

ANTIMAFIA: T.A.R. Sicilia -Palermo - Sezione Prima – Sentenza 28 marzo 2025, n. 703.

Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Commercio – Scia – Applicabilità

La disciplina delle interdittive antimafia si applica anche ai provvedimenti autorizzatori ed alle attività soggette a s.c.i.a. (nel caso di specie un B&B), imponendo al comune di verificare che l'autocertificazione dell'interessato sia veritiera e di richiedere al Prefetto di emettere una comunicazione antimafia liberatoria e di revocare e/o dichiarare decaduta la s.c.i.a., in presenza di un'informativa antimafia. (1).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. III, 7/6/2024, n. 5110; C.g.a., sez. giurisd., 17 febbraio 2020, n. 128; Cons. Stato, sez. III, 2/9/2019, n. 6057.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, della Prefettura di Palermo e del Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2025 il dott. Francesco Mulieri e uditi per le parti il difensore di parte ricorrente e l'Avvocato dello Stato, come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso ritualmente notificato e depositato, il ricorrente – premesso di essere titolare a Palermo (località -OMISSIS-) di un B&B la cui apertura ha segnalato al Comune con SCIA (protocollata presso il SUAP il 21 ottobre 2019), e di essere stato destinatario, in data 17 aprile 2023 (prot. n. -OMISSIS-), di un'interdittiva antimafia, mai gravata innanzi a questo TAR – espone che, in data 30 maggio 2024, ha richiesto alla Prefettura di Palermo il riesame della sua posizione e di avere poi integrato detta richiesta con altra nota del 20 giugno 2024.

Il ricorrente ha chiesto l'annullamento, previa sospensiva, della determinazione n. -OMISSIS- del 1° ottobre 2024 con la quale il Capo Area SUAP del Comune di Palermo ha disposto la decadenza della suddetta SCIA, nonché della nota della Prefettura di Palermo del 22 novembre 2024 prot. n. -OMISSIS-con la quale è stata anticipata la reiezione della richiesta di aggiornamento dell'informazione interdittiva antimafia ex art. 91 comma 5 d.lgs. n. 159/2011.

Ha dedotto le seguenti censure:

I. Violazione del combinato disposto dell'art. 19 L. 241/1990 e dell'art. 83 co. 1 e dell'art. 67 del d.lgs. n. 159/2011, atteso che non sarebbe ipotizzabile, né giuridicamente, né logicamente, una decadenza da una SCIA.

II. Violazione dell'art. 19 co. 3 e 4 L. 241/1990, non essendo ammissibile la decadenza della SCIA, che è misura diversa da quelle indicate dalla norma caladata.

III. Violazione dell'art 21- quinquies L. 241/1990: il provvedimento comunale impugnato, nonostante la sua qualificazione come “decadenza” sarebbe in realtà una revoca, inammissibile in presenza di una SCIA, che pacificamente non è un provvedimento amministrativo ma un atto del privato.

IV. Nullità del provvedimento impugnato ai sensi dell'art. 21-septies L. 241/1990: il provvedimento impugnato sarebbe, oltre che illegittimo per le ragioni indicate nei due precedenti motivi, anche nullo perché privo di oggetto, riguardando (la revoca-decadenza in parola) un atto privato.

V. Violazione dell'art. 10 della L. 241/1990, atteso che la natura di atto privato della SCIA (con conseguente inammissibilità di una sua decadenza o revoca) sarebbe stata segnalata al Comune (nelle controdeduzioni al preavviso di decadenza) il quale l'avrebbe illegittimamente ignorata.

VI. Eccesso di potere per illegittimità manifesta - violazione dell'art. 117 d.lgs. n. 159/2011: se titolare del B&B non fosse il ricorrente, ma il fratello -OMISSIS-, a questi non potrebbe essere opposto il precedente di prevenzione, essendo da lungo tempo decorso il periodo in cui gli fu applicata la sorveglianza speciale.

VII. Eccesso di potere - violazione del principio di ragionevolezza (art. 1 L. 241/1990), atteso che la Prefettura avrebbe errato nel ritenere che anche l'attività privata da svolgere in regime di SCIA può essere sottoposta alla informazione antimafia.

VIII. Eccesso di potere - omessa considerazione delle conseguenze: il ricorrente lamenta che la decadenza dalla SCIA, conseguente all'interdittiva prefettizia, non limiterebbe l'attività imprenditoriale ma la precluderebbe del tutto senza indennizzo, di talché sarebbe evidente la sproporzione dei provvedimenti impugnati se si considera che il reddito ottenuto con il suddetto B&B è l'unico reddito del ricorrente.

2. - Con ricorso per motivi aggiunti il ricorrente ha poi impugnato il provvedimento della Prefettura di Palermo n. -OMISSIS-del 20/12/2024 con cui è stata respinta la richiesta di aggiornamento ed emessa nei suoi confronti una nuova informazione antimafia interdittiva ai sensi degli artt. 84, 89 bis e 91 del d.lgs. n. 159/2011, articolando le seguenti censure:

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 86 co. 2, 89, 91 e 67 d.lgs. n. 159/2011, atteso che nel caso di specie non si sarebbe in presenza di attività di impresa ma di un'attività svolta esclusivamente a favore di privati: mancherebbe la controparte pubblica tenuta a munirsi di informazione antimafia prima di concludere il contratto (o rilasciare il provvedimento richiesto).

II. Violazione dell'art. 86 co. 2 d.lgs. n. 159/2011 - Eccesso di potere per illogicità, atteso che il nuovo provvedimento sarebbe una fotocopia di quello precedente giacché continuerebbe a richiamare elementi risalenti al 2021 (ponendo a base del diniego di aggiornamento i precedenti del fratello del ricorrente, la condanna divenuta definitiva nel 2003 nonché una misura di prevenzione della sorveglianza speciale a quest'ultimo applicata nel 2009).

III. Illogicità manifesta - Violazione dell'art. 84 co. 4 d.lgs. n. 159/2011, atteso che assumere a fondamento esclusivo dell'interdittiva il rapporto di parentela, contrasterebbe anche con la lettera e con lo spirito della disposizione contenuta nell'art. 84 co. 4 del d.lgs. n. 159/2011.

IV. Violazione dell'art. 84 co. 9 e 4 d.lgs. n. 159/2011 - Eccesso di potere per contraddittorietà e vizio di motivazione, atteso che - in difetto di elementi oggettivi da cui possa desumersi l'esistenza in concreto di comportamenti e situazioni che evidenziano il rischio del condizionamento o favoreggiamento mafioso - l'impugnata informativa prefettizia non potrebbe trovare una valida giustificazione con il solo riferimento al richiamato legame di "parentela".

V. Violazione dell'art. 117 d.lgs. n. 159/2011 – Falsa applicazione dell'art. 67 dello stesso d.lgs., in relazione all'art. 91: il precedente di prevenzione non potrebbe legittimare il provvedimento prefettizio atteso che la proposta di applicazione della misura di prevenzione al fratello del ricorrente risale ad epoca remota.

VI. Omessa applicazione dell'art. 94-bis del d.lgs. n. 159/2011 per non avere il provvedimento impugnato preso in considerazione la possibilità dell'applicazione di una delle misure di collaborazione previste dal codice antimafia in caso di agevolazione occasionale.

VII. Illegittimità costituzionale degli artt. 84 co. 3 e 4 del d.lgs. n. 159/2011 per contrasto con gli artt. 3, 23, 24, 27, 41, 97, 103 e 113 Cost.: per l'ipotesi che nessuno dei precedenti motivi venga accolto, il ricorrente solleva la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni calendate, contenute nel codice antimafia.

3. - Per resistere al ricorso e sostenere la legittimità dei provvedimenti impugnati si sono costituiti il Ministero dell'Interno, la Prefettura di Palermo e il Comune di Palermo i quali hanno depositato memorie e documenti.

4. - Alla camera di consiglio del giorno 11 marzo 2025, il difensore di parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento dell'istanza cautelare proposta con il ricorso per motivi aggiunti; la causa è stata posta in decisione, previo avviso da parte del Presidente del Collegio in ordine alla possibilità di immediata definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata.

5. - Ritiene preliminarmente il Collegio che il giudizio può essere definito con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. e adottata in esito alla camera di consiglio per la

trattazione delle istanze cautelari, sussistendone tutti i presupposti; possibilità, questa, espressamente indicata dal Presidente del Collegio in udienza.

6. - Sempre in via preliminare il Collegio premette che sebbene i motivi nn. 6, 7 e 8 del ricorso principale si riferiscano - come riconosciuto dalla stessa difesa del ricorrente - ad un atto endoprocedimentale non immediatamente lesivo, gli stessi, in quanto sostanzialmente sovrapponibili ad alcuni dei motivi aggiunti, verranno con questi congiuntamente esaminati.

7. - Ciò premesso, il ricorso principale è infondato alla stregua di quanto appresso specificato.

Secondo consolidato orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. III, 2 settembre 2019, n. 6057 che ha ribadito l'orientamento di cui alla sentenza n. 1109 del 22 febbraio 2018; cfr. anche Corte Cost., sentenza n. 4 del 18 gennaio 2018; cfr. anche la giurisprudenza successiva: Cons. Stato, Sez. III, 13/11/2023, n. 9703; id. 07/06/2024, n. 5110; T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 17/06/2024, n. 954), la disciplina delle informazioni antimafia si applica anche ai provvedimenti autorizzatori e alle attività soggette a SCIA; ed invero l'art. 89, comma 2, d.lgs. n. 159 del 2011 prevede espressamente, alla lett. a), che l'autocertificazione, da parte dell'interessato, che nei propri confronti non sussistono le cause di divieto, di decadenza o di sospensione, di cui all'art. 67, riguarda anche «attività private, sottoposte a regime autorizzatorio, che possono essere intraprese su segnalazione certificata di inizio attività da parte del privato alla pubblica amministrazione». Ne consegue che, per espressa volontà del legislatore antimafia, le attività soggette a SCIA non sono esenti dai controlli antimafia e che il Comune ben possa, e anzi debba, verificare che l'autocertificazione dell'interessato sia veridica e richiedere al Prefetto di emettere una comunicazione antimafia liberatoria o revocare la SCIA in presenza di una informazione antimafia comunque comunicatagli o acquisita dal Prefetto.

Nulla infatti impedisce al Prefetto e, anzi, l'art. 89-bis, d.lgs. n. 159 del 2011 - che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale (sent. n. 4 del 18 gennaio 2018 della Corte costituzionale) - espressamente gli impone di emettere una informazione antimafia, in luogo della comunicazione antimafia liberatoria richiesta dal Comune, laddove accerti la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'impresa, anche quando tale richiesta sia effettuata in ipotesi di SCIA e/o durante i controlli che concernono le attività ad esse soggette, potendo le verifiche di cui all'art. 88, comma 2, essere attivate anche nel caso di autocertificazione, previsto dall'art. 89, comma 2, lett. a), anche per la SCIA.

A tale conclusione, dalla quale non v'è motivo di discostarsi, la sopra citata giurisprudenza è pervenuta indentificando un "rapporto amministrativo" in ogni ipotesi in cui l'attività economica sia sottoposta ad attività provvedimentale, che essa sia di tipo concessorio o autorizzatorio o, addirittura soggetta a SCIA, come lo stesso Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha chiarito nei pareri emessi

in ordine all'attuazione della L. n. 124 del 1015 (v., in particolare e tra gli altri, il parere n. 839 del 30 marzo 2016 del Consiglio di Stato sulla riforma della disciplina della SCIA).

8. - La natura vincolata della revoca della SCIA, per stessa previsione legislativa (art. 89, comma 2, d.lgs. n. 159 del 2011), esclude qualsivoglia contrasto con l'affermata natura privatistica dell'attività soggetta a detta segnalazione; donde l'infondatezza dei primi cinque motivi del ricorso introduttivo del presente giudizio, tutti fondati sulla natura di atto privato della SCIA e sulla conseguente asserita inammissibilità di una sua revoca da parte del Comune. La stessa Corte costituzionale ha chiarito che l'attività soggetta a SCIA, pur orientata al principio della liberalizzazione, non è esente da controlli e verifiche, previste dall'art. 19, l. n. 241 del 1990, «cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una – sia pur importante – parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi» (ord. n. 45 del 13 marzo 2019) e ciò vale, a maggior ragione, anche per i controlli antimafia.

9. - Per le stesse considerazioni risultano infondate le restanti censure del ricorso principale, rivolte nei confronti del provvedimento prefettizio ancora una volta incentrate sulla natura dell'attività svolta dal ricorrente (attività privata da svolgere in regime di SCIA ad avviso del ricorrente non sottoponibile alla informazione antimafia e alle conseguenze da questa derivanti).

10. - Passando all'esame del ricorso per motivi aggiunti, è infondato il primo motivo considerato che, con riferimento alla natura di impresa dell'attività di B&B svolta dal ricorrente, è risultata iscritta nel Registro delle Imprese della CCIAA di Palermo ed Enna, nell'apposita sezione, con la qualifica di "piccolo imprenditore", con la partita IVA n.-OMISSIS-e con l'insegna "-OMISSIS-"; inoltre, a seguito dell'istanza del ricorrente in ossequio all'art. 91, comma 5, del D.lgs.159/2011, la resistente Prefettura ha condotto una rinnovata istruttoria, avendo provveduto dapprima ad acquisire le aggiornate informazioni confluite nella riunione del G.I.A. del 07.11.2024 (e trasfuse anche nel preavviso ex art. 92 co. 2-bis D.lgs. 159/2011) e, poi, a dare adeguato conto, nel corpo del provvedimento impugnato, dei motivi per i quali dette informazioni siano da considerare circostanze rilevanti ai fini della prevenzione amministrativa antimafia. Da ciò discende che la Prefettura non ha affatto omesso di riesaminare la posizione dell'impresa come sostenuto dal ricorrente con il primo motivo che deve ritenersi pertanto infondato.

11. - Il secondo, terzo e quarto motivo di ricorso possono essere congiuntamente esaminati in quanto strettamente connessi.

Il ricorrente sostiene che la Prefettura si sarebbe limitata a reiterare le motivazioni della precedente interdittiva adottata nel 2023, senza una verifica dell'effettività ed attualità del rischio di infiltrazioni mafiose nell'impresa, attribuendo un peso eccessivo al mero rapporto di parentela con il fratello, soggetto controindicato il quale, tuttavia, non avrebbe alcuna influenza o potenziale ingerenza nell'impresa, del tutto autonoma, dell'odierno ricorrente.

Dette censure sono infondate.

Ed invero negli atti impugnati sono stati trascritti ampi stralci del verbale di riunione del Gruppo Provinciale Interforze del 7.11.2024, in cui risultano confluiti i diversi rapporti delle Forze di Polizia e gli elementi informativi che hanno indotto a ritenere più che attuali gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa e il cui disvelamento non fosse idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

In particolare è emerso che:

- il fratello del ricorrente - condannato definitivamente, per sequestro di persona, omicidio e soppressione di cadavere alla pena di anni 18 di reclusione, cui ha fatto seguito il decreto del Tribunale di Palermo – Sezione Misure di Prevenzione n. -OMISSIS- del 12.05.2009 definitivo il 22.03.2013 con cui è stata disposta la misura di prevenzione della Sorveglianza speciale della P.S., essendo stato ritenuto sodale alla famiglia mafiosa di Partanna-Mondello - ha continuato a gestire il B&B di cui si discorre in spregio alla comunicazione interdittiva del 2019 e contrariamente alla comunicazione di cessazione attività del 13.01.2021 (protocollata dal Comune di Palermo il 18.01.2021);
- sempre ai fini dell'attestazione di una sostanziale identità dell'impresa del ricorrente con quella del fratello, i contatti telefonici sono riferibili a quest'ultimo così come le recensioni online, il personale e i locali del B&B (in quanto concessigli, con un contratto di comodato mai risolto).

Corroborano il quadro le tempistiche di costituzione dell'impresa del ricorrente, avviata subito dopo l'adozione del provvedimento interdittivo del 2019 a carico del fratello e subito dopo la dichiarata data di cessazione della gestione dello stesso. In definitiva dagli elementi valorizzati dalla Prefettura di Palermo si evince chiaramente che l'impresa oggi intestata al ricorrente deve considerarsi parte e prosecuzione di un'unica realtà imprenditoriale della famiglia e, in particolare, del fratello, soggetto gravato da pregiudizi ostativi.

Sul punto la giurisprudenza ha chiarito da tempo che “ *Proprio con riferimento ai rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell'impresa e familiari che siano soggetti affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose la Sezione (29 maggio 2023, n. 5227; 7 febbraio 2018, n. 820) ha chiarito che l'Amministrazione può dare loro rilievo laddove tale rapporto, per la sua natura, intensità o per altre caratteristiche concrete, lasci ritenere, per la logica del “più probabile che non”, che l'impresa abbia una conduzione collettiva e una regia familiare (di diritto o di fatto, alla quale non risultino estranei detti soggetti) ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia attraverso la famiglia, o da un affiliato alla mafia mediante il contatto con il proprio congiunto. Nei contesti sociali, in cui attecchisce il fenomeno mafioso, all'interno della famiglia si può verificare una “influenza reciproca” di*

comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o di tolleranza; una tale influenza può essere desunta non dalla considerazione (che sarebbe in sé errata e in contrasto con i principi costituzionali) che il parente di un mafioso sia anch'egli mafioso, ma per la doverosa considerazione, per converso, che la complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, si fonda e si articola, a livello particellare, sul nucleo fondante della 'famiglia', sicché in una 'famiglia' mafiosa anche il soggetto, che non sia attinto da pregiudizio mafioso, può subire, nolente, l'influenza del 'capofamiglia' e dell'associazione. Hanno dunque rilevanza circostanze obiettive (a titolo meramente esemplificativo, ad es., la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti, che pur non abbiano dato luogo a condanne in sede penale) e rilevano le peculiari realtà locali, ben potendo l'Amministrazione evidenziare come sia stata accertata l'esistenza – su un'area più o meno estesa – del controllo di una 'famiglia' e del sostanziale coinvolgimento dei suoi componenti” (Cons. Stato, Sez. III, 27/06/2024, n. 5688).

Anche la circostanza che si tratterebbe comunque di fatti lontani nel tempo non risulta dirimente atteso che *“Il mero trascorrere del tempo non elimina la validità indiziante dei fatti ritenuti accertati. È assolutamente indispensabile registrare condotte e comportamenti che segnino una sostanziale soluzione di continuità con le precedenti condotte. In assenza di fatti nuovi quelli precedenti diventano “antichi” ma non vengono rimossi o cancellati e mantengono la capacità di dimostrare una preoccupante attualità”* (C.G.A.R.S. 17/02/2020, n. 128).

Nel caso di specie tali fatti si rinvergono nella sostanziale identità dell'impresa del ricorrente con quella del fratello, in stretti rapporti di collaborazione economica reciproca e, pertanto, in grado di condizionarne le scelte imprenditoriali. Si tratta di indizi idonei, per la loro consistenza, a supportare il provvedimento impugnato, correttamente ritenuti dal Prefetto sufficienti ad evidenziare il pericolo di contiguità con la mafia, con un giudizio connotato da ampia discrezionalità di apprezzamento, con conseguente sindacabilità in sede giurisdizionale solo in caso di manifesta illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 07/06/2024, n. 5111) vizi che, per quanto sopra esposto, non sussistono.

12. - Non sussiste neppure la dedotta violazione dell'art. 117 del d.lgs. n. 159 del 2011, atteso che detta norma, nel riferirsi testualmente all'avvenuta formulazione della “proposta di applicazione della misura di prevenzione” quale discrimine temporale per l'applicazione o per l'esclusione delle disposizioni del Libro I dello stesso decreto legislativo, fa chiaro riferimento alle disposizioni che regolano il procedimento per l'adozione delle misure di prevenzione in sede giudiziaria e non quello per l'adozione di misure preventive di natura amministrativa (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 22/12/2023 n. 3852, confermata da C.G.A. con la sentenza del 15/10/2024 n. 785).

13. - È altresì infondata la censura con cui il ricorrente deduce la mancata applicazione, da parte della Prefettura, di una misura di prevenzione collaborativa, prevista dall'art. 94 bis del Codice antimafia, atteso che il mancato distacco dal contesto imprenditoriale d'origine, la coincidenza del compendio aziendale e dei dipendenti, l'accertata costante presenza del soggetto controindicato all'interno dell'impresa, sono tutte circostanze incompatibili con il concetto di occasionalità.

Tale aspetto è stato vagliato dal Gruppo Interforze Antimafia con motivazione non efficacemente contestata, avendo ravvisato un quadro indiziario non riconducibile a situazioni di agevolazione occasionale (v. verbale del 12/12/2024).

14. - Quanto ai dubbi sulla compatibilità costituzionale della disciplina in materia di informative antimafia, gli stessi vanno disattesi alla luce di quanto già rilevato dalla Corte Costituzionale sia con la sentenza n. 180/2022; sia con la sentenza n. 57/2020 in ordine all'incidenza di tale normativa sulla costante e crescente capacità di penetrazione della criminalità organizzata nell'economia, e alla pericolosità e alle dimensioni del fenomeno mafioso (cfr. da ultimo T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 17/02/2025, n. 379).

15. - In conclusione, il ricorso ed i connessi motivi aggiunti, in quanto infondati, devono essere rigettati.

16. - Le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti, attesa l'ampia sfera di discrezionalità attribuita al Prefetto in materia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, 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 Palermo nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cappellano, Presidente FF

Francesco Mulieri, Consigliere, Estensore

Pierluigi Buonomo, Referendario