

Publicato il 23/08/2018

N. 01737/2018 REG.PROV.COLL.

N. 02084/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2084 del 2017, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Ignazio Scuderi, con domicilio eletto presso il suo studio in Catania, via V. Giuffrida n. 37;

contro

Ufficio Territoriale del Governo Catania, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica presso la Prefettura Catania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata ex lege in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del diniego di accesso opposto dalla Prefettura di Catania, deciso -OMISSIS-, in merito alla richiesta di acquisire copia del Verbale della -OMISSIS- documenti e pareri acquisiti nonché la relazione del Procuratore Generale della Repubblica al fine di conoscere le motivazioni in merito al provvedimento assunto dal Comitato

Provinciale per l'ordine e la sicurezza di revocare l'assegnazione di due unità di personale del servizio scorte ed una autovettura h24;

- della decisione espressa dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi nella seduta -OMISSIS-, con cui respinge il ricorso proposto al fine di riesaminare il diniego opposto dalla Prefettura di Catania verso la richiesta di acquisire copia dei sopracitati documenti;

per l'accertamento

del diritto del ricorrente di prendere visione ed estrarre copia integrale della documentazione suddetta;

e la condanna

della Prefettura di Catania all'ostensione dei documenti richiesti

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo Catania, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica presso la Prefettura Catania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2018 il dott. Pancrazio Maria Savasta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Il ricorrente è -OMISSIS-.

In relazione alle funzioni e ai ruoli ricoperti, questi è già da alcuni anni sottoposto a misura di protezione di "vigilanza generica radiocollegata".

Recentemente sono state pubblicate notizie di stampa, secondo cui un noto boss mafioso pluriergastolano (uno dei capi di -OMISSIS- e in particolare della sua

componente -OMISSIS-e, soprattutto, uno dei principali artefici delle stragi del 1992/1993), in un'intercettazione ambientale registrata nel carcere di -OMISSIS-di un suo colloquio con un altro detenuto ergastolano - entrambi ristretti ai sensi dell'articolo 41 bis c.p.p. poiché ritenuti estremamente pericolosi – ha rivolto gravissime minacce nei confronti del ricorrente.

A seguito di ciò, il Prefetto di Catania lo ha sottoposto in via d'urgenza a più gravi misure di protezione, con l'assegnazione di due unità di personale del servizio scorte e un'autovettura h24, nell'attesa che si riunisse e si esprimesse il Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza.

Detto Organo, però, malgrado le affermazioni intercettate, disponeva la revoca della tutela accordata in via d'urgenza.

In mancanza di alcuna comunicazione, il ricorrente ha presentato istanza di accesso agli atti riguardanti il riesame delle misure di protezione personali alla Prefettura di Catania – Ufficio Territoriale del Governo.

-OMISSIS- il Prefetto di Catania ha rigettato l'istanza, in quanto gli atti di cui si chiede di acquisire prova <<...e segnatamente verbale della Riunione Tecnica di Coordinamento delle Forze di Polizia tenutasi il -OMISSIS-, documenti e pareri acquisiti nonché la relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso il Tribunale di Palermo - hanno carattere riservato ai sensi del D.P.C.M. del 6 novembre 2015 n. 5 recante “Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate a diffusione esclusiva” e, come tali, sono sottratti all'accesso ...>>.

Avverso tale provvedimento il ricorrente ha adito la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi affinché riesaminasse il caso e adottasse le conseguenti determinazioni.

La Commissione con la decisione del -OMISSIS-ha osservato che “... il diniego di accesso

opposto dall'amministrazione resistente, si fonda sulla disposizione regolamentare di cui al D.P.C.M. 6 novembre 2015 n. 5. Al riguardo la Commissione rileva che tra i poteri che la legge assegna alla scrivente non figura quello concernente la disapplicazione di norme regolamentari; potere, viceversa, espressamente attribuito al giudice amministrativo”.

Nel frattempo, in qualità di componente della Commissione Parlamentare Antimafia, il ricorrente ha acquisito le registrazioni audio in possesso della Direzione Investigativa Antimafia, Centro operativo di Palermo, nonché il verbale di trascrizione del colloquio avvenuto tra i due boss (atti peraltro divenuti pubblici).

Nel verbale, si legge tra l'altro che “... G. asserisce che un altro “pericoloso” di questo gruppo (-OMISSIS-) è (il ricorrente), il quale si è fatto promotore di alcune iniziative di inasprimento delle pene che non gli agevolerebbero la liberazione anticipata ...”.

Con ricorso notificato il 20.11.2017 e depositato il 29.11.2017, il ricorrente ha impugnato siffatti provvedimenti, insistendo per il riconoscimento del suo diritto all'accesso agli atti e affidandosi alle seguenti censure:

I Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 22 e 24 della l. 241/1990 – violazione e/o falsa applicazione del d.p.c.m. 6 novembre 2015 n. 5 - violazione e/o falsa applicazione degli articoli 24 e 113 della costituzione – violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 6 della CEDU.

Asserisce parte ricorrente che l'equivoco in cui sarebbero incorsi la Prefettura e il Comitato consisterebbe nell'aver ritenuto che nel caso di specie si versi nell'ambito di un procedimento giudiziario, piuttosto che in uno amministrativo volto a valutare o meno se sottoporre un soggetto a misure di tutela.

Sicché, non potrebbero certamente essere qualificati come “secretate” le relazioni tecniche delle Forze di Polizia nonché del Procuratore generale della Repubblica nell’ambito di un tale procedimento.

Non si tratterebbe pertanto di venire a conoscenza degli atti di indagine compiuti da tali autorità in merito a giudizi più o meno pendenti in capo ai soggetti intercettati in carcere, ma più semplicemente di quegli atti in cui è stato espresso un parere sul diritto o meno del senatore ad essere sottoposto ad una misura di tutela tramite scorta.

Altrettanto errata sarebbe la motivazione espressa dal Comitato per l’accesso ai documenti che in secondo grado ha ritenuto di negare il diritto in quanto non ha i poteri per disapplicare il D.P.C.M. del 6 novembre 2015 n. 5.

Il Comitato, infatti, non avrebbe dovuto disapplicare la normativa citata, ma semplicemente affermare la non applicabilità al caso di specie della disciplina sul segreto di stato e delle informazioni classificate e a diffusione esclusiva.

Costituitasi, l’amministrazione intimata ha concluso per l’infondatezza del ricorso.

All’Udienza camerale del 10.5.2018, la causa è stata trattenuta in decisione.

II. Con il provvedimento impugnato, il Prefetto di Catania ha negato l’accesso poiché il “verbale della -OMISSIS- documenti e pareri acquisiti nonché la relazione del Procuratore Generale della Repubblica presso il Tribunale di Palermo - hanno carattere riservato ai sensi del D.P.C.M. del 6 novembre 2015 n. 5 recante “Disposizioni per la tutela amministrativa del segreto di Stato e delle informazioni classificate a diffusione esclusiva” e, come tali, sono sottratti all’accesso ...”.

Parte ricorrente manifesta, in ricorso (coerentemente con la sintetica istanza di accesso, nella quale si fa riferimento al “rischio alla persona” e alle “misure di protezione” asseritamente vulnerate, nonché, in sede di ricorso alla Commissione per l’accesso, al “bene vita” e alla sua “sicurezza”) l’interesse alla tutela della sua

incolumità, mentre, poi, in sede di memoria conclusiva, precisa ancora meglio che il diniego costituirebbe un vulnus anche alle sue funzioni.

Premette il Collegio che, in ragione delle motivazioni personali espresse nelle istanze, non può considerarsi, ove mai fondata, la censura relativa all'illegittimità del diniego di accesso in ragione delle funzioni svolte dal ricorrente.

Vero è che l'art. 3, comma 2, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 06/11/2015, n. 5 stabilisce che "l'accesso alle informazioni classificate è consentito soltanto alle persone che, fermo restando il possesso del NOS quando richiesto, hanno necessità di conoscerle in funzione del proprio incarico", ma, in disparte l'assenza del NOS, tali esigenze non sono state, si ribadisce, evidenziate nelle istanze, essendo state introdotte altre ragioni, assolutamente comprensibili, ma di natura strettamente personale, seppur collegate all'Ufficio ricoperto.

Ciò posto, va ricostruita la complessa normativa posta a presidio della tutela dei documenti "riservati", cui il Prefetto di Catania si è riferito per negare l'accesso.

In termini generali, l'art. 24 della l. 241/90, nella parte di interesse, stabilisce:

"1. Il diritto di accesso è escluso:

a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo.

. . . 6. Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 , il Governo può prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi:

. . . 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, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini.

7. Deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall' articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 , in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”.

Con decreto ministeriale 10 maggio 1994, n. 41 (recante il regolamento del Ministero dell'Interno per la disciplina delle categorie di documenti sottratti all'accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 4 - ora comma 6 -, della L. n. 241 del 1990), all'art. 3, lett. b) del comma 1, vengono sottratte all'accesso “le 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;”.

La Giurisprudenza (cfr. T.A.R. Bari, III, 06-02-2018, n. 151) ha condivisibilmente precisato che <<la norma in esame debba essere interpretata in senso non strettamente letterale, giacché altrimenti sorgerebbero dubbi sulla sua legittimità, in quanto si determinerebbe una sottrazione sostanzialmente generalizzata alle richieste ostensive di quasi tutti i documenti formati dall'Amministrazione dell'Interno, con palese frustrazione delle finalità perseguite dalla L. n. 241 del

1990 (cfr. T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 6 ottobre 2010, n. 1653; id., 15 ottobre 2009, n. 949).

Con specifico riferimento alla lett. b) dell'art. 3, comma 1, del d.m. n. 415 cit., sussiste "l'esigenza di evitare che, stante l'ampia formulazione della previsione stessa, essa si traduca in una sottrazione indiscriminata e generalizzata all'accesso di una grandissima parte dei documenti formati dall'Amministrazione dell'Interno. Donde la necessità che la clausola escludente ex art. 3, comma 1, lett. b), del D.M. n. 415 del 1994, operi a sua volta, quale causa di giustificazione del diniego di accesso, in presenza di quelle situazioni ed esigenze - strumentali alla tutela dell'ordine pubblico ed alla repressione della criminalità - elencate dall'art. 24, comma 6, lett. c), della l. n. 241/1990". (T.A.R. Latina, sez. I, sent. 262 del 2.4.2012).

<<Inoltre, la disposizione regolamentare di cui all'art. 3 comma 1 lett. b) del D.M. n. 415 del 1994 va coordinata con quella generale dettata dall'art. 8 comma 2 del D.P.R. n. 352 del 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".

<<E' stato osservato in proposito 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)" (T.A.R. Toscana sez. II, sent. 2122 del 23.12.2014)>>.

Il Prefetto di Catania, però, come chiarito, ha individuato la fonte di riservatezza nel D.P.C.M. del 6 novembre 2015 n. 5.

L'art. 42 della legge 3 agosto 2007, n. 124, stabilisce che:

“1. Le classifiche di segretezza sono attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi [e siano a ciò abilitati] in ragione delle proprie funzioni istituzionali.

1-bis. Per la trattazione di informazioni classificate segretissimo, segreto e riservatissimo è necessario altresì il possesso del nulla osta di sicurezza (NOS).

2. La classifica di segretezza è apposta, e può essere elevata, dall'autorità che forma il documento, l'atto o acquisisce per prima la notizia, ovvero è responsabile della cosa, o acquisisce dall'estero documenti, atti, notizie o cose.

3. Le classifiche attribuibili sono: segretissimo, segreto, riservatissimo, riservato. Le classifiche sono attribuite sulla base dei criteri ordinariamente seguiti nelle relazioni internazionali.

4. Chi appone la classifica di segretezza individua, all'interno di ogni atto o documento, le parti che devono essere classificate e fissa specificamente il grado di classifica corrispondente ad ogni singola parte”.

L'art. 3, del predetto D.P.C.M. del 6 novembre 2015 n. 5, stabilisce che “l'accesso alle informazioni classificate è consentito soltanto alle persone che, fermo restando il possesso del NOS quando richiesto, hanno necessità di conoscerle in funzione del proprio incarico”.

Si è già detto che la disposizione non è applicabile al caso in esame.

L'art. 4 prevede che “in applicazione dell'art. 42, commi 1 e 3, della legge, le classifiche sono attribuite:

a) per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi;

b) sulla base dei criteri ordinariamente seguiti nelle relazioni internazionali, applicabili, per motivi convenzionali e ai fini dell'analisi del rischio di cui all'art. 3, comma 1, lettera s).

2. Le classifiche assicurano la tutela amministrativa di informazioni, documenti, atti, attività o cose la cui diffusione non autorizzata sia idonea a recare un pregiudizio agli interessi fondamentali della Repubblica.

3. La classifica **SEGRETISSIMO** è attribuita a informazioni, documenti, atti, attività o cose la cui diffusione non autorizzata sia idonea ad arrecare un danno eccezionalmente grave agli interessi essenziali della Repubblica.

4. La classifica **SEGRETO** è attribuita a informazioni, documenti, atti, attività o cose la cui diffusione non autorizzata sia idonea ad arrecare un danno grave agli interessi essenziali della Repubblica.

5. La classifica **RISERVATISSIMO** è attribuita a informazioni, documenti, atti, attività o cose la cui diffusione non autorizzata sia idonea ad arrecare un danno agli interessi essenziali della Repubblica.

6. La classifica **RISERVATO** è attribuita a informazioni, documenti, atti, attività o cose la cui diffusione non autorizzata sia idonea ad arrecare un danno lieve agli interessi della Repubblica.

7. Le tabelle A, B, C e D allegate al presente regolamento individuano l'ambito dei singoli livelli di classifica, i soggetti cui è conferito il potere di classifica e le materie che possono essere oggetto di classifica, tra le quali quelle elencate nella colonna 3 delle tabelle stesse”.

Emerge, quindi, che per i documenti classificati come riservati, la diffusione non autorizzata determina un danno lieve agli interessi della Repubblica.

L'art. 19 del medesimo dpcm stabilisce che “1. Le classifiche di segretezza **SEGRETISSIMO (SS)**, **SEGRETO (S)**, **RISERVATISSIMO (RR)** e **RISERVATO (R)**, di cui all'art. 42 della legge, assicurano la tutela prevista dall'ordinamento di informazioni la cui diffusione sia idonea a recare un pregiudizio agli interessi della Repubblica e sono attribuite per le finalità e secondo

i criteri stabiliti dall'art. 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 7 del 12 giugno 2009”.

Le finalità, quindi, vanno rinvenute, nel caso di specie, all'all. D di tale decreto.

L'all. D, dopo aver premesso questi principi, elenca un numero rilevante di casi, nei quali non rientra la fattispecie in esame.

Tuttavia, alla colonna 3, in premessa, si avverte che l'elenco non è esaustivo, sicché, debitamente la Prefettura può autonomamente valutare che l'ostensione possa determinare la lesione degli interessi (lievi), ove indiscriminatamente ostesi.

In somma sintesi, l'Autorità che forma il documento (la Prefettura) classifica il documento e/o le parti dello stesso da ritenere “Riservati”, attenendosi a tali direttive o rinvenendo altre assimilabili ipotesi.

Ciò implica una motivazione puntuale, che faccia comprendere le concrete ragioni (senza alcuna necessità, ovviamente, di divulgazione) per le quali i documenti richiesti siano stati classificati come “riservati”.

Nella relazione della Prefettura alla Commissione per l'accesso, si precisa che vi sarebbero *anche* “atti di natura giudiziaria in ambito processuale non ancora definito”.

Parte ricorrente invoca un precedente di questo Tribunale (cfr. TAR Catania, III, 1.2.2017, n. 229), che il Collegio condivide e secondo il quale «l'esistenza di un'indagine penale non implica, di per sé, la non ostensibilità di tutti gli atti o provvedimenti che in qualsiasi modo possano risultare connessi con i fatti oggetto di indagine: solo gli atti per i quali è stato disposto il sequestro e quelli coperti da segreto possono risultare sottratti al diritto di accesso (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, n. 2331/2014).

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; tali atti, dunque, restano nella disponibilità dell'amministrazione fintanto che non intervenga uno specifico provvedimento di sequestro da parte dell'A.G., cosicché non può legittimamente impedirsi, nei loro confronti, l'accesso garantito all'interessato dall'art. 22, 1. 7 agosto 1990 n. 241, non ricorrendo alcuna delle ipotesi di cui all'art. 24, 1. n. 241 del 1990>>.

Nel caso di specie, come premesso, per quanto riferito nella relazione della Prefettura alla Commissione per l'accesso, le relazioni (atti amministrativi) conterebbero imprescindibili riferimenti a fasi istruttorie di natura penale non chiuse e, quindi, sottratte all'accesso.

Né viene indicata una diversa (o ulteriore) motivazione concreta per la quale quanto richiesto sia classificabile come riservato.

Si deve osservare che i provvedimenti impugnati sono, quindi, affetti da difetto di motivazione, poiché, quanto meno, le ragioni concrete emergono (in parte) nella fase successiva alla loro adozione e dagli stessi non sono richiamate espressamente.

La censura sia pure in maniera sintetica è contenuta in ricorso, nella misura in cui parte ricorrente si duole della circostanza secondo la quale "l'amministrazione ha errato anche perché nell'eccepire la rilevanza del tema della riservatezza si è disfatta dell'istanza di accesso senza alcuna valutazione comparativa con le esigenze anteposte dal richiedente, affermando (implicitamente) la prevalenza di queste ultime acriticamente ed immotivatamente".

Consegue l'accoglimento del ricorso, facendo obbligo all'Amministrazione di rideterminarsi, consentendo l'accesso o negandolo mediante motivazione coerente con i principi sopra indicati.

La novità della questione giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei modi e nei sensi di cui alla parte motiva.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i soggetti e le parti citate.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente, Estensore

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Antonino Scianna, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Pancrazio Maria Savasta

IL SEGRETARIO