

## **Focus sugli esiti dei ricorsi nei contenziosi avverso le interdittive antimafia presso il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Napoli**

*Michele Gerardo\**

*SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Ricorsi avverso informative antimafia - 3. Ricorsi ex artt. 31 e 117 c.p.a. avverso il silenzio inadempimento della P.A. sulla istanza di aggiornamento delle informative antimafia, sulla istanza di iscrizione nella white list, con riguardo al procedimento pendente di interdittiva antimafia - 4. Ricorsi in materia di accesso ai documenti ex art. 116 c.p.a. - 5. Conclusioni.*

### *1. Introduzione.*

L'importante contenzioso in materia di interdittive antimafia è distribuito in modo disomogeneo sul territorio nazionale, con diversificazioni dipendenti - intuitivamente - dall'intensità della presenza delle consorterie criminali nelle varie Regioni. Nell'anno 2022 sono stati incardinati

- 72 contenziosi antimafia nella Regione Calabria (dove è radicata la 'ndrangheta); in specie: 56 presso il T.a.r. Calabria Catanzaro e 16 presso il T.a.r. Calabria - sezione staccata di Reggio Calabria);

- 68 contenziosi antimafia nella Regione Campania (dove è presente la camorra); in specie: 66 presso il T.a.r. Campania Napoli e 2 presso il T.a.r. Campania - sezione staccata di Salerno);

- 63 contenziosi antimafia nella Regione Sicilia (dove è presente la mafia); in specie: 55 presso il T.a.r. Sicilia Palermo e 8 presso il T.a.r. Sicilia - sezione staccata di Catania).

Invece nel Friuli-Venezia Giulia, nel Trentino-Alto Adige e nel Molise, nel 2022, non sono stati incardinati contenziosi in materia antimafia (1).

Di seguito si procederà alla disamina sulla tipologia di contenzioso e sui suoi esiti presso il Tribunale Amministrativo Regionale Campania Napoli, coinvolgente le Prefetture di Napoli, Caserta e Benevento. Ossia in una realtà nella quale, come confermato dai dati statistici, è molto diffuso il contenzioso in esame in conseguenza della pervasiva presenza della camorra che si ramifica nel tessuto economico condizionando anche l'agire delle amministrazioni locali (circostanza che conduce anche, in notevole entità, ex art. 143 D.L.vo

---

(\*) Avvocato dello Stato.

Relazione presentata dall'Autore all'incontro culturale "Dialoghi in prefettura - misure antimafia e iniziativa d'impresa" organizzato dalla Prefettura di Napoli in data 22 maggio 2024.

(1) Dati ricavati da C. PLUCHINO, *Relazione annuale dell'Avvocatura dello Stato sul contenzioso antimafia - 2022*, in *Rass. Avv. Stato*, 2023, 2, pp. 13 ss.

18 agosto 2000, n. 267 - T.U. enti locali - allo scioglimento dei consigli comunali in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare) (2).

Al fine di avere una visione completa ed aggiornata del fenomeno si procederà all'analisi dei giudizi avverso le interdittive antimafia instaurati nell'anno 2023 - ultimo anno per il quale abbiamo i dati definitivi - presso il T.a.r. della Campania Napoli.

Nell'anno trascorso, il 2023, sono stati incardinati sulla materia 104 contenziosi (3).

I ricorsi in materia di interdittive antimafia sono stati 76, mentre il restante, in numero di 28, ha riguardato i ricorsi *ex artt.* 31 e 117 c.p.a. avverso il silenzio inadempimento della P.A. Per un quadro completo del contenzioso giurisdizionale, a questi appena descritti, occorre aggiungere i ricorsi *ex art.* 116 c.p.a. in materia di accesso ai documenti in numero di 12.

Infine, per una visione esaustiva della materia occorre altresì tenere presente che le interdittive costituiscono una minima parte degli atti adottati all'esito del procedimento antimafia (atteso che in numerosi casi i procedimenti non sfociano in provvedimenti pregiudizievoli per le imprese attenzionate). Tanto è stato rilevato dal Prefetto di Napoli in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 del Tribunale Amministrativa Regionale per la Campania Napoli lo scorso 22 febbraio 2024.

## 2. Ricorsi avverso informative antimafia.

Il grosso delle informative è stato adottato dalla Prefettura di Napoli (in numero di circa 40), il doppio rispetto alla Prefettura di Caserta (circa 23), numero quest'ultimo proporzionalmente rilevante, conseguenza della presenza

---

(2) In sede di inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2024 il Presidente del T.a.r. Campania Napoli ha evidenziato che *“l'organizzazione sistemica criminale operante nel territorio della Campania, si afferma nel tessuto sociale ed economico per la sua tendenza ad inserirsi nei settori dell'imprenditoria legale piegandone le regole e gli equilibri ai propri scopi tendenti a consolidare il proprio potere ed a perseguire il profitto. Le organizzazioni camorristiche mostrano ormai una grande disinvoltura nel creare un vero e proprio sistema economico ramificato finalizzato, da un lato, al riciclaggio dei proventi da attività illecite e, dall'altro, ad accumulare ulteriori risorse economiche. Operando in contemporanea su due crinali, il mercato illecito e quello legale.*

*In questo senso la camorra, al pari di altre organizzazioni criminali operanti in Italia, non pratica alcuna separazione fra loro ma anzi ne favorisce una costante osmosi, strumentale a garantire un'ininterrotta circolazione dei flussi finanziari. La capacità di controllo capillare nel territorio in cui operano comporta inevitabilmente un progressivo condizionamento degli insediamenti produttivi, soprattutto quelli micro o medi, con effetti quantomeno distorsivi delle buone regole della concorrenza e del rispetto del libero mercato.*

*In questo senso, la normativa della documentazione antimafia si colloca a pieno titolo nell'ambito della disciplina pro-concorrenziale, dal momento che la presenza di imprese legate alla criminalità organizzata impedisce lo sviluppo di una economia di mercato”.*

(3) Dati ricavati dalla Relazione sull'attività del T.a.r. Campania Napoli del Presidente Vincenzo Salamone in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2024.

sul territorio del clan dei Casalesi (fazione Zagaria, fazione Schiavone). Pochi sono stati i ricorsi che hanno interessato la Prefettura di Benevento (4-5 ricorsi).

Di solito, il provvedimento recante informazione antimafia enuncia - per i motivi ivi indicati - che sussistono, con riguardo ad una data impresa situazioni relative a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui agli artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, D.L.vo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), richiamando - ove non sussistano ragioni di urgenza - la nota di comunicazione di avvio del procedimento e vari atti istruttori, tra cui il verbale del Gruppo Interforze Antimafia.

Allorché viene proposto ricorso al T.a.r. avverso le informative, la sentenza definitiva del giudizio, prima di esaminare il merito, reca quasi sempre una premessa con la quale si illustra il *modus operandi* con il quale il giudice procederà al fine del decidere. Vi è una sorta di catalogo standard. All'uopo, il Collegio giudicante enuncia che la giurisprudenza amministrativa consolidata, sulla materia, evidenzia che

a) l'interdittiva antimafia, per la sua natura cautelare e per la sua funzione di massima anticipazione della soglia di prevenzione, non richiede la prova di un fatto, ma solo la presenza di una serie di indizi in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste;

b) pertanto, ai fini della sua adozione, da un lato, occorre non già provare l'intervenuta infiltrazione mafiosa, bensì soltanto la sussistenza di elementi sintomatico presuntivi dai quali - secondo un giudizio prognostico latamente discrezionale - sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata; d'altro lato, detti elementi vanno considerati in modo unitario, e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquisti valenza nella sua connessione con gli altri (all'uopo il giudice napoletano richiama la pacifica giurisprudenza in materia compendiata in Cons. Stato, 18 aprile 2011, n. 2342). Sotto tale profilo, rileva il complesso degli elementi concreti emersi nel corso del procedimento: in altri termini, una visione '*parcellizzata*' di un singolo elemento, o di più elementi, non può che far perdere a ciascuno di essi la sua portata nel legame sistematico con gli altri;

c) inoltre, in linea di principio, l'interdittiva antimafia può legittimamente fondarsi anche su fatti risalenti nel tempo, purché, però, questi, riguardati nel loro complesso, siano, comunque, idonei - almeno in termini indiziario - sintomatico - presuntivi - in conformità al criterio del più probabile che non - a giustificare il necessario giudizio di attualità e di concretezza del pericolo di infiltrazione mafiosa nella gestione dell'attività di impresa (viene all'uopo richiamata la giurisprudenza rilevante, tra cui: T.a.r. Campania, Napoli, 7 maggio 2018, n. 3045; T.a.r. Campania, Napoli, 7 gennaio 2019, n. 73; Cons. Stato, 2 gennaio 2020, n. 2). Il mero decorso del tempo è in sé

un elemento neutro, che non smentisce da solo la persistenza di legami vincoli e sodalizi e, comunque, non dimostra da solo l'interruzione di questi, se non corroborato da ulteriori e convincenti elementi indiziari. Peraltro, occorre considerare che l'infiltrazione mafiosa, per la natura stessa delle organizzazioni criminali dalla quale promana e per la durezza dei legami che essi instaurano con il mondo imprenditoriale, ha una stabilità di contenuti e, insieme, una mutevolezza di forme, economiche e giuridiche, capace di sfidare il più lungo tempo e di occupare il più ampio spazio disponibile (anche per questo aspetto il giudice napoletano richiama la giurisprudenza rilevante, tra cui: T.a.r. Campania, Napoli, 13 gennaio 2020, n. 155 e Cons. Stato, 7 ottobre 2015, n. 4657);

d) l'Amministrazione può dare rilievo anche ai rapporti di parentela tra titolari di un'impresa e familiari che siano soggetti affiliati, organici o contigui a contesti malavitosi laddove tali rapporti, per loro natura, intensità, o per altre caratteristiche concrete, lascino ritenere, secondo criteri di verosimiglianza, che l'impresa ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla criminalità organizzata. Specialmente, nei contesti sociali in cui attecchisce il fenomeno mafioso, all'interno della famiglia ben può verificarsi un'influenza reciproca di comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o di tolleranza. Tale influenza può essere, quindi, desunta dalla considerazione che la complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, si fonda e si articola, a livello particellare, sul nucleo fondante della famiglia, sicché in una famiglia mafiosa, anche il soggetto che non sia attinto da pregiudizio mafioso può subire, nolente, l'influenza del capofamiglia e dell'associazione. Deve essere, quindi, esclusa ogni presunzione di irrilevanza dei rapporti di parentela, ove gli stessi risultino indizianti di una situazione complessiva tale da non rendere implausibile un collegamento, anche non personale e diretto, tra soggetti imprenditori ed ambienti della criminalità organizzata (viene all'uopo richiamato l'autorevole precedente di cui al T.a.r. Campania, Napoli 9 dicembre 2019, n. 5796). Inoltre, la giurisprudenza consolidata ha già chiarito che la valutazione del rischio di inquinamento mafioso deve basarsi sul criterio del "*più probabile che non*", che gli elementi posti a base dell'informativa possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o possono anche essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione, e che la relativa valutazione del Prefetto risulta sindacabile in sede giurisdizionale solo in caso di manifesta illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti (si richiama, nell'argomentare, la giurisprudenza rilevante, tra cui Cons. Stato, 14 luglio 2020, n. 4542);

e) ove non sia stata effettuata la comunicazione di avvio del procedi-

mento, il T.a.r. della Campania enuncia che l'art. 92, comma 2 *bis*, D.L.vo n. 159/2011 esclude dalla comunicazione le fattispecie in cui ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento. Come evidenziato dalla giurisprudenza del giudice napoletano, *“pur dopo la modifica introdotta all'art. 92 D.lgs. n. 159 del 2011 citato, non possano essere del tutto trascurate le esigenze sottese alla previsione di esclusione del contraddittorio procedimentale in tema di interdittive. La generalizzata e inderogabile estensione dell'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento potrebbe, in concreto, comportare il rischio di compromettere l'attività di contrasto al fenomeno mafioso, presidiata dall'esigenza di rapidità (...). In tal senso, assume un connotato specifico la deroga dettata dalle ragioni di celerità (generalmente fissata dall'art. 7 della L. n. 241 del 1990), la quale deve tenere conto della delicatezza della materia e del superiore interesse perseguito, consentendo perciò all'Autorità procedente di omettere la comunicazione di avvio del procedimento, ogni qualvolta siano rappresentabili elementi che militino in tal senso. La sussistenza delle ragioni di celerità è rimessa alla valutazione dell'Amministrazione, che deve darne contezza nel provvedimento, ed è sindacabile nei limiti di un evidente travisamento o di palesi indizi di eccesso di potere. Pertanto, la Pubblica amministrazione, ove ritenga esistenti i presupposti di celerità che legittimano l'omissione della comunicazione dell'avvio del procedimento, deve dare contezza, nel provvedimento finale”* (così T.a.r. Campania, Napoli, 9 giugno 2023, n. 3569).

È intuitiva l'importanza di questo catalogo ricorrente nelle sentenze e costante nel tempo: la prevedibilità delle decisioni giurisdizionali contribuisce ad orientare la condotta dei protagonisti (imprese ed Amm.ne).

*3. Ricorsi ex artt. 31 e 117 c.p.a. avverso il silenzio inadempimento della P.A. sulla istanza di aggiornamento delle informative antimafia, sulla istanza di iscrizione nella white list, con riguardo al procedimento pendente di interdittiva antimafia.*

3.a) Il grosso dei ricorsi in esame (20 ricorsi) ha ad oggetto l'accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento serbato dalle amministrazioni resistenti in relazione all'istanza di aggiornamento *ex art. 91*, comma 5, ultima parte, del D.L.vo n.159/2011 presentata dal ricorrente in relazione a pregressa interdittiva antimafia, con domanda di accertamento dell'obbligo delle Amministrazioni intimare di provvedere sulla menzionata istanza e comunque in ordine alla conclusione del procedimento di cui al citato art. 91, comma 5, D.L.vo 159/2011 e richiesta di condanna delle stesse a provvedere in ordine alla predetta istanza e/o comunque a concludere il predetto procedimento, entro un termine definito, instando per la nomina di un Commissario *ad acta ex art. 117*, comma 3, del codice del processo amministrativo (c.p.a.).

All'uopo va rilevato che il procedimento in esame trova disciplina in un frammento di norma, ossia nell'art. 91, comma 5, ultimo periodo, D.L.vo n. 159 del 2011 secondo cui: *“Il Prefetto, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito dell'informazione al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa”*.

Sul punto il giudice napoletano, con giurisprudenza costante, ha fornito due importanti chiarimenti.

Il primo in ordine alla natura e alla disciplina del procedimento, il secondo in ordine ai tempi del procedimento, decorsi i quali matura il silenzio inadempimento.

Quanto al primo chiarimento, viene precisato dal T.a.r. della Campania che la norma di cui al citato art. 91, comma 5, ultimo periodo introduce un obbligo per la P.A. di provvedere sull'istanza di aggiornamento, come può evincersi sia mediante l'interpretazione letterale - atteso che il legislatore ha utilizzato il termine *“aggiorna”* - sia mediante quella funzionale, tenuto conto che la relativa *ratio* è quella di perseguire il bilanciamento, tra l'interesse pubblico a non consentire alla P.A. di contrattare con soggetti sospettati di collusione con la criminalità organizzata e quello privato di garantire il diritto al libero esercizio dell'attività economica privata, allorquando venga accertato *“il venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa”*.

A seguito della presentazione di una documentata istanza di aggiornamento, si apre, dunque, un nuovo procedimento nel quale viene svolta dalla Prefettura una nuova approfondita istruttoria al fine di accertare se i fatti sopravvenuti siano tali da aver determinato il venir meno del rischio di infiltrazione mafiosa. All'esito della rinnovata istruttoria il Prefetto potrà adottare - nell'esercizio di un potere tipicamente discrezionale - o un provvedimento liberatorio, oppure una nuova interdittiva, nella quale dovrà dare conto della rinnovata ponderazione degli elementi indiziari originari alla luce delle documentate sopravvenienze allegare dall'istante (viene all'uopo richiamato l'autorevole precedente di cui al T.a.r. Calabria - Reggio Calabria, 23 settembre 2022 n. 633). Spesso l'Amm.ne evidenzia di non aver ancora concluso il procedimento, tenuto conto del gran numero di richieste analoghe ricevute e dell'esigenza di acquisire nel corso dell'istruttoria i contributi delle Forze dell'ordine.

Quanto al secondo chiarimento, viene in rilievo il contenuto dell'art. 92 del D.L.vo n. 159 del 2011 in ordine al procedimento della interdittiva antimafia. All'uopo si osserva che il rilascio dell'informazione antimafia è immediatamente conseguente alla consultazione della Banca dati nazionale antimafia - BDNA (dove rimangono riportate comunicazioni ed informative), con il corollario che, qualora dalla consultazione della BDNA emergano elementi suscettibili di opportuni approfondimenti il Prefetto dispone le neces-

sarie verifiche nel termine di 30 giorni dalla data della consultazione o, nei casi di particolare complessità e previa comunicazione all'amministrazione interessata, nei successivi 45 giorni (facendo applicazione analogica della previsione di cui all'art. 92 del D.L.vo n. 159/2011; conf. T.a.r. Lombardia, Milano, 3 settembre 2018, n. 2040 secondo cui: *“la disposizione normativa succitata impone al Prefetto di aggiornare le informative in questione, “anche sulla documentata richiesta dell’interessato” nello stesso termine massimo di quarantacinque giorni assegnato al Prefetto dall’art. 92 del Codice delle leggi antimafia per rilasciare, in via ordinaria, l’informazione antimafia interdittiva, non potendo rimanere l’istanza senza riscontro alcuno, in violazione della regola generale di cui all’art. 2, comma 2, della legge n. 241/1990”*). In questo quadro si innesta la riforma introdotta con il D.L. 6 novembre 2021, n. 152, conv. L. 29 dicembre 2021, n. 233, che ha aggiunto all'art. 92 il comma 2 bis, stabilendo che l'Amministrazione comunica i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, con assegnazione di un termine non superiore a 20 giorni per presentare osservazioni, disponendo che la comunicazione *“sospende, con decorrenza dalla relativa data di invio il termine di cui all’articolo 92, comma 2”* (art. 92, comma 2 bis, penultimo periodo).

Ne consegue che - ai fini del predetto bilanciamento tra l'interesse pubblico a non consentire alla pubblica Amministrazione di contrattare con soggetti sospettati di collusione con la criminalità organizzata e quello privato di garantire il diritto al libero esercizio dell'attività economica privata - in tali casi l'Amministrazione è tenuta a pronunciarsi in ordine all'istanza di revisione della suddetta certificazione nel termine di conclusione del procedimento - applicabile anche all'aggiornamento dell'informativa - stabilito dall'art. 92 del codice delle leggi antimafia per il rilascio delle informazioni antimafia in quanto, a seguito all'istanza di aggiornamento, la Prefettura deve svolgere un'istruttoria analoga a quella necessaria per il rilascio della prima informazione.

Decorsi gli indicati termini, matura il silenzio inadempimento.

3.b) Altra fetta dei ricorsi in esame (6 ricorsi) ha ad oggetto l'accertamento del silenzio inadempimento sulla richiesta di iscrizione nella Anagrafe Antimafia, nell'elenco (c.d. *white list*) previsto dall'art. 1, comma 52 (4), L.

---

(4) Secondo cui *“Per le attività imprenditoriali di cui al comma 53 [ossia quelle maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa, come estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; guardiania dei cantieri; servizi funerari e cimiteriali] la comunicazione e l’informazione antimafia liberatoria da acquisire indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è obbligatoriamente acquisita dai soggetti di cui all’articolo 83, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura. L’iscrizione nell’elenco è disposta dalla prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede. Si applica l’ar-*

6 novembre 2012, n. 190 (recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, c.d. Legge Severino).

3.c) Si è avuto lo scorso anno anche un ricorso per l'accertamento del silenzio inadempimento formatosi sul procedimento avviato dalla Prefettura di Caserta volto ad adottare un'informazione interdittiva antimafia di data ditta con declaratoria dell'obbligo di provvedere in merito con provvedimento espresso e motivato.

Circa gli esiti dei ricorsi in esame si osserva quanto segue:

- nel corso del giudizio la Prefettura ha confermato il giudizio di permeabilità mafiosa a carico della impresa ricorrente con nuovo espresso provvedimento interdittivo (o adottato il provvedimento interdittivo nel caso sub c). In questo caso il giudizio è stato definito con la pronuncia di sentenza di improcedibilità, dichiarativa della sopravvenuta carenza di interesse, ai sensi dell'art. 35, co. 1, lett. c), c.p.a. (tanto è accaduto per 10 ricorsi);

- nel corso del giudizio la Prefettura ha accolto positivamente l'istanza di aggiornamento della posizione antimafia o ha iscritto il ricorrente nella *white list*. In quest'altro caso il giudizio è stato definito con la pronuncia di sentenza dichiarativa della cessazione della materia del contendere, ai sensi dell'art. 34, co. 5, c.p.a. (ciò per 4 ricorsi, di cui 3 sulla *white list*).

- persiste l'inerzia: il ricorso è stato accolto con la pronuncia di ordine all'Ufficio Territoriale del Governo di concludere il procedimento avviato con la predetta istanza di aggiornamento, entro 30 giorni (o 90 giorni, in casi di particolare complessità) dalla comunicazione o notificazione della sentenza; in caso di ulteriore inadempimento, si preannuncia che verrà nominato un Commissario *ad acta*, su istanza della ricorrente interessata (tanto è accaduto per 8 ricorsi).

All'evidenza, in questi casi viene in rilievo un giudizio ad esito vincolato, con affermazione di principi sulla tempistica procedimentale. Il notevole numero dei ricorsi in esame è una spia delle difficoltà dell'Amm.ne - per carenza di idoneo organico, di idonee risorse umane (carenze, peraltro, diffuse in parecchie Amm.ni) - a definire i procedimenti nei termini di legge.

Attesa la relevantissima importanza degli interessi in gioco (libertà di impresa, tutela sociale, giudizio strutturato su base ordinariamente preventiva) occorre evitare tali disfunzioni amministrative e definire nei tempi di legge il procedimento. All'uopo occorrerebbe aumentare l'organico delle risorse umane o, altrimenti, riorganizzare le risorse umane disponibili, fissando priorità.

---

articolo 92, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 159 del 2011. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco".



#### 4. Ricorsi in materia di accesso ai documenti ex art. 116 c.p.a.

È intuitiva la genesi dei ricorsi in materia di accesso ai documenti: pende un procedimento per la valutazione della adozione di misura interdittiva ai sensi dell'art. 89 bis D.L.vo n. 159/2011 nei confronti di un soggetto, avviato dalla Prefettura, sulla base di atti d'ufficio; l'Amm.ne, con nota - nel trasmettere a soggetto attenzionato la comunicazione ai sensi dell'art. 92, comma 2-bis, D.L.vo n. 159/2011 - rappresenta che: “sono emersi elementi indiziari e sintomatici di permeabilità delle dinamiche imprenditoriali a forme di condizionamento alla criminalità”; l'interessato, ricevuta la comunicazione di avvio del procedimento, spesso chiede l'accesso agli atti, ai documenti presupposti all'emanazione della comunicazione di avvio del procedimento antimafia (es. decreto di perquisizione, le trascrizioni di eventuali intercettazioni contenute in verbali ovvero brogliacci; rapporti e le note citate nella predetta comunicazione prefettizia).

La Prefettura spesso, rigetta, *tout court*, globalmente, la richiesta di accesso. Tanto sulla base dell'art. 3, lett. c), del D.M. 16 marzo 2022 secondo cui sono sottratti al diritto d'accesso “i documenti istruttori inerenti ai procedimenti relativi al rilascio della documentazione antimafia, nonché i documenti, comunque prodotti o acquisiti, la cui conoscenza può pregiudicare l'attività di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata, e i provvedimenti prefettizi in materia di antimafia”.

L'interessato insorge avverso il rigetto della richiesta di accesso con ricorso al giudice amministrativo. I ricorsi in materia - lo scorso anno - sono stati tutti accolti dal T.a.r. per la Campania e, per l'effetto, è stato ordinato all'Amm.ne di consentire alla parte ricorrente l'accesso, mediante estrazione di copia, ai documenti richiesti, nei sensi e nei termini di cui in motivazione. Il giudice, all'uopo, ha enunciato che la mancata ostensione deve essere motivata con riferimento alle concrete ragioni che impediscono la divulgazione del documento (all'uopo il giudice napoletano richiama la pacifica giurisprudenza in materia: *ex multis* T.a.r. Lazio, Roma 2 aprile 2021, n. 3973; T.a.r. Calabria, Catanzaro, 24 agosto 2011, n. 1146; T.a.r. Abruzzo, L'Aquila, 26 marzo 2015, n. 36). A fronte della documentata esigenza di difendere i propri interessi in sede giurisdizionale da parte del ricorrente, l'Amministrazione non può limitarsi ad affermare che i documenti non sono ostensibili in virtù del solo D.M. ma deve circostanziare quale è, nel caso di specie, il pregiudizio in concreto recato dall'accesso ai superiori interessi protetti dalla disposizione primaria. Né è possibile ritenere che il pregiudizio sarebbe *in re ipsa*, nella natura stessa degli atti.

Ne consegue che, in sede di esame dell'istanza di accesso, l'Amministrazione è tenuta ad effettuare un delicato bilanciamento tra le eventuali esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e le altrettanto fondamentali esigenze di tutela della parte privata, connesse all'inviolabile diritto costitu-

zionale alla difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione. Ne deriva la potestà di oscurare con idonea tecnica, tra cui anche l'apposizione di "omissis", nelle parti dei documenti che, motivatamente, devono eventualmente essere mantenute riservate.

Tanto rilevato, va fatta una riflessione: il notevole numero dei ricorsi in esame è una spia - come per la casistica esaminata al precedente punto 3 - delle difficoltà operative dell'Amm.ne, della inidonea disponibilità delle risorse umane. A ranghi ridotti, l'Amm.ne - in modo rapido - rigetta le richieste di accesso, atteso che è molto dispendioso discriminare tra quello che è ostensibile e quello che non lo è. Sicché si aspetta l'eventuale protesta dell'interessato con il ricorso giurisdizionale.

Tale *modus operandi* dovrebbe essere evitato al fine di evitare l'insorgere di liti del genere (ricorsi autonomi avverso il diniego di accesso) ed al fine, altresì, di aggravare i procedimenti giurisdizionali (con riguardo ai ricorsi incidentali, nella pendenza di un giudizio, avverso il diniego di accesso).

A quest'ultimo riguardo va rilevato che, spesso, i soggetti attinti da informativa antimafia, in uno alla proposizione del ricorso giurisdizionale presentano altresì istanza istruttoria (contenuta nel ricorso) con la quale richiedono l'acquisizione in giudizio di data documentazione. Con ordinanza presidenziale, in prima battuta, o con ordinanza collegiale, all'esito della camera di consiglio in sede di sospensiva, il T.a.r. per la Campania ha ordinato all'Amm.ne resistente di depositare in giudizio gli atti istruttori in base ai quali è stato adottato il gravato provvedimento interdittivo. In esecuzione del suddetto provvedimento, la Prefettura produce in giudizio gli atti richiesti. Di seguito, poi, spesso, con atto di motivi aggiunti il ricorrente - letto il contenuto della documentazione acquisita nel giudizio - impugna i suddetti atti contestando ulteriormente la legittimità del provvedimento prefettizio alla stregua di ulteriori motivi. È evidente - per quanto ora riportato - come una condotta disfunzionale in sede di gestione delle richieste di accesso aggrava il procedimento giurisdizionale.

## 5. Conclusioni.

A volo d'uccello deve essere rilevato che il giudice amministrativo napoletano - sulla materia in esame - procede con la massima efficienza: definisce in tempi rapidi la complessa materia. I riti speciali sul silenzio e sull'accesso vengono definiti in pochi mesi; i riti ordinari sulle interdittive vengono definiti in un anno o poco più. Tanto con sentenze sistematiche ed altresì complete.

Va rilevato altresì che - pur con le segnalate difficoltà organizzative in termini di risorse umane - anche l'attività amministrativa nei procedimenti di interdittiva antimafia sulla materia è connotata da una grande efficienza. A comprova di ciò vi è un indice inequivocabile: quasi tutti i provvedimenti in-

terdittivi resistono all'attacco mosso in sede giurisdizionale, atteso che quasi tutti i ricorsi avverso gli stessi sono rigettati con sentenze che resistono anche nel grado di impugnazione.

Come cittadini, prima che come giuristi, occorre rimarcare tale importante dato.