

N. 00031/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00100/2012 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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 100 del 2012 proposto da:  
Elisabetta Barbaro, rappresentata e difesa dall'Avv. Angelica Commisso, con  
domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Mario Romeo in Reggio Calabria, via  
Reggio Campi, II Tronco, Diramazione Privata Giunta n. 21;

***contro***

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, non costituito;  
Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Reggio Calabria, in persona del  
Prefetto *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello  
Stato di Reggio Calabria, presso i cui Uffici, in via del Plebiscito n. 15, ha legale  
domicilio;

Regione Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e  
difesa dall'Avv. Michele Rausei, con domicilio eletto presso l'Avvocatura regionale

in Reggio Calabria, Via D. Tripepi n. 92;

*per l'annullamento*

- della nota prot. n. 190197 del 29 novembre 2011 con cui la Regione Calabria ha trasmesso il decreto prot. n. 14360 del 18 novembre 2011 di revoca e recupero della somma erogata nell'ambito della "Misura 112 – 121 - PSR Calabria 2007/2013";
- del decreto regionale prot. n. 14360 del 18 novembre 2011 di revoca e recupero della somma erogata nell'ambito della "Misura 112 – 121 - PSR Calabria 2007/2013", laddove esistente, citato nella predetta nota prot. n. 190197 del 29 novembre 2011;
- del provvedimento interdittivo avente ad oggetto "informazione antimafia art. 10 d.p.r. 252/1998" emesso dalla Prefettura di Reggio Calabria e comunicato con nota prot. n. 20011 del 2.4.2012 a seguito di istanza di riesame del precedente provvedimento prot. n. 41350 del 19.7.2011;
- nonchè di ogni altro atto, presupposto, connesso, conseguente, comunque, lesivo della posizione e degli interessi della ricorrente.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Prefettura di Reggio Calabria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 novembre 2015 la dott. Donatella Testini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Espone la ricorrente di aver presentato, in qualità di titolare dell'omonima azienda agricola di allevamento di caprini, domanda di finanziamento per la concessione di

aiuti a valere sulla misura 112 - 121 del PSR Calabria e di essersi collocata in posizione utile in graduatoria con conseguente adozione da parte della Regione Calabria del decreto direttoriale n. 27447 del 25 giugno 2010 di concessione del contributo previsto pari ad euro 35.000, da erogare in unica soluzione, successivamente all'avvenuto insediamento ed alla presentazione di fideiussione bancaria o polizza assicurativa pari al 110% dell'importo concesso (all. n. 1 del fascicolo documentale depositato dalla Regione in data 16 marzo 2012).

La Regione, con nota prot. n. 42515 del 27 settembre 2010, ha chiesto alla Prefettura il rilascio dell'informazione antimafia *ex art. 10, D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252* (all. n. 3 del predetto fascicolo documentale).

L'ARCEA, nelle more, ha provveduto al pagamento del finanziamento.

Con nota prot. n. 41351 del 19 luglio 2011, la Prefettura di Reggio Calabria ha emesso informazione di carattere interdittivo, poiché è emerso che il coniuge convivente della ricorrente *“già sottoposto a misura di prevenzione, pur se revocata, gravato da preganti pregiudizi penali, è stato più volte notato con persone contigue a cosca mafiosa. Lo stesso coniuge è inserito in un contesto familiare di cui fanno parte elemento della locale malavita organizzata; anche il genitore ed altri familiari della nominata in oggetto sono ritenuti contigui alla medesima consorteria”*.

La Regione, pertanto, previa comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 76411 del 29 luglio 2011 (all. n. 5 del fascicolo documentale della Regione), ha revocato il finanziamento con decreto n. 14360 del 18 novembre 2011 di contestuale avvio della procedura di recupero delle somme erogate.

Avverso il provvedimento prefettizio interdittivo ed il decreto regionale di revoca di cui sopra insorge parte ricorrente deducendone l'illegittimità per i seguenti motivi.

Quanto al provvedimento interdittivo, la ricorrente denuncia, in buona sostanza, la violazione dell'art. 10 del D.P.R. n. 252/1998 e l'eccesso di potere, *sub specie* di

insufficiente motivazione, ingiustizia manifesta, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, affermando la non sufficienza e non significatività dei collegamenti familiari evidenziati dall'Amministrazione ed in particolare osservando:

- che il coniuge convivente Perre Francesco non è mai stato condannato in procedimenti penali e che la misura di prevenzione della sorveglianza speciale è stata revocata in data 3 maggio 2006;

- l'irrilevanza delle frequentazioni del predetto coniuge in quanto relative a soggetti contigui a consorterie mafiose e, dunque, a suo dire, "esterni" al sodalizio criminale e comunque trattasi di frequentazioni non direttamente imputabili alla ricorrente stessa;

- la lacunosità e genericità dell'affermata appartenenza del contesto familiare della ricorrente e del coniuge alla malavita organizzata e, comunque, l'insufficienza dei meri rapporti parentali sorreggere la prognosi di infiltrazione mafiosa.

Quanto al provvedimento regionale di revoca, la ricorrente, in via preliminare, ne eccepisce la mancata notifica ai soli fini difensivi, rilevando che con la nota prot. n. 190197 del 29 novembre 2011, la Regione ha trasmesso non il decreto n. 14360/2011 emesso nei suoi confronti, bensì il decreto n. 14361/2011 afferente la diversa ditta Perre Antonia Francesca.

Nel merito, lamenta la mancata valutazione discrezionale da parte della Regione circa l'opportunità della disposta revoca, segnatamente in considerazione del tempo trascorso dalla concessione del contributo e dalla richiesta inviata alla Prefettura.

Si sono costituite in giudizio la Prefettura di Reggio Calabria e la Regione Calabria, eccependo l'infondatezza del ricorso ed invocandone il rigetto.

In adempimento dell'ordine istruttorio di cui all'ordinanza n. 239 del 21 marzo 2012, la Prefettura, in data 4 maggio 2012, ha depositato in giudizio l'esito delle informazioni assunte dai Carabinieri (prot. n. 0287378/1 - 15 del 14 aprile 2012)

unitamente a copia degli OP/85 relativi ai controlli del territorio effettuati sul conto del coniuge della ricorrente.

La domanda di sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati, dalla parte ricorrente proposta in via incidentale, è stata da questa Sezione respinta con ordinanza n. 80, pronunciata nella Camera di Consiglio del 23 maggio 2012.

La Regione, in adempimento, seppur tardivo, dell'ordinanza istruttoria di cui sopra, ha depositato, in data 5 giugno 2012, copia del decreto di revoca n. 14360 del 18 novembre 2011.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla pubblica udienza del 4 novembre 2015.

## DIRITTO

I) Giova premettere una breve ricostruzione degli ormai ben noti e consolidati orientamenti giurisprudenziali che governano lo scrutinio di legittimità delle informazioni interdittive antimafia.

L'inibitoria antimafia, costituendo la massima anticipazione di tutela preventiva dello Stato dal crimine organizzato, non richiede la prova di un fatto, ma solo la presenza di elementi, in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento di una determinata impresa con organizzazioni mafiose ovvero la sussistenza del pericolo di un condizionamento dell'impresa stessa da parte delle consorterie. La misura interdittiva antimafia non richiede il massimo grado di certezza dei suoi presupposti, né l'accertamento, in sede penale, di carattere definitivo in ordine all'esistenza della contiguità con organizzazioni malavitose ed al condizionamento in atto dell'attività di impresa, essendo sufficienti fatti sintomatici ed indizianti che, considerati e valutati nel loro complesso, inducano ad ipotizzare la sussistenza di un collegamento possibile tra impresa e criminalità organizzata.

La misura interdittiva deve fondarsi su elementi attuali e pertinenti, dai quali sia

ragionevolmente desumibile un tentativo di ingerenza nella compagine sociale; e ciò per l'ovvia considerazione che le informative antimafia non suppongono alcuna prova inconfutabile circa l'intervenuta infiltrazione, ma devono dimostrare sufficientemente la sussistenza di elementi dai quali è deducibile il tentativo di ingerenza, tentativo beninteso, che non può coincidere con il mero sospetto, ma richiede un *quid pluris*, fondato, appunto, su oggettivi elementi, atti a far denotare il rischio concreto di condizionamenti (*ex multis*: Cons. Stato Sez. III 3.9.2013 n. 4402).

La delicatezza delle questioni involte e delle conseguenti ricadute socio-economiche, invero, impongono all'autorità procedente, nell'esercizio del suo potere discrezionale, una corretta e ponderata valutazione degli interessi in conflitto - quello privato, relativo alla libertà d'impresa e quello relativo alla tutela dell'ordine pubblico - e dell'uso delle risorse pubbliche (Consiglio di Stato, Sez. V, 27 agosto 2012, n. 4601). In tale ottica, l'esercizio del potere interdittivo presuppone la concomitanza di un quadro di oggettiva rilevanza, dal quale possano desumersi elementi che, secondo un giudizio probabilistico, o, anche, secondo comune esperienza, possano far presumere non una attuale ingerenza delle organizzazioni mafiose negli affari, ma una effettiva possibilità che tale ingerenza sussista o possa sussistere (Cons. Stato, Sez. VI, 3 marzo 2010, n. 1254).

Con la conseguenza che dall'ampia potestà discrezionale attribuita alla p.A. in materia, non può che discendere un puntuale adempimento dell'obbligo di congrua esternazione motivazionale (art. 3 della L. n. 241/1990), che possa dare contezza di un'adeguata istruttoria, intesa all'accertamento ed alla verifica degli elementi indizianti, posti a supporto della decisione amministrativa.

Correlativamente, il sindacato giurisdizionale di legittimità non può che essere di carattere estrinseco, in quanto diretto ad accertare l'assenza di eventuali vizi della funzione, che possano essere sintomo di un non corretto esercizio del potere,

quanto all'accuratezza dell'istruttoria, alla completezza dei dati e fatti acquisiti, alla non travisata valutazione dei fatti stessi, alla sufficienza della motivazione ed alla logicità e ragionevolezza delle conclusioni, rispetto ai presupposti ed agli elementi di fatto presi in considerazione.

Sempre in via generale il Collegio reputa necessario ribadire come, *“in tema di interdittive antimafia e di impugnazioni delle stesse, sia perfettamente ammissibile, ed anzi, in un certo senso, fisiologico, che l'emersione dei fatti e degli atti a supporto della informativa stessa avvenga, per così dire, in progress, anche mediante produzioni documentali successive in corso di giudizio. Invero, gli atti su cui si basano le informative negative attengono per lo più a fasi infraprocedimentali non pubbliche ed anzi connotate da ontologici profili di riservatezza se non segretezza. E' dunque gioco forza che la stessa Prefettura non abbia la pronta disponibilità dell'atto a supporto ai fini di una subitanea ostensione procedimentale o processuale che sia, ma sia spesso costretta a dare luogo ad una progressiva discovery che non può non svilupparsi anche in un sensibile arco temporale. Né ciò, ad avviso del Collegio integra il divieto di integrazione postuma della motivazione. Le circostanze a supporto dell'atto già esistono ab origine e su di esse si fonda la determinazione volitiva dell'amministrazione, non ravvisandosi nella successiva emersione alcun momento novativo rispetto al procedimento messo in essere dalla Prefettura ed al suo (già intervenuto) esito finale”* (in termini, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 3 dicembre 2014, n. 751).

II) Tanto premesso, ritiene il Collegio che, nel caso di specie, la Prefettura abbia fatto corretto uso del potere ad essa attribuito e che l'interdittiva gravata sia immune dai vizi denunciati in ricorso, in quanto fondata su di un quadro probatorio ed indiziario molto articolato e variegato, rappresentato non solo da collegamenti familiari isolatamente considerati, ma corroborati dalla complessiva situazione familiare come emergente dagli atti posti alla base dell'informativa, unitamente alle significative circostanze costituite dal dalla giovane età della ricorrente, dalla sua convivenza con il coniuge e dal collocamento dell'azienda nel

medesimo territorio (Platì) in cui operano le consorterie mafiose di riferimento.

La motivazione dell'interdittiva gravata dà conto di circostanze specifiche e documentate che non consentono di ritenere implausibile il pericolo di condizionamento, al contrario di quanto argomentato dalla ricorrente.

Le frequentazioni del coniuge di quest'ultima con persone controindicate sono prolungate nel tempo (dal 2002 al 2011) e riguardano una pluralità di persone a vario titolo coinvolte, fra l'altro e non solo, in vicende penali per associazione a delinquere di stampo mafioso (cfr. documentazione depositata in giudizio dalla Prefettura in data 4 maggio 2012).

Le osservazioni svolte dalla ricorrente circa l'asserita contiguità di "secondo grado" del coniuge con le organizzazioni criminali, pertanto, risultano non solo in astratto inconferenti, ma anche infondate in fatto.

Tali frequentazioni vanno necessariamente inserite in un quadro complessivo dal quale risulta che il medesimo coniuge convivente Francesco Perre non è stato solo sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel comune di residenza per un anno, ma è altresì gravato da numerosi pregiudizi penali e di polizia quali: condanna per furto in concorso; imputazione per i reati previsti e puniti dagli artt. 594 e 611 c.p.; denuncia per porto abusivo di arma bianca di genere vietato, furto aggravato, violazione degli obblighi imposti dall'Autorità, vilipendio alle Forze Armate e ingiuria; destinatario di ordine di custodia cautelare nell'ambito dell'operazione "Marine" per associazione mafiosa, al quale si è reso irreperibile fino alla data di revoca del provvedimento.

Ed ancora, due dei fratelli maggiori di Francesco Perre sono deceduti il primo a seguito di un conflitto a fuoco con le Forze dell'Ordine e il secondo assassinato a Cosenza; il terzo, segnalato per associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, è latitante; il quarto è segnalato per associazione finalizzata al traffico di stupefacenti e favoreggiamento della permanenza di cittadino clandestino.

I cognati e gli zii del Perre Francesco sono segnalati, fra l'altro, per associazione di tipo mafioso e finalizzata al traffico di stupefacenti, omicidio in concorso, tentato omicidio, sequestro di persona a scopo estorsivo, pascolo abusivo nonché a vario titolo contigui alla famiglia di 'ndrangheta "Barbaro u Maistru", come dettagliatamente enunciato nella nota prot. n. 287378/1- 6 del 23 marzo 2011 del Comando Provinciale dei Carabinieri di Reggio Calabria (all. n. 4 del fascicolo documentale depositato dall'Avvocatura dello Stato in data 14 marzo 2012).

Il padre della ricorrente, sottoposto alla sorveglianza speciale di P.S., oltre ad essere segnalato per detenzione illegale di armi, omissione di soccorso, omicidio, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, è ritenuto contiguo alla famiglia di 'ndrangheta capeggiata dal di lui padre.

Gli zii paterni e materni della ricorrente sono ritenuti appartenenti alla criminalità organizzata di Platì.

Alla luce di tali circostanze, il giudizio prognostico in ordine a possibili tentativi e, quindi, al rischio di infiltrazione della criminalità organizzata cui è pervenuta la Prefettura, nell'esercizio della discrezionalità di cui la medesima è titolare, non appare inficiato da quei vizi logici – manifesta illogicità delle conclusioni, evidente inattendibilità, travisata valutazione dei fatti, macroscopici errori ecc... - che soli, secondo quanto esposto in precedenza, permettono al giudice amministrativo di censurare detto giudizio.

In definitiva, l'informativa prefettizia censurata non si basa affatto esclusivamente su vincoli parentali e mere congetture, ma considera complessivamente gli ulteriori elementi che a detti vincoli si aggiungono e che, globalmente apprezzati, non consentono di ritenere illogica ed inattendibile la possibilità che l'attività imprenditoriale della giovane ricorrente senza precedenti possa essere condizionata da soggetti legati ad organizzazioni criminali e che, per il suo tramite, le consorterie mafiose acquisiscano il controllo di finanziamenti pubblici.

III) Parimenti infondata è la censura diretta avverso il provvedimento di revoca per mancata valutazione discrezionale da parte della Regione circa l'opportunità della disposta revoca, segnatamente in considerazione del tempo trascorso dalla concessione del contributo e dalla richiesta inviata alla Prefettura.

E' ben noto, infatti, che *“in materia antimafia, ai sensi dell'art. 11, cc. 2 e 3, d.p.r. n. 252/1998, la facoltà dell'Amministrazione di non revocare i benefici economici già concessi non è nella libera disponibilità della stessa perché richiede che ricorrano, per la prosecuzione del rapporto in essere, ragioni di interesse pubblico che giustifichino in via del tutto eccezionale, di pretermettere l'interesse superiore teso a impedire alle amministrazioni pubbliche di intrattenere rapporti con imprese pregiudicate da tentativi di infiltrazioni mafiosa; in assenza di particolari ragioni contrarie, diventa quindi sostanzialmente obbligatoria la revoca dei benefici già concessi; l'Amministrazione deve pertanto dare ampia e dettagliata motivazione quando ritenga di non aderire alla portata inibitoria della informativa prefettizia, ma laddove invece essa non intenda fare uso della facoltà di prosecuzione, non si impone alcun obbligo motivazionale specifico e risulta sufficiente il mero rinvio alla misura interdittiva”* (in termini, *ex multis*, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 14 febbraio 2014, n. 454).

IV) Quanto alla domanda risarcitoria, infine, il Collegio osserva quanto segue.

Trattasi di domanda estremamente generica, senz'altro infondata nei confronti della Regione in considerazione di quanto esposto *sub* III).

Quanto alla domanda spiegata nei confronti della Prefettura, anche a volerla qualificare come richiesta di risarcimento per il danno da ritardo c.d. puro, essa è comunque inammissibile per assenza di prova.

Come è noto, l'art. 2 *bis* della legge sul procedimento amministrativo, nel disciplinare le conseguenze per il ritardo dell'Amministrazione nella conclusione del procedimento, dispone testualmente al primo comma che *“le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di*

*conclusione del procedimento”.*

Ora, interpretando tale normativa, la giurisprudenza amministrativa (cfr., da ultimo, Cons. St. sez. VI, 14 novembre 2014, n. 5600) ha precisato che perché sia configurabile la responsabilità della P.A. prevista da detto art. 2 *bis*, devono sussistere tutti i presupposti, oggettivi e soggettivi, della responsabilità dell'Amministrazione, non essendo sufficiente il solo superamento del termine di conclusione del procedimento.

Sono stati individuati, pertanto, i seguenti elementi costitutivi della relativa responsabilità della P.A., per l'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento:

- 1) l'elemento oggettivo, consistente nella violazione dei termini procedurali;
- 2) l'elemento soggettivo (colpa o dolo);
- 3) il nesso di causalità;
- 4) il danno ingiusto.

Ne consegue che la parte ricorrente è onerata dalla prova di ciascuno degli elementi sopra indicati, ma, nel caso di specie, nulla è allegato, *in primis* con riferimento all'elemento soggettivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria - Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di giudizio in ragione di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori come per legge, in favore di ciascuna delle parti costituite.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente  
Filippo Maria Tropiano, Referendario  
Donatella Testini, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/01/2016

IL SEGRETARIO

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

## **Sezioni del sito (piè di pagina)**

- [Torna su](#)