

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 902 del 2012, proposto da:
[...];

contro

- la Prefettura di Agrigento, Ufficio Territoriale del Governo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici, siti in Palermo, via A. De Gasperi n. 81, è per legge domiciliato;
- il Consorzio per l'Area Sviluppo Industriale della provincia di Agrigento in liquidazione, [...];

per l'annullamento

- della nota n. [...] del [...], con la quale la Prefettura di Agrigento ha adottato una informativa antimafia interdittiva nei confronti della società ricorrente;
- della determinazione commissariale n. [...] del [...], con la quale il Consorzio ASI ha disposto la revoca definitiva dell'assegnazione del lotto di terreno in favore della [...];

Visti il ricorso e i relativi allegati;

DIRITTO CIVILE CONTEMPORANEO

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo di Agrigento;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio per l'Area Sviluppo Industriale della provincia di Agrigento, e le relative deduzioni difensive;

Vista la documentazione prodotta dalla resistente amministrazione statale;

Viste le memorie depositate dalla ricorrente;

Vista l'ordinanza cautelare n. 430/2012 e l'ordinanza del C.G.A. n. 566/2012;

Viste le memorie conclusive depositate dalla difesa del Consorzio e dall'Avvocatura dello Stato per la Prefettura di Agrigento;

Visti gli atti tutti della causa;

Visto l'art. 52 D. Lgs. 30.06.2003 n. 196, commi 1 e 2;

Relatore il primo referendario dott.ssa Maria Cappellano;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2015 i difensori delle parti, presenti come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

A. – Con ricorso notificato in data 21 maggio 2012 e depositato il successivo 24 maggio, [...] ha impugnato gli atti indicati in epigrafe – chiedendone l'annullamento, vinte le spese - con cui la Prefettura di Agrigento ha adottato una informativa antimafia interdittiva e, conseguentemente, il Consorzio per l'Area Sviluppo Industriale della provincia di Agrigento (d'ora in poi solo "Consorzio ASI") ha disposto la revoca definitiva dell'assegnazione del lotto di terreno, sul quale la predetta società ha realizzato uno stabilimento industriale.

Affida il ricorso alle censure di:

I) *illegittimità della determinazione commissariale n. 15 del 05.05.2012 del Consorzio ASI – violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 6, d. lgs. n. 490/1994 e dell'art. 11, comma*

3, D.P.R. n. 252/1998 – *violazione e falsa applicazione dell’art. 23 comma 9 della L.R. n. 1/1984 e della L.R. n. 30/1953 – eccesso di potere per violazione del principio del legittimo affidamento, arbitrio e ingiustizia manifesta – violazione e falsa applicazione dell’art. 3 L. n. 241/1990 – difetto di motivazione*, in quanto la revoca dell’assegnazione dell’area, disposta dal Consorzio ASI – peraltro carente di motivazione sotto il profilo dell’interesse pubblico in relazione anche al tempo trascorso - si basa su disposizioni non applicabili al caso di specie, nel quale non viene in rilievo un contratto di durata, bensì un contratto di compravendita tra la ricorrente e lo stesso Consorzio ASI, avente ad oggetto il lotto di terreno; e non si è verificata nessuna delle ipotesi previste dalla normativa regionale di settore in tema di revoca di tale tipo di assegnazioni, né risultano applicabili i protocolli di legalità richiamati, in quanto successivi alla data di stipulazione del contratto di compravendita;

II) *illegittimità della nota n. 0002134 del 18.01.2012 della Prefettura di Agrigento – violazione e falsa applicazione dell’art. 3 L. n. 241/90, dell’art. 24 Cost. – eccesso di potere per carenza di motivazione ed ingiustizia manifesta – difetto di istruttoria – violazione e falsa applicazione degli artt. 10, commi 2 e 7, del D.P.R. n. 252/1998 e art. 4 commi 4 e 6 del d. lvo n. 490/94 – violazione e falsa applicazione dell’art. 10, comma 7, del DPR n. 252/1998, dell’art. 1 septies del D.L. n. 629/82 – violazione e falsa applicazione dell’art. 10, comma 8, del DPR n. 252/1998 – eccesso di potere per illogicità, arbitrio e ingiustizia manifesta*, in quanto gli elementi indicati nell’informativa mancano del carattere dell’attualità, rispetto ai soci della [...], del tutto estranei alle vicende giudiziarie richiamate.

B. – Si è costituita in giudizio l’Avvocatura dello Stato per la Prefettura di Agrigento.

Si è costituito in giudizio anche il Consorzio ASI, avversando il ricorso con articolata memoria difensiva.

La resistente Prefettura ha depositato documentazione, avverso la quale parte ricorrente ha ulteriormente dedotto, insistendo per l'accoglimento dell'istanza cautelare.

C. – Con ordinanza n. 430 del 10 luglio 2012 è stata respinta l'istanza cautelare proposta: detta ordinanza è stata riformata dal C.G.A. con ordinanza n. 566 del 19 ottobre 2012 ai soli fini di una sollecita definizione del merito.

D. – In vista della discussione del ricorso nel merito, fissata per il giorno 23 maggio 2013, sia l'Avvocatura dello Stato per la Prefettura, sia la difesa del Consorzio ASI hanno chiesto, con memoria conclusiva, il rigetto del ricorso in quanto infondato; la difesa di parte ricorrente ha, invece, chiesto, con nota depositata in data 8 maggio 2013, il rinvio dell'udienza per mancata ricezione, da parte di uno dei procuratori, dell'avviso di udienza pubblica.

All'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2013 la difesa di parte ricorrente ha confermato la richiesta di rinvio, disposto dal Presidente del Collegio a data da destinarsi.

E. – In vista della discussione del ricorso nel merito, nuovamente fissata per il 20 marzo 2015, la difesa di parte ricorrente ha presentato, in data 16 marzo 2015, una nuova istanza di rinvio finalizzata alla trattazione congiunta con altro ricorso, asseritamente connesso, recante il numero di R.G. 862/2015, proposto da [...] contro la Prefettura di Agrigento.

All'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2015 la difesa di parte ricorrente ha reiterato la richiesta di rinvio, che il Presidente del Collegio non ha accolto sia in ragione della diversa natura del rito (camerale), cui è soggetto il nuovo ricorso; sia, in quanto ha ritenuto un eventuale aggiornamento dell'informativa impugnata non direttamente incidente sull'oggetto del presente giudizio, anche in considerazione della eventuale riedizione del potere amministrativo in relazione all'esito del chiesto aggiornamento (v. verbale d'udienza).

Quindi, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

A. – Oggetto del ricorso è il provvedimento, con il quale il Consorzio ASI di Agrigento ha revocato l'assegnazione, precedentemente disposta in favore di [...], di un lotto di terreno ubicato nell'area, sulla quale la ricorrente ha realizzato un capannone per lo svolgimento di attività industriale; provvedimento di revoca, adottato in quanto il Consorzio ASI ha chiesto ed ottenuto dalla Prefettura di Agrigento un'informativa antimafia interdittiva, 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" stipulato il 24.06.2010 dalla Regione Siciliana, il Prefetto di Agrigento, il Presidente di Confindustria Agrigento e il Commissario Straordinario del Consorzio ASI.

Con il primo motivo viene contestato il provvedimento di revoca; con il secondo motivo viene censurata l'informativa.

B. – Ritiene il Collegio di confermare la delibazione effettuata in fase cautelare, atteso che il ricorso non è fondato.

B.1. – Va prioritariamente esaminata la prima, articolata, censura, con cui parte ricorrente revoca in dubbio l'applicabilità alla fattispecie concreta della normativa in materia di informazioni antimafia.

Si deduce, in particolare: sotto un primo profilo, che le norme in materia di informative antimafia, richiamate nelle premesse del provvedimento di revoca (*i.e.*: art. 4 d. lgs. n. 490/1994 e art. 11 d.P.R. n. 252/1998) potrebbero trovare applicazione solo ai contratti di durata o alle erogazioni di agevolazioni e contributi con possibilità di recupero, e non anche alla vendita in interesse, avente natura di contratto ad effetto istantaneo; sotto un secondo profilo, si sostiene che per i contratti stipulati in tempi non recenti - qual è quello in interesse - sarebbe

comunque necessaria una motivazione rafforzata per tutelare l'affidamento del privato.

Sotto un terzo profilo, si deduce che il protocollo di legalità non potrebbe trovare applicazione, sia in base al principio *tempus regit actum*, in quanto sottoscritto successivamente al perfezionamento della vendita; sia, in quanto detta tipologia di atto non potrebbe ampliare l'ambito applicativo delle informative.

I molteplici profili di doglianza non sono meritevoli di condivisione.

Deve, invero, rilevarsi che – contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente – alla fattispecie in esame non può applicarsi lo schema del contratto di compravendita *tout court*, in quanto viene in rilievo una fattispecie negoziale peculiare, caratterizzata dal trasferimento della disponibilità di un bene a condizioni di particolare favore.

La circostanza, pure dedotta, 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.

Nella fattispecie in esame, lungi dal venire in rilievo una mera vendita – qual è quella disciplinata dal codice civile - si ha una fattispecie complessa, caratterizzata dalla immanenza, anche dopo la stipula del contratto, di un rilevante e prevalente interesse pubblico; tant'è vero che, come già accennato, 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 contrattuale 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 (v. art. 8 contratto): tale elemento è, invero, indice sintomatico della non riconducibilità del contratto in questione alla fattispecie civilistica della compravendita, e dell'erroneità della premessa da cui muove parte ricorrente – l'avvenuto trasferimento, *sic et simpliciter*, del diritto di proprietà dell'area – la quale, se fosse corretta, implicherebbe la assenza di qualsivoglia limitazione al compimento di atti traslativi successivi.

Nel caso di specie, poi, il provvedimento di revoca dell'assegnazione del lotto di terreno deriva dall'acquisizione di un'informativa interdittiva, costituente, *ex lege*, un impedimento alla stipulazione del contratto e, nella successiva fase di esecuzione, un motivo sufficiente per l'eliminazione dell'accordo contrattuale, con conseguente natura di atto dovuto e vincolato della disposta revoca.

Per quanto concerne, poi, la presunta mancanza di copertura legislativa, vale la pena rammentare che la disciplina applicata (v. art. 10 d.P.R. n. 252/98 e art. 4 d. lgs. n. 490/94) 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'espreso richiamo all'art. 10

della l. n. 575/1965, (anche) alle concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali.

Sotto tale specifico profilo, va, a questo punto, rilevato che:

- la ricorrente ebbe, a suo tempo, assegnato il diritto di superficie sull'area in questione, in quanto risultava inserita nella graduatoria dei finanziamenti *ex* l. n. 488/92;
- la successiva vendita accedeva ai benefici di cui all'art. 24 della l.r. n. 1/1984, consistenti, in particolare, nell'esonero dal pagamento degli oneri di urbanizzazione di cui all'art. 45 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71; e nell'esonero dal costo di costruzione previsto dall'art. 3 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;
- la fissazione del prezzo di vendita veniva effettuata al di fuori della logica di mercato – alla quale dovrebbe soggiacere il contratto in interesse, se qualificato come vendita in senso prettamente civilistico – come si evince chiaramente dalla disposizione contenuta nell'art. 25 della stessa l.r. n. 1/1984.

Del resto, la non assimilabilità del contratto di vendita del lotto industriale alla compravendita *tout court* si evince, oltre che dall'esame dello stesso contratto stipulato, anche dall'inquadramento dei terreni, oggetto di tali vendite, nell'ambito dei c.d. "beni privati di interesse pubblico", in ordine ai quali il Giudice regolatore della giurisdizione ha, del resto, ritenuto sussistere la giurisdizione del Giudice Amministrativo (v. Cass. SS.UU., sentenza 12 marzo 2004, n. 5178).

Conseguentemente, deve ammettersi un potere di controllo dell'ente concedente anche in relazione a possibili profili di condizionamento da parte della criminalità organizzata, che non può che condurre alla caducazione del rapporto instaurato in presenza di una informativa negativa, soprattutto se, come nel caso di specie, avente natura interdittiva: circostanza, la quale rende recessivo anche il lamentato decorso di un lungo lasso di tempo dalla stipulazione del contratto, avuto riguardo

alla immanenza del prevalente interesse pubblico tutelato dalla normativa sulle informazioni antimafia.

Pertanto, il richiamo ai protocolli di legalità sottoscritti dal Consorzio ASI, lungi dal costituire l'unica base normativa della disposta revoca, si limita a rafforzare ulteriormente il tessuto motivazionale del provvedimento sotto il profilo dell'interesse pubblico tutelato.

B.2. – Non merita accoglimento neppure il secondo motivo, con cui si contesta la valutazione contenuta nell'informativa interdittiva.

Dall'esame dell'informativa e di tutti gli atti presupposti emergono, in particolare, i seguenti dati:

- la proprietà della società risulta ripartita tra-OMISSIS-e la [...];
- -OMISSIS-, già imputato per associazione di tipo mafioso, per essere stato “-OMISSIS-” (v. informativa impugnata; nonché, l'articolata memoria e la documentazione, depositate dall'Avvocatura dello Stato); nonché, condannato per intestazione fittizia di quote, con sentenza di primo grado confermata dalla Corte di Appello di [...] (annullata, poi, dalla Corte di Cassazione con sentenza [...]);
- il predetto, al momento dello svolgimento dell'istruttoria per l'emissione dell'informativa, risultava anche indagato, tra l'altro, per trasferimento fraudolento di valori con l'aggravante *ex art. 7 l. n. 203/1991* (v. certificato carichi pendenti, in atti);
- la [...] risulta, a sua volta, partecipata dalla figlia di-OMISSIS-(e di-OMISSIS-), e dalla società cooperativa [...]; mentre l'amministratore unico di [...] è il padre di-OMISSIS-;
- elementi, tutti, che hanno fatto concludere la competente Questura per l'applicazione dell'art. 10, co. 7, lett. c), del d.P.R. n. 252/1998 (v. nota della Questura [...]).

Rispetto a tali significativi elementi, nell'informativa è stata, pertanto, espressa una valutazione non incongrua, basata su indizi afferenti a dati oggettivi relativi alla compagine societaria, all'intreccio con altre società e al ristrettissimo ambiente, anche familiare, di riferimento, caratterizzato anche da un soggetto coinvolto in significative vicende giudiziarie; e con una conseguente, quantomeno sospetta, intestazione della totalità delle quote di [...] alla moglie del predetto e alla società partecipata dalla figlia.

La circostanza, poi, che in sede penale non sia stata raggiunta la prova del reato non esclude che, nel diverso ambito amministrativo dell'adozione di misure preventive delle infiltrazioni mafiose, gli stessi dati fattuali – accertati nella loro materialità - possano e debbano costituire oggetto di una valutazione, logica e congruente con il complessivo quadro indiziario, di permeabilità rispetto a possibili infiltrazioni mafiose della società ricorrente; e ciò, *a fortiori*, considerando sia la gestione sostanzialmente familiare della società; sia, i pregressi rapporti con soggetti vicini ad ambienti mafiosi: tutti dati, i quali, visti nel loro complesso, hanno ragionevolmente condotto ad una prognosi negativa.

E', del resto, fin troppo noto che le valutazioni del giudice penale, anche nell'ambito delle misure di prevenzione, si basano su criteri di riferimento del tutto eterogenei rispetto a quelli che presiedono al rilascio delle informative, le quali costituiscono strumenti di anticipo della soglia delle tutele a presidio della pubblica sicurezza; né si può obliterare che il tessuto imprenditoriale ritenuto vicino ad ambienti mafiosi si caratterizza per una difficile evidenziazione dei dati oggettivi, diluiti proprio grazie a schermi societari creati anche attraverso appartenenti al medesimo contesto familiare.

C. – Per tutto quanto esposto e rilevato, il ricorso, in quanto infondato, deve essere rigettato, con salvezza di tutti gli atti impugnati.

DIRITTO CIVILE CONTEMPORANEO

D. – Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna [...] al pagamento delle spese di giudizio, che liquida in favore della Prefettura di Agrigento e del Consorzio per l'Area Sviluppo Industriale della provincia di Agrigento in liquidazione, quantificandole in € 1.000,00 (euro mille/00), oltre oneri accessori come per legge, in favore di ciascuna parte.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, per procedere all'oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi di-OMISSIS-, manda alla Segreteria di procedere all'annotazione di cui ai commi 1 e 2 della medesima disposizione, nei termini indicati.

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

Nicolo' Monteleone, Presidente

Roberto Valenti, Consigliere

Maria Cappellano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

DIRITTO CIVILE CONTEMPORANEO

Il 02/04/2015

IL SEGRETARIO

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