

N. 00495/2014 REG.PROV.COLL.

N. 03258/2013 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 3258 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

GENERAL SINDES S.p.A. ed ANIELLO CATURANO, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Antonio Ricciardelli e Luigi Ricciardelli, con i quali sono elettivamente domiciliati in Napoli alla Via Martucci n. 48 presso l'Avv. Luciana Verde;

contro

- MINISTERO DELL'INTERNO e PREFETTURA – U.T.G. DI CASERTA, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale sono domiciliati per legge in Napoli alla Via A. Diaz n. 11;  
- MINISTERO DELLA DIFESA, non costituito in giudizio;

per l'annullamento  
quanto al ricorso introduttivo:

a) dell'informativa della Prefettura di Caserta prot. n. 1843/12b.16/ANT/AREA 1^ del 17 luglio 2012, recante la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa a carico dei ricorrenti;

b) di tutti gli atti preordinati, connessi e consequenziali;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

c) degli atti impugnati con il ricorso introduttivo;

d) del verbale del Gruppo Ispettivo Antimafia (G.I.A.) della Prefettura di Caserta del 13 luglio 2012;

e) della nota della Direzione Investigativa Antimafia di Napoli n. 125/NA/I/H7 di prot. 1582 del 28 febbraio 2012;

f) della nota della Guardia di Finanza di Caserta pervenuta alla Prefettura di Caserta in data 18 aprile 2012;

g) delle note del Comando Provinciale Carabinieri di Caserta n. 0189350/6-3 di prot. "P" del 15 aprile 2011 e n. 0189350/6-3 di prot. "P" del 4 agosto 2011;

h) della nota della Questura di Caserta prot. n. 908317/ANT./B.N. del 27 dicembre 2010;

i) della nota del Comando Provinciale Carabinieri di Caserta n. 0270934/1-5 di prot. "P" del 28 novembre 2012 e dell'allegata nota della Questura di Caserta prot. n. 1000/ANT del 1° febbraio 1999;

l) della nota della Questura di Caserta CAT.Q2/2/ANT/B.N. del 13 ottobre 2012.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle amministrazioni resistenti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2014 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La General Sindes S.p.A., affidataria di lavori in subappalto provenienti dal Ministero della Difesa. ed il Sig. Aniello Caturano, quest'ultimo già amministratore unico della prima, impugnano anche mediante la proposizione di motivi aggiunti l'informativa interdittiva emessa nei loro confronti e gli atti della relativa serie procedimentale (alcuni dei quali emessi successivamente all'interdittiva), atti tutti meglio individuati in epigrafe, di cui viene contestata la legittimità per una serie di ragioni attinenti alla violazione della normativa in tema di informazioni antimafia e della legge sul procedimento amministrativo, nonché all'eccesso di potere sotto svariati profili.

Resistono il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Caserta, concludendo nei propri scritti difensivi per il rigetto del ricorso.

Parte ricorrente insiste nelle proprie tesi con ulteriore memoria.

L'istanza cautelare è stata accolta da questo Tribunale con ordinanza n. 1454 del 25 settembre 2013.

L'intimato Ministero della Difesa non si è costituito.

La causa, dopo l'espletamento di incombenzi istruttori, è stata trattenuta per la decisione all'udienza pubblica del 15 gennaio 2014.

2. E' opportuno premettere, in punto di fatto, che la contestata informativa poggia essenzialmente su due gruppi di circostanze ritenute significative del pericolo di infiltrazioni mafiose per la società ricorrente, rispettivamente tratti da rapporti informativi realizzati prima e dopo l'emissione della stessa informativa:

a) ante informativa (cfr. verbale del G.I.A. della Prefettura di Caserta del 13 luglio 2012): il già amministratore unico (fino all'11 luglio 2012) ed attuale ricorrente Aniello Caturano (d'ora in seguito anche "A.C.") è stato tratto in arresto nel luglio 2011 in esecuzione di ordinanza di custodia cautelare in carcere perché ritenuto responsabile di estorsione continuata in concorso (artt. 81 cpv, 110 e 629 c.p.) con l'aggravante del fine di favorire l'organizzazione camorristica del clan dei Casalesi;

b) post informativa (cfr. nota del Comando Provinciale Carabinieri di Caserta n. 0270934/1-5 di prot. "P" del 28 novembre 2012, relativa al periodo di osservazione 1999-2003): il padre di A.C. è stato contiguo al clan dei Casalesi alla luce dei rapporti intercorsi con un capo zona del Comune di Recale; il medesimo è stato presidente e consigliere di tre società, riconducibili al proprio gruppo familiare, che hanno fatto parte di consorzi in seno ai quali operavano soggetti vicini al predetto clan; lo stesso, infine, insieme a tre figli (tra cui A.C.) è stato denunciato dalla DIGOS di Frosinone per concorso in associazione delinquere di stampo camorristico in ordine ai lavori per la realizzazione della linea ferroviaria dell'alta velocità nella tratta Roma-Napoli; post informativa (cfr. nota della Questura di Caserta CAT.Q2/2/ANT/B.N. del 13 ottobre 2012): il suddetto genitore è stato controllato nel gennaio 2012 dai Carabinieri mentre si accompagnava con un soggetto pregiudicato per traffico di stupefacenti ed estorsione.

3. Ciò precisato, pregnante si presenta la doglianza con cui si stigmatizza il difetto di istruttoria e di motivazione da cui sarebbe affetta l'informativa prefettizia, in ragione dell'individuazione di elementi di controindicazione privi di univocità ai fini della dimostrazione del pericolo di infiltrazioni mafiose., come già vagliato da questo giudice.

La censura è fondata e merita accoglimento alla luce delle acquisizioni contenute nella sentenza di questo Tribunale, Sez. I, n. 1901 del 10 aprile 2013 – recentemente confermate nella successiva sentenza della stessa Sezione n. 5086 del 13 novembre 2013 – la quale ha annullato provvedimenti interdittivi antimafia della Prefettura di Caserta del 17 luglio 2012 e del 13 dicembre 2012, fondati sui medesimi profili di controindicazione posti a sostegno della gravata informativa.

Il Collegio, non ritenendo di doversi discostare dall'impianto motivazionale della prefata sentenza, si riporta alle osservazioni in essa contenute facendole integralmente proprie: "Invero, con riferimento all'elemento fattuale determinante posto a sostegno dell'informativa prefettizia – ossia che il sig. A.C., allora amministratore unico della società ricorrente, è stato tratto in arresto il 4.7.2011, in esecuzione di ordinanza di custodia cautelare emessa il 22.6.2011 dal GIP del Tribunale di Napoli, perché ritenuto responsabile dei delitti di cui agli artt. 81 cpv, 110, 629, 628 n.1 e n.3 del c.p., con l'aggravante ex art. 7 L. n. 203/1990, in quanto ritenuti commessi al fine di favorire l'organizzazione criminale del Clan dei Casalesi – l'istruttoria svolta ha mancato di rilevare che, come dimostrato dalla difesa attorea, il suindicato A.C. era già stato scarcerato con ordinanza di riesame pronunciata dalla Sezione VIII dello stesso Tribunale in data 15.7.2011 (dunque antecedentemente al verbale del Gruppo Ispettivo Antimafia del 13.7.2012, ove non si fa alcuna menzione del detto provvedimento). Trattasi, indubbiamente, di circostanza di sicuro rilievo in quanto l'organo del riesame, nell'annullare la misura cautelare in precedenza adottata – fermi restando gli approfondimenti rimessi alla successiva fase del giudizio – ha ritenuto insufficienti gli elementi raccolti a supporto del quadro indiziario posto a base dell'accusa, per il mancato riscontro dei fatti denunciati, anche in relazione al grado di attendibilità del denunciante M.P., coindagato in procedimento connesso.

Va aggiunto che neppure risulta valutato il fatto che quest'ultimo è stato rinviato a giudizio con decreto del GIP del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, in data 7.2.2012, in relazione al delitto di cui all'art. 368 c.p., per aver falsamente denunciato lo smarrimento di due assegni, per un

importo complessivo di € 11.000,00, ed incolpato il giratario (ossia il già nominato A.C.) pur sapendolo innocente. Ritiene il Collegio che, a fronte degli elementi raccolti nei citati atti ed emersi successivamente alla prima ricostruzione dei fatti sottesa all'ordinanza di custodia cautelare, si rendeva ineludibile una approfondita, complessiva valutazione della vicenda da parte dell'amministrazione ai fini di verificare, alla luce dei criteri sopra delineati, la sussistenza dei presupposti legittimanti l'adozione dell'interdittiva antimafia. Diversamente opinando, sarebbe sufficiente che un soggetto venga attinto da un provvedimento restrittivo, anche successivamente annullato, perché l'amministrazione, richiamandosi al dato storico rappresentato dal primo provvedimento e non vagliando complessivamente lo sviluppo processuale penale, ometta di dare contezza della valutazione di incidenza delle condotte con riferimento agli scopi delle disposizioni specialpreventive richiamate. (...). Va aggiunto che i rilevati vizi istruttori, che si riflettono sulla correttezza dell'iter logico/motivazionale soggiacente la disposta misura, non sono stati superati neppure dopo l'ordinanza di riesame pronunciata dalla Sezione in sede cautelare. Invero, anche l'ultima nota prefettizia (del 13.12.2012) – gravata con l'ultima serie di motivi aggiunti – lungi dall'operare un'effettiva rivalutazione degli elementi sopra segnalati si è limitata a confermare il precedente esito, valorizzando peraltro fatti non attuali (accaduti nel periodo 1999-2003), riferiti a soggetto diverso (P.C., padre di A.C.) e privi, pertanto, di concreta significatività circa possibili tentativi di infiltrazione della criminalità aventi lo scopo di condizionare le scelte dell'impresa. Si è affermato infatti, con riguardo alle informative del tipo in esame, che, essendo fondate su valutazioni discrezionali non ancorate a presupposti tipizzati, i tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere desunti anche da parametri non predeterminati normativamente; tuttavia, onde evitare il travalicamento in uno "stato di polizia" e per salvaguardare i principi di legalità e di certezza del diritto, si è precisato che non possono reputarsi sufficienti fattispecie fondate sul semplice sospetto o su mere congetture prive di riscontro fattuale, occorrendo l'individuazione di idonei e specifici elementi di fatto, obiettivamente sintomatici e rivelatori di concrete connessioni o collegamenti con la criminalità organizzata (cfr. T.A.R. Campania, sezione I, 3 aprile 2012, n. 1543).”.

3.1 Inoltre, non è superfluo rilevare che, come obiettato dalla difesa attorea, si palesano scarsamente consistenti anche i profili indiziari discendenti dalla pendenza del procedimento penale per associazione di stampo camorristico originato dalla denuncia della DIGOS di Frosinone, essendo pacifico e comprovato dalle emergenze processuali che già prima dell'agosto 2000 tale procedimento veniva definito con richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero.

3.2 Né vale a sostenere l'impianto del provvedimento interdittivo l'unico controllo di polizia da cui sarebbe stato attinto il padre di A.C., dal momento che è da ritenere che un isolato contatto con un soggetto sospetto non sia idoneo a sorreggere in maniera significativa i dubbi sulla compromissione morale dell'impresa in questione.

3.3 Sotto altro concorrente profilo è dirimente osservare, in adesione alla pertinente censura attorea, che tutti gli elementi addotti dopo l'emanazione della gravata informativa prefettizia non potevano comunque validamente arricchire la trama contenutistica della stessa, in quanto sono stati introdotti mediante rapporti informativi successivi che illegittimamente hanno inteso integrare in via postuma la motivazione.

Infatti, è inammissibile l'integrazione postuma della motivazione di un atto amministrativo, realizzata mediante atti procedimentali successivi e/o scritti difensivi predisposti dall'amministrazione resistente, e ciò anche dopo le modifiche apportate alla legge n. 241/1990 dalla legge n. 15/2005, rimanendo sempre valido il principio secondo cui la motivazione del provvedimento non può essere integrata in un secondo momento, anche in corso di causa, con la specificazione di elementi di fatto in origine non presi in considerazione, dovendo la motivazione

precedere e non seguire il provvedimento amministrativo, a tutela del buon andamento e dell'esigenza di delimitazione del controllo giudiziario (orientamento consolidato: cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 ottobre 2011 n. 5598 e 30 giugno 2011 n. 3882; TAR Campania Salerno, Sez. II, 15 febbraio 2012 n. 218; TAR Campania Napoli, Sez. VII, 10 giugno 2011 n. 3081).

Invero, la norma contenuta nell'art. 3 della legge n. 241/1990, che prescrive che ogni provvedimento amministrativo sia motivato, non è riconducibile a quelle "sul procedimento o sulla forma degli atti", poiché la motivazione non ha alcuna attinenza né con lo svolgimento del procedimento né con la forma degli atti in senso stretto, riguardando, più precisamente, l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche "che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria"; tant'è che nella stessa giurisprudenza comunitaria la motivazione viene configurata come requisito di "forma sostanziale" (cfr. TAR Sicilia Catania, Sez. IV, 29 marzo 2012 n. 900).

4. Parimenti non possono essere valorizzate a supporto dell'impugnata misura interdittiva le circostanze, evidenziate dalla difesa erariale, della riferita vicinanza dei componenti della famiglia Caturano ad altro clan camorristico (come riportato in alcune dichiarazioni di collaboratori di giustizia citate nella stessa ordinanza di riesame del Tribunale di Napoli del 15 luglio 2011) e del fitto intreccio di cointeressenze economiche tra i figli ed il padre testimoniato dalla comune partecipazione in svariate società, poiché tali eccezioni si configurano come un'ulteriore inammissibile integrazione postuma della motivazione.

5. Le riscontrate anomalie istruttorie e motivazionali determinano l'illegittimità della gravata informativa prefettizia e degli atti della relativa serie procedimentale, anche postumi; pertanto, in accoglimento del ricorso (come integrato dai motivi aggiunti), tali atti meritano di essere annullati con assorbimento delle residue censure quivi non esaminate.

Restano, in ogni caso, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

5.1 Sussistono giusti e particolari motivi, in virtù della delicatezza della vicenda contenziosa, per compensare tra le parti le spese processuali, ad eccezione del contributo unificato, il cui importo deve essere rifuso in favore dei ricorrenti a cura della Prefettura di Caserta.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Compensa tra le parti le spese processuali ad eccezione del contributo unificato, il cui importo deve essere rifuso in favore dei ricorrenti a cura della Prefettura di Caserta.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente

Pierluigi Russo, Consigliere

Carlo Dell'Olio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/01/2014

IL SEGRETARIO

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