



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 il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 107 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Edil International S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Sergio Tricarico, Silvia Taccoli, con domicilio eletto presso Sergio Tricarico in Torino, via Vincenzo Vela, 27;

contro

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in Torino, corso Stati Uniti, 45; Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Torino;

nei confronti di

Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., rappresentato e difeso dall'avv. Luca Raffaello Perfetti, con domicilio eletto presso Roberto Cavallo Perin in Torino, via Bogino, 9;

Cooperativa Edil-Strade Imolese (C.E.S.I.) - Imola, Torino Opere Uno S.C. A R.L.;

per l'annullamento:

quanto al ricorso principale:

- della nota informativa prot. 009882/2011 Area 1 bis - ANT della Prefettura di Torino datata 19.12.2011;
- dell'ordine di servizio n. 347 del 3.1.2012 di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. - Direzione Programmi Investimenti, Direttrice Tirrenica nord, Team Progetti Portafoglio B, con cui è stata comunicata a C.E.S.I. soc. coop. la revoca dell'autorizzazione al subappalto concessa con OdS del 4.7.2011 alla ditta ricorrente con conseguente ordine di cessazione da ogni attività legata a tale impresa all'interno del cantiere in oggetto;
- della nota A.R. in data 3.1.2012, ricevuta in data 11.1.2012, anticipata via fax in data 4.1.2012, di Torino Opere Uno soc. cons. a r.l., con cui è stata comunicata alla ricorrente la revoca dell'autorizzazione al subappalto concessa in data 4.7.2011, nonché la risoluzione con effetto immediato del contratto medesimo, con conseguente ordine di cessazione di ogni lavorazione;
- di ogni altro atto comunque connesso, precedente o successivo, presupposto o consequenziale;

quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato il 16 marzo 2012:

- del provvedimento n. 5855 area 1 bis del 13 dicembre 2011 della Prefettura di Torino recante informazione interdittiva e di tutti gli atti ivi richiamati e presupposti;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2012 il dott. Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 24 gennaio 2012, depositato il successivo 1° febbraio, la ricorrente Edil International s.r.l. ha esposto di aver stipulato con la società consortile Torino Opere Uno Consortile a.r.l. - affidataria per conto di Rete Ferroviaria Italiana dei lavori di completamento del nuovo fabbricato viaggiatori della stazione di Torino Porta Susa - contratto di subappalto per l'esecuzione di opere murarie e di assistenza muraria: il subappalto veniva autorizzato da Rete Ferroviaria Italiana con ordine di servizio n. 239 del 4 luglio 2011 ed la ricorrente dava pertanto corso alla esecuzione del contratto.

Con ordine di servizio n. 347 del 3 gennaio 2012 Rete Ferroviaria Italiana revocava l'autorizzazione al subappalto in ragione di quanto emerso nella informativa prot. 9882/2011 area 1 bis del 19 dicembre

2011 rilasciata dalla Prefettura di Torino. Conseguentemente Torino Opere Uno risolveva il contratto di subappalto.

2. A sostegno del ricorso la ricorrente ha articolato le seguenti censure:

I) eccesso di potere sotto vari profili e violazione del principio di affidamento: sia la revoca della autorizzazione al subappalto che la risoluzione del contratto nulla dicono in ordine al contenuto della informativa ricevuta dalla Prefettura; la stazione appaltante non ha poi considerato che la revoca del subappalto non costituiva un atto obbligatorio, che il contratto era ormai stato eseguito per l'80% e che pertanto non era opportuno interrompere i lavori;

II) violazione e falsa applicazione dell'art. 4 D. L.vo 490/94, degli artt. 10-11 D.P.R. 252/98 e dell'art. 1 septies D:L. 629/82, eccesso di potere sotto vari profili: nel caso di specie mancano certamente significativi elementi oggettivamente riscontrabili che rendano plausibile un collegamento tra la società ricorrente e la criminalità organizzata.

3. Si costituivano in giudizio per resistere al ricorso sia il Ministero dell'Interno che Rete Ferroviaria Italiana. Il Ministero, in particolare, produceva copia della informativa antimafia n. 5588/2011 area 1 bis, rilasciata dalla Prefettura di Torino il 13 dicembre 2011.

La camera di consiglio del 23 febbraio 2012 veniva differita onde consentire alla ricorrente la proposizione di motivi aggiunti, notificati il 1° marzo e depositati il 16 marzo 2012.

4. A mezzo di questi ultimi la ricorrente ha dedotto, anche contro la

nota prefettizia del 13 dicembre 2011, violazione e falsa applicazione dell'art. 4 D. L.vo 490/94, degli artt. 10-11 D.P.R. 252/98 e dell'art. 1 septies D:L. 629/82, nonché eccesso di potere sotto vari profili, contestando i fatti posti a base della informativa impugnata.

5. Alla camera di consiglio del 4 aprile 2012 previo avviso ai difensori il ricorso é stato trattenuto a decisione ai sensi dell'art. 60 c.p.c.

6. Il ricorso non merita di essere accolto.

7. La nota prefettizia del 13 dicembre 2011, con la quale si informa che nei confronti della società ricorrente “*sussistono elementi che fanno ritenere possibili tentativi di infiltrazione mafiosa da parte della criminalità organizzata tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi della stessa*”, si fonda sul fatto che l'amministratore unico della società, Pipicella Sebastiano:

a) sarebbe stato destinatario, nel 2002, di una ordinanza di custodia cautelare in carcere per sequestro a scopo di persona; b) sarebbe indagato per il reato di cui agli artt. 56 e 377 c.p. per aver tentato di convincere un collaboratore di giustizia a ritrattare dichiarazioni precedentemente rese nell'ambito di un procedimento penale inerente la 'ndrangheta in Piemonte: la richiesta di ordinanza di custodia cautelare in carcere é stata in questo caso respinta per mancanza del connotato intimidatorio della condotta; c) é ampiamente documentata la partecipazione del Pipicella ad incontri e riunioni con soggetti attinti da custodia cautelare in relazione a fatti integranti il reato di cui all'art. 416 bis c.p..

7.1. Il ricorrente contesta tale ricostruzione dei fatti, deducendo di non essere mai stato destinatario di una ordinanza di custodia

cautelare; che il procedimento penale relativo al sequestro di persona a scopo di persona pende da circa 10 anni e dovrebbe essere prossima l'archiviazione della posizione del Pipicella; che le frequentazioni di cui si parla nella nota prefettizia si sono compendiate in alcuni incontri occasionali tra il 2007 ed il 2009, ma non é dato sapere nulla di più preciso in ordine alla natura e la assiduità di tali incontri, di guisa che non é possibile inferire dagli stessi l'esistenza di una comunanza di interessi. La ricorrente ha poi osservato che anche il procedimento penale pendente a Torino si chiuderà probabilmente con la archiviazione, ed a conferma di tale affermazione richiama l'ordinanza del GIP di Torino con la quale la richiesta di custodia cautelare a carico del Pipicella é stata respinta.

7.2. Ad avviso del Collegio proprio da tale provvedimento si trae conferma della correttezza del giudizio conclusivo formulato nella informativa impugnata.

Premesso che il Pipicella é indagato, dalla Procura della Repubblica di Torino, del reato di cui agli art. 56 e 377 c.p. per aver tentato di convincere un nipote, collaboratore di giustizia, a ritrattare le dichiarazioni rese alla Autorità giudiziaria, il GIP di Torino ha rilevato che “...non vi é dubbio che il Pipicella preme sul nipote cercando di convincerlo a mutare la sua scelta collaborativa, sulla base di una condotta che non si vuole intimidatoria quanto piuttosto dettata dalla paura e in sé stessa senz'altro descrittiva di una obiettiva situazione di fatto effettivamente esistente, da lui oltre tutto non modificabile (stante la pericolosità delle persone indicate come facenti parte del sodalizio). Va rimarcato, del resto, come Pipicella non sia l'unico

famigliare “preoccupato” per la scelta processuale di.....(n.d.r.: del nipote) ...e che cerchi di influenzare le deposizioni che questi renderà, più o meno velatamente.....Tali considerazioni, poi, non vengono confutate dagli accertamenti della P.G. in merito ad incontri tra il prevenuto ed esponenti, anche di spicco, della compagine delinquenziale, avvenuti in epoca successiva al tentativo di induzione alla ritrattazione sopra contestato (con riguardo alla primavera 2008). Si dà atto invero che il giorno 21 settembre 2009 il Pipicella Sebastiano e.....sono stati accompagnati da.....presso la sua base logistica.....non é stato possibile comprendere l'intera conversazione a causa dei forti rumori di fondo. Ad ogni modo si tratta di presunte connivenze accertate in epoca successiva alla consumazione del reato de quo, ininfluenti per la sua configurazione....”.

Orbene, il fatto che il Pipicella abbia cercato di convincere un nipote, affiliato alla ‘ngrangheta e poi divenuto collaboratore di giustizia, a ritrattare non che le precedenti dichiarazioni ma anche la scelta in sé di diventare collaboratore di giustizia, costituisce in sé un comportamento che va oggettivamente in direzione contraria alla repressione della criminalità organizzata di stampo mafioso; e sebbene detto comportamento appaia essere stato dettato dal timore di ritorsioni e sia, da tale punto di vista, umanamente comprensibile, resta il fatto che esso indica che il Pipicella, pur nel dichiarato intento di mantenere le distanze dalla criminalità organizzata, di fatto non percepisce la dissociazione da essa come un fenomeno da approvare ed incoraggiare. Non si apprezza, quindi, quella presa di posizione netta contro quel tipo di criminalità organizzata (‘ndrangheta) che sola

consente ad un soggetto di accettare determinati rischi (come quello di avere un congiunto collaboratore di giustizia) e di sostenerne il relativo stress.

L'episodio di cui sopra dimostra comunque che il Pipicella ha conoscenze nell'ambito dei vertici della 'ndrangheta piemontese e che esse sono quantomeno idonee ad indurne uno stato di timore. Da esso si evince, inoltre, che il Pipicella doveva avere una qualche conoscenza dei fatti oggetto della deposizione resa dal nipote - ché altrimenti non si comprende quali argomenti egli possa aver utilizzato per indurre questo ultimo a ritrattare - ed una tale conoscenza mal si concilia con la sua totale estraneità alla attività delle cosche malavitose cui aderiva il nipote.

Tutto ciò induce a ritenere possibile che il Pipicella, sia pure cedendo a pressioni o minacce, abbia già reso qualche servizio alla criminalità organizzata attraverso la società che rappresenta e dirige, anche perché, cercando di convincere il nipote a ritrattare, egli ha già dato prova di essere un soggetto in concreto condizionato - se non da altro - quantomeno dal timore generato dalla esistenza stessa di quel sodalizio criminale con cui è stato in contatto in tempi non lontani. In ogni caso in un simile contesto intimidatorio è evidente possibile, se non probabile, che il Pipicella acconsenta a lavorare con imprese o con soggetti facenti capo alle cosche malavitose di cui sopra.

7.3. A questo punto si deve ricordare, in diritto, che l'informativa di cui all'art. 4 D. L.vo 490/94 e 10 D.P.R. 252/98, che può fondarsi su accertamenti disposti autonomamente dal prefetto, è tesa a realizzare

la “*massima anticipazione di tutela preventiva intesa quale risposta dello Stato al crimine organizzato*” (C.d.S. sez. III, sent. n. 5995/2011); conseguentemente, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, essa prescinde dall'accertamento, in sede penale, di reati connessi alla criminalità organizzata, e non richiede la prova della effettiva infiltrazione o condizionamento nella impresa, essendo sufficiente la sussistenza del tentativo di infiltrazione diretto a condizionare l'attività della impresa.

Orbene, tenendo presente che la finalità della informativa antimafia non risiede solo nell'esigenza di evitare che la criminalità organizzata prosperi a spese della finanza pubblica ma anche, in ultima analisi, di estirparla per il bene della intera collettività, precludendo alla stessa di riciclare le forze e le energie di cui (illecitamente) dispone in attività connotate da legalità; tutto ciò considerato il concetto di “tentativo di infiltrazione mafiosa” ai fini della informativa di che trattasi deve essere evidentemente inteso in senso lato, e cioè come ogni situazione contrassegnata dalla possibilità che l'impresa oggetto della certificazione susciti l'attenzione della criminalità organizzata, ed anche se questo interesse non si sia già tradotto nell'avvio di trattative finalizzate alle conclusioni di accordi leciti (ad esempio, l'entrata di un esponente della criminalità nella compagine sociale) o illeciti (ad esempio, operazioni di vero e proprio riciclaggio).

Del resto é consolidato in giurisprudenza l'insegnamento per cui nel rendere le informative ai sensi dell'art. 10 comma 7 lett. c) del D.P.R. 252/98 “*il Prefetto non deve basarsi su specifici elementi, come avviene per gli*

accertamenti effettuati ai sensi delle lett. a) e b), ma effettua una propria valutazione sulla scorta di un quadro indiziario nel quale assumono rilievo fattori induttivi della non manifesta infondatezza che i comportamenti e le scelte dell'imprenditore possano rappresentare veicolo di infiltrazione delle organizzazioni criminali negli appalti delle pubbliche amministrazioni. L'ampiezza dei poteri di accertamento, giustificata dalla finalità preventiva del provvedimento cui cospirano, giustifica che il Prefetto possa ravvisare l'emergenza di tentativi di infiltrazione mafiosa in fatti in sé e per sé privi della assoluta certezza – quali una condanna non irrevocabile, collegamenti parentali con soggetti malavitosi, dichiarazioni di pentiti – ma che, nel loro coacervo, siano tali da fondare un giudizio di possibilità che l'impresa possa, anche in maniera indiretta, agevolare le attività criminali o esserne in qualche modo condizionata” (C.d.S. sez. V, n. 5247 del 3 ottobre 2005).

7.4. Per tutte le sovra esposte ragioni il giudizio finale espresso nella informativa impugnata, con il quale la Prefettura di Torino oggetto di gravame é scevro da vizi sindacabili in sede di legittimità, potendosi giustificare anche solo con riferimento alla vicenda oggetto del procedimento penale piemontese, puntualmente richiamata nel provvedimento oggetto di gravame.

8. Infondata é anche la censura relativa alla mancata considerazione, da parte della stazione appaltante, dello stato di avanzamento dei lavori oggetto del subappalto, ed al mancato esercizio della facoltà di non risolvere il contratto medesimo.

8.1. E' vero che l'interdizione al rilascio di autorizzazioni ed alla stipula di contratti consegue automaticamente alle informative

rilasciate ai sensi della L. 490/94 e del D.P.R.252/98, quando da esse emergano elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa; tuttavia tale effetto interdittivo automatico si applica alle situazioni in cui le autorizzazioni non sono ancora state rilasciate ed i contratti non sono ancora stati stipulati. L'art. 11 comma 2 D.P.R. 252/98 consente invero alle amministrazioni di procedere anche in assenza delle informazioni prefettizie nei casi di urgenza e comunque decorsi quarantacinque giorni dalla richiesta; in tal caso, ove gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati successivamente alla stipula del contratto, le amministrazioni possono esercitare la facoltà di revoca delle autorizzazioni e concessioni nonché di recesso dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite ed il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione, nei limiti delle utilità conseguite (art. 11 comma 2 e comma 3). La norma non pone alcun limite all'esercizio della revoca di che trattasi, che parrebbe attribuire alle amministrazioni un'ampia discrezionalità sindacabile solo nei limiti della manifesta illogicità o irragionevolezza: a tale proposito la ricorrente fa appunto rilevare la antieconomicità, anche per la stazione appaltante, della revoca del subappalto, nonché della risoluzione del contratto, che era già stato eseguito per circa l'80% delle opere.

8.2. In disparte il fatto che secondo RFI il subappalto sarebbe stato interamente eseguito – circostanza questa che, però, di per sé non fa venir meno l'interesse della ricorrente alla impugnativa –, va rilevato che l'interesse tutelato a mezzo delle certificazioni antimafia ha natura

e consistenza tali da rendere recessiva ogni diversa considerazione, di guisa che - come più volte chiarito dalla Giurisprudenza – solo particolarissime circostanze possono giustificare la mancata revoca della autorizzazione già rilasciata o la mancata risoluzione del contratto già stipulato. La facoltà di mantenere il contratto deve comunque essere letta in armonia con il divieto tassativo previsto all'art. 10 D.P.R. 252/98 (C.d.S. sez. V n. 4135/2006), e deve pertanto intendersi quale facoltà assolutamente residuale. Correlativamente, mentre l'obbligo di motivazione del provvedimento di revoca del subappalto é correttamente adempiuto mediante il semplice rinvio alla esistenza di informative sfavorevoli, l'esercizio della facoltà di non revocare il contratto o l'autorizzazione già rilasciata deve essere puntualmente motivata con riferimento a stringenti ragioni di interesse pubblico che giustificano la prosecuzione del rapporto, fermo restando che le stazioni appaltanti non dispongono di alcun potere al fine di sindacare le valutazioni contenute nelle informative prefettizie (TAR Campania-Napoli, sez. 1, n. 565/08; C.d.S. V n. 4135/06 cit.; C.d.S. sez. V n. 4408/2005).

9. Per tutte le ragioni dianzi esposte debbono ritenersi infondate sia le censure articolate avverso l'informativa prefettizia del 13 dicembre 2011, impugnata con il ricorso per motivi aggiunti, sia le censure articolate avverso la revoca della autorizzazione al subappalto e la risoluzione del contratto di subappalto, che sono correttamente motivate mediante il semplice riferimento alla impugnativa prefettizia sfavorevole.

Il ricorso va conclusivamente respinto.

La particolarità del caso di specie giustifica tuttavia la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2012 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario, Estensore

Ariberto Sabino Limongelli, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/05/2012

IL SEGRETARIO

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

