



REPUBBLICA ITALIANA

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 340 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

NEC Lavori s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Dario Sammartino, e con domicilio eletto in Palermo, via G. Serpotta n. 66, presso lo studio dell'avv. Rosaria Zammataro;

contro

- l'Ufficio Territoriale del Governo di Caltanissetta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici, siti in Palermo, via Alcide De Gasperi n. 81, è per legge domiciliato;
- l'Ufficio Territoriale del Governo di Catania, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;
- il Comune di Niscemi, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;
- il Consorzio per la Bonifica Renana di Bologna, in persona del legale rappresentante pro tempore;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo

- dell'informativa prot. 1870/08 del 14 novembre 2011, conosciuta il 21 dicembre, con cui la Prefettura di Caltanissetta ha reso al Comune di Niscemi l'informativa ex d.p.r. n. 252/1998 sulla società ricorrente;
- della determina n. 1122 del 14 dicembre 2011 con cui il capo della ripartizione organi istituzionali e affari generali del Comune di Niscemi ha escluso la società ricorrente dall'albo delle imprese di fiducia per l'affidamento mediante cottimo-appalto;
- dell'informativa prot. 1175/11 del 14 novembre 2011, conosciuta il 21 dicembre, con cui la Prefettura di Caltanissetta ha reso alla Prefettura di Catania l'informativa ex d.p.r. n. 252/1998 sulla società ricorrente;
- dell'informativa prot. 1870/11 del 14 novembre 2011, conosciuta il 21 dicembre, con cui la Prefettura di Caltanissetta ha reso al Consorzio per la Bonifica Renana di Bologna l'informativa ex d.p.r. n. 252/1998 sulla società ricorrente;

quanto al primo ricorso per motivi aggiunti

- dell'informativa di cui alla nota n. 50/12 area funz. 1 prot. leg. del 4 maggio 2012, con cui la Prefettura di Caltanissetta ha confermato l'informativa ex d.p.r. n. 252/1998 sulla società ricorrente, già resa il 14 novembre 2011;
- dell'eventuale atto adottato dalla Prefettura sulla richiesta di revisione della precedente informativa del 14

novembre 2011;

quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti

- del verbale del Gruppo Ispettivo Antimafia del 19 ottobre 2011;

Visto il ricorso introduttivo del giudizio, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo di Caltanissetta, e la documentazione dallo stesso depositata;

Visti i ricorsi per motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati, presentata in via incidentale dal ricorrente con i gravami aggiuntivi;

Vista la documentazione depositata dalla parte ricorrente;

Vista l'ordinanza cautelare n. 542 del 6 settembre 2012;

Vista la memoria depositata dalla parte ricorrente;

Vista l'ordinanza collegiale istruttoria n. 1371 del 28 giugno 2013, e visto il relativo adempimento;

Vista la memoria conclusiva prodotta dalla parte ricorrente;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il primo referendario Maria Cappellano;

Uditi alla pubblica udienza del giorno 19 dicembre 2013 i difensori delle parti costituite, presenti come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

A. – Con ricorso introduttivo, ritualmente notificato e depositato, la società ricorrente – esercente attività di lavori edili nel settore pubblico - ha impugnato gli atti in epigrafe indicati, con cui la Prefettura di Caltanissetta ha adottato una informativa interdittiva e, conseguentemente, il Comune di Niscemi ha escluso la società ricorrente dall'albo delle imprese di fiducia per l'affidamento del cottimo-appalto.

Affida il ricorso alle censure di:

1) *violazione e falsa applicazione degli artt. 91 d. lgs. n. 159/2011, 4 d. lgs. n. 490/1994, 10 d.P.R. n. 252/1998. Violazione e mancata applicazione dell'art. 3 l. n. 241/1990. eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto*, in quanto la motivazione non è desumibile, neppure per relationem, dal contesto dell'informativa impugnata;

2) *violazione e falsa applicazione degli artt. 91 d. lgs. n. 159/2011, 4 d. lgs. n. 490/1994, 10 d.P.R. n. 252/1998. Eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto, contraddittorietà ed illogicità manifesta*, in quanto sono stati presi in considerazione elementi insufficienti e, comunque, risalenti nel tempo;

3) *violazione e falsa applicazione sotto altro profilo degli artt. 91 d. lgs. n. 159/2011, 4 d. lgs. n. 490/1994, 10 d.P.R. n. 252/1998. Eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto, travisamento dei fatti ed illogicità manifesta*, in quanto gli elementi desumibili dalla documentazione sottesa all'informativa non sono in alcun modo indiziari di alcun pericolo di infiltrazione mafiosa.

Ha concluso per l'accoglimento del ricorso, con il favore delle spese.

B. – Si è costituita in giudizio la Prefettura di Caltanissetta, depositando documentazione.

C. – Con un primo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 22-26 giugno 2012 e depositato il 28 giugno seguente, parte ricorrente ha impugnato l'informativa interdittiva del 4 maggio 2012, di conferma di quella già gravata con il ricorso introduttivo, emessa dalla Prefettura di Caltanissetta a seguito di apposita istanza di riesame inoltrata dalla ricorrente.

Affida il gravame aggiuntivo alle censure di:

1) *violazione e falsa applicazione degli artt. 91 d. lgs. n. 159/2011, 4 d. lgs. n. 490/1994, 10 d.P.R. n. 252/1998. Violazione e mancata applicazione dell'art. 3 l. n. 241/1990. eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto*, in quanto la motivazione non è desumibile, neppure per *relationem*, dal contesto dell'informativa emessa a seguito del riesame;

2) *violazione e falsa applicazione degli artt. 91 d. lgs. n. 159/2011, 4 d. lgs. n. 490/1994, 10 d.P.R. n. 252/1998. Violazione dell'art. 3 l. n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto, contraddittorietà ed illogicità manifesta*, in quanto sono stati presi in considerazione elementi insufficienti e, comunque, risalenti nel tempo;

3) *violazione e falsa applicazione sotto altro profilo degli artt. 91 d. lgs. n. 159/2011, 4 d. lgs. n. 490/1994, 10 d.P.R. n. 252/1998. Violazione dell'art. 3 l. n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto, travisamento dei fatti ed illogicità manifesta*, in quanto gli elementi desumibili dalla documentazione sottesa all'informativa non sono in alcun modo indiziari di alcun pericolo di infiltrazione mafiosa.

Ha chiesto l'accoglimento del ricorso, con il favore delle spese.

D. – Con un secondo ricorso per motivi aggiunti parte ricorrente ha impugnato il verbale del Gruppo Ispettivo Antimafia del 19/10/2011, censurando detto atto presupposto per *Violazione e mancata applicazione dell'art. 3 l. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione degli artt. 91 d. lgs. n. 159/2011, 4 d. lgs. n. 490/1994, 10 d.P.R. n. 252/1998. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed illogicità manifesta*.

E. – All'esito dell'udienza di discussione del 27 giugno 2013, con ordinanza collegiale n. 1371 del 28 giugno 2013 è stata disposta l'acquisizione di ulteriore documentazione.

F. – Con memoria conclusiva parte ricorrente ha ribadito le proprie argomentazioni, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

G. – Alla pubblica udienza del giorno 19 dicembre 2013 il ricorso è stato posto in decisione su conforme richiesta dei difensori delle parti, presenti come da verbale.

DIRITTO

A. – Viene in decisione il ricorso, come integrato con motivi aggiunti, promosso dalla società odierna istante, con cui sono state impuginate le informazioni antimafia, di natura interdittiva, emesse dalla Prefettura di Caltanissetta; nonché, il provvedimento con cui il Comune di Niscemi ha escluso la società ricorrente dall'albo delle imprese di fiducia per l'affidamento mediante cottimo-appalto.

Va subito precisato che, nei riguardi del provvedimento adottato dal Comune di Niscemi, non è stata mossa alcuna specifica censura, se non, sostanzialmente, quella di invalidità derivata; sicché, costituisce nodo centrale della controversia stabilire se gli atti adottati dalla Prefettura di Caltanissetta resistano, o meno, alle censure mosse.

B. – Va preliminarmente vagliato il ricorso introduttivo, promosso avverso la prima informativa prefettizia, il quale non è fondato.

B.1. – Il primo motivo – difetto di motivazione – non merita adesione.

Dall'esame dell'informativa impugnata, datata 14.11.2011 – cui la nuova informativa del 04.05.2012 fa espressamente rinvio - è agevole desumere la motivazione *per relationem*, consistente sia nelle determinazioni assunte nella riunione del Gruppo Ispettivo Antimafia in data 19.10.2011; sia, negli accertamenti di rito.

L'infondatezza della censura è, del resto, indirettamente confermata dalle ulteriori doglianze mosse avverso il medesimo provvedimento, con cui parte ricorrente si duole dell'esercizio del potere discrezionale prefettizio.

B.2. – Il secondo e il terzo motivo – con cui si deduce il vizio di eccesso di potere, censurando la valutazione del Prefetto – sono infondati.

Va, sul punto, richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo il quale i legami di natura parentale, in sé considerati, non possono essere adottati quali elementi in grado di supportare autonomamente l'informativa negativa e possono assumere rilievo solo qualora emerga una concreta verosimiglianza dell'ipotesi di controllo o di condizionamento sull'impresa da parte del soggetto unito da tali legami al responsabile o amministratore dell'impresa stessa (per tutte Consiglio di Stato, VI, 7 aprile 2010, n. 1967) o, comunque, un intreccio di interessi economici e familiari, dai quali sia possibile desumere la sussistenza dell'oggettivo pericolo che rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra soggetti inseriti nello stesso contesto familiare costituiscano strumenti volti a diluire e mascherare l'infiltrazione mafiosa nella impresa considerata (Consiglio di Stato, III, 7 maggio 2013, n. 2478; C.g.a., sez. giur., 19 ottobre 2010 n. 1292).

Così come deve rilevarsi che, per consolidato orientamento giurisprudenziale, il Prefetto, nel rendere le informazioni richieste ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. n. 252/1998 - applicabile *ratione temporis* al caso di specie - 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, dichiarazioni di pentiti - 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.

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 (per tutte Consiglio di Stato, V, 1 ottobre 2010, n. 7260; IV, 14 aprile 2010, n. 2078 e VI, 18 agosto 2010, n. 5880, 14 aprile 2009, n. 2276).

Peraltro, 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.

E' stato anche rilevato che, nel formulare tale giudizio sui rischi di inquinamento mafioso, le Prefetture non possono non tener conto delle modalità operative secondo le quali operano le organizzazioni criminali e della varia natura di rapporti intercorrenti tra gli associati, i favoreggiatori e i semplici fiancheggiatori delle predette organizzazioni, con la conseguenza che gli elementi sintomatici di una possibile ingerenza non possono essere valutati alla stregua di astratti modelli di comportamento o di vincoli interpersonali giuridicizzati; piuttosto i predetti indizi sintomatici vanno apprezzati in concreto, in relazione cioè allo specifico contesto sociale in cui essi sono stati raccolti e per il significato che essi possono assumere in detta trama di rapporti (v. C.g.a. in sede giurisd., 27 settembre 2011, n. 589).

Applicando le su riportate coordinate ermeneutiche al caso di specie, va rilevato che la valutazione fatta dal Prefetto - e confermata con la successiva informativa interdittiva del 04.05.2012 - appare esente dal dedotto vizio di eccesso di potere.

I dati presi in considerazione sono i seguenti:

- l'amministratore unico della società ricorrente è figlio di soggetto ritenuto vicinissimo a elementi mafiosi di spicco di Niscemi;

- lo stesso amministratore risulta residente nello stesso luogo, in cui risultano ubicate le sedi delle imprese CO.GE.PI. s.r.l. e Calcestruzzi Piazza s.r.l., di cui sono amministratore unico, rispettivamente, la cognata e la madre dell'amministratore unico della società ricorrente;
- la madre dell'attuale amministratore unico della società ricorrente – nella veste di amministratore unico della Calcestruzzi Piazza s.r.l. - ha preso il posto del marito, amministratore unico fino al 2009;
- in merito all'amministratore della società ricorrente, risultano diverse segnalazioni di frequentazione con persone pregiudicate, anche per reati gravi;
- il padre dell'amministratore unico della società ricorrente risulta coinvolto nell'operazione "Triskelion" per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, in quanto lo stesso risulta intestatario di un'utenza cellulare in uso anche ad un noto pregiudicato anche per associazione mafiosa (v. nota del 04/11/2011 della Guardia di Finanza, Nucleo Polizia Tributaria Caltanissetta);
- l'altro fratello dell'attuale amministratore unico è stato denunciato per violazioni edilizie commesse in concorso con la moglie di soggetto mafioso, cui le Forze dell'Ordine ritengono vicinissimo il padre dell'amministratore della società ricorrente;
- la locale Squadra Mobile ha segnalato alla competente autorità giudiziaria i fratelli Piazza per estorsione aggravata dal metodo mafioso (indagini in corso coperte da segreto).

Emerge, quindi, da tutta la documentazione in atti, un intreccio familiare e aziendale, e la sostanziale riconducibilità delle menzionate società alla famiglia Piazza (di Niscemi), atteso che il nucleo familiare è presente in tre società, di cui due aventi la medesima sede, con formale estraneità dalle relative compagini societarie del padre (Piazza Vincenzo), ritenuto vicinissimo a elementi mafiosi di spicco di Niscemi (v. rapporto della D.I.A. di Caltanissetta del 22.03.2012).

Ritiene il Collegio che il precedente menzionato nell'ultima memoria difensiva (C.G.A. n. 456/2013) non possa sostenere la prospettazione di parte ricorrente, atteso che la decisione citata fa riferimento ad una fattispecie molto diversa da quella in esame, nella quale vi era un solo legame di affinità, seppure diretta, tra il titolare della ditta e un soggetto, ritenuto vicino ad ambienti mafiosi, ucciso nel lontano anno 2004.

Né, con particolare riferimento alle indagini avviate nei riguardi dei fratelli Piazza, può rilevare, ai fini della c.d. informativa antimafia, il preventivo accertamento di responsabilità penali in capo ai titolari dell'impresa, atteso che, come autorevolmente rilevato, *"...è invece sufficiente che dalle informazioni acquisite tramite gli organi e le indagini di polizia si evinca un quadro indiziario sintomatico anche del solo pericolo di collegamento o contiguità tra l'impresa e la criminalità organizzata.*

In sostanza il legislatore, attraverso la normativa in questione, ha chiaramente inteso introdurre forme di tutela avanzata nel contrasto della criminalità organizzata, sì da anticipare ogni altra misura preventiva, oltre che la fase della repressione penale.

Dal punto di vista che qui interessa, la giurisprudenza ha da tempo chiarito come nell'ambito degli appalti pubblici la valutazione cui è chiamata l'autorità in sede di rilascio di informativa prefettizia, ai sensi dell'art. 4 D.L.vo 8 agosto 1994 n. 490, ha come parametri di riferimento concetti non precisamente determinabili a priori ed è quindi assistita da un largo margine di discrezionalità atteso che non è necessario un grado di allegazione probatoria analogo a quello richiesto per dimostrare l'effettiva appartenenza di un soggetto ad associazioni di tipo camorristico o mafioso.

Sul piano processuale ciò comporta che il sindacato esperibile in concreto dal giudice amministrativo, stante l'ampia discrezionalità riservata all'autorità prefettizia, resta necessariamente circoscritto alla verifica dei vizi sintomatici di una illogicità manifesta o di un travisamento dei fatti, senza alcuna possibilità di entrare nel merito

delle valutazioni rese dall'Amministrazione...(C.g.a. 13 febbraio 2012, n. 162).

Per tutto quanto rilevato ed esposto, il ricorso introduttivo non merita accoglimento.

B.2. – Alla reiezione del gravame introduttivo consegue, inevitabilmente, la reiezione del primo ricorso per motivi aggiunti, con cui parte ricorrente ha mosso, sostanzialmente, le medesime censure avverso il provvedimento del 04.05.2012, confermativo della prima informativa (del 14.11.2011).

B.3. – Il secondo ricorso per motivi aggiunti non è fondato.

Con tale gravame parte ricorrente censura il verbale del Gruppo Ispettivo Antimafia del 19.10.2011, in quanto, secondo l'assunto di parte ricorrente, detto incontro si sarebbe concluso con la necessità di accertamenti, che poi non sarebbero stati fatti; con emissione, comunque, dell'informativa del 14.11.2011, impugnata con il ricorso introduttivo.

La prospettazione è smentita dalla documentazione prodotta dalla p.a. il 14.05.2012, in cui risulta anche la relazione della Guardia di Finanza del 04.11.2011, formata proprio in esito a quanto richiesto nel corso della riunione del 19.10.2011; relazione, dalla quale emerge, peraltro, un significativo quadro indiziario a carico del padre dell'amministratore unico della società ricorrente, e i cui contenuti – vale la pena precisarlo - non sono stati contestati neppure con il secondo ricorso per motivi aggiunti.

C. – Conclusivamente, il ricorso, come integrato da motivi aggiunti, in quanto infondato, non merita accoglimento, con salvezza di tutti gli atti impugnati.

D. – Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo in favore dell'Ufficio Territoriale del Governo di Caltanissetta; mentre nulla deve statuirsi nei riguardi dell'Ufficio Territoriale del Governo di Catania, del Comune di Niscemi e del Consorzio per la Bonifica Renana di Bologna, non costituiti in giudizio.

P.Q.M.

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

Condanna NEC Lavori s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, al pagamento delle spese di giudizio, che liquida in favore dell'Ufficio Territoriale del Governo di Caltanissetta, quantificandole in € 2.000,00 (euro duemila/00), oltre oneri accessori come per legge; nulla spese nei riguardi delle parti non costituite.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente FF

Aurora Lento, Consigliere

Maria Cappellano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/01/2014

IL SEGRETARIO

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