

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1499 del 2012, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

[...]

contro

Prefettura di Agrigento, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo,
domiciliataria con uffici siti in Palermo, Via A. De Gasperi 81;
Consorzio Asi di Agrigento, in persona del legale rappresentante pro tempore,
[...];

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- dell'informativa atipica resa dalla Prefettura di Agrigento in data [...];
- nonché della determina commissariale n. [...] del [...] con cui il Consorzio ASI di Agrigento, prendendo atto del contenuto della suddetta informativa, ha disposto la revoca dell'assegnazione del lotto di terreno [...] precedentemente deliberata in favore della ricorrente;

quanto ai motivi aggiunti:

DIRITTO CIVILE CONTEMPORANEO

- della nota del [...] resa dalla legione Carabinieri Sicilia Comando della Provincia di Agrigento;
- della nota del [...], resa dal nucleo di polizia tributaria della Guardia di Finanza di Palermo.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo per il Ministero dell'Interno – U.T.G. di Agrigento;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio ASI di Agrigento (in liquidazione);

Viste le memorie difensive;

Vista l'ordinanza 646 del 24/10/2012 di rigetto della domanda cautelare;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la memoria conclusiva del 17/02/2015 del Consorzio ASI di Agrigento in liquidazione – Gestione separata Irsap;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2015 il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo, ritualmente notificato e depositato, il ricorrente –nella qualità in epigrafe spiegata- ha impugnato i provvedimenti rispettivamente emessi dalla Prefettura di Agrigento [...] e dal Consorzio ASI di Agrigento [...].

Premette che con precedente determina n. [...] del [...] era stata favorevolmente disposta in proprio favore l'assegnazione del lotto n. [...] all'interno dell'area ASI di Agrigento, in sostituzione di un lotto già assegnato. In conformità alle prescrizioni del protocollo di intesa sottoscritto in data 24/06/2010 il Consorzio provvedeva a richiedere alla competente Prefettura di Agrigento le informazioni

antimafia relative alla stessa ditta: con il primo provvedimento oggetto del presente gravame, la Prefettura di Agrigento, pur premettendo l'insussistenza di cause interdittive ex artt. 67 D.Lgs 159/2011, art. 4 D.Lgs 490/94 e art. 10 d.P.R. n. 252/98, rendeva informativa ex art.1 septies d.l. 629/92 in ragione di asserite frequentazioni che il titolare della ditta oggi ricorrente intratteneva con soggetti sottoposti a misure di prevenzione, nonché in considerazione di stretti legami intrattenuti con soggetti reclusi e appartenenti alla criminalità organizzata.

Lamenta che il Consorzio ASI, sia pure di fronte ad una informativa "atipica", in luogo di svolgere proprie ed autonome valutazioni, ha ritenuto di procedere alla revoca dell'assegnazione del lotto in premessa.

Il ricorso è affidato a tre motivi di gravame con i quali si contesta sta : 1) la violazione di legge in relazione all'art.3 L.241/90, all'art. 10, commi 7 e 8, d.P.R. 252/98, all'art. 1 septies D.L. 629/82 e circ.Min.Int. 18/11/98 n. 559 oltre l'eccesso di potere; 2) la violazione e la falsa applicazione dell'art. 1 septies d.l. 629/82 ed eccesso di potere sotto altri profili; 3) violazione dell'art. 21 nonies L.241/90 ed eccesso di potere per violazione del principio di affidamento e dei principi in materia di ritiro degli atti della P.A.

Con motivi aggiunti, oltre agli atti già impugnati, sono stati gravate la nota del [...] resa dalla legione Carabinieri Sicilia Comando della Provincia di Agrigento e la nota del [...], resa dal nucleo di polizia tributaria della Guardia di Finanza di Palermo. In suddetto mezzo sono articolati ulteriori profili di censura: segnatamente si contesta la violazione degli artt. 19 commi 2 e 3 l.r. 8/2012 per carenza di potere del Commissario (prima censura), la violazione degli artt. 15 e 19 co. 4 e 11 l.r. 8/2012 (seconda censura), la violazione degli artt. 24, 41 e 97 Cost, art. 3 L.241/90, art.10 co.7 e 8 dP.R. n. 252/98 art. 1 septies d.l. 629/82 e circ Min Int. 18/11/98 n.559 oltre l'eccesso di potere (terza censura), violazione art.1 septies d.l. 629/82 ed eccesso di potere (quarta censura).

Si sono costituite le parti intime articolando difese.

La domanda cautelare è stata respinta con ordinanza n. 646 del 24/10/2012.

Con memoria conclusiva del 17/02/2015, il resistente Consorzio ASI di Agrigento in liquidazione – Gestione separata IRSAP, ha eccepito l'inammissibilità dei motivi aggiunti insistendo per l'infondatezza comunque del ricorso e delle ulteriori censure formulate negli stessi motivi aggiunti.

Ciò posto, il ricorso infondato e va respinto per le considerazioni che seguono.

Oggetto del ricorso è il provvedimento, con il quale il Consorzio ASI di Agrigento ha revocato l'assegnazione, precedentemente disposta in favore di della ditta [...], di un lotto di terreno ubicato nell'area di pertinenza dello stesso consorzio.

Come evidenziato in narrativa, il provvedimento di revoca è motivato in ragione dell'informativa antimafia atipica emessa anche in base al protocollo di legalità "Carlo Alberto dalla Chiesa" del 12.07.2005, nonché in applicazione del Protocollo di Intesa "Laboratorio Agrigento per lo Sviluppo nella Legalità" già stipulato il 14.09.2009 tra la Prefettura di Agrigento, l'ass.to Reg.le Att. Produttive, la Provincia di Agrigento, Confindustria Agrigento e le segreteria provinciali delle maggiori confederazioni sindacali, cui ha aderito in data 24.06.2010 il Commissario Straordinario del Consorzio ASI.

Ritiene il Collegio di confermare la delibazione effettuata in fase cautelare.

Le prime due censure del ricorso introduttivo articolate avverso l'informativa prefettizia, e qui contestualmente scrutinate per evidente omogeneità dei profili, sono infondate.

Preliminarmente non è revocabile in dubbio l'applicabilità alla fattispecie concreta della normativa in materia di informazioni antimafia.

Le norme in materia di informative antimafia, richiamate nelle premesse del provvedimento di revoca trovano certa applicazione al caso di specie, relativo al

provvedimento in autotutela adottato dall'ASI di Agrigento sulla pregressa assegnazione del lotto all'interno dell'area di sviluppo industriale.

Deve infatti rilevarsi che nella fattispecie in esame viene in rilievo una fattispecie peculiare, caratterizzata dall'assegnazione e successivo trasferimento della disponibilità di un bene a condizioni di particolare favore.

La circostanza che la normativa regionale di settore applicabile *ratione temporis* (l.r. n. 1/1984) prevede solo taluni casi di “revoca”, finalizzati ad assicurare il mantenimento della destinazione dell'insediamento all'attività di produzione industriale, non esclude la sussistenza del generale potere-dovere, in capo alle pubbliche amministrazioni, di revoca dei rapporti già instaurati con i privati, in applicazione della disciplina generale sulle informazioni antimafia, posta a presidio del prevalente interesse pubblico alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose in tutti i settori in cui vi è (tra l'altro) l'utilizzazione di denaro pubblico.

Deve, quindi, essere subito chiarito che l'erogazione, anche in forma indiretta, di agevolazioni da parte di un soggetto pubblico giustifica l'applicazione della normativa antimafia.

Nel caso in esame si è in presenza di una fattispecie complessa, caratterizzata dalla immanenza, anche dopo l'assegnazione e la stipula del contratto, di un rilevante e prevalente interesse pubblico; tant'è vero che la normativa regionale *illo tempore* applicata mantiene in capo ai Consorzi ASI penetranti poteri di vigilanza, i quali - se in base alla disciplina di settore, risultano limitati alla verifica del rispetto della destinazione impressa al lotto di terreno - rinvencono una ulteriore fonte normativa nella disciplina in materia di prevenzione delle infiltrazioni mafiose, la quale interviene in tutti i casi, come in quello in esame, in cui vi è stato l'intervento di un soggetto pubblico e l'uso, anche se indiretto, di risorse a carico della collettività.

Significativa sotto tale profilo è la previsione della espressa autorizzazione per il trasferimento del lotto, subordinata alla verifica, da parte del Consorzio ASI, della sussistenza, in capo al soggetto subentrante, dei requisiti soggettivi ed oggettivi: indice sintomatico della non riconducibilità della fattispecie alla casistica civilistica.

Sul piano della copertura normativa vale la pena rammentare che la disciplina applicata estende l'ambito di applicazione ad ogni ipotesi di concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo, nonché a “*altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali?*”; e l'art. 10, co. 1, del d.P.R. n. 252/98 – applicabile *ratione temporis* – rinvia, grazie all'espresso richiamo all'art. 10 della l. n. 575/1965, (anche) alle concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali.

Ciò posto, come sottolineato dall'ASI resistente, il giudizio sulla legittimità delle informative prefettizie non può limitarsi ai singoli elementi atomisticamente intesi, ma deve basarsi sulla ricostruzione logica e valutazione sintetica di tutti i dati emersi in sede istruttoria (cfr. C.d.S., Sez. V, 20/01/2011 n. 405, Sez. VI, 21/04/2010 n. 2224) .

Secondo la giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato sez. III, 12/09/2013 n. 4511 e di recente CGA, 8 maggio 2013, n. 456), nel nostro ordinamento l'informativa antimafia c.d. atipica (o supplementare), elaborata dalla prassi, rinviene il suo fondamento normativo nel combinato disposto dell'art. 10, comma 9, del d.P.R. 252/1998 e dell'art. 1septies, del d.l. 629/1982, conv. in legge 726/1982, nonché nell'art. 10, comma 7, lett. c), del d.P.R. 252/1998, che consente al Prefetto autonomi accertamenti.

La giurisprudenza ha quindi ritenuto sempre consentito al Prefetto di fornire alle stazioni appaltanti e all'amministrazione in genere un'informativa atipica. Tuttavia, a differenza di quella c.d. tipica, quella “atipica” non ha carattere (direttamente) interdittivo, siccome consente alla stazione appaltante/amministrazione

l'attivazione di una propria valutazione discrezionale in ordine all'avvio o al prosieguo dei rapporti contrattuali, alla luce dell'idoneità morale del soggetto citato nella stessa informativa destinato ad assumere (o che ha già assunto al momento in cui perviene la predetta informativa) la posizione di contraente con la P.A..

In altri termini si è da sempre ritenuto che l'efficacia interdittiva è solo eventuale ed indiretta siccome eventualmente scaturibile da una valutazione autonoma e discrezionale dell'Amministrazione destinataria. (cfr. Cons. Stato, III, 14 settembre 2011, n. 5130; VI, 28 aprile 2010, n. 2441; I, 25 febbraio 2012, n. 4774).

L'informativa antimafia atipica, ancorché non sia priva di effetti nei confronti delle Amministrazioni, non ne comprime infatti integralmente le capacità di apprezzamento, con la conseguenza che i provvedimenti di mantenimento o di risoluzione del rapporto debbono essere comunque il frutto di una scelta motivata della stazione appaltante.

Ciò non esclude che la stessa informativa atipica non sia assoggettabile a sindacato giurisdizionale di legittimità purché sotto i profili della contestata sufficienza della motivazione e della logicità, coerenza o attendibilità del giudizio, con riferimento al significato attribuito agli elementi di fatto e all'iter seguito per pervenire a determinate conclusioni.

Nel caso in esame può sottolinearsi che l'informativa in questione risulta certamente univoca sia nel qualificare come non (immediatamente) interdittivi i propri effetti, sia nel sottolineare fatti rilevanti (ed ampiamente documentati dalla produzione dell'Avvocatura distrettuale dello Stato) che opportunamente l'U.T.G. di Agrigento ha ritenuto di mettere a disposizione dell'ASI di Agrigento per le proprie valutazioni.

I dati raccolti in sede istruttoria dalle amministrazioni di competenza, come sottolineato dall'Avvocatura erariale (cfr. memoria del 20/10/2012), sono idonei a consentire una valutazione probabilistica di possibile condizionamento da parte

della criminalità organizzata della ditta individuale qui ricorrente, avendo riguardo al limitato contesto territoriale in cui opera, alle vicende correlate di contorno al commissariamento del Comune di [...] presso il quale la stessa ditta ricorrente ha nel tempo svolto il servizio di [...] assumendo personale a vario titolo imparentato con amministratori del disciolto comune ovvero con soggetti pregiudicati appartenenti alla criminalità organizzata. Risulta, per altro, non debitamente contestato quanto evidenziato dalla Tenenza CC di Favara in ordine al fatto che il Sig. [...] qui ricorrente abbia in passato ricevuto in dono delle armi da un pregiudicato poi tratto in arresto per associazione mafiosa, risultando marginale il fatto (evidenziato nei motivi aggiunti) che il ricorrente abbia in seguito ceduto ad altri le stesse armi.

Tali elementi, ancorché non integranti gli estremi di una informativa interdittiva, alla stregua del contesto normativo allora vigente consentono al Prefetto di riscontrare la richiesta dell'Amministrazione attiva (ASI di Agrigento) nei termini di informativa "atipica" affinché la stessa amministrazione assuma le proprie determinazioni.

Anche la terza censura, mossa contro il provvedimento di revoca, non merita condivisione.

Ed invero, il Consorzio ASI di Agrigento (in liquidazione) ha ampiamente motivato in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere discrezionale di autotutela amministrativa a fronte della informativa prefettizia c.d. atipica.

Come già osservato in sede cautelare, gli elementi posti alla base della revoca impugnata, cumulativamente considerati (come dettagliatamente sottolineati dall'Avvocatura distrettuale dello Stato nella memoria del 20/10/2012 cui per brevità si rinvia, e avverso la quale parte ricorrente non ha debitamente contro dedotto), risultano idonei a supportare l'esercizio del potere di revoca considerato

l'autovincolo che lo stesso consorzio ASI si è autoimposto aderendo al protocollo di legalità e al protocollo d'intesa cit. ed atteso il contesto ambientale in cui la stessa ditta qui ricorrente è riuscita ad ottenere ed ha svolto il servizio di refezione scolastica presso il Comune di [...], ente sciolto per condizionamento mafioso [...].

L'effetto indirettamente interdittivo che l'informativa ha concretamente avuto è dipeso, in altri termini, dalle previsioni dei protocolli di legalità e di intesa cit..

Secondo la giurisprudenza amministrativa (cfr T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I n. 7849/2008 opportunamente invocata dalla resistente ASI, nonché T.A.R. Lazio , Roma, Sez. III n. 6159/2005) il provvedimento dell'Amministrazione è debitamente motivato, quanto alla necessita di perseguire sul piano pubblico il prevalente interesse di contrasto alla criminalità organizzata, dal rinvio per *“relationem”* all'informativa prefettizia e, per quanto qui rileva, anche al Protocollo di legalità e d'intesa: invero il dovere di ampia e più pregnante motivazione *“sussiste solo nel caso della scelta della prosecuzione del rapporto per inderogabili ed indeclinabili necessità della prestazione, non altrimenti assicurabile”* (sempre T.A.R. Lazio cit.), ipotesi quest'ultima non riscontrabile nel caso in esame.

Passando allo scrutinio dei motivi aggiunti, data l'infondatezza del mezzo si può prescindere dall'eccezione in rito formulata dall'ASI resistente (circa l'inammissibilità dei nuovi profili di doglianza stante che la loro sussistenza doveva essere dedotta con il ricorso introduttivo).

Ed invero, le prime due censure (con cui si contesta l'illegittimità del provvedimento commissariale n. [...] del [...] per carenza di potere stante il dettato degli artt. 19 commi 2 e 3 l.r. 8/2012e art. 15 l.r. 1/84) possono essere contestualmente esaminate e vanno disattese in quanto il Commissario Straordinario del Consorzio ASI di Agrigento è stato nominato con d.p.Reg. n. 125 del 26/3/2012 la cui gestione è stata poi prorogata con D.P.Reg. n. 540 del

18/7/2012 con conseguente ratifica (come evidenziato dalla difesa resistente) del regime pregresso: di talché al momento dell'adozione dell'atto qui impugnato non è revocabile in dubbio che il Commissario era dotato dei necessari poteri per adottare il provvedimento in autotutela correlati, seppur indirettamente, ad una informativa antimafia atipica e dai precedenti protocolli di legalità e d'intesa cit..

In relazione alle ultime due residuali censure articolate nei motivi aggiunti, valga quanto già sopra dedotto a confutazione della analoghe doglianze contenute nel ricorso introduttivo, cui si rinvia, precisandosi altresì che:

- diversamente da quanto opinato dal ricorrente, l'amministrazione attiva ha operato un propria valutazione discrezionale a seguito dell'informativa prefettizia: discrezionalità che non può estendersi sul merito dei rilievi fatti pervenire dall'autorità di governo, siccome deve afferire alla possibilità d'instaurazione/prosecuzione del rapporto con l'impresa soggetta a verifica nonostante l'esistenza di controindicazioni derivanti dall'informativa;
- il dovere di riportare ampia motivazione è riscontrabile solo nel caso in cui l'Amministrazione ritenga prevalenti le esigenze connesse alla continuità/instaurazione del rapporto (cfr. C.G.A. 188/2011;
- nell'adottare il provvedimento gravato l'ASI di Agrigento: i) ha espressamente richiamato gli stretti legami del titolare con persona appartenente ad ambienti della criminalità organizzata, come evincesi dall'informativa; ii) ha chiaramente ritenuto prevalente, in ragione dei protocolli di legalità e d'intesa sottoscritti dalla stessa ASI espressamente richiamati, la necessità di tutelare *“in modo assoluto la collettività dal rischio di commissione di reati”*; iii) ha inteso perseguire l' *“esigenza di salvaguardia dei canoni di efficienza e buon andamento nella gestione delle risorse pubbliche affidate”*.

Il Collegio condivide quindi quanto controdedotto dall'ASI resistente siccome quanto sopra esposto costituisce certamente adeguata a sufficiente motivazione in

DIRITTO CIVILE CONTEMPORANEO

ordine all'attivazione del potere di autotutela amministrativa che ha condotto alla revoca dell'assegnazione cit..

Questa Sezione, sulla questione della valenza dei vari protocolli di legalità, ha avuto modo di precisare (Sent. 14/02/2014 n. 469) che *“la sottoscrizione del protocollo di legalità costituisce espressione della scelta, ampiamente discrezionale delle amministrazioni, di contribuire fattivamente con ogni mezzo legittimo al contrasto”* a fenomeni anche potenziali di infiltrazione mafiosa: *Nei suddetti termini, il richiamo a tale strumento –lungi dal produrre una assimilazione sul piano effettuale tra informativa tipica ed atipica- costituisce un ulteriore significativo tassello del tessuto motivazionale dell'atto impugnato, il quale, per altro, esprime anche l'ulteriore esigenza di tutelare la collettività dal rischio di infiltrazioni mafiose e perseguire una corretta gestione delle risorse pubbliche utilizzate* (sempre T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, n. 469/2014).

In altri termini, anche i suddetti profili di censura vanno disattesi ed il ricorso va respinto in quanto infondato.

Le spese di lite seguono la regola della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese processuali che liquida in complessivi € 2000,00 (Euro duemila/00) nella misura di metà in favore dell'Avvocatura distrettuale e metà in favore dell'ASI in liquidazione, Gestione separata IRSAP, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Nicolo' Monteleone, Presidente

DIRITTO CIVILE CONTEMPORANEO

Roberto Valenti, Consigliere, Estensore

Maria Cappellano, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/05/2015

IL SEGRETARIO

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