

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA  
DEL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA  
PER LA REGIONE SICILIANA**

**(settembre 2013)**

**(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)**

**Ordine pubblico e sicurezza pubblica – Informativa antimafia**

**C.G.A., 5 settembre 2013 n. 739 – Pres. Anastasi, Est. Anastasi**

*“Con riferimento alle informative prefettizie antimafia, l’individuazione di un soggetto quale responsabile tecnico per le attività di cui all’articolo 1 del D.M. 22 gennaio 2008 n. 37 (“Regolamento di delegificazione recante riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all’interno degli edifici”) impone la sussistenza in capo allo stesso dei requisiti professionali di cui all’articolo 4 dello stesso Decreto. Tale carica non può, infatti, mai essere qualificata come meramente “formale” o “onoraria”.*

*Ed invero il disposto dell’art. 3 del Regolamento in parola, prevede al comma 2 la costituzione di un rapporto di esclusività tra l’impresa associante e il responsabile tecnico associato, in un rapporto di immedesimazione organica discendente dalla formale nomina di tale soggetto, senza che sia necessario che esso espleti in concreto il munus professionale assegnatogli.*

*Inoltre, non potendo essere considerata “onorifica” o “formale” una nomina che per un settennio precluda al nominato lo svolgimento di ogni altra attività professionale, a titolo autonomo o dipendente, legandolo in esclusiva alla società che lo abbia nominato, ne consegue che essa è passibile di essere apprezzata ai fini dell’informativa”.*

*“L’informativa prefettizia antimafia non richiede la prova della intervenuta infiltrazione mafiosa, né presuppone l’accertamento di responsabilità penali in capo ai titolari dell’impresa sospettata. A tal fine è, infatti, sufficiente che dalle informazioni acquisite tramite gli organi e le indagini di polizia si evinca un quadro indiziario sintomatico anche del solo pericolo di collegamento o contiguità tra l’impresa e la criminalità organizzata. In sostanza, le informative prefettizie in tema di lotta antimafia afferiscono alla prevenzione del crimine e al contrasto amministrativo preventivo delle organizzazioni di criminalità organizzata, potendo, pertanto, fondarsi su fatti e vicende aventi valore meramente sintomatico e solo indiziario, indipendentemente dal loro compiuto accertamento nella sede penale volta alla repressione dei reati”.*

[Link al testo della sentenza](#)

Nel caso di specie, il Consiglio riforma la sentenza con la quale il giudice di primo grado aveva accolto le doglianze di una società che svolgeva (in appalto o subappalto) significativa parte della sua attività su committenza dell’E.N.E.L., la quale, a seguito dell’invio di un’informativa tipica quest’ultimo ente committente da parte della Prefettura di Palermo, si era vista risolvere tutti i contratti di appalto in essere e revocare tutte le autorizzazioni al subappalto da parte dell’E.N.E.L.. In particolare, tale informativa veniva motivata sul rilievo che il responsabile per la sicurezza dell’impresa risultava legato da vincoli parentali e da cointeressenze economiche con soggetti ed enti contigui alla criminalità organizzata.

Il Consiglio discostandosi dalla ricostruzione del T.A.R., nel senso della mera potenzialità del rapporto professionale tra il responsabile per la sicurezza e l'impresa, che lo avrebbe assunto al solo fine di sopperire alla mancanza delle qualifiche necessarie per lo svolgimento di particolari attività in capo al direttore tecnico, si orienta, invece, per la tesi dell'immedesimazione organica di tale soggetto nell'organizzazione aziendale.

Ciò sul rilievo della considerevole estensione temporale delle incompatibilità discendenti da tale nomina, nonché della durata del mantenimento di un siffatto (e stringente) legame per un considerevole periodo di tempo, e nonostante la perdurante mancanza di commesse nei settori *de quibus*.

Con riferimento, poi, alle osservazioni circa la fondatezza dell'informativa, il Consiglio di Giustizia Amministrativa richiama la sua giurisprudenza consolidata, per la quale seppure i legami di natura parentale, di per se, non possono di norma essere ritenuti idonei a supportare autonomamente una informativa prefettizia antimafia negativa, essi assumono rilievo qualora emerga una concreta verosimiglianza dell'ipotesi di controllo o di condizionamento sull'impresa da parte del soggetto unito da tali legami al responsabile o amministratore dell'impresa stessa, ovvero un intreccio di interessi economici e familiari, dai quali sia possibile desumere la sussistenza dell'oggettivo pericolo che rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra soggetti inseriti nello stesso contesto familiare costituiscano strumenti volti a diluire e mascherare l'infiltrazione mafiosa nell'impresa considerata.

Dunque, nel caso di specie, posto che la nota prefettizia delinea un quadro di rapporti economico - finanziari intrattenuti dal responsabile per la sicurezza con enti a loro volta oggetto di informative negative o con ambienti societari ritenuti permeabili alle pressioni della criminalità organizzata, e che in materia di misure di prevenzione poste a contrasto del condizionamento delle imprese da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, è sufficiente il mero tentativo di infiltrazione, se non il semplice *periculum* della stessa, il Consiglio accoglie l'appello dell'Amministrazione e, per l'effetto, riforma la sentenza impugnata.

## **Atto amministrativo – Annullamento e revoca d'ufficio**

### **C.G.A., 13 settembre 2013 n. 746 – Pres. De Nictolis, Est. Mineo**

*“Con riferimento agli atti e ai procedimenti di annullamento d'ufficio di provvedimenti illegittimi prodotti dalla stessa Amministrazione, di cui all'articolo 21-nonies della legge 241/1990, la giurisprudenza dominante ritiene che l'Amministrazione, per procedere all'annullamento di un provvedimento precedentemente assentito, non possa addurre mere ragioni di ripristino della legalità sostanziale, ma debba effettuare un confronto tra la posizione di interesse del destinatario, la cui consistenza deve essere rideterminata “in concreto” per effetto dell'affidamento generato nei destinatari e nei controinteressati dal provvedimento ritenuto illegittimo, e le ragioni di interesse pubblico sottostanti il provvedimento di annullamento, ricercando, per quanto possibile, soluzioni di compromesso tra le due posizioni.*

*In tali casi, dunque, in ragione dell'affidamento ingenerato dall'Amministrazione nel destinatario per effetto della operatività del provvedimento illegittimo, il “rapporto istituito” con i destinatari ed i controinteressati assume una posizione centrale per valutare e giustificare la sussistenza in concreto di un interesse pubblico all'annullamento, e comporta in capo alla Pubblica Amministrazione, ai sensi degli artt. 1175 e 1375 c.c., particolari obblighi di cura e salvaguardia della posizione privata”.*

[Link al testo della sentenza](#)

Con la sentenza in commento, il Consiglio riforma la decisione con la quale il giudice di primo grado confermava la legittimità dell'intervento in autotutela con il quale la P.A. “revocava”, per violazione delle esigenze di sicurezza stradale di cui all'art. 48, comma 1, del D.P.R. n. 495/1992 (Codice della strada), la concessione rilasciata a un privato al fine dell'installazione sul proprio terreno, sito ai margini di una strada provinciale, di due cartelloni pubblicitari.

Osserva, infatti, il Consiglio che l'Amministrazione tenuta a intervenire nel pubblico

interesse per rimuovere le ragioni di pericolo che, in via di principio, ispirano la citata disciplina dettata dall'art 48, debba tenere comunque conto degli altri interessi privati legati all'esercizio dell'attività pubblicitaria che si svolge attraverso l'installazione di determinati mezzi pubblicitari, dando atto di questa attività comparativa entro la motivazione del provvedimento successivamente adottato.

Ciò in particolar modo quando l'installazione sia già stata assentita in precedenza dalla stessa Amministrazione.

L'omissione di tale attività comparativa fa, invece, presumere la negligente attività istruttoria del provvedimento adottato dall'Amministrazione, che si pone, pertanto, non solo in contrasto con i principi generali di efficacia ed economicità che devono ispirare l'attività amministrativa ai sensi dall'art. 1 della legge n. 241/1990, ma anche e soprattutto con quanto affermato dal successivo art. 21-*nonies* della stessa norma, ove il ripristino della legalità sostanziale è espressamente subordinato a una valutazione complessiva degli interessi pubblici e privati che il provvedimento stesso, già per effetto della sua vigenza, ha generato in capo ai diversi soggetti interessati.

## **Procedimento amministrativo – Notificazioni e comunicazioni**

### **C.G.A., 13 settembre 2013 n. 747 – Pres. De Nictolis, Est. Mineo**

*“In materia di notificazione presso la residenza familiare, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 139 cod. proc. civ., la presunzione di convivenza tra la parte di un procedimento e un familiare residenti nello stesso stabile, desumibile da indici di “quotidiana frequentazione”, idonei, quindi, a fondare l'apparenza di “familiarità” assunta dall'art. 139 cod. proc. civ., viene meno, e comporta, quindi, la nullità della notifica ogni qualvolta sia intervenuto un mutamento di residenza di uno dei familiari, a nulla rilevando che esso non sia stato comunicato al soggetto notificante”.*

[Link al testo della sentenza](#)

Nel caso di specie, il Collegio riforma la sentenza di primo grado con la quale il T.A.R. aveva ritenuto perfezionata la notificazione consegnata nelle mani di un familiare del destinatario in ragione della mancata comunicazione, da parte del destinatario stesso, del mutamento di residenza all'Amministrazione notificante. Motivava, infatti, il T.A.R. che, posto che la notificazione dell'atto risultava ritualmente effettuata, non poteva imputarsi all'Amministrazione alcun obbligo di ricerca anagrafica.

Il Collegio si discosta dalla ricostruzione effettuata dal T.A.R., osservando che, in tal senso, è orientata anche la giurisprudenza di legittimità, la quale, con riferimento all'art. 360 bis, n. 1, cod. proc. civ., ha ritenuto che la presunzione di convivenza non meramente occasionale non possa operare ove la notifica sia stata eseguita nella residenza propria del familiare, diversa da quella del destinatario dell'atto giacché, in tal caso “non può ritenersi avverato il presupposto della frequentazione quotidiana sul quale si basa l'ipotesi normativa della presumibile consegna” (Cass. civ. Sez. VI Ordinanza, 05 aprile 2011, n. 7750). Va, pertanto, ritenuta nulla e insanabile la notifica così effettuata e, per l'effetto, vanno annullati i provvedimenti adottati dalla P.A. sulla base dell'erroneo presupposto di un suo corretto perfezionamento.

## **Sanità pubblica – Accredimento**

### **C.G.A., 13 settembre 2013 n. 750 – Pres. De Nictolis, Est. Mineo**

*Come chiarito con il D.lgs.19 giugno 1999 n. 229 in materia di “Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della L. 30 novembre 1998, n. 419”, con il termine “accredimento” si indica il meccanismo istituzionale e obbligatorio attraverso il quale le strutture autorizzate all'esercizio dell'attività sanitaria, pubbliche o private e*

*i professionisti che ne facciano richiesta, dopo attenta verifica sul possesso dei requisiti strutturali, tecnici ed organizzativi definiti indispensabili dalla Regione, acquisiscono lo “status” di soggetto idoneo ad erogare prestazioni sanitarie per conto del S.S.N., divenendo pertanto “potenziali erogatori”. Tale riconoscimento deve, pertanto, procedere sulla base della verifica dei requisiti organizzativi e tecnici per consentire “potenzialmente” alle strutture di erogare determinate prestazioni sanitarie, a nulla rilevando l’“effettività” delle prestazioni erogate.*

[Link al testo della sentenza](#)

Sulla base di tali considerazioni, il Consiglio riforma la sentenza del giudice di primo grado, con la quale veniva ritenuto legittimo il silenzio dell’Amministrazione nei confronti della domanda di accreditamento di un soggetto richiedente, in ragione di questioni meramente fattuali afferenti all’esercizio effettivo delle prestazioni sanitarie da parte del soggetto accreditando e non invece alla sua capacità “potenziale” di erogazione delle stesse.

Motiva in tal senso il Consiglio che la necessità di riconoscere al soggetto che lo richieda l’accreditamento sulla base della mera verifica del possesso dei requisiti di legge e non, invece, di elementi di mero fatto, appare altresì confutata da quanto riportato nella “Relazione di accompagnamento dal D.A. n. 890/2002”, ove si osserva che la qualità di soggetto accreditato “non costituisce vincolo per le aziende e gli enti del S.S.N. a corrispondere la remunerazione delle prestazioni erogate, al di fuori degli accordi contrattuali di cui all’art. 8 quinquies del D.Lgs. n. 502/1992 ed in coerenza con il comma 6 dell’art. 28 della legge regionale n. 2/2002”.

## **Pubblico impiego – Trattamento economico e indennità**

**C.G.A., 20 settembre 2013 n. 751 – Pres. Turco, Est. Mineo**

*“In materia di retribuzione del personale delle Unità Sanitarie Locali, non confligge con il combinato quanto disposto dal D.P.R. 25 giugno 1983 n. 348 in materia di “Norme risultanti dalla disciplina prevista dagli accordi per il trattamento economico del personale delle Unità sanitarie locali”, l’assunto per il quale, ai fini della c.d. “equa proporzionalità” di trattamento del personale dirigenziale amministrativo rispetto a quello medico, deve esclusivamente considerarsi l’anzianità maturata nella qualifica dirigenziale, mentre non possono avere rilievo le anzianità di servizio maturate in qualifiche inferiori a quelle dirigenziali.*

[Link al testo della sentenza](#)

Motiva in tal senso il Collegio che l’articolo 54 del citato D.P.R. 25 giugno 1983 n. 348, che stabilisce che l’inquadramento economico nei livelli stipendiali è effettuato, dal primo gennaio 1983, sulla base degli anni di effettivo servizio di ruolo e non del livello del servizio prestato alle dipendenze dell’Amministrazione di provenienza, deve essere letto in combinato disposto con l’art. 37 della stessa norma, il quale esclude espressamente la possibilità di equiparare il trattamento economico del personale amministrativo a quello medico, e, dunque, di tener conto della equiparazione disposta dalla normativa previgente all’entrata in vigore del D.P.R. in parola.

Ritiene, inoltre, il Collegio che tale ricostruzione appare corretta anche rispetto a quanto stabilito dal comma 6 del D.P.R. in esame, laddove si stabilisce che “sarà comunque garantito l’importo maturato per anzianità in godimento”. In tal modo, il divieto della *reformatio in peius* posto dal D.P.R. riguarda il trattamento da riconoscere al 1° gennaio 1983, e non già quello risultante dalle somme attribuite *in itinere* a diverso titolo ai soggetti interessati dall’applicazione della norma.