



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 83 del 2024, proposto da

Roberta Lala, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Piazza, Girolamo Rubino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno – Questura Agrigento, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

per la riforma

dell'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) n. 24/2024, resa tra le parti

Visto l'art. 62 cod. proc. amm.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Agrigento;

Vista la impugnata ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale di reiezione della domanda cautelare presentata dalla parte ricorrente in primo grado;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2024 il Cons. Maurizio Antonio Pasquale Francola e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

L'appello cautelare è fondato in relazione ai motivi con i quali si lamenta l'illegittimità del provvedimento impugnato per difetto di istruttoria e di motivazione.

Condividendo, infatti, le determinazioni assunte dal Presidente del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con il decreto monocratico n. 39/2024, il Collegio ritiene che il legale rappresentante della società appellante non versi in alcuna delle condizioni che consentano il diniego dell'autorizzazione di polizia di cui all'art. 68 del T.U.L.P.S. e che la rilevanza pregiudiziale ascritta al ruolo di amministratore di fatto riconosciuto a Deni Giuseppe andasse adeguatamente motivata, non potendo ritenersi all'uopo sufficiente la mera indicazione della sussistenza di un particolare rapporto personale intercorrente con il nominato Amministratore unico della società.

Con riguardo, poi, ai precedenti penali di Deni Giuseppe, non sembra sussistere alcuna delle condizioni ostative di cui all'art. 11, primo comma, del T.U.L.P.S., né figura taluno dei delitti che, ai sensi del relativo secondo comma, facoltizzano il diniego di rilascio delle autorizzazioni di polizia (in esse includendosi quella di cui al cit. art. 68); l'elemento a carico potenzialmente rilevante potrebbe al più attenere a un eventuale difetto della sua buona condotta da adeguatamente motivare e che nella motivazione del provvedimento impugnato non può ritenersi compiutamente specificato sulla base del generico riferimento alle precedenti condannate penali.

Né, peraltro, a differente esito può, in sede cautelare, pervenirsi sulla base delle difese opposte dal Ministero dell'Interno, poiché appaiono propedeutiche ad

integrare la motivazione del provvedimento impugnato.

Secondo quanto, infatti, affermato dal Consiglio di Stato (Sez. VI, n. 3666/2021), nel processo amministrativo l'integrazione in sede giudiziale della motivazione dell'atto amministrativo è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento - nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta - oppure attraverso l'emaneazione di un autonomo provvedimento di convalida (art. 21-nonies, secondo comma, della legge n. 241 del 1990). È invece inammissibile un'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali, o comunque scritti difensivi. La motivazione costituisce, infatti, il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti (Consiglio di Stato, sez. VI, 19 ottobre 2018, n. 5984). In particolare, *«la motivazione del provvedimento amministrativo rappresenta il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della l. 241/1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della l. 241/1990, il provvedimento affetto dai c.d. vizi non invalidanti (si veda Cons. St., Sez. III, 7.4.2014, n. 1629), non potendo perciò il suo difetto o la sua inadeguatezza essere in alcun modo assimilati alla mera violazione di norme procedurali o ai vizi di forma. La motivazione del provvedimento costituisce infatti "l'essenza e il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata" (Consiglio di Stato, III, 30 aprile 2014, n. 2247), e non può certo essere emendata o integrata, quasi fosse una formula vuota o una pagina bianca, da una successiva motivazione postuma, prospettata ad hoc dall'Amministrazione resistente nel corso del giudizio»* (Consiglio di Stato, sez. V, 10 settembre 2018, n.

5291).

Il giudice, infatti, qualora escluda l'illegittimità del provvedimento impugnato sulla base di *rationes decidendi* che non trovano fondamento nell'impianto motivazionale dell'atto amministrativo, incorre nel vizio di ultrapetizione, oltre che nella violazione del principio di separazione dei poteri ex art. 34, comma 2, c.p.a..

Sotto il primo profilo, il principio della domanda di cui agli artt. 99 c.p.c. e 2907 c.c. - espressione del potere dispositivo delle parti, completamento del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato in base alla *regula juris* di cui all'art. 112 c.p.c. e pacificamente applicabile anche al processo amministrativo - comporta che sussiste il vizio di ultrapetizione, quando l'accertamento compiuto in sentenza finisce per riguardare un *petitum* ed una *causa petendi* nuovi e diversi rispetto a quelli fatti valere nel ricorso e sottoposti dalle parti all'esame del giudice, con conseguente negazione del bene o dell'utilità richiesti dalla parte ricorrente per ragioni dalla stessa non esternate.

La violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato emerge, altresì, qualora, ammettendo una integrazione postuma della motivazione sottesa al provvedimento, il giudice statuisca su una fattispecie oggettivamente diversa da quella prospettata nel provvedimento gravato, con evidente lesione dei diritti di difesa della controparte (Consiglio di Stato, sez. VI, 2 gennaio 2020, n. 28).

Sotto il secondo profilo, attinente alla violazione del principio di separazione dei poteri, il giudice, qualora abbia formulato argomentazioni a sostegno del provvedimento impugnato che ne alterano l'impianto motivazionale, emette una pronuncia su poteri non ancora esercitati, in violazione del disposto di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a., venendo esaminata la legittimità di nuove questioni a sostegno della decisione censurata, non previamente decise dal competente organo amministrativo.

Le predette argomentazioni valgono anche qualora, come nella fattispecie, con le difese processuali viene integrata la motivazione del provvedimento impugnato.

Deve, pertanto, convenirsi con l'appellante in relazione alla dedotta illegittimità del provvedimento impugnato per difetto di istruttoria e di motivazione, salvi restando, comunque, gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

L'appello deve, dunque, essere accolto e, per l'effetto, deve concedersi la tutela cautelare invocata, con conseguente estensione della licenza rilasciata dal Questore di Agrigento alla società appellante in data 17 novembre 2023, con le stesse prescrizioni e limitazioni ivi indicate, salva eventuale diversa valutazione da parte dell'Amministrazione con successivo e motivato provvedimento.

Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello cautelare, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto riforma l'ordinanza appellata, sospende l'efficacia dell'impugnato provvedimento di diniego ed estende gli effetti della licenza di cui all'art. 68 T.U.L.P.S. del 17 novembre 2023 sino ad un nuovo pronunciamento da parte della Questura di Agrigento.

Condanna il Ministero dell'Interno alla rifusione delle spese della doppia fase cautelare che liquida in complessivi €1.000,00 oltre rimborso forfettario, C.P.A. ed I.V.A., come per legge.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

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 le parti in causa e tutte le persone fisiche menzionate.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2024 con

l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere

Maurizio Antonio Pasquale Francola, Consigliere, Estensore

Giovanni Ardizzone, Consigliere

Paola La Ganga, Consigliere

L'ESTENSORE

Maurizio Antonio Pasquale Francola

IL PRESIDENTE

Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.