



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 Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2388 del 2008, integrato con motivi aggiunti, proposto da Piano Gallina s.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Salvatore Raimondi, presso il cui studio, sito in Palermo, via Gaetano Abela, n. 10, è elettivamente domiciliata;

contro

- il Ministero dell'Interno – Ufficio territoriale del Governo di Palermo, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ope legis dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici, siti in via Alcide De Gasperi, n. 81, è ex lege domiciliato;
- il Comune di Palermo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Adriana Masaracchia, ed elettivamente domiciliato presso gli uffici dell'Avvocatura comunale, sita in Palermo, Piazza Marina, n. 39;

per l'annullamento:

quanto al ricorso introduttivo:

- della nota del Comune di Palermo prot. n. 238607 del 4/4/2008, con la quale il Comune ha comunicato di aver deciso di non conferire le terre e le rocce da scavo e/o da inerti presso la discarica di inerti della ricorrente;

- della nota del Comune di Palermo del 4/7/2008, prot. n. 473101 con la quale si fa presente che la predetta nota era stata emessa a seguito di comunicazione riservata prot. n. 481827 del 19/7/2007 del Capo area infrastrutture del Comune;

- della informativa antimafia della Prefettura di Palermo dell'1/7/2008, prot. n. 08/2901/P.L.;

- della determina dirigenziale del Comune di Palermo prot. n. 642 dell'8/7/2008 con la quale si stabilisce la rescissione unilaterale del contratto stipulato con la ricorrente in data 4/4/2008 avente ad oggetto il servizio di smaltimento e conferimento rifiuti inerti;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- del silenzio serbato dalla Prefettura di Palermo sull'istanza presentata dal ricorrente in data 19/10/2010 (acquisita al prot. n. 38/A2/10) e volta ad ottenere l'aggiornamento delle informazioni antimafia;

Visti il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimiate, con i relativi allegati;

Visto il ricorso per motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive depositate in giudizio dalle parti;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore nella pubblica udienza del giorno 23 gennaio 2014 il Cons. dott.ssa Federica Cabrini;

Uditi per le parti i difensori presenti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 11/11/2008, e depositato in data 18/11/2011, la soc. ricorrente espone:

- di aver stipulato con il Comune di Palermo in data 4/4/2008 contratto avente ad oggetto l'affidamento del servizio di smaltimento e conferimento rifiuti inerti;
- di aver appreso tra l'aprile e il luglio del 2008 (v. il contenuto delle comunicazioni del Comune in epigrafe indicate - note del 4/4/2008 e del 4/7/2008) dell'esistenza di una informativa prefettizia a proprio carico e di avere fatto istanza di accesso alla Prefettura di Palermo in data 21/7/2008;
- che in data 21/7/2008 il Comune ha comunicato la determinazione dirigenziale n. 642 del 18/7/2008 di rescissione del contratto;
- che in data 8/8/2008 la Prefettura le ha rilasciato copia della informativa prefettizia 1/7/2008, prot. n. 08/2901/P.L.

Impugna tutti i succitati atti e in primo luogo la certificazione antimafia di cui in epigrafe che conclude nel senso sono stati acquisiti "elementi sufficienti tali da far ritenere sussistenti tentativi di infiltrazioni mafiose tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi" della soc. Piano Gallina s.a.s.

Lamenta in particolare:

- 1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 d.lgs. 490/1994 e dell'art. 10 d.p.r. n. 252/1998 – Eccesso di potere per mancanza di istruttoria, difetto dei presupposti e per insufficienza ed incongruità della motivazione, atteso che nel caso in esame non sussistono elementi tali da giustificare l'asserita possibilità che la ditta ricorrente sia condizionata dalla presenza in sede decisionale di soggetti legati ad organizzazioni mafiose;
- 2) Violazione e falsa applicazione degli artt. 10 e 11 d.p.r. 3/6/1998, n. 252, atteso che l'informativa prefettizia è intervenuta dopo la stipula del contratto, di talché la p.a. mantiene il potere discrezionale di non recedere dallo stesso, dovendo peraltro

motivare in ordine all'interesse pubblico a non proseguire il rapporto in corso di svolgimento.

Conclude quindi per l'accoglimento del ricorso.

Si sono costituite in giudizio entrambe le Amministrazioni al fine di resistere al ricorso depositando memoria e documenti.

Con atto notificato in data 14-16/4/2011 e depositato in data 15/4/2011 sono stati proposti motivi aggiunti al fine di ottenere l'accertamento dell'obbligo della Prefettura di Palermo di pronunciarsi sull'istanza presentata dalla ricorrente in data 19/10/2010 e volta ad ottenere l'aggiornamento delle informazioni antimafia, ai sensi dell'art. 10, c. 8, d.p.r./1998.

In vista della discussione del ricorso nel merito nessuna delle parti ha depositato memoria conclusiva.

All'udienza pubblica del giorno 23/1/2014, uditi i difensori delle parti, come da verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione e alle parti è stato concesso termine di giorni quindici *ex art. 73 c.p.a.* per il deposito di memorie in ordine alla questione della possibile parziale irricevibilità del ricorso introduttivo.

Ritiene il Collegio che, per come rilevato nel corso dell'udienza pubblica del 23/1/2014, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., il ricorso introduttivo, nella parte in cui è rivolto avverso l'informativa prefettizia, sia irricevibile.

Osserva innanzitutto il Collegio che l'informativa prefettizia di cui trattasi è tipica ed interdittiva.

Invero, la normativa applicabile *ratione temporis* al caso di specie ed anteriore all'entrata in vigore del Codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011, modificato dal d. lgs. n. 218/2012 ed entrato in vigore, per la parte relativa all'informative prefettizie, in data 13/2/2013) distingue:

1) le informative ricognitive di cause di divieto di per sé interdittive, ai sensi dell'art. 4, c. 4, d. lgs. 490/94. Detta tipologia, nel sistema delineato dal d.p.r. n.

252/98, va identificata con “le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa”, desunte dagli atti indicati nelle lett. a) e b) dell'art. 10, c. 7, d.p.r. n. 252/98;

2) le informative, parimenti interdittive, riferite ad eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, volte a condizionare le scelte delle società interessate, la cui efficacia discende non dal ricorrere di per sé di determinate cause di divieto, ma da una valutazione del Prefetto, desunta dagli accertamenti di cui alla lettera c) dell'art. 10, c. 7, d.p.r. n. 252/98.;

3) le informative supplementari o atipiche, fondate sull'accertamento di elementi che, pur denotando il pericolo di collegamenti tra l'impresa e la criminalità organizzata, non raggiungono la soglia di gravità prevista dall'art.4 d. lgs. n. 490/1994. In dette ipotesi, l'efficacia interdittiva non assume carattere automatico, bensì scaturisce da una valutazione autonoma e discrezionale dell'Amministrazione destinataria dell'informativa stessa (v. art. 10, c. 9, d.p.r. n. 252/98).

Orbene, poiché nel caso di specie il Prefetto, tenuto conto di una serie di circostanze - di cui si dirà dopo - che denotano l'esistenza di rapporti di natura economico-patrimoniale con società direttamente riconducibili alla criminalità organizzata, ha ritenuto espressamente che vi siano “elementi sufficienti tali da far ritenere sussistenti tentativi di infiltrazioni mafiose tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi” della soc. Piano Gallina s.a.s., è ovvio che siamo di fronte ad una informativa emessa ai sensi dell'art. 10, c. 7, lett. c), d.p.r. n. 252/98, e quindi tipica ed interdittiva.

D'altra parte, la ricorrente - per sua stessa ammissione - è venuta a conoscenza dell'esistenza di detta informativa tra l'aprile e il luglio del 2008 e a decorrere dal 23/7/2008, data di ricezione della comunicazione della determinazione dirigenziale di rescissione del contratto, ne ha conosciuto anche gli estremi e dispositivo, in quanto l'informativa è stata espressamente richiamata nel provvedimento

dell'Amministrazione comunale anche con riferimento alle sue conclusioni sopra citate.

Il ricorso introduttivo è però stato notificato solo in data 11/11/2008 e quindi ben oltre il decorso del termine di decadenza scaduto in data 6/11/2008.

Né, ad avviso del Collegio, il termine si è riaperto per effetto dell'istanza di accesso alla informativa prefettizia, istanza esitata solo in data 8/8/2008, atteso che per come affermato dal Cons. di Stato, sez. III, con sentenza 28 novembre 2013, n. 2698, resa in fattispecie sostanzialmente identica alla presente (risoluzione di un contratto di appalto a seguito di informativa prefettizia): “ affinché il termine per impugnare inizi a decorrere, non è necessaria la conoscenza completa del contenuto del provvedimento e di tutti gli atti sulla cui base il medesimo è stato adottato; conosciuti infatti l'Autorità emanante, gli estremi dell'atto, il contenuto dispositivo e lesivo dell'atto, sull'interessato incombe l'onere dell'immediata impugnazione, salva la possibilità di proporre motivi aggiunti ove dalla conoscenza integrale dell'atto emergano ulteriori profili di illegittimità (ex plurimis Cons. Stato, VI, 1.2.2010 n. 413).”.

Segue da ciò che il termine per impugnare nel caso di specie è decorso dal 23/7/2008, momento nel quale la soc. ha avuto piena conoscenza della determina dirigenziale con la quale il Comune ha rescisso il contratto alla luce della richiamata informativa prefettizia, ferma restando la possibilità per la ricorrente di proporre motivi aggiunti a seguito dell'accesso a detta informativa e agli atti ad essa presupposti (prodotti in giudizio dall'Avvocatura erariale in data 23/12/2008 e peraltro non impugnati con motivi aggiunti).

E' pertanto irricevibile il ricorso introduttivo nella parte in cui ha ad oggetto l'informativa prefettizia.

D'altra parte, ritiene il Collegio che quand'anche non fosse irricevibile, il ricorso introduttivo sarebbe comunque infondato e tale infondatezza riguarda, peraltro,

anche le censure proposte avverso la determinazione dell'Amministrazione comunale di rescindere il contratto stipulato con la ricorrente.

Invero, quanto al primo motivo, rileva al contrario il Collegio che, per consolidato orientamento giurisprudenziale (v. C.g.a. 29 febbraio 2012, n. 227):

- il Prefetto, nel rendere le informazioni richieste ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 252/1998 non deve basarsi su specifici elementi, ma deve effettuare la propria valutazione sulla scorta di un 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;

- l'ampiezza dei poteri di accertamento, resa necessaria dalla finalità preventiva sottesa al provvedimento, giustifica che il Prefetto possa ravvisare l'emergenza di tentativi di infiltrazione mafiosa in fatti in sé e per sé privi dell'assoluta certezza - quali una condanna non irrevocabile, collegamenti parentali con soggetti malavitosi, cointeressenze economiche con imprese mafiose - ma che, nel loro coacervo, siano tali da fondare un giudizio di possibilità che l'attività d'impresa possa, anche in maniera indiretta, agevolare le attività criminali o esserne in qualche modo condizionata per la presenza, nei centri decisionali, di soggetti legati ad organizzazioni malavitose;

- ai fini dell'adozione di un'informativa è sufficiente la sussistenza di un mero pericolo di infiltrazione o di condizionamento mafioso, il cui relativo giudizio deve costituire l'esito di una valutazione sintetica e ragionevole di tutti i dati comunque acquisiti e in grado di rivelare un tentativo di ingerenza in ambito economico;

- la discrezionalità delle valutazioni effettuata è particolarmente ampia ed è sindacabile in sede di legittimità solo sotto il profilo della illogicità, incoerenza o inattendibilità, con riferimento al significato attribuito agli elementi di fatto e all'iter

seguito per pervenire a certe conclusioni (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 1 ottobre 2010, n. 7260; sez. IV, 14 aprile 2010, n. 2078 e sez. VI, 18 agosto 2010, n. 5880, 14 aprile 2009, n. 2276).

Applicando detti principi al caso di specie, va rilevato che il Prefetto di Palermo ha desunto l'esistenza di "elementi sufficienti tali da far ritenere sussistenti tentativi di infiltrazioni mafiose tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi" della soc. Piano Gallina s.a.s. dalle seguenti circostanze:

- che la soc. ricorrente era proprietaria di 1/3 del capitale sociale della So.ge.car. s.r.l., in liquidazione volontaria, i cui liquidatori sono l'uno (Galati Salvatore) suocero dei due soci accomandatario (Cucchiara Pietra Maria) e accomandante (Palazzolo Antonia Maria) della Piano Gallina s.a.s. e l'altro (Impastato Andrea), già condannato per associazione per delinquere di stampo mafioso e legato da vincoli di parentela ed affinità con altri soggetti indagati e condannati per associazione mafiosa;
- che un altro terzo della proprietà della suddetta So.ge.car. s.r.l. appartiene alla Incas s.r.l., nei cui confronti è stata emessa informativa interdittiva in data 3/8/2007, tenuto conto della circostanza che il capitale sociale era riconducibile a Bernardo Provenzano e Salvatore Lo Piccolo (per il tramite del succitato Impastato Andrea e dei suoi familiari) e che i beni della soc. erano stati sottoposti a sequestro;
- che la soc. ricorrente ha costituito un A.t.i. per l'aggiudicazione del contratto di appalto bandito dall'A.M.I.A. di Palermo per la fornitura di 100.000 tonn. di materiale da cava (importo € 875.000,00) insieme alla succitata Incas s.r.l. e alla Mirto Inerti s.r.l. (anch'essa destinataria di informativa interdittiva recante data 2/1/2008) e alla Ditta Francofonti Francesco, il cui omonimo titolare è stato indagato nell'ambito di procedimento penale contro la criminalità organizzata.

E' evidente, ad avviso del Collegio, che le conclusioni cui è pervenuto il Prefetto sono logiche e congruenti con gli elementi di informazione acquisiti.

Invero, i predetti indizi sintomatici sono stati apprezzati in concreto, in relazione cioè allo specifico contesto sociale in cui essi sono stati raccolti e per il significato che essi evidentemente assumono nella trama dei rapporti di cointeressenza economica delle imprese collegate (v. C.g.a. 27 settembre 2011, n. 589), ed essi denotano un evidente oggettivo pericolo che i rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra le società citate costituiscano strumenti volti a mascherare l'infiltrazione mafiosa nella soc. ricorrente (v. C.g.a. 29 febbraio 2012, n. 227).

Quanto al secondo motivo di ricorso, è sufficiente richiamare i principi espressi nella sentenza del Cons. Stato, sez. III, 5 ottobre 2011, n. 5478:

- ai sensi dell'art. 11, cc. 2 e 3, d.p.r. n. 252/1998, «la facoltà dell'Amministrazione di non rescindere il contratto non è nella libera disponibilità della stazione appaltante perché richiede che ricorrano, per la prosecuzione del rapporto contrattuale, ragioni di interesse pubblico che giustifichino in via del tutto eccezionale, di pretermettere l'interesse superiore teso a impedire alle amministrazioni pubbliche di intrattenere rapporti con imprese pregiudicate da tentativi di infiltrazioni mafiosa;

- ai fini della prosecuzione del rapporto deve essere valutata "...la convenienza in relazione al tempo dell'esecuzione del contratto e alla difficoltà di trovare un nuovo contraente, se la causa di decadenza sopravviene a esecuzione ampiamente inoltrata" (Cons. Stato, V, 27 giugno 2006 n. 4135). In assenza di particolari ragioni contrarie, viceversa, diventa sostanzialmente obbligatoria la revoca del contratto (Cons. Stato, V, 29 agosto 2005 n. 4408);

- il provvedimento di prosecuzione del rapporto contrattuale è soggetto a onere motivazionale rafforzato nel senso che l'amministrazione deve dare ampia e dettagliata motivazione quando ritenga di non aderire alla portata inibitoria della

informativa prefettizia, ma laddove invece la stazione appaltante non intenda fare uso della facoltà di prosecuzione, non si impone alcun obbligo motivazionale specifico e risulta sufficiente il mero rinvio alla misura interdittiva».

Nel caso di specie, osserva peraltro il Collegio che il contratto è stato stipulato in data 4/4/2008 ed in pari data sostanzialmente ne è stata sospesa l'esecuzione (v. nota prot. n. 238607 del 4/4/2008).

Di fatto, quindi, il rapporto contrattuale non è mai venuto ad esistenza; è pertanto ovvio che l'obbligo motivazionale è stato pienamente assolto con il richiamo all'informativa interdittiva.

Il ricorso introduttivo va dunque in parte dichiarato irricevibile e, per il resto, rigettato.

Per quanto attiene, invece, al ricorso per motivi aggiunti, avente ad oggetto il silenzio inadempimento sull'istanza presentata dalla soc. ricorrente in data 19/10/2010 (e acquisita al prot. n. 38/A2/10) e volta ad ottenere l'aggiornamento delle informazioni, esso è divenuto improcedibile.

Invero, con sentenza parziale n. 1254/2011, resa nel ricorso r.g. n. 2322/2010, il T.a.r. ha dichiarato l'obbligo di provvedere della Amministrazione dell'Interno e la Prefettura di Palermo ha ottemperato a detto obbligo con informativa prefettizia prot. n. 47977Web.Arch. del 5/10/2011, in quella sede impugnata con ricorso per motivi aggiunti.

Le spese di giudizio, da liquidarsi in dispositivo seguono, come di regola, la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- quanto il ricorso introduttivo, in parte lo dichiara irricevibile e per il resto lo rigetta;

- quanto al ricorso per motivi aggiunti, lo dichiara improcedibile.

Condanna la soc. Piano Gallina s.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore, al pagamento delle spese processuali e degli onorari di causa, che liquida in favore del Ministero dell'Interno, Ufficio territoriale del Governo di Palermo, in persona del Ministro pro tempore e del Comune di Palermo, in persona del Sindaco pro tempore, nella misura di € 1.000,00 (mille/00) ciascuno (per complessivi € 2.000,00 – Euro duemila/00), oltre oneri accessori come per legge.

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

Così deciso in Palermo nelle camere di consiglio dei giorni 23 gennaio e 12 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Filoreto D'Agostino, Presidente

Federica Cabrini, Consigliere, Estensore

Maria Barbara Cavallo, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/02/2014

IL SEGRETARIO

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