

Consiglio di Stato, sez. III, 28/12/2016, (ud. 03/11/2016, dep.28/12/2016), n. 5511

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7764 del 2013, proposto dal signor -
OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Falcone (C.F.
FLCLGU65M01D236J), con domicilio eletto presso l'avvocato Francesco
Battaglia in Roma, via Gennaro Cassiani, n. 126;

contro

Il Ministero dell'Interno, l'U.T.G. - Prefettura di Crotona, l'U.T.G. - Prefettura di
Catanzaro, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore,
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata
in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per la Calabria, sede di Catanzaro, Sezione I, n.
00727/2013, resa tra le parti, concernente una informativa antimafia;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e degli U.T.G. -
Prefetture di Crotona e di Catanzaro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2016 il Cons. Raffaello
Sestini e udito l'avvocato dello Stato Marco La Greca;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

FATTO e DIRITTO

1 - Il ricorrente, titolare di una ditta individuale aggregata al -OMISSIS-. premette che il partner commerciale società -OMISSIS-. per la fornitura di materiale legnoso con raccomandata del 26 ottobre 2011 comunicava che, a seguito della richiesta di informazioni antimafia indirizzate alla Prefettura di Crotona, in virtù del Protocollo di Legalità dalla stessa sottoscritto con la locale Prefettura, in data 13 ottobre 2011 erano pervenute "informazioni antimafia ostative" e pertanto interrompeva il rapporto commerciale in essere.

L'appellante formulava alla Prefettura di Crotona una istanza di accesso ai documenti amministrativi relativi al diniego antimafia, peraltro respinta con l'atto del 9 novembre 2011, n. 18212/2011 Area I AM, impugnata davanti al T.A.R. per la Calabria che, con sentenza n. 292/12 dell'8 marzo 2012, ordinava alla Prefettura di consentire l'accesso alla documentazione richiesta.

Successivamente all'accesso, peraltro solo parziale, agli atti, l'appellante proponeva ricorso al T.A.R. contro l'informativa antimafia negativa, emessa ai sensi dell'art. 10 del D.P.R. n. 252/1998 in danno della società ricorrente, comunicata con nota del 13 ottobre 2011 alla società -OMISSIS- e da questa al ricorrente in data 26 ottobre 2011 e contro ogni altro atto comunque lesivo dei diritti del ricorrente, nonché per il risarcimento di tutti i danni patiti e patendi da liquidare nella misura determinata nel corso del giudizio, anche a seguito di consulenza ovvero equitativamente.

Peraltro il T.A.R. per la Calabria, sede di Catanzaro, Sezione I, dichiarava il ricorso irricevibile per tardività con la sentenza n. 727/2013, fatta oggetto dell'appello in epigrafe.

2 -L'appellante afferma l'erroneità della sentenza del T.A.R. deducendo il seguente motivo:" *error in iudicando in relazione alla statuizione di irricevibilità del ricorso per avere il ricorrente avuto piena conoscenza dell'atto impugnato solo a seguito dell'accesso agli atti disposto dal T.A.R.*" e quindi per non aver

debitamente valutato le censure dedotte in primo grado e riprodotte con l'atto d'appello.

L'appellante deduce infatti che il TAR Calabria, dopo aver accolto la domanda cautelare, sospendendo l'efficacia del provvedimento gravato, con sentenza n. 727 del 17 maggio 2013 dichiarava erroneamente irricevibile per tardività il ricorso, notificato in data 30 luglio 2012, avendo ritenuto sussistente la conoscenza dell'atto gravato sin dal 26 ottobre 2011, quando la -OMISSIS-. aveva comunicato al ricorrente di aver ricevuto un'informazione antimafia ostativa del 13 ottobre 2011, in contrasto con la giurisprudenza che, anche quando afferma la sufficienza della percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e della lesività della sfera giuridica del potenziale ricorrente, richiama tuttavia la necessità che gli elementi essenziali dell'atto debbano essere tali da consentire di potere valutare se l'atto è illegittimo o meno, essendo pertanto necessario conoscere la motivazione dell'atto per poter valutare se impugnarlo o meno.

3 - Di conseguenza l'appellante chiede che si decida sul merito delle censure dedotte in primo grado e riprodotte nell'atto d'appello: *"violazione e falsa applicazione di norme di legge: artt. 3, 41 e 97 Cost.; artt. 3 e 6 legge 7 agosto 1990, n. 241; art. 4, d.lgs. 8 agosto 1994, n. 490; art. 10, d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252; illegittimità dell'informativa antimafia sotto il profilo dell'eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto e di diritto, carenza della istruttoria, motivazione insufficiente, irragionevolezza, travisamento dei fatti. Conclusioni irragionevoli ed incongrue, illogicità manifesta"*.

In particolare, con il ricorso di primo grado l'odierno appellante deduceva che il Prefetto si era limitato a riportare gli atti di un procedimento penale in relazione al quale era stata peraltro già disposta l'archiviazione dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Catanzaro.

Sostiene l'appellante che, sebbene un giudizio di pericolo di contiguità mafiosa, nell'ambito dei rapporti contrattuali o concessori con la pubblica amministrazione, possa essere validamente fondato su elementi meramente indiziari, non può

tuttavia l'organo prefettizio non tenere conto del fatto che in ordine a quegli stessi elementi il giudizio della competente Autorità Giurisdizionale si è risolto in una richiesta di archiviazione poi disposta dal Giudice per le indagini preliminari.

In altri termini, se è ben possibile che un giudizio di pericolo di contiguità mafiosa poggi su indizi contenuti in un atto processuale provvisorio, non risponderebbe certo a canoni di adeguatezza e razionalità dell'azione amministrativa prescindere dall'acquisizione e dalla ponderazione di provvedimenti giurisdizionali che abbiano confutato o, comunque, sminuito la portata indiziaria di circostanze ritenute, in un primo momento, indicative della sussistenza d'ipotesi delittuose.

Nel caso di specie inoltre, prosegue l'appellante, nessun accertamento ulteriore sarebbe stato disposto dal Prefetto, che si sarebbe limitato a riportare un dato investigativo contenuto nella informativa di reato posta a base della iscrizione nel registro degli indagati, risalente all'anno 2003, cui però era seguita una richiesta di archiviazione accolta dal Giudice per le indagini con decreto del 24 aprile 2008.

Quindi l'informativa antimafia si fonda esclusivamente, conclude l'appellante, sulle risultanze di quella notizia di reato, senza tener conto della successiva archiviazione disposta nei confronti del ricorrente, dovendosi pertanto ritenere che l'istruttoria compiuta dall'Ufficio Territoriale del Governo sia parziale e comunque non esaustiva, in quanto limitata all'accertamento, ritenuto sufficiente, della sussistenza della sola frequentazione tra il ricorrente ed altro soggetto, senza che fossero acquisiti elementi che deponessero nel senso della significatività mafiosa di tale rapporto. L'informativa, pertanto, dovrebbe essere ritenuta illegittima anche per carenza di motivazione ed eccesso di potere, secondo le censure dedotte, poiché basata su un elemento risalente nel tempo ed assolutamente asintomatico di prospettate situazioni di pericolo di condizionamento mafioso dell'impresa.

4 - Per quanto riguarda infine la pretesa risarcitoria, secondo l'appellante l'impugnato provvedimento, determinando la risoluzione contrattuale, ha indubbiamente prodotto effetti concretamente dannosi per il ricorrente, e la prova del danno risarcibile si ricava dalla risoluzione del contratto. In particolare il danno

per equivalente, rendendosi impossibile la reintegra in forma specifica, andrebbe riferito alle perdite subite, quale conseguenza della risoluzione del contratto in essere e della mancata partecipazione al contratto di fornitura stipulato tra la -OMISSIS- e il -OMISSIS- per il triennio 2012-2015, quale danno da lucro cessante, oltre ad un importo a titolo di danno da perdita di chance, nonché quello derivante dalla lesione che avrebbe subito l'immagine, intesa come considerazione che un soggetto, anche giuridico, ha di sé e nella reputazione di cui gode.

5 - A giudizio del Collegio l'appello non può essere accolto, avendo la sentenza del T.A.R. esattamente ritenuto la tardività del gravame di primo grado in quanto, per costante giurisprudenza, la piena conoscenza dell'atto lesivo, che determina il *dies a quo* per il computo del termine decadenziale per la proposizione del ricorso giurisdizionale, non può essere intesa quale conoscenza piena ed integrale del provvedimento che si intende impugnare e delle sue motivazioni.

Il TAR ha ben potuto attribuire rilievo alla piena conoscenza dell'esistenza di una specifica informazione antimafia ostativa, alla stregua di quanto allegato con la raccomandata ricevuta in data 26 ottobre 2011, con la quale la società -OMISSIS- ha comunicato al ricorrente la volontà di non proseguire il rapporto commerciale in virtù del Protocollo di Legalità dalla stessa sottoscritto.

6 - Si ritiene infatti che - per individuare il *dies a quo* di decorrenza - basti la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la immediata e concreta lesività per la sfera giuridica dell'interessato (elementi, questi, non in discussione, essendovi la conoscenza della emanazione della contestata informativa), al fine di garantire l'esigenza di certezza giuridica connessa alla previsione di un termine decadenziale per l'impugnativa degli atti amministrativi, senza che ciò possa intaccare il diritto di difesa in giudizio ed al giusto processo, garantiti invece dalla congruità del termine temporale per impugnare, decorrente dalla conoscenza dell'atto nei suoi elementi essenziali e dalla possibilità di proporre successivi motivi aggiunti.

D'altro canto, neppure risulta dirimente la censura circa la costrizione del soggetto ad agire immediatamente avverso l'atto di cui ha avuto conoscenza a prescindere dalla fondatezza o meno delle ragioni che potrà verificare solo all'esito dell'accesso agli atti, a maggior ragione nella specifica fattispecie in esame caratterizzata, da un lato, dalla concreta ed immediata lesività della interdittiva antimafia (comunque motivato da comportamenti e situazioni ascrivibili all'interessato) per la sua incidenza sull'attività negoziale dell'azienda, e dall'altro, dalla frequente segretazione degli elementi informativi pervenuti dagli organi inquirenti e di pubblica sicurezza, che per tale ragione entrano a far parte della motivazione dell'informativa solo *per relationem*, risultando di regola accessibili, con le necessarie cautele, solo in sede giurisdizionale, così come accaduto anche nella fattispecie in esame.

7 - Nel caso specifico, tuttavia, le censure formulate con il ricorso di primo grado, e riproposte in questa sede, risultano non solo tardive, ma anche non fondate nel merito, in quanto la contestata vicenda penale, poi archiviata, risulta essere stata motivatamente considerata dall'Amministrazione non in relazione al suo rilievo in ambito penale, bensì quale significativo elemento di un più vasto quadro indiziario che, indipendentemente dall'esistenza di precedenti penali o di polizia in capo al ricorrente (per abusivismo edilizio, falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, uso di atto falso, truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, danneggiamento, invasione di terreni ed altro), alla luce degli elementi di controindicazione riferiti dalle forze dell'ordine, riferiti anche alla perdurante frequentazione di elementi di spicco della criminalità organizzata, evidenzia un concreto ed attuale pericolo di permeabilità dell'impresa agli interessi della criminalità organizzata, secondo una valutazione prognostica non irragionevole, sproporzionata o vessatoria, e quindi non sindacabile dal giudice amministrativo.

8 - Dalla non fondatezza delle dedotte censure discende la non accoglibilità della domanda di risarcimento del danno, in mancanza degli elementi di ordine

oggettivo e soggettivo necessari a configurare la sussistenza di un danno ingiusto e di una conseguente responsabilità risarcitoria in capo all'Amministrazione.

9 - Conclusivamente, l'appello deve essere respinto. Le spese del secondo grado seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

PQM

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello n. 7764 del 2013, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese di giudizio in appello, complessivamente liquidate in Euro 3.000 (tremila), oltre IVA ed accessori di legge.

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, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità, nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 novembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Carlo Deodato, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 28 DIC. 2016.