

N. 02122/2014 REG.PROV.COLL.

N. 01385/2014 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1385 del 2014, proposto dalla S.R.L. Manutenzioni Toscana, rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Carloni, Alberto Morbidelli, Roberto Righi, con domicilio eletto presso lo studio degli ultimi due in Firenze, Via La Marmora 14;

***contro***

U.T.G. - Prefettura di Lucca in persona del Prefetto p.t., Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente p.t., Ministero dell'Interno in persona del Ministro p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distr.le dello Stato e domiciliati in Firenze, Via degli Arazzieri 4;

***nei confronti di***

Euroservice Impianti s.r.l., non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

della decisione 16 luglio 2014 della Prefettura di Lucca - di cui a comunicazione ricevuta via fax il 22 luglio 2014 - con la quale è stato negato l'accesso

all'informativa antimafia interdittiva di cui al decreto n. 7/2014 del Prefetto di Lucca e quindi

per l'accertamento del diritto della ricorrente alla ostensione di tale decreto e di tutti gli atti ad esso presupposti, previa occorrendo disapplicazione incidentale dell'art. 3 punto B del decreto del Ministero dell'Interno n. 415/1994.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto gli atti di costituzione in giudizio della Prefettura di Lucca, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2014 il dott. Carlo Testori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1) Con atto del 17/6/2014 la società Euroservice Impianti s.r.l. ha comunicato alla società Manutenzioni Toscana s.r.l. la revoca del subappalto autorizzato in data 17/9/2013 dalla committente SNAM Rete Gas s.p.a. nell'ambito di un contratto di appalto avente ad oggetto "*lavori edili e di montaggio per la costruzione e la manutenzione di metanodotti di entità non rilevante nel territorio di competenza del Centro di Pisa e Follonica GR del Distretto Centro Occidentale*". Tale revoca è stata disposta a seguito dell'informazione antimafia interdittiva della Prefettura di Lucca prot. n. 7 N.C./2014 del 23/5/2014.

Per avere accesso a quest'ultimo provvedimento la società Manutenzioni Toscana s.r.l. ha formulato apposita istanza, ai sensi degli artt. 22 ss della legge n. 241/1990, chiedendo copia dell'informazione antimafia interdittiva in questione e di ogni altro atto presupposto.

Con provvedimento n. 27967 del 16/7/2014 la Prefettura di Pisa ha respinto l'istanza facendo presente che l'informativa interdittiva richiesta *"rientra nella categoria di documenti che, ai sensi del combinato disposto degli art. 24 comma 2 della Legge 241/1990 e art. 3 punto B del successivo regolamento di attuazione, adottato dal Ministero dell'Interno con D.M. 415/94, sono sottratti al diritto di accesso, disciplinato dalla citata normativa, in quanto inerenti a "notizie relative alle attività di prevenzione e repressione della criminalità" "*.

2) Contro la decisione negativa di cui sopra e per l'accertamento del suo diritto all'accesso al provvedimento richiesto e agli atti ad esso presupposti (previa eventuale disapplicazione dell'art. 3 punto B del D.M. n. 415/1994) la società Manutenzioni Toscana s.r.l. ha proposto il ricorso in epigrafe, ai sensi dell'art. 116 c.p.a.

Per resistere al gravame si sono costituiti in giudizio la Prefettura di Lucca, il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che hanno depositato documentazione e una memoria di controdeduzioni.

La società ricorrente ha prodotto una memoria di replica in vista della camera di consiglio del 4 dicembre 2014, in cui la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

1) L'art. 24 della legge n. 241/1990 prevede, in via generale, i casi di esclusione dal diritto di accesso (comma 1) e rimette alle singole pubbliche amministrazioni (comma 2) il compito di individuare *"le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1"*.

Il D.P.R. n. 352/1992 (*"Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della L. 7 agosto 1990, n. 241"*) ha introdotto all'art. 8 puntuali criteri attuativi della disciplina dei casi di esclusione, stabilendo tra l'altro al comma 2: *"I documenti non possono essere sottratti all'accesso se non quando essi siano suscettibili di recare un pregiudizio*

concreto agli interessi indicati nell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241". Il successivo comma 5 dispone poi:

*"Nell'ambito dei criteri di cui ai commi 2, 3 e 4, i documenti amministrativi possono essere sottratti all'accesso:*

*a) ...*

*b)...*

*c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, nonché all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini;*

*d) ...".*

Il regolamento riguardante gli atti del Ministero dell'Interno è stato adottato con il D.M. 10 maggio 1994 n. 415, il cui art. 3 è dedicato alle *"Categorie di documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero ai fini di prevenzione e repressione della criminalità"*. In particolare, il comma 1 dispone che sono sottratti all'accesso:

*"b) relazioni di servizio, informazioni ed altri atti o documenti inerenti ad adempimenti istruttori relativi a licenze, concessioni od autorizzazioni comunque denominate o ad altri provvedimenti di competenza di autorità o organi diversi, compresi quelli relativi al contenzioso amministrativo, che contengono notizie relative a situazioni di interesse per l'ordine e la sicurezza pubblica e all'attività di prevenzione e repressione della criminalità, salvo che, per disposizioni di legge o di regolamento, ne siano previste particolari forme di pubblicità o debbano essere uniti a provvedimenti o atti soggetti a pubblicità"*.

Quest'ultima è la norma in base alla quale la Prefettura di Lucca ha negato alla società ricorrente l'accesso all'informativa antimafia interdittiva che la riguarda, nonché agli atti presupposti.

Il diniego opposto alla richiesta della ricorrente, che impedisce alla stessa di conoscere il contenuto del provvedimento all'origine della revoca del subappalto precedentemente autorizzato da SNAM Rete Gas s.p.a. e, di fatto, ne pregiudica la tutela in sede giurisdizionale, è però illegittimo per le ragioni e nei sensi di seguito precisati.

2) La giurisprudenza amministrativa si è già occupata delle problematiche relative all'accessibilità delle informative antimafia interdittive e degli atti ad esse presupposti, evidenziando come tali problematiche possano e debbano essere risolte attraverso l'equilibrato contemperamento delle diverse (e in parte confliggenti) esigenze di cui sono portatrici la parte pubblica (alla riservatezza di determinate categorie di atti la cui pubblicità potrebbe recare pregiudizio all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica) e la parte privata (alla trasparenza dell'azione amministrativa e all'esercizio del diritto di difesa, costituzionalmente tutelato).

Dunque, in primo luogo, la disposizione regolamentare di cui all'art. 3 comma 1 lett. b) del D.M. n. 415/1994 va coordinata con quella generale dettata dall'art. 8 comma 2 del D.P.R. n. 352/1992, secondo cui *"I documenti non possono essere sottratti all'accesso se non quando essi siano suscettibili di recare un pregiudizio concreto agli interessi indicati nell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241"*; con il risultato che l'inaccessibilità generalizzata delle categorie di atti di cui al citato art. 3 comma 1 lett. b) del D.M., a prescindere dalla verifica, in concreto, dell'incompatibilità dell'accesso con la tutela della riservatezza prevista dalle norme sovraordinate, risulterebbe in insanabile contrasto con queste ultime e imporrebbe la disapplicazione della disciplina ministeriale (in senso conforme cfr. TAR Liguria, sez. II, 6 febbraio 2013 n. 241).

In secondo luogo, la giurisprudenza (cfr. - oltre a TAR Liguria, sez. II, n. 241/2013 - Consiglio di Stato, sez. III, 27 marzo 2012 n. 1788 e TAR Catanzaro, 10 maggio

2012 n. 447) ha ritenuto di poter distinguere tra la informativa antimafia, generalmente consistente nella mera formula rituale con la quale il Prefetto, sulla base delle risultanze in suo possesso (di regola non esposte al soggetto appaltante), afferma la sussistenza di elementi interdittivi a carico dell'impresa - atto per sua natura pienamente ostensibile - e le risultanze istruttorie "a monte", a cui ha attinto l'Autorità prefettizia per pervenire al giudizio sfavorevole formulato a carico dell'impresa medesima. E solo relativamente a questi ultimi atti ha escluso l'accesso per tutte le parti della documentazione in possesso dell'Amministrazione coperte da segreto istruttorio (ai sensi della legge procedurale penale), in quanto afferente a indagini preliminari o procedimenti penali in corso, oppure se e nella misura in cui coinvolga, a qualunque titolo, terzi soggetti interessati dalle informative di polizia di sicurezza, ovvero, ancora, ove possano essere adottati specifici motivi ostativi riconducibili ad imprescindibili esigenze di tutela di accertamenti - in corso di svolgimento - di polizia di sicurezza e di contrasto alla delinquenza organizzata.

3) La nota prefettizia del 16/7/2014 qui impugnata ha negato l'accesso affermando che *"tutte le informazioni in possesso"* della Prefettura di Lucca *"hanno formato parte integrante e sostanziale del provvedimento"*: si tratta di una motivazione generica, che ha sancito l'inaccessibilità totale della documentazione richiesta dalla società ricorrente, senza che sia stato fatto alcuno sforzo per fornire all'impresa oggetto dell'informativa antimafia una almeno parziale conoscenza delle ragioni poste a fondamento dell'atto e degli elementi rilevati a suo carico (conoscenza indispensabile per poter utilmente esercitare il diritto di difesa). In questo modo la società ricorrente può solo agire in giudizio "al buio" (come ha fatto) e nessun elemento è a disposizione del giudice per una attendibile valutazione in ordine al provvedimento impugnato.

Peraltro, la dimostrazione che almeno una parte degli elementi acquisiti dalla Prefettura a carico dell'impresa e della relativa documentazione potevano essere

portati a conoscenza della stessa, in via di accesso (almeno parziale), è data dal contenuto della relazione datata 19/9/2014 inviata dalla Prefettura di Lucca all'Avvocatura distrettuale dello Stato e da questa depositata in giudizio (dunque conoscibile anche dalla parte ricorrente). In tale relazione si fa riferimento ad un procedimento penale pendente presso la Procura della Repubblica dell'Aquila a carico del sig. **Paolo Del Pistoia**, all'epoca dell'istanza proprietario per il 50% della società ricorrente, con conseguente richiesta di rinvio a giudizio formulata in data 21/2/2014. Anche ad ammettere che si tratti di notizie riconducibili alle categorie di cui all'art. 3 comma 1 lett. b) del D.M. n. 415/1994, la loro conoscenza da parte del soggetto interessato non appare suscettibile di arrecare alcun concreto *vulnus* all'attività di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e/o ad indagini in corso, se non altro perché tali elementi sono ben noti alla società ricorrente e al diretto interessato, come risulta dal ricorso proposto "al buio" dalla S.R.L. Manutenzioni Toscana e dal sig. **Paolo Del Pistoia** contro l'informativa antimafia interdittiva di cui al decreto n. 7/2014 del Prefetto di Lucca (rubricato al n. 1386 del 2014).

In sostanza, dunque, il diniego opposto dalla Prefettura di Lucca alla richiesta di accesso presentata dalla società ricorrente è illegittimo perché fondato sul mero richiamo all'art. 3 comma 1 lett. b) del D.M. n. 415/1994, senza che sia stata operata alcuna puntuale valutazione, in concreto, circa l'effettiva sussistenza di ragioni a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ovvero dell'attività di prevenzione e repressione della criminalità idonee a giustificare la sottrazione all'accesso delle notizie contenute nell'informativa antimafia interdittiva di cui al decreto n. 7/2014 e negli atti istruttori su cui tale provvedimento si fonda.

A quest'ultimo proposito va respinta l'eccezione di genericità della domanda di accesso, formulata dall'Avvocatura dello Stato con riferimento agli atti presupposti

dell'informativa antimafia, posto che tale genericità è la diretta e inevitabile conseguenza della mancata conoscenza del provvedimento prefettizio.

4) Per le ragioni illustrate il ricorso deve essere accolto; il provvedimento impugnato va conseguentemente annullato e va riconosciuto il diritto della S.R.L. Manutenzioni Toscana di ottenere copia dell'informativa antimafia interdittiva di cui al decreto prefettizio n. 7/2014 e degli atti istruttori che ne costituiscono il presupposto, fermo restando il potere dell'Amministrazione di escludere dall'accesso specifiche notizie e/o documenti - per motivate ragioni di tutela del segreto investigativo, delle attività di indagine in corso o dell'ordine e della sicurezza pubblica - anche mediante l'adozione delle opportune cautele (tecniche di mascheramento, omissis o altro).

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe nei sensi e con agli effetti precisati in motivazione al punto 4).

Condanna le Amministrazione resistenti al pagamento delle spese del giudizio in favore della società ricorrente nella misura di € 2.000,00 (duemila/00) oltre agli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Eleonora Di Santo, Consigliere

Carlo Testori, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/12/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)