COMANDO DEL CORPO FORESTALE

VIA UGO LA MALFA 87/89 - 90146 PALERMO

Linee guida istanza di accesso documentale ex art. 22 L. 241/90 s.m.i. e accesso civico generalizzato ex art. 5 comma 2 Dlg. 33/2013 (c.d. Foia Freedom of information Act)

Indice

Introduzione	pag.2
--------------	-------

Accesso documentale ex art. 22 L.241/90

1.1 Inquadramento della fattispecie	pag.3
1.2 Modalità di presentazione dell'istanza	pag.4
1.3 Criteri operativi gestione unitaria istanze Corpo Forestale Regione Siciliana	pag.4
1.4 Oggetto istanza di accesso	pag.5
1.5 Istanza di accesso incompleta: richiesta di integrazione e conseguente sospensione dei termini	pag.7
1.6 Controinteressati	pag.7
1.7 Termini	pag.8
1.8 Differimento	pag.9
1.9 Costi e modalità di pagamento	pag.9
1.10 Casi di esclusione all'accesso	pag.10
1.11 Distinzione non sovrapposibilità dell'istanza documentale e dell'accesso civico generalizzato	pag.12

Accesso documentale civico generalizzato (cd. FOIA)

2.1 Inquadramento della fattispecie	pag.13
2.2 Modalità di presentazione dell'istanza	pag.14
2.3 Oggetto accesso civico generalizzato	pag.14
2.4 Casi di esclusione	pag.15
2.5 Procedimento	pag.16

Introduzione

Linee guida istanza di accesso documentale ex art. 22 L. 241/90 s.m.i. e accesso civico generalizzato ex art. 5 comma 2 Dlg. 33/2013 (c.d. Foia Freedom of information Act)

Al fine di uniformare la gestione delle istanze di accesso agli atti amministrativi di cui all'art. 22 L.241/90 che pervengono a questo Comando Corpo Forestale e ai 9 Ispettorati Ripartimentali delle Foreste della Regione Siciliana e apprestare una guida utile agli utenti che si avvicinano a tale strumento, si rende necessario fissare linee operative da seguire per l'evasione delle stesse dettando una disciplina coerente e uniforme, conforme alla normativa vigente e ai principi elaborati dalla più recente giurisprudenza dei giudici amministrativi, onde evitare comportamenti disomogenei tra gli uffici che vi devono dare attuazione.

La trattazione sarà rivolta in modo particolare alle principali tematiche emerse con riguardo all'accesso agli atti amministrativi e all'accesso civico generalizzato, posto che le istanze di cui al c.d. accesso civico semplice, circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione, devono essere unicamente inoltrate all'Ufficio del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, che ne ha competenza esclusiva, istituito presso la Presidenza della Regione Siciliana - Segreteria Generale – Palermo via Magliocco n. 46, ai seguenti indirizzi:

respanticorruzione.trasparenza@regione.sicilia.it

responsabile.prevenzionecorruzione.trasparenza@certmail.regione.sicilia.it

1. Accesso documentale ex art. 22 L. 241/90 s.m.i.

1.1 Inquadramento della fattispecie

Per accesso documentale si intende il diritto riconosciuto dalla legge n. 241/90 al diretto interessato, incaricato o legale rappresentante, di visionare e ottenere copia dei documenti formati o stabilmente detenuti dalla Regione Siciliana.

Ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. b) L. 241/90, legittimati attivi sono tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso.

Pertanto, non è sufficiente addurre un generico ed indistinto interesse di qualsiasi cittadino alla legalità o al buon andamento dell'attività amministrativa, bensì è necessaria la sussistenza di un interesse qualificato e collegato ad esigenze che riguardino l'utente in modo diretto (sul punto dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sentenza n. 10/2020).

A tal fine l'amministrazione dovrà legittimamente valutare l'istanza verificando la sussistenza di un interesse dell'istante, pur in astratto legittimato, concreto, attuale, diretto e che l'interesse non preesista all'istanza di accesso e ne sia, invece, conseguenza.

In altre parole, l'esistenza dell'interesse deve essere presente e dimostrato *ex ante* e non si deve collocare anteriormente «*all'istanza di accesso documentale che, quindi, non deve essere impiegata e piegata a "costruire" ad hoc, con una finalità esplorativa, le premesse affinché sorga ex post*». Infatti, un accesso documentale così congegnato assolverebbe ad una finalità espressamente vietata dalla legge, perché preordinata ad un non consentito controllo generalizzato sull'attività, pubblicistica o privatistica, delle Pubbliche Amministrazioni. (sentenza 20 ottobre 2020 n. 10660 T.A.R. Lazio, Roma, sez. II bis)

Pertanto, l'amministrazione destinataria di una istanza di accesso documentale, ravvisata la sussistenza in capo all'istante di un proprio interesse giuridico meritevole di tutela, è tenuta a garantire il diritto di accesso con esclusione di ogni sindacato sulla fondatezza e pertinenza delle eventuali azioni che lo stesso istante intenda intraprendere.

Non risulta possibile limitare l'accesso alla sola visione degli atti quando essa si riveli insufficiente a consentire la tutela in sede giurisdizionale degli interessi del ricorrente (*cfr., fra le altre, la sentenza del Tar Torino n.1458 del 2014, riguardante una richiesta di accesso agli atti per la progettazione e realizzazione del nuovo Palazzo della Regione Piemonte*)

Le richieste di accesso possono provenire anche dalle organizzazioni sindacali, in quanto portatrici di un interesse attinente al ruolo del sindacato quale istituzione esponentiale di una categoria di lavoratori, che agisce a tutela delle posizioni di lavoro degli associati, con particolare riferimento alla corretta applicazione degli accordi sindacali e della normativa in vigore (*in tal senso le sentenze del Consiglio di Stato n. del 2014, Tar Milano n. 2288 del 2014 e Tar Napoli n. 4690 del 2012*).

1.2 Modalità di presentazione dell'istanza

Preliminarmente giova rassegnare che l'istante, così come sancito dall'art. 5 comma 2 del DPR 184/2006, deve :

1. Indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta, ovvero i dati e gli elementi che ne consentano l'individuazione (es. data, protocollo etc.);
2. comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta indicando per quale motivo e a che titolo si chiede l'accesso;
3. dimostrare la propria identità;
4. se agisce n. q. di rappresentante legale, dimostrare i propri poteri rappresentativi.

L'istanza si può presentare in modalità:

➤ Informale

L'accesso informale può essere esercitato mediante richiesta, anche verbale, all'URP o all'Ufficio competente che ha formato o che detiene stabilmente l'atto conclusivo del procedimento, va istruito ed esaminato immediatamente senza formalità e laddove, in base alla natura del documento richiesto, non sorgono dubbi sulla legittimazione del richiedente e non risulta l'esistenza di controinteressati è possibile l'accoglimento immediato.

➤ Formale

La richiesta di accesso formale può essere presentata all'URP o al Servizio competente che detenga e/o abbia formato il documento oggetto dell'istanza, tramite il modulo (presente nella sezione del sito) oppure in carta libera, con una delle seguenti modalità:

- consegnate personalmente all'Ufficio protocollo del Comando Corpo Forestale della Regione Siciliana. In quest'ultimo caso l'ufficio è tenuto a rilasciare ricevuta, così come previsto dal D.P.R. 352/92 art. 4 comma 2
- inviate per posta al seguente indirizzo:

Comando del Corpo Forestale della Regione Siciliana

Ufficio U.R.P. - Via Ugo La Malfa n. 87/89 - 90146 – Palermo

- Inviare on-line ai seguenti indirizzi:

E-mail: urp.corpoforestale@regione.sicilia.it

Pec: comando.corpo.forestale@certmail.regione.sicilia.it

- Inviare con le altre modalità telematiche previste dall'articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) se effettivamente implementate.

1.3 Criteri operativi gestione unitaria Corpo Forestale Regione Siciliana

L'ufficio destinatario dell'istanza di accesso agli atti dopo aver protocollato l'istanza, dovrà preliminarmente verificarne la legittimità e verificare che:

- a) alla medesima sia stata allegata la fotocopia di un valido documento d'identificazione del soggetto istante;
- b) sia chiaramente argomentato l'interesse all'accesso.

Giova precisare che se il documento è disponibile presso l'U.R.P., la richiesta di accesso viene soddisfatta direttamente dal medesimo ufficio.

Nella considerazione che l'ufficio istituzionalmente competente per l'istruttoria e la conseguente ostensione dei documenti amministrativi oggetto delle istanze è unicamente l'URP, incardinato all'Area 1 di questo Comando, laddove il documento richiesto non risulta ivi disponibile, la richiesta verrà assegnata su Iride sia all'URP che al Servizio o Area che "ha formato l'atto o che lo detiene stabilmente". Sarà cura dell'URP richiedere tempestivamente la trasmissione dei documenti all'Ufficio competente che dovrà provvedere, nel termine non superiore a 7 giorni liberi dalla richiesta. Qualora, invece, pervengano a questo Comando Corpo Forestale istanze di accesso che risultano di competenza esclusiva degli II.RR.FF. (Ispettorati Ripartimentali delle Foreste), le stesse verranno immediatamente trasmesse all'IRF competente che avrà cura di provvedere alla relativa istruttoria e conseguente ostensione dei documenti direttamente al soggetto istante, dandone tuttavia contestuale comunicazione al Comando Corpo Forestale. Per mero tuziorismo, si specifica che le istanze indirizzate e direttamente pervenute agli II.RR.FF. delle nove province, saranno trattate e istruite da ciascun Ispettorato che ne ha esclusiva competenza provvedendo alla conseguente ostensione dei documenti direttamente al soggetto istante, dandone tempestiva comunicazione all'URP di questo Comando.

Laddove i documenti richiesti siano disponibili sulle pagine internet, ove il percorso sia intuitivo e di immediata comprensione, l'amministrazione potrà limitarsi a riscontrare l'istanza col semplice rinvio al proprio sito. (*sentenza Tar Roma n. 4781 del 2018*).

1.4 Oggetto istanza di accesso

Preliminarmente, giova precisare che, ai sensi dell'art. 22 della legge 241/90, è considerato documento amministrativo ogni rappresentazione grafica, foto cinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie, del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse. Ciò posto, il diritto di accesso è riconosciuto solo per atti esistenti e detenuti dall'Amministrazione, secondo gli obblighi di conservazione della documentazione previsti dalla legge (*cfr. al riguardo le sentenze del Tar delle Marche n. 528 del 2018, del Tar Puglia n. 752 del 2018 e del Tar Sardegna n. 530 del 2018; vedi anche la sentenza del Consiglio di Stato n. 1705 del 2015 e quella del Tar Palermo n. 1463 del 2018*).

Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 184/2006 ("Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi"), l'esercizio del diritto di accesso è possibile solo nei riguardi di documenti amministrativi materialmente esistenti al momento della richiesta che la pubblica amministrazione, alla stessa data, detenga.

Una singola richiesta di accesso può riguardare anche più di un documento, in questo caso l'utente

deve specificare l'interesse alla conoscenza per ciascun atto. L'accesso può riguardare sia documenti originali sia copie integrali di essi. L'accoglimento della richiesta di accesso ad un documento comporta anche la facoltà di accesso a tutti i suoi allegati ed agli altri documenti in esso richiamati.

Nelle ipotesi in cui l'istanza provenga da una pubblica amministrazione, questa deve essere presentata dal titolare dell'ufficio interessato o dal responsabile del procedimento.

Non è possibile chiedere alla p.a. alcuna notizia od informazione su atti che non abbiano ancora acquisito la veste documentale, conseguentemente non sono ostensibili gli atti prodromici, le note, gli appunti, le comunicazioni e tutti gli altri atti preparatori attinenti alla fase istruttoria e/o di formazione dei provvedimenti amministrativi ed i supporti tecnici alla base dell'emanazione degli atti amministrativi.

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 184/2006, «La pubblica amministrazione non è tenuta ad elaborare dati in suo possesso al fine di soddisfare le richieste di accesso».

Infatti, come la giurisprudenza ha avuto occasione di sottolineare, è inammissibile la domanda di accesso che non riguardi atti specifici, ma miri ad acquisire notizie che presuppongano un'attività di elaborazione dati da parte dell'Amministrazione.

Si precisa inoltre, che la richiesta di accesso contraddistinta da una formulazione generalizzata che non specifichi gli atti o i provvedimenti, deve concludersi con un provvedimento di inammissibilità (ad esempio, una richiesta di accesso a tutta la documentazione relativa ad un'attività svolta mediante un indefinito numero di atti riguardanti un intero procedimento). Infatti, l'eventuale soddisfazione di tale richiesta comporterebbe un'opera di ricerca, catalogazione e sistemazione che non rientra tra i doveri imposti all'Amministrazione dalla normativa di cui al Capo V della L. 7 agosto 1990 n. 241, oltre che un generalizzato controllo sull'Amministrazione.

In caso di impossibilità nel reperimento della documentazione richiesta, motivata dalla mera conseguenza del lungo tempo trascorso e dalle modifiche organizzative medio tempore succedutesi, la giurisprudenza prevalente afferma la necessità da parte dell'Amministrazione di dare pienamente conto di tale impossibilità, esplicitando in modo dettagliato le ragioni concrete sottese (*sentenza n. 1433 del 2018; vedi al riguardo anche le considerazioni di cui alla sentenza del Tar Roma n. 6889 del 2018*).

Inoltre, nelle ipotesi in cui, in ragione dell'oggetto della richiesta, l'attività di ricerca dei documenti puntualmente identificati ed in possesso dell'Amministrazione, risulti particolarmente complessa, al punto da compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa non è consentito il diniego all'accesso ma si giustificano eventualmente tempi più lunghi con lo strumento del differimento di cui si dirà meglio infra.

Nel caso di accesso difensivo, laddove l'esercizio del diritto di accesso è presupposto per difendere e/o curare i propri interessi in giudizio (art. 24 c. 7 legge 241/1990), e gli atti di cui si chiede l'accesso siano legati ad un'indagine penale si ritiene che la presenza di un'indagine penale non determina automaticamente la non ostensibilità dei documenti amministrativi che siano legati ai fatti oggetto di indagine. Infatti, la giurisprudenza è unanime nell'affermare che possono essere sottratti al diritto di accesso solo gli atti che siano stati sottoposti a sequestro o che siano coperti da segreto. Secondo i giudici amministrativi infatti, «soltanto gli atti di indagine compiuti dal P.M. e dalla polizia giudiziaria sono coperti dall'obbligo di segreto nei procedimenti penali ai sensi dell'[art. 329 c.p.p.](#), di talché gli atti posti in essere da una pubblica amministrazione nell'ambito della sua

attività istituzionale sono atti amministrativi, anche se riguardanti lo svolgimento di attività di vigilanza, controllo e di accertamento di illeciti, e rimangono tali pur dopo l'inoltro di una denuncia all'autorità giudiziaria». (TAR Lazio, Sezione Seconda Bis, sentenza 26 giugno 2023, n. 10723; T.A.R. Salerno, sez. III, 27/06/2022, n. 1850; cfr. anche T.A.R. Reggio Calabria, sez. I, 23/09/2022, n. 630; T.A.R. Napoli, sez. VI, 30/11/2022, n. 7467)

Circa la legittimità della reiterazione di una precedente istanza di accesso ai documenti amministrativi, l'orientamento consolidato nella giurisprudenza amministrativa, peraltro recentemente ribadito, ha risolto la questione ribadendo il principio di diritto secondo il quale l'istanza di accesso ai documenti amministrativi oggetto di precedente diniego, non è reiterabile ad libitum, salvo il caso in cui l'istanza non sia fondata su fatti nuovi, sopravvenuti o meno. (Tar Milano, sentenza n. 2244/2022)

Nel caso in cui la richiesta di accesso documentale sia diretta ad un controllo generalizzato sull'attività dell'amministrazione o avente carattere meramente esplorativo, poiché dette finalità, ai sensi dell'art. 24 comma 3 della L. 241/90, sono espressamente vietate con lo strumento dell'accesso documentale, l'ufficio ricevente dovrà dichiarare la inammissibilità dell'istanza. (sentenza Tar Venezia n. 581 del 2018; nello stesso senso Tar Campania n. 2000 del 2016 e n. 3976 del 2017).

1.5 Istanza di accesso incompleta: richiesta di integrazione e conseguente sospensione dei termini

Qualora l'istanza di accesso agli atti sia incompleta (es. documento di identità non allegato ovvero giudizio pendente senza documentazione a comprova) è necessario richiedere l'integrazione dei documenti prodotti. In siffatte ipotesi, al fine di garantire una efficace gestione delle istanze, le richieste integrazioni dovranno pervenire entro il termine di 15gg decorrenti dalla richiesta di integrazione. E' intuitivo che, il termine di 30 giorni previsto a carico dell'Amministrazione per adempiere all'accesso, verrà sospeso e ricomincerà a decorrere dalla data di ricezione della documentazione oggetto di integrazione.

1.6 Controinteressati

In virtù del combinato disposto di cui agli artt. 3 del DPR 184/2006 e 22, comma 1, lett. c) della L. 241/90, l'amministrazione destinataria di una richiesta di accesso è tenuta a valutare la sussistenza o meno di eventuali controinteressati ai quali comunicare la richiesta d'accesso ricevuta, intendendosi per tali tutti quei soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza. Sul punto è bene ricordare che non è sufficiente "perché vi sia una posizione di controinteresse tutelata, il solo dato formale della menzione del soggetto nell'atto, ma occorre il dato sostanziale della meritevolezza di tutela nel merito di tale supposto controinteresse all'accesso" (così TAR Campania sez. V- sentenza n. 39/2007). Pertanto, in ipotesi di accesso agli atti, occorre sempre verificare l'esistenza di controinteressati in senso sostanziale (e non meramente formale) per adempiere alla richiesta (sentenza del Tar Trento n. 108 del 2018).

Pertanto l'URP o gli I.R.F. destinatari dell'istanza ravvisata la sussistenza di un controinteressato, dovranno informarlo a mezzo raccomandata a/r ovvero a mezzo pec, laddove ciò sia stato

consentito, di aver ricevuto un'istanza di accesso documentale, allegando copia della stessa, concedendo un termine di dieci giorni per la presentazione di una eventuale opposizione motivata, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D.P.R. n. 184/2006. Contemporaneamente o, comunque, tempestivamente è opportuno comunicare al soggetto istante, a mezzo pec o raccomandata a/r, la trasmissione della suddetta comunicazione al controinteressato al fine di informarlo della sospensione dei termini per l'adempimento dell'istanza. Decorso 10 gg dal ricevimento della raccomandata a/r da parte del controinteressato, in assenza di opposizione, il Responsabile dell'URP deve evadere l'istanza.

In caso di ricezione dell'opposizione:

- a) se si ritiene di rigettarla, il Responsabile dell'URP contestualmente all'evasione dell'istanza, invia , con pec o raccomandata a/r, comunicazione motivata al contro interessato;
- b) se si ritiene di accogliere l'opposizione, il Responsabile dell'URP può inviare, con pec o raccomandata a/r, al solo soggetto istante la comunicazione motivata di diniego all'accesso.

Quanto alla valutazione in ordine al merito dell'eventuale opposizione, si precisa che il Responsabile dell'URP ha uno spazio di discrezionalità ponderato rispetto al singolo caso concreto. Al fine di comprendere i parametri per una puntuale valutazione, si sottolinea che l'accesso finalizzato a conoscere la situazione lavorativa di un soggetto prevale sulla riservatezza qualora sia strumentale alla cura o alla difesa degli interessi giuridici del soggetto richiedente (così TAR Lazio, Sez. seconda, n. 4790/2008). Dunque, a titolo meramente esemplificativo, per i casi che in cui rilevano istanze di accesso agli atti provenienti da privati volte alla tutela di un credito del richiedente, l'eventuale opposizione potrà essere accolta solamente se idonea a destituire di fondamento la finalità di tutela del diritto di credito asserita dal richiedente.

1.7 Termini

Il procedimento di accesso agli atti si conclude con l'emissione, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, fatte salve eventuali sospensioni del termine, con un provvedimento motivato di accoglimento, di differimento, di rigetto, di inammissibilità, di sospensione e viene comunicato al richiedente.

Se nel termine di trenta giorni l'Amministrazione non emette nessun provvedimento, la richiesta di accesso agli atti si intende respinta ai sensi dell'art. 25, comma quarto, della L. 241/1990 s.m.i.. Si tratta del cosiddetto diniego tacito alla richiesta di accesso, altrimenti detto silenzio diniego. Che ricorre quando, decorso inutilmente un determinato periodo di tempo, il silenzio della P.A. equivale secondo la legge ad un provvedimento di diniego dell'istanza proposta.

Tuttavia, al riguardo si rassegna che l'eventuale silenzio – diniego, non sorretto da una fondata motivazione, esporrebbe l'amministrazione al rischio di ricorsi giudiziari con inevitabile aggravio di oneri e costi, auspicandosi pertanto che l'amministrazione ricevente si determini sempre e comunque nel senso di un riscontro.

1.8 Differimento

Il potere di differimento, in luogo del rigetto, viene esercitato allorché il privato abbia diritto all'accesso, ma sia al contempo necessario assicurare una temporanea tutela agli interessi dei terzi ovvero salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione.

La legge sul procedimento amministrativo prevede l'adozione di un apposito regolamento avente ad oggetto la limitazione del diritto d'accesso (art. 24 c. 6 legge 241/1990). Trattasi del DPR 184/2006 (art. 9) a mente del quale il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente:

- per assicurare una temporanea tutela agli interessi di cui all'articolo 24 c. 6 legge cit. (ad esempio, se dalla divulgazione dei documenti possa derivare una lesione alla sicurezza e alla difesa nazionale (lett. a), qualora l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria (lett. b) et cetera);

per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata (art. 9 commi 2 e 3 DPR cit.).

Ai sensi dell'art. 24, comma 6, della legge 241/90, "i soggetti indicati dall'art. 23, possono differire l'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa".

In questi casi, il Responsabile del procedimento può disporre, entro dieci giorni dalla richiesta di accesso, il differimento motivato dello stesso, indicandone la durata, al fine di salvaguardare specifiche esigenze della Regione riferite al principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

1.9 Costi e modalità di pagamento

A decorrere dal 1 gennaio 2024 i pagamenti per il rilascio in copia di documenti dovranno essere effettuati sul portale dei pagamenti PagoPa e in particolare:

la sola visione dei documenti è gratuita ed è subordinata alla richiesta di appuntamento con l'ufficio interessato. Il rilascio di copia cartacea dei documenti è, invece, soggetto al pagamento di € 0,26 a facciata per il numero di fogli riprodotti.

Le somme dovute dovranno essere corrisposte prima o contestualmente all'invio/ritiro dei documenti richiesti previa esibizione o invio per mail/PEC delle ricevute di versamento delle stesse. La copia autenticata viene rilasciata per ciascun documento, previo invio all'ufficio, con le modalità sopra citate ovvero previo pagamento dell'imposta di bollo con le modalità telematiche ex lege previste, di € 16,00 in marche da bollo per ogni n. 4 facciate.

Il pagamento dei diritti di copia può essere effettuato con versamento sul portale dei pagamenti

PagoPa cliccando al seguente link :<https://pagamenti.regione.sicilia.it/site/pagamento-servizio> sul percorso “Mostra Assessorati” - “Assessorato del Territorio e dell'Ambiente” - per poi accedere alla procedura di pagamento per l’accesso agli atti con il codice 2204.

1.10 Casi di esclusione all’accesso

Il diritto d'accesso è escluso per i documenti suscettibili di arrecare pregiudizio agli interessi indicati nell'art. 24 della legge 241/90 e nell'art. 8 del D.P.Rep. 352/92 così come di seguito specificati: la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali; la politica monetaria e valutaria; l'ordine pubblico, la prevenzione e repressione della criminalità; la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o difendere i loro interessi giuridici.

Con Decreto Presidenziale della Regione Siciliana n. 12 del 16 giugno 1998, è stato emanato il “Regolamento del diritto di accesso ai documenti dell'Amministrazione regionale” e all’art. 13 sono state ulteriormente specificate le categorie di documenti sottratte all'accesso:

- a) accertamenti medico-legali e relativa documentazione;
- b) documenti ed atti relativi alla salute delle persone, ovvero concernenti le condizioni psicofisiche delle medesime;
- c) rapporti informativi, nonché note personali caratteristiche a qualsiasi titolo compilate riguardanti dipendenti diversi dal richiedente;
- d) documentazione caratteristica matricolare, nonché quella relativa a situazioni private dell’impiegato;
- e) documentazione attinente alla fase istruttoria in caso di provvedimento di sequestro dei procedimenti penali e disciplinari, ovvero utilizzabile ai fini dell’apertura di procedimenti disciplinari, nonché quella concernente l’istruzione dei ricorsi amministrativi prodotti dal personale dipendente;
- f) documentazione attinente ai provvedimenti di dispensa dal servizio;
- g) atti e documenti riguardanti il trattamento stipendiale ed accessorio di dipendenti diversi dal richiedente, se la richiesta provenga da un terzo non portatore di interesse diretto e personale;
- h) atti e documenti riguardanti la concessione di sussidi e provvidenze per l’effetto di particolari motivazioni connesse allo stato di necessità o di salute limitatamente ai motivi;
- i) documentazione attinente ad accertamenti ispettivi ed amministrativo-contabili per la parte relativa alla tutela della vita privata e della riservatezza;
- j) documentazione relativa alla situazione finanziaria economica e patrimoniale di persone, gruppi, imprese ed associazioni, comunque utilizzata ai fini dell’attività amministrativa.

Sono inoltre escluse dall’accesso tutte le note, appunti, comunicazioni d’ufficio, salvo che queste non abbiano costituito il necessario ed esclusivo presupposto all’azione del potere pubblico. In ogni caso non sono sottratti all’accesso atti e documenti richiesti dal diretto interessato relativi alla sua

persona con la sola esclusione di quelli di cui alle lett. e), i), j).

L'accesso ai documenti di cui sopra è consentito agli operatori della P.A. previa richiesta scritta con indicazione dei motivi d'ufficio a base della richiesta.

Sono, altresì, sottratti all'accesso i pareri resi dall'Avvocatura dello Stato e dall'Ufficio Legislativo e Legale relativi ad una lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza; gli atti defensionali e la relativa corrispondenza (art. 15 D. P. Reg. 12/98).

Inoltre, non è ammesso l'accesso agli atti preparatori nel corso della formazione di atti normativi, di atti amministrativi generali, di atti di pianificazione e di programmazione, e dei procedimenti amministrativi tributari (art. 27, comma 2 L. R. 10/91). Coloro che per ragioni d'ufficio prendano conoscenza di documenti per i quali non è consentito l'accesso in via generale, sono tenuti al segreto (art. 15, comma 3 D. P. Reg. 12/98).

Per quanto di particolare interesse per questo Comando Corpo Forestale - istituzionalmente investito di poteri di indagine di Polizia giudiziaria e pubblica sicurezza -, in materia di Ordine pubblico, sicurezza e indagini giudiziarie, l'art. 24 della legge n. 241/1990, così come riformulato dalla legge n. 15/2005, rinvia a successivi decreti la disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso e di esclusione dello stesso.

In particolare l'accesso deve essere precluso quando i documenti riguardino strutture, mezzi, dotazioni, personale e azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità (tecniche investigative, identità delle fonti di informazione etc).

Al riguardo la Corte Costituzionale (*sentenza n. 110 del 1998*) sottolinea che “la sicurezza interna ed esterna dello Stato costituisce interesse essenziale ed insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro”. Le effettive esigenze di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica devono essere adeguatamente motivate (*sentenza del Tar Milano n. 1821 del 2018*).

Fermo restando il principio di cui alla recente giurisprudenza sopra enunciato, la legge esclude anche l'esibizione dei documenti utilizzati nel corso dell'attività giudiziaria o di polizia (atti afferenti ad informative penali inoltrate nei confronti del richiedente, eventuali indagini in corso, relazioni di servizio volte a sollecitare l'iniziativa penale da parte dell'autorità giudiziaria) quando si tratti di atti coperti da segreto istruttorio, che non sono perciò inerenti allo svolgimento dell'attività amministrativa ma all'attività di promozione e collaborazione dell'attività di prevenzione e repressione della criminalità: in tal caso, l'accesso dovrà essere consentito solo una volta esaurito il procedimento penale, ivi incluso di caso dell'archiviazione (*vedi, tra le altre, le sentenze del Tar Roma n. 14525 del 2015 e del Tar Aquila n. 454 del 2017 e quella del Consiglio di Stato n. 3128 del 2018*). In caso di documenti che non costituiscano atti di indagine né siano stati formati nell'ambito del procedimento penale, in quanto documenti preesistenti in possesso della pubblica amministrazione, essi sono invece ostensibili, fatto salvo un provvedimento di sequestro dall'Autorità giudiziaria (*sentenza Tar Torino n. 677 del 2018; vedi anche le sentenze del Tar Catania n. 229 del 2017, Tar Palermo n. 1681 del 2018 e del Tar Umbria n. 471 del 2018*).

1.11 Distinzione e non sovrapponibilità dell'istanza documentale e dell'accesso civico generalizzato

La disciplina di cui al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della P.A. regola situazioni non ampliative, né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241/1990, ne consegue la radicale distinzione e non sovrapponibilità tra i due istituti dell'accesso documentale e civico generalizzato (ex art. 5, comma 2, del decreto Trasparenza).

L'accesso civico non può essere utilizzato per superare, in particolare in materia di interessi personali e dei principi della riservatezza, i limiti imposti dalla legge 241 del 1990.

Con il d.lgs. n. 33/2013, infatti, si intende procedere al riordino della disciplina volta ad assicurare a tutti i cittadini la più ampia accessibilità alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle P.A., allo scopo di attuare il principio democratico, nonché i principi costituzionali di uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, quale integrazione del diritto ad una buona amministrazione e per la realizzazione di un'Amministrazione aperta, al servizio del cittadino, potendosi spingere ad una richiesta anche per gli atti che l'Amministrazione non ha l'obbligo di pubblicare.

La finalità dell'accesso documentale, ex legge 241/90, è ben differente da quella sottesa all'accesso generalizzato ed è quella di porre i soggetti interessati in grado 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. Dunque, l'accesso agli atti di cui alla Legge 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

2. Accesso civico generalizzato (cd. FOIA)

2.1 Inquadramento della fattispecie

L'accesso civico generalizzato è disciplinato dal 2° comma dell'art. 5 del D.Lgs. 33/2013 che così recita: “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.”

Siffatta tipologia di accesso, così come delineata dal novellato art. 5 comma 2 bis del Decreto Trasparenza si traduce, pertanto, in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione.

E' il diritto di chiunque di accedere a documenti, informazioni o dati detenuti dagli uffici della pubblica amministrazione ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33 del 2013. La ratio della norma è 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 ovvero, come strumento di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa.

L'accesso generalizzato può essere presentato da chiunque, non occorre possedere, nè dimostrare, una specifica legittimazione soggettiva, chiunque può presentare richiesta, anche indipendentemente dall'essere cittadino italiano o residente nel territorio dello Stato.

Ai fini della presentazione della richiesta di accesso generalizzato non è necessario fornire una motivazione, pertanto l'amministrazione è tenuta a considerare le richieste di accesso generalizzato, a prescindere dal fatto che queste rechino o meno una motivazione o una giustificazione a sostegno. La richiesta di accesso generalizzato è gratuita, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

Onde apprestare un valido coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso, il Comando Corpo Forestale provvede a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso adottando soluzioni organizzative.

A tal fine si ritiene utile attribuire la competenza a decidere sulle richieste di accesso che pervengono a questo Comando Corpo Forestale, all'URP, in quanto dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti.

2.2 Modalità di presentazione

L'istanza di accesso civico generalizzato può essere inoltrata all'area o al servizio che ha trattato, tratta e/o detiene stabilmente i dati e/o i documenti richiesti o all'Ufficio relazioni con il pubblico (URP) attraverso le medesime modalità indicate per l'accesso documentale.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del d. lgs. n. 33/2013 l'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante il «Codice dell'amministrazione digitale». Pertanto, ai sensi dell'art. 65 del CAD, le istanze presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide se:

- a) sottoscritte mediante la firma digitale o la firma elettronica qualificata;
- b) l'istante è identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), nonché carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi;
- c) sono sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità;
- d) trasmesse dall'istante mediante la propria casella di posta elettronica certificata.

Resta fermo che l'istanza può essere presentata anche a mezzo post o direttamente presso gli uffici, e che laddove la richiesta di accesso civico non sia sottoscritta dall'interessato in presenza del dipendente addetto, la stessa debba essere sottoscritta e presentata unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore.

Per la presentazione dell'istanza può essere utilizzato il modulo rinvenibile nella pagina del sito dell'amministrazione ovvero in carta libera.

2.3 Oggetto accesso civico generalizzato

Sotto il profilo dell'ambito oggettivo, l'accesso civico generalizzato è esercitabile relativamente "ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione", ossia per i quali non sussista uno specifico obbligo di pubblicazione.

Il primo riferimento non è solo ai "documenti amministrativi", ma anche ai "dati" che esprimono un concetto informativo più ampio, da riferire al dato conoscitivo come tale, indipendentemente dal supporto fisico sui cui è incorporato e a prescindere dai vincoli derivanti dalle sue modalità di organizzazione e conservazione. La distinzione tra documenti e dati acquista rilievo nella misura in cui essa comporta che l'amministrazione sia tenuta a considerare come validamente formulate, e quindi a darvi seguito, anche le richieste che si limitino a identificare/indicare i dati desiderati, e non anche i documenti in cui essi sono contenuti. Si evidenzia, tuttavia, che il testo del decreto dispone che "l'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti"; pertanto non è ammissibile una richiesta meramente esplorativa, volta semplicemente a "scoprire" di quali informazioni l'amministrazione dispone. Le richieste, inoltre, non devono essere generiche, ma consentire l'individuazione del dato, del documento o dell'informazione. Allo stesso modo, nei

casi particolari in cui venga presentata una domanda di accesso per un numero manifestamente irragionevole di documenti, imponendo così un carico di lavoro tale da paralizzare, in modo molto sostanziale, il buon funzionamento dell'amministrazione, la stessa può ponderare, da un lato, l'interesse dell'accesso del pubblico ai documenti e, dall'altro, il carico di lavoro che ne deriverebbe, al fine di salvaguardare, in questi casi particolari e di stretta interpretazione, l'interesse ad un buon andamento dell'amministrazione (cfr. la giurisprudenza europea, Tribunale Prima Sezione ampliata 13 aprile 2005 causa T 2/03).

Per quanto concerne la richiesta di informazioni, per informazioni si devono considerare le rielaborazione di dati detenuti dalle amministrazioni effettuate per propri fini contenuti in distinti documenti. Poiché la richiesta di accesso civico generalizzato riguarda i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 5, comma 2 del decreto trasparenza), resta escluso che – per rispondere a tale richiesta – l'amministrazione sia tenuta a formare o raccogliere o altrimenti procurarsi informazioni che non siano già in suo possesso. Pertanto, l'amministrazione non ha l'obbligo di rielaborare i dati ai fini dell'accesso generalizzato, ma solo a consentire l'accesso ai documenti nei quali siano contenute le informazioni già detenute e gestite dall'amministrazione stessa.

2.4 Casi di esclusione

Il diritto all'informazione e alla trasparenza dell'attività delle amministrazioni resta temperato solo dalla necessità di garantire le esigenze di riservatezza, segretezza e tutela di determinati interessi pubblici e privati, così come elencati nell'art. 5-bis del d.lgs. n. 33/2013, che diventano l'eccezione alla regola.

L'art. 5 bis del D.Lgs. n. 33/2013 prevede che l'accesso civico generalizzato “è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a:

- sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- la sicurezza nazionale;
- la difesa e le questioni militari;
- le relazioni internazionali;
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- il regolare svolgimento di attività ispettive”;

nonché “per evitare un pregiudizio concreto alla tutela dei seguenti interessi privati:

- la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali”;

Al di fuori dei casi sopra indicati, possono ricorrere, invece, limiti (eccezioni relative o qualificate)

posti a tutela di interessi pubblici e privati di particolare rilievo giuridico elencati ai commi 1 e 2 dell'art. 5-bis del decreto trasparenza.

Nella ricorrenza di siffatte fattispecie, il legislatore non opera, come nel caso delle eccezioni assolute, una generale e preventiva individuazione di esclusioni all'accesso generalizzato, ma rinvia a una attività valutativa che deve essere effettuata dalle amministrazioni con la tecnica del bilanciamento, caso per caso, tra l'interesse pubblico alla divulgazione generalizzata e la tutela di altrettanto validi interessi considerati dall'ordinamento. L'amministrazione, cioè, è tenuta a verificare, una volta accertata l'assenza di eccezioni assolute, se l'ostensione degli atti possa determinare un pregiudizio concreto e probabile agli interessi indicati dal legislatore.

Affinché l'accesso possa essere rifiutato, il pregiudizio agli interessi considerati dai commi 1 e 2 deve essere concreto quindi deve sussistere un preciso nesso di causalità tra l'accesso e il pregiudizio. L'amministrazione, in altre parole, non può limitarsi a prefigurare il rischio di un pregiudizio in via generica e astratta, ma dovrà:

- a) indicare chiaramente quale – tra gli interessi elencati all'art. 5, co. 1 e 2 – viene pregiudicato;
- b) dimostrare che il pregiudizio (concreto) prefigurato dipende direttamente dalla divulgazione dell'informazione richiesta;
- c) dimostrare che il pregiudizio conseguente alla divulgazione è un evento altamente probabile, e non soltanto possibile.

Sul punto, giova richiamare il principio, prevalente nella giurisprudenza, secondo cui l'ampiezza del diritto di accesso generalizzato, ispirato a un nuovo modo di concepire il rapporto tra cittadini e potere pubblico, improntato a trasparenza e accessibilità dei dati e delle informazioni (neppure strumentale alla mera difesa in giudizio delle proprie posizioni), non può però estendersi fino al punto da legittimare un controllo generalizzato, generico e indistinto sull'operato dell'Amministrazione. La valutazione al riguardo deve essere sempre effettuata con riferimento alla situazione concreta. Al contrario non risultano ammissibili le richieste di accesso generalizzato non finalizzate al soddisfacimento di un interesse che presenti una "valenza pubblica" e che restino invece confinate ad un bisogno conoscitivo esclusivamente privato e individuale (Sentenza n. 651 del 2018 Consiglio di Stato; *sentenza Tar Roma n. 8303 del 2018*).

2.5 Procedimento

L'ufficio competente, acquisita l'istanza, provvede all'istruttoria, volta a valutare preliminarmente l'ammissibilità e nelle ipotesi di individuazione di contro interessati, ovvero laddove accerti che l'istanza prodotta possa incidere su interessi di soggetti terzi legati alla protezione dei dati personali, alla libertà e segretezza della corrispondenza oppure ad interessi economici e commerciali, ha

l'obbligo di comunicare agli stessi la richiesta, mediante invio di copia a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento (o per via telematica per coloro che consentono tale forma di comunicazione). Il controinteressato può presentare (anche per via telematica) una eventuale e motivata opposizione all'istanza di accesso, entro il termine di 10 (dieci) giorni dalla ricezione della suddetta comunicazione. Decorso tale termine, l'ufficio competente, previo accertamento della ricezione della copia di cui sopra, provvede ad esitare la richiesta di accesso. Il procedimento si conclude, con provvedimento espresso e motivato, nel termine di trenta giorni dall'acquisizione della richiesta. La decisione deve essere comunicata sia all'istante sia agli eventuali controinteressati. Se l'ufficio competente accoglie la richiesta di accesso e non vi è opposizione a essa da parte di controinteressati, i dati e/o oggetto dell'istanza sono tempestivamente resi disponibili al richiedente. In caso di accoglimento dell'istanza nonostante l'opposizione di controinteressati, l'ufficio competente ha l'obbligo, salvo per i casi di comprovata indifferibilità, di darne comunicazione a questi ultimi. I dati o i documenti richiesti possono essere trasmessi al richiedente non prima di quindici giorni dalla ricezione della stessa comunicazione da parte dei controinteressati, ciò anche al fine di consentire a questi ultimi di presentare eventuale richiesta di riesame al Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza. Il rifiuto, differimento e limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dal D. Lgs. 33/2013, articolo 5-bis.

Il Collaboratore
F.to Rosalba Lo Nardo

Il Funzionario Direttivo P.O.
F.to Mario Scirè Calabrisotto

IL DIRIGENTE GENERALE
F.to Giuseppe Battaglia