

Pubblicato il 04/11/2021

N. 00991/2021REG.PROV.COLL.

N. 00501/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA**

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 501 del 2018, proposto dal Ministero dell'Interno, dalla Prefettura di Palermo e dall'Assessorato regionale delle risorse agricole e alimentari, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato presso la cui sede distrettuale, in Palermo, via Valerio Villareale n.6, sono *ex lege* domiciliati;

contro

Dott. -OMISSIS- in proprio e nella qualità di titolare dell'omonima ditta nonché di legale rappresentante della società -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Mangano, con domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

nei confronti

Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato di Palermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza n.-OMISSIS- resa dal T.A.R. Sicilia - Palermo, sez. I[^];

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del dott. -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 15 giugno 2021 il cons. Carlo Modica de Mohac; considerato presente, ex art. 4 comma 1 penultimo periodo d.l. n. 28/2020 e art. 25 d.l. 137/2020, l'avvocato Massimiliano Mangano e vista la richiesta di passaggio in decisione senza discussione presentata dall'Avvocatura dello Stato con nota di carattere generale a firma dell'Avvocato distrettuale del 2 febbraio 2021;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il dott. -OMISSIS- espone di essere un imprenditore che, come titolare dell'omonima azienda e in qualità di legale rappresentante della società -OMISSIS- - -OMISSIS-, si occupa da anni della coltivazione di prodotti agricoli, dell'allevamento di animali e loro derivati e della relativa commercializzazione, lavorando sui terreni di sua proprietà.

Nello svolgimento delle predette attività agricole e commerciali, ha proposto all'Assessorato regionale per le risorse agricole ed alimentari, una domanda per l'ottenimento dei benefici di cui all'art.18 della l.r.14 maggio 2009, n. 6; nonché varie domande a valere sul P.S.R. Sicilia a valere sui bandi pubblicati tra il 2010 e il 2015 dall'Amministrazione regionale.

In precedenza è stato amministratore della società -OMISSIS-

2. Nel 2003, a seguito di un'indagine della Procura di Repubblica di Palermo, il suo socio, sig. -OMISSIS-, veniva arrestato per traffico di stupefacenti; e successivamente, nel 2005, condannato.

A seguito di ulteriori indagini emergeva che tra il 1993 ed il 1997 il predetto socio aveva utilizzato risorse finanziarie provenienti dalle suddette attività illecite per adeguare la propria quota sociale agli aumenti di capitale disposti dalla società -OMISSIS-

Pertanto la predetta società veniva confiscata, in esito a procedimento di prevenzione, con decreto M.P. n. 209/2005 del 14 novembre 2006.

3. Nello stesso anno, in conseguenza della predetta indagine e dopo la confisca, il dott. -OMISSIS- veniva indagato per i reati di riciclaggio, truffa, falso in bilancio, false comunicazioni sociali e falso contabile. Ne seguiva, il 29 ottobre 2007, una *informativa interdittiva* a carico della società -OMISSIS- di cui al tempo era amministratore.

Ma meno di un anno dopo, con provvedimento del 26 settembre 2008 il G.I.P. presso il Tribunale di Palermo disponeva - su richiesta della stessa Procura della Repubblica - l'*archiviazione* dell'azione penale esercitata (per i reati sopra indicati) nei confronti del dott. -OMISSIS-, il quale pertanto veniva scagionato dalle accuse precedentemente mosse a suo carico.

4. Ciò non di meno - non ostante, dunque, la intervenuta sopravvenienza di tale provvedimento di archiviazione - poco più di un anno dopo, e precisamente in data 4 marzo 2010, il Prefetto di Palermo emetteva a suo carico una c.d. *informativa atipica*, cui seguiva la comunicazione, da parte dell'Amministrazione regionale, dell'avvio del procedimento di archiviazione delle domande volte ad ottenere l'ammissione ai benefici richiesti.

5. Il Dott. -OMISSIS- impugnava tali provvedimenti innanzi al T.A.R. di Palermo che con sentenza n.2248 del 10 settembre 2014 dichiarava il ricorso inammissibile per la ritenuta e dichiarata non immediata lesività degli atti impugnati.

6. Nei due anni successivi alla pubblicazione della suddetta sentenza, l'Assessorato regionale non concludeva i procedimenti volti ad ottenere i benefici richiesti, né adottava alcuna decisione in ordine ad eventuali effetti connessi alla informativa atipica dapprima menzionata. E solamente nel mese di maggio del 2016 presentava alla Prefettura di Palermo un'istanza volta ad ottenere l'informativa prevista dal combinato disposto degli artt. dall'art 84, terzo comma e 91 del d.lgs. n.159/2011 in ordine alla eventuale sussistenza di pericolo di infiltrazioni mafiose nella ditta della quale è titolare il Dott. -OMISSIS-.

In riscontro a tale domanda, con nota prot. 75867 del 5 luglio 2016 la Prefettura (Ufficio territoriale del Governo) adottava - infine - una *informativa interdittiva* con la quale richiamava, in funzione motiva, la precedente *informativa atipica* del 4 marzo 2010 ed i fatti in essa descritti.

Conseguentemente, con nota prot. 10046 del 14 luglio 2016, il competente Assessorato regionale comunicava (ancora una volta) l'avvio del procedimento di archiviazione dell'istanza prot. n.5977 del 30 marzo 2012 (volta ad ottenere i benefici di cui all'art.18 della l.r. n.6/2009).

Inoltre - e sempre a cagione dell'intervenuta interdittiva - con nota del 14 luglio 2016 la C.C.I.A.A. di Palermo disponeva la decadenza della società -OMISSIS- dal diritto al commercio all'ingrosso dei prodotti lattiero-caseari.

E per la stessa ragione nel mese di agosto del 2016 l'Assessorato regionale trasmetteva al dott. -OMISSIS- altre due note (prot. nn.11432 del 3 agosto 2016 e n.11990 dell'11 agosto 2016) con le quali comunicava l'avvio del procedimento di archiviazione di tutte le domande presentate tra il 2010 ed il 2015 a valere su bandi adottati sul P.S.R. Sicilia.

7. Con ricorso n.-OMISSIS-, il Dott. -OMISSIS- impugnava i predetti provvedimenti chiedendone l'annullamento per le conseguenti statuizioni reintegratorie e di condanna.

Lamentava, al riguardo:

1) violazione ed errata applicazione degli artt. 84 e 91 del d.lgs. 159/2001 ed eccesso di potere sotto diversi profili deducendo che il provvedimento interdittivo è incentrato unicamente sui medesimi fatti ed elementi posti a base della comunicazione prefettizia del 4 marzo 2010 (differenziandosi da quest'ultima esclusivamente laddove riscrive e riporta quasi fedelmente alcuni passaggi del decreto di confisca del 2006 in danno della società in cui era presente il pregiudicato Bontate); e senza valutare, ai fini di verificare la persistente attualità del pericolo, i fatti e gli elementi sopravvenuti;

2) violazione degli artt. 84, 91 e 93 del d.lgs. n.159/2011 sotto altro profilo ed eccesso di potere per violazione di circolari (nella specie: la circolare dell'8 febbraio 2013 e la circolare del 19 aprile 2016 del Ministero dell'interno) e per difetto di motivazione, deducendo che il Prefetto non ha svolto alcuna autonoma valutazione sul materiale istruttorio e sulle deduzioni di cui al verbale del Gruppo Interforze del 29 giugno 2016;

3) violazione e falsa applicazione degli artt. 84 e 91 D.Lgs. 159/2011 sotto ulteriore profilo, deducendo che i provvedimenti prefettizi possono far riferimento anche a fatti risalenti nel tempo, purché corredati da ulteriori riscontri attuali di cui non v'è traccia nel provvedimento impugnato.

8. Con sentenza n.-OMISSIS-, il TAR di Palermo (sez. I[^]) ha accolto il ricorso, affermando e ritenendo, tra l'altro:

- che *“Il costrutto motivazionale su cui si basa l'impugnata interdittiva poggia essenzialmente, come già rilevato in sede cautelare, su fatti risalenti nel tempo in relazione ai quali manca invero un riscontro sotto il profilo della attualità”*;

- che “... (... omissis ...) nel 2010 l’Autorità prefettizia ha ritenuto, con l’informativa atipica, che non sussistessero cause di decadenza, di divieto o di sospensione”; e che non ostante ciò, gli elementi su cui si basa la impugnata interdittiva “costituiscono la medesima base fattuale su cui si è ancora, a distanza di anni, il provvedimento prefettizio interdittivo tipico impugnato (... omissis ...): senza che nel contesto del nuovo provvedimento vengano in rilievo dati aggiornati rispetto a quelli già illustrati (... omissis ...)”;
- che “Se (... omissis ...) dall’esame dei fatti più recenti non esce confermata l’attualità del condizionamento, pur ipotizzabile sulla base dei fatti più risalenti, l’informativa deve essere annullata (Cons. St., sez. III, 13.3.2015, n. 1345)”;
- che “... nel caso in esame, l’impugnato provvedimento prefettizio risulta manchevole del predetto giudizio di attualità”; e ciò in quanto “Senza nemmeno far menzione della intervenuta archiviazione del 2008, su richiesta della stessa Procura delle Repubbliche, del procedimento penale aperto nei confronti del ricorrente, e su cui ci soffermerà di seguito, il provvedimento impugnato risulta meramente ricognitivo dei precedenti fatti riportando anche alcuni passaggi del provvedimento di misura di prevenzione, antecedente alla citata archiviazione, che ha riguardato il sequestro (e poi la confisca) delle compagne sociali della -OMISSIS-”.

9. Con l’appello in esame sia il Ministero dell’Interno che l’Assessorato regionale dell’agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea hanno impugnato la sentenza in questione; e ne chiedono l’annullamento per i motivi indicati nella successiva parte, dedicata alle questioni di diritto.

Ritualmente costituitosi, il dott. -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di legale rappresentante dell’omonima ditta individuale e di legale rappresentante della società -OMISSIS-, ha eccepito l’infondatezza del gravame.

Nel corso del giudizio entrambe le parti hanno insistito nelle rispettive domande ed eccezioni.

Con ordinanza n.481 del 25 luglio 2018, questo Consiglio di giustizia amministrativa ha respinto l’istanza cautelare proposta dall’Amministrazione appellante.

Infine, all'udienza fissata per la discussione conclusiva sul merito dell'appello, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

10. L'appello è infondato.

Con unico articolato mezzo di gravame l'Amministrazione appellante lamenta l'ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione e falsa applicazione degli artt. 84 e 91 del codice antimafia e per difetto di motivazione, deducendo che il giudice di primo grado ha errato nell'aver ritenuto:

- a) che l'interdittiva impugnata si appalesa in contrasto con (e contraddice la) precedente informativa atipica del 4 marzo 2010;
- b) che è mancata una valutazione sull'*attualità* del pericolo che possano realizzarsi infiltrazioni mafiose; e che in ogni caso non sussiste alcuna evidenza in ordine alla effettiva sussistenza di tale attualità;
- c) che non sussiste alcun *concreto, diretto ed attuale rapporto di contiguità* tra il ricorrente (attuale appellato) e la "rete di società riconducibili a -OMISSIS-" o comunque alla sua famiglia.

Nessuno dei profili di doglianza è condivisibile.

10.1. Quanto al primo, che l'interdittiva oggi impugnata sia in contrasto con la "interdittiva atipica" del 14 marzo 2010, appare evidente.

Come rilevato dal Giudice di primo grado, con l'informativa prefettizia atipica del 2010 la Prefettura aveva affermato - si riporta testualmente - che "*non sussistono le cause di decadenza, di divieto o di sospensione di cui all'art.10 della legge 31 maggio 1964 n.575 e successive modificazioni ed integrazioni*".

E' ben vero - come osservato dall'Avvocatura dello Stato - che *illo tempore* era stata richiesta una semplice "comunicazione antimafia" e non anche l'"informativa interdittiva antimafia"; ma è evidente che *se nel corso delle investigazioni prefettizie fossero emersi tentativi e/o pericoli di infiltrazioni e/o di condizionamenti mafiosi, il prefetto non avrebbe*

potuto esimersi - contrariamente a quanto sostenuto dal predetto organo difensivo - dal comunicare tale circostanza.

Tale obbligo incombeva sulla Prefettura - occorre sottolinearlo - indipendentemente dal fatto che a quella data (4 marzo 2010) non era ancora vigente l'art.89 bis del codice antimafia, norma che ha specificato che quando in esito alle verifiche per la "comunicazione antimafia" venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, il prefetto adotta comunque un'informativa interdittiva che tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta.

Non può essere al riguardo ignorato, infatti, che *a quel tempo era comunque già vigente e perfettamente operante l'art.4 (comma 4 e 5) del d.lgs. 8 agosto 1994, n.490*, che stabiliva:

- al comma 4, che *"Il prefetto trasmette alle amministrazioni richiedenti, nel termine massimo di quindici giorni dalla ricezione della richiesta, le informazioni concernenti la sussistenza o meno, a carico di uno dei soggetti indicati nelle lettere d) ed e) dell'allegato 4, delle cause di divieto o di sospensione dei procedimenti indicate nell'allegato 1, nonché le informazioni relative ad eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate"*; e che *"A tal fine il prefetto, (... omissis ...), dispone le necessarie verifiche ... (... omissis ...)"*;

- e, al comma 5, che *"Quando le verifiche disposte a norma del comma 4 siano di particolare complessità, il prefetto ne dà comunicazione senza ritardo all'amministrazione interessata e fornisce le informazioni acquisite entro i successivi trenta giorni"*.

Il che significa che alla data di emissione della precedente informativa (richiamata da quella adesso impugnata con il ricorso introduttivo del presente giudizio) il pericolo di infiltrazione mafiosa non sussisteva affatto o comunque non era (stato) ritenuto sussistente dalla Prefettura; e non già - come invece la Difesa dell'Amministrazione mostra di credere - che la Prefettura non emise alcun provvedimento informativo (in ordine alla sussistenza di pericoli di infiltrazione) solamente perché non gli era stato richiesto.

Dalle superiori osservazioni emerge, in definitiva, che fra l'interdittiva impugnata con il ricorso in esame (emessa nel 2016) e quella emessa sei anni prima (nell'ormai lontano 2010) sussiste una *insanabile contraddizione*: la più recente interdittiva afferma la sussistenza del pericolo di infiltrazioni mafiose mediante il richiamo a fatti già contemplati da quella precedente dalla quale però - ed in ciò sta la contraddizione - non si evinceva affatto (e doveva anzi escludersi) che vi fosse tale pericolo.

10.2. Neanche il secondo profilo del gravame (con cui le Amministrazioni appellanti lamentano che il Giudice di primo grado avrebbe errato nell'aver ritenuto che la Prefettura abbia omesso di valutare l'*attualità* del pericolo che potessero realizzarsi infiltrazioni mafiose), può essere condiviso.

Ed invero le situazioni analizzate il 29 giugno 2016 nella riunione tenuta dal Gruppo Interforze (i cui esiti hanno condotto all'adozione della interdittiva n.75867 del 5 luglio 2016, oggetto del presente giudizio) si riferiscono tutte a fatti, circostanze, eventi e/o episodi verificatisi almeno dieci anni prima (dal 2006 agli anni ottanta) e taluni risalenti addirittura ad oltre 30 anni prima.

E' sufficiente leggere la motivazione dell'interdittiva per rendersi conto di ciò.

Mentre emerge *ictu oculi* che non è stato effettuato alcun accertamento, avente ad oggetto *condotte obiettive e/o nuovi percepibili fatti*, dal quale si possa desumere - o anche solamente prognosticare - che alla data di adozione della nuova interdittiva sussistesse ancora il *pericolo attuale, diretto e concreto* che il ricorrente (adesso appellato) e/o la società -OMISSIS- (della quale egli è rappresentante legale) potesse subire o determinare condizionamenti mafiosi.

10.3. Identiche considerazioni valgono con riferimento al terzo profilo di gravame, non apparendo revocabile in dubbio che - come correttamente ritenuto dal Giudice di primo grado - non emerge dal provvedimento interdittivo impugnato alcun *concreto ed attuale* rapporto di contiguità tra il ricorrente (attuale appellato) e la "rete di società riconducibili a -OMISSIS-" o comunque alla sua famiglia.

Né il provvedimento interdittivo spiega quale sia la *concreta ed attuale* pericolosità del predetto pregiudicato, arrestato nel 2003 e condannato nel 2005 ad otto anni di reclusione dei quali gli ultimi quattro trascorsi agli arresti domiciliari; ed il cui padre è deceduto (in uno scontro a fuoco) nell'ormai lontano aprile del 1981.

Con ciò - beninteso - non si vuol escludere a priori che soggetti mafiosi possano continuare ad essere pericolosi (e finanche a dirigere attività criminali) anche se in stato di arresto o di reclusione, ma si sottolinea che nel provvedimento impugnato manca qualsiasi motivazione atta a suffragare la tesi - o anche solamente l'ipotesi indiziaria - che nella fattispecie sussistesse un pericolo in tal senso.

Sicché anche sotto l'esaminato profilo, il provvedimento appare insufficientemente motivato.

11. In considerazione delle superiori osservazioni, l'appello va respinto.

Considerati la rilevanza dell'interesse pubblico tutelato dalla normativa applicata, l'ampio spazio di discrezionalità tecnica correlato alla difficile attività di valutazione prognostica e predittiva connessa all'esercizio del potere interdittivo devoluto all'Amministrazione prefettizia, ma - per altro verso - la prevedibilità (in mancanza di significative argomentazioni difensive) dell'esito del giudizio d'appello, vista la chiara motivazione dell'ordinanza di rigetto della domanda cautelare di sospensione della sentenza appellata, si ravvisano giuste ragioni per compensare per metà le spese fra le parti, condannando - pertanto - l'Amministrazione al pagamento, in favore dell'appellato, del residuo 50% che si liquida in €.1500,00 oltre c.p.a. ed accessori dovuti *ex lege*.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, respinge l'appello.

Compensa per la metà le spese processuali relative al doppio grado di giudizio, condannando l'Amministrazione soccombente al pagamento del residuo 50% in misura di €1.500,00 oltre c.p.a. ed accessori dovuti ex lege.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2021 con l'intervento dei signori magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Marco Buricelli, Consigliere

Carlo Modica de Mohac, Consigliere, Estensore

Giovanni Ardizzone, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

L'ESTENSORE
Carlo Modica de Mohac

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO