

N. 04912/2015 REG.PROV.COLL.

N. 01329/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1329 del 2015, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:

Vincenzo Salzillo, in proprio e quale socio amministratore della società -OMISSIS-  
di -OMISSIS- & C. S.n.c., rappresentato e difeso dagli avv. Marco Varletta e  
Gianfranco D'Angelo, con domicilio eletto presso Gianfranco D'Angelo in Napoli,  
Segreteria T.A.R.;

*contro*

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvoc. Distrett. dello  
Stato di Napoli, domiciliata in Napoli, Via Diaz, 11; Comune di **Giano Vetusto** in  
persona del Sindaco p.t. non costituitosi;

*per l'annullamento*

del provvedimento del Comune di **Giano Vetusto** n.481/2015 del 10/2/2015  
avente ad oggetto "istanza di apertura attività sala giochi - pratica n.00688600626-  
30122014-122/-prot.000035 del 05/01/2015 - comunicazione di inefficacia della  
S.C.I.A." con il quale, sulla base della comunicazione antimafia trasmessa dalla

Prefettura di Caserta, sotto indicata, si accertava e dichiarava la mancanza degli elementi essenziali della S.C.I.A. presentata;  
della comunicazione antimafia della Prefettura di Caserta n.0062753 del 9/12/2014, Cat.12.B.16/ANT/AREA1^/O.S.P. a firma del Prefetto di Caserta con la quale la Prefettura informava il Comune di **Giano Vetusto** che "nei confronti della società -OMISSIS- di -OMISSIS-, di -OMISSIS- e di S. G. sussistono cause di divieto, sospensione o decadenza di cui all'art. 67 del d. lgs. 159/2011;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2015 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con il ricorso introduttivo, il ricorrente, anche nella qualità di socio e amministratore della società -OMISSIS- s.n.c., impugna il provvedimento del 10 febbraio 2015 del comune di **Giano Vetusto** con cui è stata dichiarata la invalidità della S.C.I.A. presentata dalla società da lui amministrata al fine dell'apertura di una sala giochi all'interno di un'area di servizio.

Il provvedimento impugnato è stato adottato in base alle risultanze di una comunicazione antimafia trasmessa dalla prefettura di Caserta, anch'essa impugnata con il ricorso; con tale comunicazione, la prefettura di Caserta, in data 9

dicembre 2014, informa che nei confronti della società ricorrente sussistono cause di divieto, di sospensione o di decadenza di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 159 del 2011.

La comunicazione antimafia è motivata con l'esecuzione di un provvedimento di prevenzione del tribunale di Santa Maria Capua Vetere, relativo all'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel Comune di residenza per la durata di anni uno nei confronti del titolare della società, S. V., nonché della confisca della totalità di quote del capitale sociale, di rapporti finanziari e di beni strumentali di società ritenute nella disponibilità del suddetto, sebbene formalmente intestati ai figli.

I motivi del ricorso sono la carenza di motivazione, la omessa comunicazione di avvio del procedimento e, con riserva di motivi aggiunti all'atto della conoscenza di tutti gli elementi, la violazione della norma di cui all'articolo 67 del codice antimafia, secondo cui il divieto di ottenere licenze, autorizzazioni, concessioni opera solo in presenza di provvedimenti definitivi di applicazione di una delle misure di prevenzione; nella fattispecie, la misura di prevenzione non sarebbe definitiva, seppure esecutiva ed eseguita, in quanto avverso essa penderebbe rituale procedura di appello dinanzi alla competente Corte d'appello di Napoli.

In esecuzione di ordinanza presidenziale istruttoria, in data 9 aprile 2015, il Ministero dell'Interno deposita documentazione.

La prefettura, ritualmente costituita in giudizio, ribadisce che il provvedimento impugnato è una comunicazione antimafia interdittiva emessa ai sensi degli articoli 87 e 88 del decreto legislativo 159 del 2011, per la sussistenza di cause ostative previste all'articolo 67 del codice antimafia.

I ricorrenti depositano il 2 maggio 2015 un ricorso per motivi aggiunti, notificato il 23-24 aprile 2015, in cui ribadiscono le censure dedotte con il ricorso introduttivo, sostenendo che l'articolo 67 del codice antimafia presuppone la definitività della

applicazione di misure di prevenzione per l'adozione di una comunicazione interdittiva antimafia. Inoltre, con il 2° motivo aggiunto, i ricorrenti ricostruiscono le vicende che hanno dato luogo alle due misure di prevenzione adottate dal tribunale di Santa Maria Capua Vetere, evidenziando che la prima, avviata con decreto numero 69 del 22 maggio 2007, disponente sequestro preventivo della totalità dei beni e delle società intestate al ricorrente, era stata definita con decreto di confisca numero 29 del 13 giugno 2012, con contestuale applicazione della misura preventiva personale della sorveglianza speciale per anni 2; tale decreto, impugnato dal ricorrente, veniva revocato dalla corte d'appello di Napoli con decreto numero 105 del 2013; peraltro, il provvedimento di revoca veniva a sua volta impugnato in Cassazione laddove, con sentenza numero 1130 del 14 maggio 2014, veniva annullato; a seguito della sentenza della Cassazione pende tuttora il giudizio di rinvio. L'altra misura di prevenzione presa in esame dalla prefettura è costituita dal decreto numero 72 del 2014 del tribunale di Santa Maria Capua Vetere; essa prevede la confisca delle quote di alcune società intestate formalmente ai figli del ricorrente, ma ritenute nella disponibilità dell'interessato; contestualmente alla confisca dei beni viene applicata la misura di prevenzione della sorveglianza speciale per un anno nei confronti dello stesso ricorrente; tale provvedimento, peraltro, è stato impugnato e risulta tuttora pendente il relativo giudizio dinanzi la corte d'appello di Napoli. Riguardo l'intera vicenda, il ricorrente censura le valutazioni operate dalla prefettura, facendo leva su alcuni elementi dei provvedimenti giudiziari, dai quali si desumerebbe la insussistenza di motivi di particolare gravità.

Con il 3° motivo, infine, il ricorrente censura la contraddittorietà e il difetto di istruttoria che vizierebbero il provvedimento prefettizio impugnato.

In sede cautelare, con ordinanza n. 952/2015, viene disposta da questo Tribunale la sospensione dei provvedimenti impugnati.

In data 11 settembre 2015, l'avvocatura dello Stato deposita una memoria, nella quale espone la propria linea difensiva in merito all'interpretazione del concetto di definitività delle misure di prevenzione.

La difesa del ricorrente replica eccependo la tardività di tale memoria rispetto al termine a ritroso di 30 giorni precedenti la celebrazione dell'udienza di trattazione, chiedendo che ne sia dichiarata la inammissibilità. Nonostante tale formale presa di posizione, comunque, la difesa del ricorrente replica esaurientemente alle argomentazioni della controparte e, anche nel corso dell'udienza per la trattazione del merito, ne contesta la fondatezza. In esito a tale udienza, celebrata il 7 ottobre 2015, i ricorsi passano in decisione.

## DIRITTO

La questione decisiva per la risoluzione della controversia è costituita dalla corretta interpretazione del concetto di definitività delle misure di prevenzione, presupposto dall'articolo 67 del codice antimafia per la legittima adozione della comunicazione interdittiva.

Con il principale provvedimento impugnato, infatti, la prefettura di Caserta ha adottato una comunicazione antimafia, ostativa al rilascio di qualsiasi provvedimento amministrativo ampliativo relativo a rapporti economici con la pubblica amministrazione, sulla scorta della intervenuta adozione di alcune misure di prevenzione personale e reale adottate a carico dell'imprenditore ricorrente, con provvedimenti giudiziari che sono stati impugnati innanzi alla competente autorità giudiziaria d'appello.

Posto che l'articolo 67 del decreto legislativo 159 del 2011 ricollega gli effetti ostativi delle misure di prevenzione alla definitività delle stesse, il ricorrente, con il terzo motivo del ricorso introduttivo, riproposto come primo motivo aggiunto nel relativo ricorso, deduce la illegittimità della comunicazione antimafia adottata in pendenza di rituale impugnazione delle misure giudiziarie preventive.

L'avvocatura dello Stato eccepisce una diversa interpretazione del concetto di definitività delle misure di prevenzione, al fine della legittima comunicazione delle cause ostative antimafia; a suo avviso, infatti, la definitività non consiste nel passaggio in giudicato delle misure, bensì nella conclusione, con un provvedimento definitivo, per quanto impugnabile, del procedimento per l'applicazione delle misure preventive.

A giudizio del Collegio, la linea difensiva dell'amministrazione statale è condivisibile, per ragioni di coerenza sistematica e teleologica.

Nel nostro sistema giuridico, infatti, la nozione di definitività non coincide con quella di irrevocabilità.

La sentenza definitiva è quella che definisce il grado di giudizio, ferma restando la facoltà di impugnazione della stessa, così come, analogamente, si definisce definitivo, seppure impugnabile, un provvedimento amministrativo che conclude il relativo procedimento.

La correttezza di tale interpretazione è confermata dalla lettura complessiva delle disposizioni contenute nell'articolo 67 del codice antimafia.

Il comma 3° del citato articolo 67 prevede, infatti, la possibilità, in casi particolarmente gravi, di disporre provvisoriamente i divieti di cui ai commi 1 e 2; si tratta, appunto, dei divieti di ottenere licenze, autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni e altri provvedimenti favorevoli che, ai sensi del comma 1, non possono essere attribuiti alle persone cui è stata applicata, con provvedimento definitivo, una delle misure di prevenzione specificate.

Appare evidente, dunque, che laddove il codice si riferisce a una misura di prevenzione definitiva intende distinguere tale ipotesi da quella di una misura preventiva provvisoriamente applicata.

Tale interpretazione appare preferibile anche alla luce della ispirazione complessiva del codice antimafia, che consente agli organi amministrativi statali perfino di

adottare provvedimenti interdittivi antimafia sulla sola scorta di valutazioni discrezionali circa il tentativo di infiltrazione mafiosa in una società commerciale o, addirittura, per il solo pericolo di infiltrazione o di condizionamento, non necessariamente provato ma almeno verosimile.

Per ragioni di coerenza logica, allora, deve ritenersi che se è consentito al prefetto di valutare discrezionalmente, sulla base di un mero quadro indiziario, il pericolo di infiltrazione o condizionamento mafioso quale presupposto per un radicale provvedimento interdittivo, preclusivo di qualsivoglia rapporto economico con la pubblica amministrazione, nello stesso senso deve ritenersi che, in presenza di misure di prevenzione sulle persone o sui beni adottate dall'autorità giudiziaria, il legislatore abbia inteso vietare il conseguimento di utilità economiche da parte della pubblica amministrazione, nonostante tali misure preventive siano impugnabili oppure sia addirittura pendente il relativo giudizio di impugnazione.

Le misure giudiziarie di prevenzione, infatti, rispetto alle valutazioni amministrative discrezionali recepite nelle informative interdittive, sono adottate in esito a un procedimento giudiziario, garantito dal principio del contraddittorio e dalla terzietà del giudice.

Si giustifica, allora, l'efficacia automatica di tali misure preventive giudiziarie, rispetto alle quali la prefettura non dispone di alcuna discrezionalità, anche tenuto conto che la prefettura, in alternativa alla comunicazione antimafia di cui al comma 2 dell'art. 84 del codice, ben potrebbe, sullo stesso presupposto della applicazione di una misura di prevenzione, certamente adottare una informativa interdittiva ai sensi del comma 3 del medesimo articolo.

In ultima analisi, risulta coerente con il sistema antimafia l'interpretazione secondo cui è legittima una comunicazione ostativa antimafia, di cui all'art. 84, c. 2, del codice antimafia adottata sul presupposto della efficacia di un provvedimento giudiziario di prevenzione, definitivo in quanto adottato in esito al relativo

procedimento giudiziario, seppure non passato in giudicato, essendo impugnato o impugnabile.

Deve concludersi, quindi, per l'infondatezza della principale censura dedotta avverso i provvedimenti impugnati, proposta con il 3° motivo del ricorso introduttivo e riproposta con il primo motivo aggiunto.

Tutti gli altri motivi di impugnazione risultano palesemente infondati.

Con il primo motivo del ricorso introduttivo, infatti, viene dedotta la carenza di motivazione del provvedimento impugnato che non avrebbe adeguatamente comparato i diversi interessi contrapposti.

Il motivo è infondato in quanto la comunicazione antimafia di cui all'articolo 84, comma 2, del codice antimafia è un atto strettamente vincolato, mediante il quale la prefettura riconosce automaticamente la sussistenza di fatti ostativi al rilascio dei provvedimenti amministrativi ampliativi in favore del privato; ne deriva la inutilità di qualsiasi ponderazione dei contrapposti interessi e la inutilità della relativa motivazione.

Con il 2° motivo del ricorso introduttivo si eccepisce la violazione del principio del giusto procedimento, in quanto il comune procedente, pur avendo comunicato agli interessati l'avvio del procedimento, non avrebbe tenuto conto delle osservazioni proposte.

Il motivo è infondato in quanto l'effetto della comunicazione antimafia opera automaticamente nei confronti di qualsiasi amministrazione locale, impedendo ad essa qualsivoglia valutazione sulla legittimità dei divieti disposti dall'autorità prefettizia (art. 67, d. lgs. n. 159/2011).

Sulla infondatezza del 3° motivo si rinvia a quanto già ampiamente esposto.

Tutti i motivi di impugnazione proposti con il ricorso introduttivo, dunque, sono da ritenersi infondati e, per l'effetto, il relativo ricorso deve essere respinto.



Quanto al ricorso per motivi aggiunti, è stata già accertata la infondatezza della principale censura dedotta, proposta con il primo motivo aggiunto.

Con il 2° motivo aggiunto, il ricorrente ricostruisce le vicende che hanno dato luogo alle misure di prevenzione prese in considerazione dalla prefettura, analizzando la documentazione giudiziaria, al fine di dimostrare la insussistenza dei presupposti per la comunicazione antimafia.

Il motivo è infondato in quanto, a prescindere dalle considerazioni sui fatti, diversamente valutabili, che hanno indotto l'autorità giudiziaria a disporre le misure di prevenzione di cui si tratta, il provvedimento impugnato non può che tenere conto di tali decisioni, recependo, acriticamente, gli esiti giudiziari; ne deriva, anche sotto tale profilo, la legittimità del provvedimento prefettizio che si limita a prendere atto delle ragioni ostative antimafia nei confronti dei ricorrenti, automaticamente derivanti dalla adozione di determinate misure di prevenzione.

Con il 3° e ultimo motivo aggiunto, infine, si deduce il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà tra atti della stessa pubblica amministrazione e per difetto di istruttoria, in quanto la prefettura avrebbe in passato affermato l'insussistenza a carico del ricorrente delle cause ostative antimafia.

Il motivo è infondato in quanto sfornito di prova, non essendo stata allegata alcuna documentazione comprovante quanto asserito e, comunque, per irrilevanza, non essendo escluso che una valutazione imprecisa, errata o imperfetta possa essere stata modificata in seguito all'acquisizione di fatti e di notizie decisivi.

In conclusione, tanto il ricorso introduttivo quanto quello per motivi aggiunti sono meritevoli di reiezione, per l'infondatezza di tutte le censure dedotte avverso i provvedimenti impugnati.

Le spese processuali, in ragione della complessità e della novità delle questioni giuridiche dibattute, possono essere interamente compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, integrato con ricorso per motivi aggiunti, rigetta entrambi i ricorsi.

Compensa le spese.

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 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 Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente

Paolo Corciulo, Consigliere

Antonio Andolfi, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/10/2015

IL SEGRETARIO

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