

N. 00293/2011 REG.PROV.COLL.
N. 00119/2010 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna
sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 119 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da Vasapollo Giuseppe, in proprio e in qualità di legale rappresentante della omonima ditta, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Fiorenza, con domicilio eletto presso l'avv. Vittorio Cagna, in Parma, via Collegio dei Nobili, 9;

contro

il Ministero dell'Interno - U.T.G. Prefettura di Reggio Emilia, in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliata per legge in Bologna, via Guido Reni 4;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Protezione Civile;

nei confronti di

Map Aquila Soc. Cons. a r.l.;

per l'annullamento previa sospensione

della comunicazione della revoca dell'autorizzazione al subappalto prot. n. 0013223 del 19.03.2010, adottata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Protezione Civile;

del provvedimento di cui alla nota della Prefettura di Reggio Emilia n. 111/2010/10299/W.A. portante diniego della certificazione antimafia;

della comunicazione prot. n. 0005102, in data 26.02.2010, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile;

del provvedimento di cui alla nota della Prefettura di Reggio Emilia n. 1627/Area1/AM del 16.01.2010;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, nonché con i motivi aggiunti per l'annullamento:

della relazione del Gruppo Interforze del 04.03.2010;

della informativa antimafia portante informazioni atipiche della Prefettura di Reggio Emilia per il tramite della Prefettura dell'Aquila, prot. n. 1627/Area1/AM; dell'informativa redatta dalla Prefettura di Reggio Emilia prot. n. 1627/Area1 portante la data del 05.03.2010, nonché per la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno patito e patiendo.

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

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

U.T.G. Prefettura di Reggio Emilia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 29 giugno 2011 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, la società ricorrente impugna il provvedimento di revoca dell'autorizzazione al subappalto adottato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in ragione del diniego della certificazione antimafia a seguito del provvedimento ai sensi dell'art. 10 d.P.R. 252/98, delle relative comunicazioni e del provvedimento adottato dalla prefettura di Reggio Emilia recante le informazioni atipiche ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 *septies* della legge 762/82.

La ditta ricorrente stipulava un contratto di subappalto di lavori di tinteggiatura con la società consortile a responsabilità limitata MAP Aquila, componente dell'ATI risultata aggiudicataria della gara d'appalto relativa alla "fornitura comprensiva di trasporto e posa in opera di Moduli Abitativi Provvisori Removibili in legno fino a numero 1.500, con formula "chiavi in mano" nei comuni della Regione Abruzzo" bandito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile per fare fronte

all'emergenza del terremoto.

In data 09.10.2010 la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile emanava l'autorizzazione al subappalto sottoposta alla condizione risolutiva ai sensi dell'art. 11 d.P.R. 252/1998.

In data 16.01.2011 a seguito di richiesta della Prefettura dell'Aquila, la Prefettura di Reggio Emilia, riscontrato il rischio di infiltrazioni mafiose nell'impresa alla luce di un'assidua frequentazione, per il tramite del fratello Vincenzo, con pericolosi pregiudicati appartenenti alla famiglia dei Dragone, e nelle more dell'acquisizione di elementi istruttori più esauritivi, emetteva in via d'urgenza il provvedimento di informazione atipica prot. 1627/Area1/AM, ai sensi degli articoli 10, comma 9, d.P.R. 252/1998 e 1 *septies* D.L. 629/82.

Nel prosieguo dell'istruttoria, nonostante non venisse confermato il presunto rapporto di parentela con il signor Vincenzo Vasapollo, emergevano, secondo le risultanze acquisite dall'amministrazione, ulteriori elementi idonei a fare ritenere probabile il rischio di condizionamenti da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso nelle attività della ditta ricorrente.

Pertanto, in data 04.03.2010 la Prefettura di Reggio-Emilia, sulla base dell'istruttoria del Gruppo Interforze, emetteva l'informativa prot. n. 169/Area1/AM con carattere di interdittiva antimafia ai sensi del d.P.R. 03.06.1998 n. 252 e la comunicava alla Presidenza del

Consiglio - Dipartimento della Protezione Civile, che, conseguentemente, disponeva la revoca con effetto immediato dell'autorizzazione al subappalto dei lavori di tinteggiatura, a cui accedeva l'applicazione della penale sulle somme dovute alla società appaltatrice secondo quanto previsto dalle Linee guida del comitato di coordinamento per l'Alta Sorveglianza Grandi Opere del Ministero dell'Interno.

La ricorrente censura i provvedimenti impugnati per:

1. Violazione di legge con riferimento all'art. 10 del d.P.R. n. 252/1998. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà difetto di istruttoria;
2. Illegittimità del provvedimento di revoca dell'autorizzazione del subappalto del 19 marzo 2010 e della nota del 16 marzo 2010 della Prefettura di Reggio Emilia, per violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell'art. 10 d.P.R. n. 252/1998; eccesso di potere per difetto di presupposti, travisamento dei fatti, insufficiente e carente motivazione, assenza di valutazione degli elementi dell'infrazione e della loro gravità. Violazione di legge con riferimento all'art. 11 del d.P.R. n. 252/1998;
3. Illegittimità dei provvedimenti impugnati per contraddittorietà e perplessità derivante dalla lettura combinata degli stessi e della certificazione camerale recante in calce l'apposita dicitura antimafia. Violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 9 del d.P.R. n. 252/1998. Lesione del legittimo affidamento del contraente.

4. Illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione di legge con riferimento all'art. 111 Cost. per violazione del diritto di difesa e di partecipazione procedimentale. Violazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

5. Violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della l. 241/1990 in combinato disposto con l'art. 21 *octies* della l. 241/1990 e delle Linee Guida antimafia di cui all'art. 16 comma 4 del D.L. 28 aprile 2009 n. 39 recante "interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nella Regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e ulteriori interventi di protezione civile", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 giugno 2009 n. 77; eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto dei presupposti sviamento di potere;

6. Violazione di legge per violazione dell'art. 3, comma 3 della l. 241/1990 sull'obbligo di motivazione.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione resistendo all'impugnativa.

Alla camera di consiglio del 26.02.2010, l'istanza cautelare è stata respinta con l'ordinanza n. 112/2010.

In data 08.10.2010 sono stati depositati motivi aggiunti di ricorso per l'annullamento della relazione del Gruppo Interforze del 04.03.2010, della informativa antimafia portante informazioni atipiche della Prefettura di Reggio Emilia per il tramite della Prefettura dell'Aquila,

prot. n. 1627/Area1/AM, dell'informativa redatta dalla Prefettura di Reggio Emilia prot. n. 1627/Area1 portante la data del 05.03.2010.

In vista della udienza pubblica fissata per il giorno 29.06.2011 le parti hanno depositato memorie e controdeduzioni in replica.

Alla pubblica udienza del 29.06.2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso e i motivi aggiunti sono infondati e vengono trattati congiuntamente in quanto si riferiscono ai provvedimenti impugnati con identiche censure e argomentazioni.

1. Secondo la tesi della ricorrente il diniego della certificazione antimafia e la interdittiva emessa ai sensi del d.P.R. 252/1998 sarebbero stati messi in violazione degli artt. 7 e 21 *octies* l. 241/1990.; l'amministrazione non avrebbe avvisato preventivamente la ricorrente della revoca dell'autorizzazione al subappalto, pur non ricorrendo alcuna delle ipotesi di cui all'art. 13 l. 241/1990, non consentendo la partecipazione procedimentale.

Il motivo è destituito di fondamento in quanto l'orientamento costante del Giudice amministrativo sul punto, da cui questo Collegio non ha motivo di discostarsi, è che in materia di informative prefettizie non si applica l'art. 7 l. 241/1990 poiché il carattere cautelare delle misure in questione insieme e ai connessi interessi pubblici e alla riservatezza di notizie che spesso confluiscono in indagini di carattere penale, consentono di ravvisare sempre le

esigenze di celerità che esentano l'amministrazione, ai sensi dello stesso art. 7, dall'obbligo di previa comunicazione, anche se le ragioni di celerità non sono esplicitate nel provvedimento.

Conseguentemente le censure che si riferiscono alla violazione delle disposizioni di legge in materia di partecipazione al procedimento amministrativo vanno rigettate.

2. In secondo luogo, i provvedimenti impugnati sarebbero viziati per violazione delle Linee Guida antimafia di cui all'art. 16 comma 4 d.l. 32/2009, atteso che non rispetterebbero i canoni di attualità, adeguatezza e rilevanza del collegamento criminoso.

Il motivo è infondato.

Con riferimento al criterio dell'attualità, l'informativa parte da episodi risalenti nel tempo fino a giungere ad episodi più recenti proprio al fine di porre nel giusto rilievo che la contiguità dell'impresa ricorrente rispetto ad ambienti mafiosi non è solo episodica e recente, ma data da lungo tempo.

Quanto ai parametri dell'adeguatezza e rilevanza del collegamento criminoso, come noto, la giurisprudenza del Giudice amministrativo è consolidata nel senso che i termini di discrezionalità attribuita all'amministrazione in ordine al rilascio di informative antimafia ai sensi dell'art. 10, comma 7 del d.P.R. 252/1998, prescindono da ogni provvedimento penale a carico degli appartenenti all'impresa (sia pure di carattere preventivo e assolutorio) e ciò si giustifica in considerazione del pericolo dell'infiltrazione mafiosa, che non deve

essere immaginifico né immaginario, ma neppure provato, purché sia fondato su elementi presuntivi e indiziari, la cui valutazione è rimessa alla lata discrezionalità del Prefetto, sindacabile in sede di legittimità sotto il profilo dell'illogicità, incoerenza o inattendibilità (*ex pluribus*, Consiglio di Stato, Sezione VI, 14.04.2009 n. 2276).

Infatti, l'informativa antimafia non risponde a finalità di accertamento di responsabilità, ma ha carattere eminentemente preventivo-cautelare, con la conseguenza che, elementi che in sede penale non sono valsi ad accertare la sussistenza di un reato, possono ben essere suscettibili di diversa valutazione in sede amministrativa, al fine di fondare un giudizio di possibilità che l'attività considerata possa subire condizionamenti da soggetti legati alla criminalità organizzata.

Deve dunque concludersi nel senso che il Prefetto, nel rendere le informazioni antimafia richieste ai sensi dell'art. 10, comma 7, lett. c), d.P.R. n. 252 del 1998, non deve basarsi necessariamente su specifici elementi, ma deve effettuare la propria valutazione sulla scorta di uno specifico quadro indiziario, ove assumono rilievo preponderante i fattori induttivi della non manifesta infondatezza che i comportamenti e le scelte dell'imprenditore possano rappresentare un veicolo di infiltrazione delle organizzazioni criminali negli appalti delle pubbliche amministrazioni, per cui il sindacato del Giudice amministrativo non può impingere nel merito, restando, di conseguenza, circoscritto a verificare sotto il profilo della logicità, il

significato attribuito agli elementi di fatto (quali le “frequenzazioni”) e l'iter seguito per pervenire a certe conclusioni, anche perché le informative prefettizie in questione costituiscono esplicitazione di lata discrezionalità, non suscettibile di sindacato di merito in assenza di elementi atti a evidenziare profili di deficienza motivazionale, di illogicità e di travisamento.

Nel caso di specie, l'Amministrazione ha operato nel rispetto dei principi appena riassunti, in quanto gli elementi raccolti da cui si desume la vicinanza alle organizzazioni criminali del titolare della ditta ricorrente appaiono rilevanti, precisi e concordanti e non è dato riscontrare macroscopiche illogicità o travisamenti di fatto.

3. Con un ulteriore mezzo di ricorso vengono censurati il provvedimento di diniego della certificazione antimafia e la revoca dell'autorizzazione al subappalto per difetto di motivazione in violazione dell'art. 3 l. 241/1990, sia per non avere messo a disposizione della ricorrente gli atti da cui emergerebbero le ragioni della decisione adottata nel provvedimento lesivo, sia rispetto alle specifiche circostanze poste a fondamento dell'interdittiva antimafia, anche sotto il profilo del bilanciamento degli interessi coinvolti.

In particolare, secondo la ricorrente il provvedimento di revoca dell'autorizzazione al subappalto sarebbe illegittimo in quanto l'amministrazione si sarebbe limitata a effettuare un richiamo di stile agli atti endoprocedimentali posti a fondamento della determinazione della Prefettura, ma non li avrebbe messi a

disposizione dell'interessato.

La censura è priva di fondamento in quanto, secondo la costante giurisprudenza amministrativa, le informative prefettizie di cui agli artt. 4 d.lgs. 490/1994 e 10, comma 7, d.P.R. 252/1998 possono essere motivate anche "*per relationem*".

Del resto, il provvedimento prefettizio richiamato nella revoca dell'autorizzazione al subappalto rappresentava espressamente le risultanze dell'istruttoria da cui è stato possibile dedurre il rischio di infiltrazioni mafiose per l'impresa ricorrente per cui la conoscenza del provvedimento prefettizio a cui si richiamava quello di revoca dell'autorizzazione al subappalto ha consentito la conoscenza di tutti gli elementi osti a fondamento dell'atto di revoca.

Quanto alla contestazione effettuata dalla ricorrente nel merito delle circostanze poste a fondamento del provvedimento interdittivo, ci si richiama a quanto affermato al precedente punto 2 con riguardo al sindacato che il giudice amministrativo può esplicitare sulla lata discrezionalità che l'amministrazione esercita con questa tipologia di provvedimenti, per cui, poiché non si rilevano nelle circostanze rappresentate elementi idonei a evidenziare profili di illogicità o travisamento, la censura deve essere respinta.

Dalla semplice lettura degli elementi contenuti nella nota del Gruppo Interforze si desume la gravità del quadro indiziario relativo alle infiltrazioni mafiose a carico della ditta ricorrente e di Giuseppe Vasapollo, che ne è il legale rappresentante.

In conclusione, il ricorso e i motivi aggiunti sono da respingere in quanto infondati.

Conseguentemente, non rinvenendosi alcuna illegittimità nei provvedimenti impugnati, deve essere anche rigettata la domanda di risarcimento del danno da perdita di occasione favorevole e da c.d. “danno curriculare”.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Respinge la domanda di risarcimento del danno.

Condanna la ricorrente al pagamento, in favore dell'amministrazione, delle spese di giudizio, che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre IVA e c.p.a. come per legge.

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

Così deciso, in Parma, nella camera di consiglio del giorno 29 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Italo Caso, Consigliere

Emanuela Loria, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/09/2011

IL SEGRETARIO

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