

Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma

RICORSO

ex artt.5, comma 7, D.Lgs. n.33/2013 e 116 c.p.a.

dell'Avv. **Giuseppe FORTUNA** (nato a Roma, il 19.02.1954 ed ivi residente in Via Val d'Aosta n.98, codice fiscale FRTGPP54B19H501X, posta elettronica certificata avv.giuseppafortuna@legalmail.it) rappresentato e difeso da sé medesimo, nonché congiuntamente, giusta procura speciale in calce al presente atto, dall'Avvocato Umberto Coronas (codice fiscale CRNMRT68T21H501K, p.e.c. umbertocoronas@ordineavvocatiroma.org, fax 06 36001465) e presso quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma (00195), Via Giuseppe Ferrari n.4

contro

- il **Comando Generale della Guardia di Finanza**, in persona del Comandante Generale in carica *pro tempore*;
- il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, in persona del Ministro in carica;

per l'annullamento

del provvedimento del Comando Generale della Guardia di Finanza, prot.0317564/2018 del 26.10.2018, comunicato con messaggio di p.e.c. in pari data, di rigetto dell'istanza di accesso civico generalizzato proposta, ai sensi dell'art.5, comma 2, del decreto legislativo 14.03.2013, n.33, modificato dall'art.6, comma 1, del decreto legislativo 25.05.2016, n.97, dall'Avv. Giuseppe Fortuna in data 28.09.2018,

per la condanna

del Comando Generale della Guardia di Finanza al rilascio dei dati numerici ai quali è stato richiesto l'accesso civico generalizzato con l'istanza del 28 settembre 2018 di cui sopra.

FATTO

- L'Avv. Giuseppe Fortuna, a titolo personale e come direttore dello "Sportello Efficienza, Trasparenza, Partecipazione e Legalità" dell'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà - Ficiesse, è promotore dell'iniziativa denominata

“Progetto Italia trasparente”, basato sull’applicazione dell’accesso civico generalizzato, il nuovo istituto, concepito sulla falsariga del cosiddetto Foia (*freedom of information act*) statunitense, entrato in vigore il 23 dicembre 2016 con la riformulazione dell’articolo 5 del d.lgs. 14 marzo 2013 n.33, operata dall’articolo 6, comma 1, del d.lgs. 25 maggio 2016 n. 97.

- L’Associazione Ficiesse è un’organizzazione civica costituita nel 1999 per creare un canale permanente di comunicazione e dialogo tra i cittadini militari della Guardia di Finanza e tutti gli altri cittadini per le finalità indicate nell’art. 3 del suo Statuto (v. <http://www.ficiesse.it/upload/files/statuto-in-vigore-dal-24-novembre-2012.pdf>): a) fornire un contributo, progettuale e tecnico - professionale nell’elaborazione delle riforme legislative attinenti il sistema tributario italiano, in conformità ai principi della Costituzione e dei trattati dell’Unione Europea; b) promuovere iniziative e dibattiti, attività culturali e informative per contribuire al miglioramento dei regimi di sicurezza, legalità e giustizia, anche nella prospettiva di riforme legislative e organizzative; c) adoperarsi per il pieno ed effettivo riconoscimento al personale della Guardia di finanza e delle altre istituzioni a struttura militare dei diritti sindacali, di associazione, di libera manifestazione del pensiero e di associazione professionale in coerenza con il disposto degli articoli: 52 della Costituzione italiana, 12 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e 11 della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo e in linea con quanto avviene negli altri Stati europei a democrazia avanzata; d) elevare le condizioni culturali, economiche, sociali e morali; e) contribuire a diffondere tra i cittadini una moderna coscienza fiscale, nella consapevolezza dell’essenzialità di una completa ed effettiva attuazione dei principi costituzionali di perequazione tributaria e di equità fiscale; f) stimolare il confronto delle idee sul tema dell’innovazione organizzativa e gestionale dell’Amministrazione Finanziaria, affinché siano resi ai cittadini servizi pubblici connotati da standard di qualità, economicità e produttività pari o superiori a quelli degli altri Paesi dell’Unione

Europea; g) sviluppare costruttivi e trasparenti rapporti tra l'Amministrazione finanziaria e i cittadini; h) contribuire alle iniziative di studio e di progetto per il contrasto ai fenomeni di corruzione e concussione; i) contribuire all'aggiornamento e all'informazione degli associati; l) organizzare e partecipare a manifestazioni pubbliche per il perseguimento delle finalità istituzionali; m) promuovere iniziative per far affermare i principi della solidarietà; n) favorire un processo federativo tra associazioni aventi scopi e finalità simili.

- Il "Progetto Italia trasparente" (v. <http://www.italiatrasparente.it/il-manuale-2017-dei-percorsi-etpl/>) è informato a una nuova metodologia di gestione per obiettivi delle Pubbliche Amministrazioni denominata "Etpl", acronimo di efficienza-trasparenza-partecipazione-legalità, i cui "percorsi dal basso" consentono a organizzazioni civiche, sindacali, di categoria e politiche di acquisire, attraverso accessi civici generalizzati, dati meramente numerici delle contabilità economico-gestionali di Pubbliche Amministrazioni per poi avanzare alle Autorità competenti proposte di miglioramenti organizzativi e gestionali. Alla data odierna, come documentato nel sito www.italiatrasparente.it, sono stati avviati accessi civici generalizzati nei confronti: della Polizia di Stato sull'andamento delle cosiddette "truffe agli anziani"; dell'Agenzia delle Entrate sulla partecipazione dei Comuni all'accertamento tributario; di nove Autorità amministrative indipendenti sull'efficienza allocativa determinata dai cosiddetti "impieghi effettivi" delle risorse umane; dei Tribunali civili del Lazio sulle *performance* quantitative e qualitative delle cause di lavoro; del Comune di Roma sugli impieghi effettivi delle risorse umane dei quindici Municipi territoriali.
- Poiché la Guardia di Finanza dispone, dal 1997, di un evoluto sistema informativo *activity based* denominato "Sistema informativo sugli Impieghi delle Risorse umane S.I.Ris." che permette, senza necessità di alcuna ulteriore elaborazione, di conoscere l'esatto numero di ore/persona, distinte per missioni e funzioni, effettivamente impiegate da ciascun Reparto e da tutto il Personale

del Corpo, l'Avv. Giuseppe Fortuna il 26 settembre 2017 inviava, nell'ambito del Progetto Italia trasparente, un accesso civico generalizzato (cfr. doc.1) nei confronti del Comando Generale del Corpo per acquisire i dati sugli "impieghi effettivi" relativamente ad un reclamo nei confronti dello Stato italiano presentato dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro - CGIL al Comitato Europeo dei Diritti Sociali – CEDS con riferimento all'impossibilità per i dipendenti della Guardia di Finanza di costituire sindacati.

- Con l'accesso civico generalizzato del 26 settembre 2017, si chiedeva di rilevare, dal Sistema informativo S.I.Ris., e comunicare il dato complessivo delle ore/persona impiegate da tutti i reparti della Guardia di Finanza negli anni 2014, 2015 e 2016 in ciascuna delle sette missioni istituzionali costituenti "attività dirette" (Segmento Entrate, Segmento Uscite, Segmento Mercato dei Capitali, Segmento Mercato dei Beni e Servizi, Segmento Sicurezza, Segmento Difesa, Segmento Servizi a richiesta, Segmento Attività trasversali a più segmenti) e nelle due macrotipologie costituenti "attività strumentali e di supporto alla produzione diretta" (Segmento Supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione, Segmento Reclutamento addestramento e formazione).
- Il Comando Generale respingeva l'istanza con provvedimento prot. n.0319359/2017 del 24 ottobre 2017 (cfr. doc.2) ritenendo:
 - a) che *<< l'ostensione, parziale o totale, dei dati meramente numerici sugli impieghi effettivi della Guardia di Finanza potrebbe comportare un pregiudizio concreto e attuale alla sicurezza nazionale, anche con riguardo alle implicazioni inerenti alla sicurezza economica e finanziaria del Paese e, mediamente, dell'Unione Europea, alla difesa e alle questioni militari, alla sicurezza pubblica ed all'ordine pubblico, intendendosi per tali:*
 - *la sicurezza nazionale quale bene costituzionale che gode di tutela prioritaria e costituisce interesse essenziale dello Stato, declinabile non soltanto sul piano dell'integrità e della sovranità, ma anche sotto il profilo della stabilità socio-economica, rispetto alla quale è imprescindibile garantire la sicurezza economico finanziaria*

attraverso l'attività istituzionale del Corpo;

- *la difesa e le questioni militari, come quelle funzioni disciplinate dall'art. 52, comma 1, della Costituzione, direttamente connesse al dovere della difesa, nella sua ampia accezione, della integrità territoriale, della indipendenza e della sopravvivenza dello Stato;*
- *la sicurezza pubblica e ordine pubblico come quella funzione inerente alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, comprendente non solo la tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, ma anche la sicurezza dei possessi e di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento.*

Ciò stante la permanente esigenza di dover garantire la conoscibilità delle informazioni e dei dati oggetto di istanza di accesso generalizzato ed attinenti l'operatività della Guardia di Finanza, esclusivamente ai soggetti pubblici responsabili, a livello nazionale e comunque nell'ambito degli obblighi assunti dallo Stato Italiano nei confronti dell'Unione Europea, delle attività di rendicontazione, analisi e programmazione delle risorse di personale - rilevate, quantificate e utilizzabili, periodicamente ed omogeneamente, secondo l'unità "ora uomo" - necessarie e da ripartire nei diversi settori di servizio e alle diverse attività in cui il Corpo è chiamato ad operare>>;

- b) che ricorressero le eccezioni previste dall'articolo 5-bis, commi 1 e 3 del d.lgs. n.33/2013 per poter rifiutare la comunicazione dei dati oggetto dell'accesso.
- Ritenendo illegittimo il provvedimento, l'Avv. Giuseppe Fortuna presentava ricorso a codesto ecc.mo T.A.R. affinché fosse ordinato all'Istituzione adita di comunicare i dati numerici richiesti.
 - Codesto ecc.mo T.A.R. riteneva infondato il ricorso con sentenza n. 08862/2018 Reg. Prov. Coll. in data 7 agosto 2018.
 - La sentenza non veniva fatto oggetto di appello al Consiglio di Stato perché, nel frattempo, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 120 depositata il 13

giugno 2018, riconosceva ai cittadini italiani a status militare, compresi quindi gli appartenenti alla Guardia di Finanza, i diritti di associazione sindacale.

- Il 28 settembre 2018 l'Avv. Fortuna, sempre a titolo personale e in qualità di direttore dello Sportello Etpl dell'Associazione Finanziari Cittadini e Solidarietà Ficiesse, ha inviato per posta elettronica certificata al Comando Generale della Guardia di Finanza un altro, e del tutto diverso, **accesso civico generalizzato** (cfr. doc.3) con cui:

1) ha premesso che il Corpo:

- rileva e pubblica sul proprio sito istituzionale i dati delle unità di "personale in servizio" alla data del 31 dicembre di ciascun anno;
- indica, nel medesimo sito, che la sua organizzazione consta di **quattro livelli gerarchici di "direzione e controllo"** (Comando Generale, Comandi Interregionali, Comandi Regionali, Comandi Provinciali) diversi e distinti dai cosiddetti "**Comandi direttamente esecutivi del servizio**" (Nuclei di Polizia Tributaria, Nuclei Speciali, Gruppi, Reparti Operativi minori, Stazioni Navali, Sezioni Operative Navali e Sezioni Aeree), oltre a Istituti di istruzione, a un Centro di Reclutamento e a Reparti di Supporto Tecnico, Logistico e Amministrativo);
- ha la conoscenza immediata, grazie al sistema informativo S.I.Ris., dell'esatto numero di "ore/persona" impiegate da ciascuna tipologia di Reparto distinte per codici "E" (esecuzione) relativi alle attività di produzione diretta, codici "C" (comando) relative alle attività di indirizzo e controllo e codici "F" (funzionamento) afferenti le attività strumentali e di supporto alla produzione diretta;

2) ha chiesto di comunicare, con riferimento agli anni 2015, 2016 e 2017, i dati numerici relativi alle unità di personale in servizio al 31 dicembre di ciascun anno e alle ore/persona, di fonte S.I.Ris., complessivamente impiegate nei codici "E", "F" e "C":

- dal Comando Generale;

- da tutti i Comandi Interregionali;
 - da tutti i Comandi Regionali;
 - da tutti i Comandi Provinciali;
 - da tutti i Comandi Speciali;
 - da tutti i Comandi direttamente esecutivi del servizio;
 - da tutti i Comandi Aeronavali;
 - da tutti i Comandi/Istituti di istruzione e dal Centro di Reclutamento;
 - da tutti i Comandi/Reparti di supporto tecnico, logistico e amministrativo;
 - da tutti i Comandi e Reparti non classificabili tra i precedenti.
- Il Comando Generale della Guardia di Finanza, con provvedimento prot. n.0317564 del 26 ottobre 2018 (cfr. doc.4), ha respinto l'istanza di accesso civico generalizzato presentata dall'Avv. Fortuna con le seguenti motivazioni:
 - a) *<< l'ostensione, parziale o totale, dei dati oggetto dell'istanza di accesso generalizzato, potrebbe comportare un pregiudizio concreto e attuale alla sicurezza nazionale, anche con riguardo alle implicazioni inerenti alla sicurezza economica e finanziaria del Paese e, mediamente, dell'Unione Europea, alla difesa e alle questioni militari, alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico, intendendosi per tali:*
 - *la sicurezza nazionale quale bene costituzionale che gode di tutela prioritaria e costituisce interesse essenziale dello Stato, declinabile non soltanto sul piano dell'integrità e della sovranità, ma anche sotto il profilo della stabilità socio-economica, rispetto alla quale è imprescindibile garantire la sicurezza economico-finanziaria attraverso l'attività istituzionale del Corpo;*
 - *la difesa e le questioni militari, come quelle funzioni disciplinate dall'art. 52, comma 1, della Costituzione, direttamente connesse al dovere della difesa, nella sua ampia accezione, della integrità territoriale, della indipendenza e della sopravvivenza dello Stato;*
 - *la sicurezza pubblica e ordine pubblico come quella funzione inerente alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, comprendente non solo la tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene*

che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, ma anche la sicurezza dei possessi e di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza e lo svolgimento dell'ordinamento>>;

b) *<<il suddetto pregiudizio risulta ancor più rilevante laddove tali dati e informazioni siuano relazionabili con quelli già resi pubblici dalla Guardia di Finanza">>;*

c) *<<ciò, stante la permanente esigenza di dover garantire la conoscibilità delle informazioni e dei dati oggetto di istanza di accesso generalizzato ed attinenti l'operatività della Guardia di Finanza, esclusivamente ai soggetti pubblici responsabili, a livello nazionale e comunque nell'ambito degli obblighi assunti dallo Stato Italiano nei confronti dell'Unione Europea, delle attività di rendicontazione, analisi e programmazione delle risorse di personale - rilevate, quantificate e utilizzabili, periodicamente ed omogeneamente, secondo l'unità "ora uomo">>;*

d) *<<la sentenza n. 08862/2018 REG.PROV.COLL. in data 07/08/2018 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter) nell'ambito della quale si affermano, tra gli altri, i principi secondo cui:*

- l'accesso civico previsto e regolamentato dal d.lgs. n.33 del 2013, come modificato dal d.lgs. n.97 del 2016, non costituisce un istituto giuridico che riconduce a sé e assorbe ogni regolamentazione in materia di accesso agli atti, a superamento anche della disciplina normativa dettata dalla legge n.241 del 1990, essendo diversa la ratio e le finalità delle due normative. Pertanto, l'accesso civico non può essere utilizzato per superare i limiti imposti dalla legge n.241 del 1990;*
- l'accesso civico generalizzato, ai sensi dell'art. 5, comma 2, ultima parte del d.lgs. n. 33 del 2013, è ammesso "nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5 bis del medesimo decreto";*
- l'istituto dell'accesso civico generalizzato non è esercitabile in modo indiscriminato e illimitato, trovando anzi precisi e tassativi limiti, a salvaguardia degli interessi, pubblici e privati, che possono essere messi in pericolo. Pertanto, permane un settore "a limitata accessibilità", qualora la tipologia di dato o di documento non possa essere resa nota per*

il pericolo che ne provocherebbe la conoscenza indiscriminata, mettendo a repentaglio interessi, pubblici ovvero privati (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 31 gennaio 2018, n. 651);

- *i dati rielaborati dall'Amministrazione e poi trasfusi negli atti generali di pianificazione e programmazione operativa ricadono nell'ambito delle esclusioni assolute all'accesso generalizzato per il richiamo contenuto nell'art. 5-bis, comma 3 del d.lgs. n. 33 del 2013 all'art. 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui prevede "...il diritto di accesso è escluso nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi, generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione">> ;*

e) *<<in ordine ai dati richiesti, totalmente o parzialmente intesi, ricorrono le sopra individuate eccezioni alla loro ostensione, conformemente alle previsioni dell'articolo 5-nis, commi 1 e 3, del D.lgs. 14.03.2013, n. 33>> .*

- Il rigetto dell'istanza è palesemente illegittimo e, pertanto, l'Avv. Giuseppe Fortuna si vede costretto ad adire codesto ecc.mo T.A.R., affinché, previo annullamento dell'impugnato diniego, ordini al Comando Generale della Guardia di Finanza la comunicazione dei dati numerici richiesti.

DIRITTO

Violazione dell'art.5, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33 e successive modifiche ed integrazioni. Eccesso di potere per errore nei presupposti e per difetto/apparenza di motivazione.

In primo luogo, va rilevato come il diritto riconosciuto dall'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n.33/2013 abbia lo 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>>, e come non vi sia dubbio che l'accesso civico presentato il 28 settembre 2018 dall'Avv. Fortuna abbia una chiara e specifica finalità di controllo sull'utilizzo delle risorse pubbliche: quella di acquisire elementi informativi sull'efficienza allocativa della Guardia di Finanza, istituzione di polizia

strutturata su **quattro livelli di direzione e controllo** (Comando Generale, Comandi Interregionali, Comandi Regionali e Comandi Provinciali) a fronte dei **due livelli di direzione e controllo della Polizia di Stato** (Dipartimento della Pubblica Sicurezza e Questure provinciali).

Il nuovo istituto, inoltre, non prevede alcuna esclusione generalizzata per le Forze di Polizia, né per quelle a struttura civile né per quelle a struttura militare; se il legislatore avesse voluto escludere delle istituzioni "speciali" dalle disposizioni sull'accesso generalizzato, lo avrebbe previsto espressamente, mentre l'articolo 2-bis del decreto 33, introdotto dall'art. 3, comma 2, decreto legislativo n. 97 del 2016, afferma che sono destinatarie del diritto di accesso generalizzato <<tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165>>.

Ma v'è di più. Le informazioni sui "Comandi di esecuzione del servizio" sono state richieste dall'Avv. Fortuna:

- in modo aggregato **per tutti gli attuali 625 Comandi** (Nuclei di Polizia Tributaria, Nuclei Speciali, Gruppi, Reparti Operativi minori, Stazioni Navali, Sezioni Operative Navali e Sezioni Aeree);
- in modo aggregato **per tutte le sette missioni istituzionali** (Segmento Entrate, Segmento Uscite, Segmento Mercato dei Capitali, Segmento Mercato dei Beni e Servizi, Segmento Sicurezza, Segmento Difesa, Segmento Servizi a richiesta, Segmento Attività trasversali a più segmenti).

Si tratta, quindi, diversamente da quanto sostenuto nell'atto di diniego, di un'istanza di accesso del tutto diversa rispetto a quella su cui codesto ecc.mo T.A.R. si è pronunciato con la sentenza n. 08862/2018, che riguardava le ore/persona consuntivate dal Corpo **distinte per ciascuna delle sette missioni istituzionali**, tra cui quella della Difesa e quella della Sicurezza.

Nel caso odierno, non è possibile prefigurare che da informazioni aggregate per tutte le innumerevoli tipologie di attività di esecuzione del servizio eseguite dal personale della Guardia di Finanza, dalle verifiche tributarie, alle attività di polizia

giudiziaria, dalle attività di riscontro doganale alle informative di qualunque genere e natura, e aggregate per tutti i 625 Comandi operativi del Corpo possa derivare un <<pregiudizio concreto e attuale alla sicurezza nazionale ... alla difesa e alle questioni militari, alla sicurezza pubblica e all'ordine pubblico>>.

P.Q.M.

si confida che l'Ecc.mo Tribunale voglia accogliere il presente ricorso annullando, siccome illegittimo, il provvedimento di rigetto dell'istanza di accesso generalizzato presentata dall'Avv. Giuseppe Fortuna e, per l'effetto, ordinare al Comando Generale della Guardia di Finanza di fornire i dati numerici richiesti.

Con ogni altra conseguenza di legge, anche in ordine alla rifusione delle spese e degli onorari di giudizio.

Ai fini del contributo unificato, si dichiara che per il presente giudizio il contributo unificato è dovuto nella misura di €.300,00.

Il codice fiscale del ricorrente è: FRTGPP54B19H501X.

Si allegano i seguenti documenti:

- doc.1: Istanza di accesso civico generalizzato proposta dall'Avv. Giuseppe Fortuna al Comando Generale della Guardia di Finanza con lettera racc.ta in data 26 settembre 2017;
- doc.2: Provvedimento prot. n. 0319359/2017 in data 24 ottobre 2017 del Direttore Telematica del Comando Generale della Guardia di Finanza, di rigetto della suddetta Istanza;
- doc.3: Istanza di accesso civico generalizzato proposta dall'Avv. Giuseppe Fortuna al Comando Generale della Guardia di Finanza con posta elettronica certificata in data 28 settembre 2018;
- doc.4: Provvedimento prot. n. 0317564/2018 in data 26 ottobre 2018 del Direttore Telematica del Comando Generale della Guardia di Finanza, di rigetto della suddetta Istanza.

Roma, 22 novembre 2018

Avv. Umberto Coronas

Avv. Giuseppe Fortuna