

ANTIMAFIA: T.A.R. Lazio -Roma, Sezione I-ter, Sentenza 29 gennaio 2025, n. 1937.

1. Antimafia - Mafia e criminalità organizzata - Collaboratori di giustizia - Programma speciale protezione - Proposta procura - Condizione procedibilità – Autonomia valutazione della Commissione centrale ex art. 13 L. n. 82/1991 -Inammissibilità.

2. Antimafia - Mafia e criminalità organizzata - Collaboratori di giustizia - Legge sul procedimento - Contraddittorio procedimentale – Esclusione.

1. In tema di collaboratori di giustizia, la proposta della procura competente è condizione di procedibilità per l'adozione del programma speciale di protezione da parte della commissione centrale ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge 15 marzo 1991, n.82. La commissione non può pertanto autonomamente stabilire che il piano di protezione definitivo sia adottato nei confronti di un soggetto ammesso al piano "provvisorio" di protezione e non può eseguire alcuna autonoma valutazione circa il ricorrere in concreto dei presupposti ex lege. (1).

2. L'art. 13, comma 2, della legge n. 7 agosto 1990, n. 241 esclude i procedimenti ex lege 15 marzo 1991, n. 82, in materia di collaboratori di giustizia, dall'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni del capo III della stessa legge del procedimento, che recano la disciplina della partecipazione procedimentale degli interessati. Non è quindi configurabile alcuna violazione delle garanzie partecipative procedurali in caso di mancata comunicazione di avvio del procedimento e di mancato preavviso di rigetto. (2).

(1) Conformi: T.a.r. per Lazio, sez. I-ter, 31 marzo 2013, n. 1099; in senso analogo T.a.r. per il Lazio, sez. I-ter, 8 settembre 2017, n. 9658 secondo cui il piano provvisorio di protezione, essendo teso a garantire tutela al collaboratore di giustizia nelle more della decisione circa l'adozione o meno di misure di protezione, cessa la sua efficacia se non interviene una proposta di ammissione al programma di protezione da parte della Procura della Repubblica.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2006, n. 7387; T.a.r. per il Lazio, sez. I ter, 20 luglio 2006, n. 6135.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2025 la dott.ssa Silvia Simone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 7 luglio 2020 e depositato il 13 luglio 2020 il sig.-OMISSIS-, collaboratore di giustizia, ha impugnato per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, la delibera del 22 aprile 2020, notificata in data 21 maggio 2020, con cui la Commissione Centrale, ex art. 10 della legge n. 81/1991, ha disposto il non luogo a provvedere in ordine all'adozione del programma speciale di protezione nei confronti dell'odierno ricorrente e dei suoi familiari per intervenuta revoca della relativa proposta da parte della competente Direzione Distrettuale Antimafia, dichiarando

conseguentemente la cessazione degli effetti del piano provvisorio di protezione nei confronti dei predetti.

2. Nella delibera gravata si dà conto del fatto che il 1° agosto 2017 è stato adottato nei confronti del sig. -OMISSIS-un piano provvisorio di protezione su proposta della DDA competente; che la stessa DDA in data 25 marzo 2020 ha accertato che il collaboratore aveva reso non meglio precisate “dichiarazioni contraddittorie”, ragione per cui la stessa Procura distrettuale ha revocato la proposta di adozione nei confronti dell’odierno ricorrente del programma speciale di protezione avanzata in data 4 luglio 2018; che la DNA ha espresso parere favorevole alla cessazione del piano provvisorio di protezione con nota del 15 aprile 2020.

3. Conseguentemente, revocata la proposta di adozione del programma provvisorio di protezione da parte della DDA competente, con la delibera del 22 aprile 2020 oggetto di gravame la Commissione Centrale ha disposto la cessazione degli effetti del piano provvisorio di protezione nei confronti del collaboratore di giustizia e dei suoi familiari.

4. Avverso la delibera del 22 aprile 2020 il ricorrente ha dedotto i seguenti motivi di censura:

I. *Nullità della notifica per mancanza dei requisiti essenziali*, in quanto nella delibera non sarebbe specificato quale organo abbia provveduto alla notifica (si parla del tutto genericamente di direzione Centrale della Polizia Criminale), né la persona fisica che materialmente ha eseguito tale notificazione.

II. *Nullità della delibera per difetto di forma*, in quanto il provvedimento non riporterebbe, in nessuna sua parte, la data di adozione. Si tratterebbe, inoltre, di una mera copia recante la dicitura “copia conforme all'originale”, priva, tuttavia, dei necessari timbri di congiunzione e priva, altresì, della firma digitale (nonché di qualsivoglia altra firma) che ne avrebbe con certezza attestato la conformità; né sarebbe indicato il nominativo del preposto alla firma.

III. *Nullità della delibera per mancanza dei necessari requisiti della subdelega*.

IV. *Violazione del giusto procedimento. Violazione della legge n. 241/90. Eccesso di potere per insufficiente istruttoria. Travisamento del fatto. Insufficiente motivazione*. L’Amministrazione avrebbe, in particolare, violato le garanzie partecipative del ricorrente, omettendo di indicare il responsabile del procedimento e di comunicare l’avvio del procedimento e il preavviso di rigetto di cui all’art. 10 bis della legge n. 241/90.

V. *Eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di motivazione*. L’Amministrazione avrebbe motivato il provvedimento con mere clausole di stile, senza specificare quali sarebbero le dichiarazioni contraddittorie rese dal ricorrente, con conseguente violazione del diritto di difesa di quest’ultimo.

VI. *Eccesso di potere per violazione di legge*. La Commissione, a seguito di un'istruttoria non sorretta da idonei elementi di valutazione, non avrebbe fornito la prova della sussistenza di significativi motivi che hanno condotto alla revoca dello speciale programma di protezione, con la conseguenza che l'impugnato provvedimento di revoca difetterebbe di una congrua e adeguata motivazione.

5. Il 30 luglio 2020 si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno per resistere al ricorso *ex adverso* proposto.

6. Con ordinanza cautelare n. -OMISSIS- del 6 agosto 2020, confermata con ordinanza n.-OMISSIS- del Consiglio di Stato, questo Tribunale ha respinto l'istanza cautelare avanzata dalla parte ricorrente.

7. All'udienza pubblica del 14 gennaio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso è infondato e va respinto.

8.1 Le censure formali sollevate da parte ricorrente risultano del tutto infondate e come tali vanno respinte.

Quanto ai vizi dedotti con riguardo alla notifica del provvedimento, si condivide quanto eccepito dal Ministero circa il fatto che la delibera gravata – come risulta dalla relata di notifica agli atti - risulta regolarmente notificata al ricorrente in data 21 maggio 2020 dagli operatori del NOP, appartenenti al Servizio Centrale di Protezione, organo preposto all'attuazione e alla specificazione delle modalità esecutive dei provvedimenti emessi dalla Commissione centrale, ai sensi dell'art. 14, comma 1, in combinato disposto con l'art. 10, comma 2 quater, della legge n.82/91.

Né si riscontrano i vizi strutturali dell'atto che, a dire del ricorrente, ne comporterebbero la nullità. Si osserva, infatti, in proposito che la delibera impugnata è firmata dal Vicepresidente della Commissione, conformemente a quanto previsto dall'art. 10, comma 2-bis, della citata legge n. 82/91, il quale dispone espressamente che la Commissione centrale è “*presieduta dal vicepresidente*”, tale per cui non si reputa necessaria alcuna delega alla firma da parte del Presidente della Commissione. Né sarebbe inferibile la nullità del provvedimento per la dedotta mancanza di firma (autografa o digitale) da parte del soggetto firmatario, non essendovi sono dubbi circa l'attribuibilità della delibera gravata alla Commissione centrale. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa (cfr. Tar Campania, sez. I, sentenza n. 3019/2020) ha chiarito che, nei provvedimenti di forma scritta, la funzione della sottoscrizione è di consentire l'individuazione dell'autorità emanante, con la conseguenza che solo la sua totale mancanza rende nullo il provvedimento, perché non consente di stabilire quale amministrazione lo abbia adottato.

L'autografia della sottoscrizione non è, invece, configurabile come requisito di esistenza giuridica dell'atto amministrativo – e quindi di validità - qualora dallo stesso contesto dell'atto sia possibile accertare la provenienza dell'atto e la sicura attribuzione all'autore (cfr. Tar Catania, sez. II, 12 novembre 2019, n. 2713). In altri termini, l'atto amministrativo esiste egualmente come tale in tutti i

casi nei quali i dati emergenti dal procedimento amministrativo consentano comunque di attribuirlo ad un'amministrazione e, al suo interno, all'agente materiale competente in astratto secondo le norme positive.

Il provvedimento, si aggiunga, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, riporta chiaramente nell'intestazione la data di adozione della determinazione da parte della Commissione (22 aprile 2020).

La conformità della copia notificata all'originale è, poi, attestata dal Segretario della Commissione, come da dicitura riportata in calce a ciascuna delle pagine della delibera gravata. Sul punto, peraltro, parte ricorrente non ha svolto alcun rilievo atto a superare la presunzione di conformità tra originale e copia dell'atto notificato.

8.2 Venendo al merito del ricorso, osserva il Collegio che le censure dedotte da parte ricorrente non tengono conto che il contenuto della delibera gravata, come anticipato da questo Tar in sede cautelare, costituisce la conseguenza vincolata del venir meno della proposta formale da parte della DDA competente di procedere all'adozione di un programma di protezione speciale nei confronti del ricorrente e dei familiari, proposta che, per previsione normativa, costituisce la *conditio sine qua* non per il sorgere del potere della Commissione di adottare speciali misure di protezione.

8.3 Nel caso all'esame, difatti, la stessa DDA competente, con la nota del 25 marzo 2020 depositata agli atti, ha comunicato alla Commissione di revocare la proposta di adozione di un programma speciale di protezione avanzata in data 4 luglio 2018, essendo il ricorrente incorso in una violazione degli obblighi primari di collaborazione; e ciò in quanto, le dichiarazioni rese dal sig. -OMISSIS- sono state ritenute dall'Autorità giudiziaria competente tali da far venir meno i presupposti previsti dalla legge (art. 9, comma 3, della legge n.82/1991) per l'adozione del programma, ossia i caratteri della novità e della utilità, nonché irrilevanti sotto il profilo di ulteriori sviluppi investigativi.

8.4 Pertanto, nel caso *de quo*, come evidenziato dalla difesa erariale, è venuto a mancare lo stesso presupposto per l'applicazione del programma definitivo di protezione, previsto dall'art. 13, comma 1, della legge n.82/91, come modificata dalla legge n. 45/2001, ai sensi del quale il provvedimento con il quale la Commissione delibera il piano provvisorio di protezione cessa di avere effetto se, decorsi centottanta giorni, l'autorità legittimata a formulare la proposta di cui all'articolo 11 non ha provveduto a trasmetterla e la Commissione non ha deliberato sull'applicazione delle speciali misure di protezione osservando le ordinarie forme e modalità del procedimento.

La proposta della Procura competente è, infatti, condizione di procedibilità per l'adozione del programma speciale di protezione da parte della Commissione ed è la stessa fonte di rango primario indicata a prevedere (prima ancora del provvedimento della Commissione che, quindi, assume in tali ipotesi semplicemente valore dichiarativo) la cessazione delle misure di protezione disposte in via

provvisoria. In assenza, o al venir meno, della proposta di adozione del programma "definitivo" di protezione da parte della Procura della Repubblica territorialmente competente, la Commissione non può, dunque, autonomamente stabilire che il piano di protezione definitivo sia adottato nei confronti di un soggetto ammesso al piano "provvisorio" di protezione e non può eseguire alcuna autonoma valutazione circa il ricorrere in concreto dei presupposti ex lege (T.A.R. Lazio, sez. I ter, n. 1099/2013, n. 7587/2013). Ed anzi il piano provvisorio di protezione, stante appunto detto suo carattere provvisorio, essendo teso a garantire tutela al collaboratore di giustizia nelle more della decisione circa l'adozione o meno di misure di protezione, cessa la sua efficacia se non interviene una proposta di ammissione al programma di protezione da parte della Procura della Repubblica (T.A.R. Lazio, sez. I ter, sentenza n. 9658/2017).

8.5 Dalla natura vincolata del provvedimento discende anche l'infondatezza delle censure relative alla dedotta violazione delle garanzie partecipative del ricorrente, atteso tra l'altro che l'art. 13, comma 2, della legge n. 241/90 esclude i procedimenti ex lege n. 82/1991, quale quello di causa, dall'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni del capo III della stessa legge del procedimento, che recano la disciplina della partecipazione procedimentale degli interessati (così Tar Lazio, sez. I ter, sentenza n. 426 del 9 gennaio 2025).

8.6 Quanto, infine, all'asserito pregiudizio per l'incolumità personale del ricorrente e dei suoi familiari paventato nel ricorso, premesso che l'esistenza di una situazione di pericolo non è comunque di per sé idonea a giustificare il mantenimento delle misure di protezione nelle ipotesi d'inosservanza degli obblighi connessi, deve considerarsi che nel provvedimento impugnato si dà atto della predisposizione di misure ordinarie di protezione in favore del ricorrente e del suo nucleo familiare, ritenute dall'Autorità preposta idonee al livello di rischio; né il ricorrente ha, in sede di ricorso, allegato elementi concreti tali da mettere in discussione l'idoneità di dette misure alla tutela della incolumità propria e dei propri familiari.

9. Per tutto quanto esposto, il ricorso è infondato e va respinto.

10. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite che liquida in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, a favore del Ministero dell'Interno.

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 9, paragrafo 1, 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 il ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Silvia Simone, Referendario, Estensore

Francesco Vergine, Referendario