



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1092 del 2012, proposto da:

CONSORZIO URBANIA VIVERE LA CITTA', rappresentato e difeso dagli Avv.ti Federico Liccardo e Giuseppe Abenavoli, presso i quali è elettivamente domiciliato in Napoli alla Via Nuova Marina n. 5;

contro

- MINISTERO DELL'INTERNO e PREFETTURA – U.T.G. DI NAPOLI, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale sono domiciliati per legge in Napoli alla Via A. Diaz n. 11;
- COMUNE DI META, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

a) della determinazione del Comune di Meta n. 49 dell'8 febbraio 2012, con la quale è stata disposta l'immediata revoca dell'affidamento della gestione del parcheggio in località Marina di Meta nonché dell'affidamento del servizio di messa a disposizione, installazione, manutenzione e gestione del servizio dei parcheggi a pagamento mediante parcometri, a cagione dell'emissione di informativa interdittiva antimafia nei confronti del consorzio ricorrente;

b) dell'informativa della Prefettura di Napoli prot. n. I/12382/Area 1/Ter/OSP del 17 gennaio 2012, recante la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa a carico del consorzio ricorrente;

c) dei verbali del Gruppo Ispettivo Antimafia (G.I.A.) della Prefettura di Napoli posti a fondamento dell'informativa interdittiva;

d) di ogni altro atto connesso, conseguente e consequenziale, in quanto lesivo degli interessi del ricorrente;

e per la condanna

delle amministrazioni intimare al risarcimento dei danni economici e di immagine conseguenti all'adozione della gravata informativa interdittiva.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni resistenti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2012 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, consorzio stabile non obbligatorio istituito per la partecipazione alle pubbliche gare, impugna l'informativa interdittiva emessa nei suoi confronti, i presupposti verbali del G.I.A. e la conseguente determinazione del Comune di Meta recante la revoca dell'affidamento della gestione dei parcheggi nel territorio comunale, atti tutti meglio individuati in epigrafe, di cui viene contestata la legittimità per una serie di ragioni attinenti alla violazione degli artt. 27 e 42 della Costituzione e della normativa in tema di informazioni antimafia, nonché all'eccesso di potere sotto svariati profili.

Il ricorrente insta, altresì, per l'accoglimento dell'istanza risarcitoria parimenti indicata in epigrafe, chiedendo al riguardo la condanna al pagamento di un importo pari al volume annuo di affari, quantificato in sei milioni di euro. Resistono le amministrazioni statali intimate, concludendo per il rigetto del ricorso.

L'istanza cautelare è stata respinta da questo Tribunale con ordinanza n. 507 del 4 aprile 2012, confermata in appello, la quale ha ritenuto che le questioni prospettate dovessero essere ponderatamente approfondite nella competente sede di merito, attesa la delicatezza degli interessi coinvolti.

Parte ricorrente ribadisce le proprie tesi con ulteriori memorie difensive.

Il Comune di Meta, pure evocato in giudizio, non si è costituito.

La causa, dopo l'espletamento di incombenti istruttori, è stata trattenuta per la decisione all'udienza pubblica del 6 giugno 2012.

2. E' opportuno premettere, in punto di fatto, che l'informativa in questione poggia essenzialmente su quattro gruppi di circostanze, ritenute significative del pericolo di infiltrazioni mafiose perché rivelatrici di cointeressenze tra il consorzio ricorrente ed imprese ritenute permeabili agli ambienti della criminalità organizzata (cfr., oltre alla parte motiva del provvedimento, il verbale del G.I.A. della Prefettura di Napoli del 4 ottobre 2011 e le note della Direzione Investigativa Antimafia di Milano prot. n. 8940 del 12 settembre 2011, prot. n. 8696 del 1° settembre 2011 e prot. n. 8527 del 24 agosto 2011, relative alla posizione della S.r.l. E.):

a) nei tempi recenti hanno fatto parte della compagine consortile tre ditte aventi controindicazioni ai fini antimafia, ossia la S. P. S.r.l., già colpita nel maggio 2011 da informativa atipica perché ritenuta indirettamente riferibile ad un pluripregiudicato avente pessima condotta morale, la T. I. S.p.A., riconducibile ad imprenditori di società gravate nel tempo da provvedimenti ostativi antimafia, ed il Consorzio di cooperative sociali I., i cui precedenti vertici sono stati interessati da un procedimento penale per essere stati colpevolmente inerti nei confronti degli interessi di alcune consorterie camorristiche;

b) lo stesso consorzio Urbania è riconducibile al predetto pluripregiudicato, in quanto nel suo consiglio di amministrazione siede il fratello dell'amministratore unico della S. P.;

c) nonostante la fuoriuscita dalla compagine consortile, la S. P. ed il Consorzio I. continuano a mantenere collegamenti con il Consorzio Urbania, risultando questi affidatario, in ATI con le citate ditte, di un appalto di durata quinquennale per la gestione delle aree di sosta del Comune di Aversa;

d) il Consorzio Urbania risulta coinvolto nella gestione di appalti affidati alla E. S.r.l. dai Comuni di Lecco e di Calolziocorte, la quale a sua volta ha coinvolto in ATI e/o in avvalimento la S. P. ed il Consorzio I., oltre alla S.r.l. S., il cui amministratore unico è implicato in un procedimento penale unitamente ad un esponente di primo piano del clan camorristico dei Casalesi.

3. Ciò chiarito, si può dare ingresso allo scrutinio delle censure formulate avverso i provvedimenti impugnati.

Pregnante si presenta la doglianza con cui il ricorrente evidenzia i vizi di difetto di istruttoria e di motivazione,

oltre che di violazione del d.P.R. n. 252/1998, da cui sarebbe affetta l'informativa prefettizia, a causa dell'omessa valutazione dell'avvenuta esclusione dalla compagine consortile della S. P. e della T. I., una volta appresa l'esistenza delle controindicazioni antimafia gravanti a loro carico.

La censura è fondata e merita accoglimento.

È pacifico e risulta confermato dalle emergenze processuali (cfr. visura camerale storica in atti) che, prima dell'emanazione dell'interdittiva e precisamente nel periodo agosto-settembre 2011, il Consorzio Urbania abbia provveduto spontaneamente ad estromettere dalla sua compagine sia la S. P. sia la T. I. per comportamenti dannosi in termini morali e materiali (art. 9 dello statuto), attivandosi in tal senso subito dopo aver conosciuto, per il tramite dell'acquisizione dell'informativa atipica sulla S. P., che sussistevano pregiudizi antimafia nei loro riguardi.

Orbene, tale circostanza non è stata affatto presa in considerazione dall'autorità prefettizia, che viceversa doveva valorizzarla in senso positivo alla luce del principio di diritto, ritraibile dalla complessiva ratio dell'art. 12 del d.P.R. n. 252/1998 (oggi trasfuso nel non ancora vigente art. 95 del d.lgs. n. 159/2011, con estensione a tutte le ipotesi di contratti pubblici), dell'insensibilità del consorzio (non obbligatorio) alle controindicazioni antimafia concernenti le singole imprese consorziate, laddove queste vengano immediatamente espulse dall'ambito consortile.

Soccorre, al riguardo, il condivisibile insegnamento del massimo giudice amministrativo, il quale, in controversia per certi versi analoga a quella di specie, ha avuto modo di precisare quanto segue: "L'art. 12 del d.P.R. n. 252 del 1998 si occupa della specifica ipotesi in cui la perdita di capacità ad assumere la qualità di contraente con la pubblica amministrazione ricada su imprese, diverse dalla mandataria, che operino in associazione, raggruppamento temporaneo o facciano parte di consorzio non obbligatorio. In tal caso la misura interdittiva non si estende all'intero raggruppamento ove si dia luogo, all'estromissione o sostituzione dell'impresa interdetta con le modalità indicate dalla norma regolamentare. Posto, come prima detto, che l'art. 4 della legge n. 490 del 1998 assume a riferimento le posizioni e l'assetto organizzativo delle singole imprese agli effetti delle misure interdittive ivi previste, l'art. 12 del d.P.R. n. 252 del 1998 non viola il reticolo della norma primaria, ma è confermativo, per i raggruppamenti ed i consorzi di imprese, della regola in essa dettata che si incentra sulla responsabilità propria dell'impresa che sia incorsa nel pericolo di condizionamento mafioso. E' in prosieguo intervenuto l'art. 37 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, che al comma 19, nel testo integrato dal d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113, ha previsto, per i contratti conclusi con imprese in associazione, la possibilità di sostituire l'impresa mandante oltre che nei casi di fallimento o, se imprenditore individuale, di morte, interdizione, inabilitazione, fallimento anche nei casi previsti dalla normativa antimafia. Tale ultima disposizione conferma, quindi, la ratio già insita nell'art. 12 del d.P.R. n. 252 del 1998, cioè di temperare il prosieguo dell'iniziativa economica delle imprese in forma associata con le esigenze afferenti alla sicurezza ed all'ordine pubblico connesse alla repressione dei fenomeni di stampo mafioso ogni volta che, a mezzo di pronte misure espulsive, si determini volontariamente l'allontanamento e la sterilizzazione delle imprese in periculum di condizionamento malavitoso." (così Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 ottobre 2010 n. 7345; nello stesso senso Consiglio di Stato, Sez. V, 12 ottobre 2010 n. 7407).

Consegue da quanto esposto che l'aver trascurato la portata scriminante delle espulsioni intervenute a carico della S. P. e della T. I. non può non comportare la dequotazione dei profili indiziari desunti dalla partecipazione di queste ultime al Consorzio Urbania al rango di circostanze aventi carattere neutro. Semmai, tale partecipazione avrebbe potuto costituire lo spunto per ulteriori indagini tese a dimostrare la ricorrenza di più significative cointeressenze tra il consorzio e le imprese in parola, quali partecipazioni sociali incrociate o condivise, presenza delle stesse persone fisiche nei rispettivi organi di amministrazione, perpetuarsi di consistenti rapporti d'affari a prescindere dalla fuoriuscita dalla compagine consortile, etc.; situazioni, queste, la cui esistenza (come meglio risulterà dal

proseguo della trattazione) non è stata affatto dimostrata dall'autorità prefettizia.

3.1 Diverso discorso avrebbe dovuto essere fatto, beninteso, solo laddove le controindicazioni antimafia avessero coinvolto tutte le imprese facenti parte del consorzio ricorrente, atteggiandosi quest'ultimo, in tale denegata ipotesi, a mero schermo formale di posizioni individuali moralmente inquinate.

3.2 E' altresì da condividere la censura attorea volta a stigmatizzare l'erroneo accostamento del Consorzio I. alla compagine del Consorzio Urbania, giacché, come è ampiamente suffragato dalla citata visura camerale storica, il primo non ha mai fatto parte del secondo, con conseguente inconfigurabilità sotto questo aspetto di un contagio da contatto qualificato nel tempo.

4. L'insufficienza del quadro indiziario descritto al precedente punto a) non riesce ad essere controbilanciata dai rimanenti fattori delineati ai punti b), c) e d), i quali, come correttamente sostenuto dalla difesa attorea, non sono idonei da soli ad assurgere ad elementi sintomatici di contiguità del consorzio ricorrente con gli ambienti della criminalità organizzata.

Infatti, vale al riguardo osservare quanto segue: 1) come comprovato dagli stessi rapporti informativi di polizia (cfr. nota del Comando Provinciale Carabinieri di Napoli n. 0438534/4-2 di prot. "P" del 10 dicembre 2011, nota della Guardia di Finanza di Napoli prot. n. 99/RE del 12 ottobre 2011 e nota della Direzione Investigativa Antimafia di Milano prot. n. 8940 del 12 settembre 2011) e dalla visura camerale storica, il fratello dell'amministratore unico della S. P. è cessato dalla carica di consigliere di amministrazione del Consorzio Urbania sin dal febbraio 2010, mentre dal successivo marzo 2010 la gestione consortile è stata affidata ad un amministratore unico di nuova nomina. Tanto vale ad escludere la significatività della rilevata cointeressenza, a prescindere dall'assorbente rilievo che, per costante e condivisibile orientamento di questo Tribunale, il mero rapporto di parentela che leghi un soggetto ad un esponente malavitoso, se non rafforzato da ulteriori circostanze indicative (insussistenti nella fattispecie), non costituisce indizio sufficiente di contiguità mafiosa (cfr. per tutte TAR Campania Napoli, Sez. I, 28 gennaio 2010 nn. 519 e 520, 11 marzo 2010 n. 1357; nello stesso senso Consiglio di Stato, Sez. III, 30 gennaio 2012 n. 444 e 9 agosto 2011 n. 4754); 2) come suffragato dalla stessa attestazione del Comune di Aversa acclusa ai rapporti informativi di polizia (prot. n. 2136-PM del 13 maggio 2010), l'appalto per la gestione quinquennale delle aree di sosta comunali è stato affidato all'ATI composta dal Consorzio Urbania in qualità di capogruppo e dal Consorzio I. in qualità di mandante, mentre la S. P. è stata designata dal primo consorzio come impresa esecutrice. Ne discende non solo che la S. P. è estranea all'ATI in parola, ma anche che essa, essendo stata esclusa dal Consorzio Urbania, non avrebbe più titolo a proseguire il rapporto instaurato con il Comune di Aversa. Ad ogni modo, l'interruzione di ogni forma di collaborazione tra il Consorzio Urbania e la S. P. in ordine alla gestione del predetto appalto è comprovata sia dall'estromissione della seconda dalla compagine consortile sia dal cospicuo contenzioso sorto tra le due ditte in merito al subentro nella posizione contrattuale di impresa esecutrice (cfr. produzione allegata al ricorso introduttivo). Quanto alla prosecuzione della relazione associativa con il Consorzio I., peraltro non attinto da alcuna sfavorevole informativa prefettizia, è sufficiente notare che si tratta della conduzione di un singolo appalto, non consentendo l'occasionalità del rapporto di inferire la sussistenza di un tentativo di infiltrazione mafiosa. Invero, la mera partecipazione ad una ATI affidataria di un contratto pubblico potrebbe semmai acquisire valenza indiziaria solo se collocato all'interno di un contesto generale di rapporti associativi e/o collaborativi che dia conto della stabilità di contatti con imprese sospette, contesto non rinvenibile nel caso di specie; 3) infine, da una attenta disamina del verbale del G.I.A. del 4 ottobre 2011 e dei presupposti rapporti informativi della Direzione Investigativa Antimafia di Milano dell'agosto-settembre 2011, risulta che il Consorzio Urbania è totalmente estraneo alla gestione degli appalti affidati alla E. dai Comuni di Lecco e di Calolziocorte, avendo per l'occasione tale società intrattenuto rapporti, oltre che con altra cooperativa sociale,

esclusivamente con la S. P., il Consorzio I. e la società S..

5. E' conclamata, pertanto, la compromissione del quadro istruttorio e motivazionale su cui poggia la misura interdittiva, che si presenta inficiato da carenza ed incompletezza di elementi essenziali ai fini della costruzione del giudizio di pericolosità in tema di infiltrazioni mafiose.

Le riscontrate anomalie determinano l'illegittimità della gravata informativa prefettizia e dei presupposti verbali del G.I.A. (limitatamente, beninteso, alla posizione del consorzio ricorrente) nonché, per derivazione, della consequenziale determinazione comunale di revoca dell'affidamento; tali atti meritano, dunque, di essere annullati per difetto di motivazione e di istruttoria, con assorbimento delle residue censure quivi non esaminate.

Restano, in ogni caso, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa, emendati dagli evidenziati profili di illegittimità.

6. Quanto alla connessa domanda di risarcimento dei danni, il Collegio deve rilevare che nel caso di specie le emergenze processuali depongono nel senso della mancanza di colpa imputabile all'autorità prefettizia, laddove l'amministrazione comunale è sostanzialmente vincolata in presenza di una informativa antimafia ostativa. È, infatti, ascrivibile alla predetta autorità l'errore scusabile scaturente sia dalle oscillazioni giurisprudenziali in tema di trasmissibilità delle controindicazioni antimafia tra imprese consorziate e consorzi, sia dalla significativa complessità del fatto, connotato da profili indiziari, desunti dalla sussistenza di vari collegamenti societari, intricati e di non agevole decifrazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 ottobre 2008 n. 4812).

Ne deriva che la presente domanda deve essere rigettata per infondatezza.

7. In conclusione, ribadite le suesposte considerazioni, il ricorso in parte deve essere accolto ed in parte deve essere respinto, nei termini sopra precisati.

Sussistono giusti motivi, attese la reciproca parziale soccombenza e la delicatezza delle questioni trattate, per compensare tra le parti le spese e gli onorari di giudizio, ad eccezione dell'importo del contributo unificato, che dovrà essere rifiuto in favore del consorzio ricorrente a cura dell'amministrazione statale dell'Interno.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) , in parziale accoglimento del ricorso in epigrafe, annulla gli atti impugnati, respingendo la domanda di risarcimento danni.

Spese compensate, fatto salvo il rimborso a carico della Prefettura di Napoli in favore del Consorzio Urbania del contributo unificato.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2012 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Donadono, Presidente FF

Michele Buonauro, Primo Referendario

Carlo Dell'Olio, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/09/2012

IL SEGRETARIO

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