

N. 06465/2011REG.PROV.COLL.  
N. 04326/2010 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4326 del 2010, proposto da:

Arreditalia s.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Mario Zarrelli, Nicola Simonelli e Rosaria Longobardi, con domicilio eletto presso l'avv. Antonio Aceto in Roma, via Flaminia 71;

*contro*

U.T.G. - Prefettura di Napoli e Ministero dell'Interno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi 12; Comune di Vico Equense;

*e con l'intervento di*

ad opponendum:

D'Alessandro Costruzioni s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Tarullo, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via Vincenzo Cardarelli n. 9;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA – NAPOLI- SEZIONE I n. 2018/2010, resa tra le parti, concernente APPALTO LAVORI DI

RIQUALIFICAZIONE URBANISTICA E FUNZIONALE AREA  
PIAZZA MERCATO COMUNE DI VICO EQUENSE -  
INFORMATIVA ANTIMAFIA.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di U.T.G. - Prefettura di Napoli e di Ministero dell'Interno;

Visto l'atto di intervento ad opponendum depositato dalla D'Alessandro s.r.l. in data 13 ottobre 2010;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2011 il Cons. Vittorio Stelo e uditi per le parti gli avvocati Longobardi, Simonelli e Tarullo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania-Napoli-Sezione I, con sentenza n. 2018 depositata il 19 aprile 2010, ha rigettato, compensando le spese, il ricorso proposto dalla Arreditalia s.r.l. per l'annullamento della interdittiva antimafia emessa dalla Prefettura di Napoli in data 8 luglio 2009 e della conseguente determinazione dirigenziale del Comune di Vico Equense, con la quale si è disposta la revoca dell'aggiudicazione definitiva già disposta a favore dell'ATI Arreditalia/Diana dell'appalto dei lavori di riqualificazione urbanistica e funzionale dell'area di piazza Mercato, avviando la procedura per l'affidamento dell'appalto alla D'Alessandro s.r.l.

2. La Arreditalia s.r.l. ha quindi interposto appello, con istanza di sospensione cautelare, avverso la predetta sentenza chiedendo la trattazione congiunta con l'altro appello presentato per la riforma della sentenza n. 2017/2010, con cui lo stesso T.A.R. ha respinto il ricorso proposto per l'annullamento, fra gli altri atti, della medesima informativa prefettizia dell'

8 luglio 2009; ribadisce in questa sede la richiesta istruttoria, già avanzata in primo grado senza esito, volta all'acquisizione delle relazioni del Commissariato di P.S. di Castellammare di Stabia e dei Carabinieri di Sant'Antonio Abate sulla base delle quali sarebbero state emesse dalla Prefettura di Napoli le interdittive in data 30 marzo 2009 e 8 luglio 2009, quest'ultima asseritamente confermativa della precedente, ambedue impugnate e oggetto di diversi contenziosi dinanzi al TAR ed a questo Consiglio.

Vengono quindi dedotti il difetto e l'erroneità della motivazione, l'omessa ed erronea valutazione di documenti rilevanti, la violazione del contraddittorio, l'inammissibile integrazione della carente motivazione degli atti impugnati, difetto di presupposti e travisamento dei fatti, e al contempo si ripropongono sostanzialmente i motivi già dedotti in primo grado.

3.1. Si sono costituiti, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, il Ministero dell'Interno e l'UTG-Prefettura di Napoli.

3.2. La Sezione VI di questo Consiglio, con ordinanza n. 2977 del 25 giugno 2010, ha accolto l'istanza cautelare proposta dalla Arreditalia sospendendo l'efficacia della sentenza impugnata.

3.3. L'Avvocatura dello Stato ha presentato memoria datata 4 ottobre 2010 chiedendo il rigetto dell'appello, mentre la D'Alessandro s.r.l. ha depositato il 13 ottobre 2010 atto di intervento ad opponendum, notificato all'Arreditalia, al Ministero dell'Interno, all'UTG-Prefettura di Napoli e al Comune di Vico Equense, con il quale, nel ritenere in via subordinata infondato nel merito l'appello, si eccepisce in via preliminare l'inammissibilità, non rilevata dal TAR, del ricorso proposto in primo grado che, in violazione dell'articolo 21, comma 1, della legge 6 dicembre 1971 n.1034, l'Arreditalia s.r.l. non le ha notificato nonostante fosse l'unica controinteressata.

4. All'udienza pubblica del 21 ottobre 2011, la causa è stata trattenuta in

decisione. Sono intervenuti i legali sia di parte ricorrente, fra l'altro insistendo per la citata istanza istruttoria e facendo decadere la richiesta di riunione dei due appelli suindicati, sia della D'Alessandro, reiterando l'inammissibilità del ricorso in primo grado. Nessuno è presente per l'Avvocatura dello Stato.

5. Ciò premesso in fatto, l'appello è infondato nel merito.

Si prescinde quindi dall'esame dell'eccezione d' inammissibilità, per omessa notifica, del ricorso in primo grado dedotta dalla D'Alessandro s.r.l., non rilevata dal T.A.R. e che emerge dagli atti depositati.

6.1. Sul piano generale occorre far riferimento all'applicazione dell'articolo 4 del D.lgs. n. 490/1994, laddove stabilisce che “ le pubbliche amministrazioni, gli enti, aziende, imprese vigilati dallo Stato o da altri enti pubblici, prima di procedere alla stipula, approvazione, autorizzazione di contratti o sub contratti, relativi ad appalti di lavori, servizi e forniture pari o superiore alla soglia comunitaria, di concessione di acque, beni demaniali, contributi pubblici, finanziamenti agevolati superiore a 300 milioni, autorizzazioni di sub contratti, cessione e cortili per lavori, servizi e forniture superiori a 300 milioni, devono acquisire un'apposita informativa, da rilasciarsi dalla prefettura della provincia di residenza della persona fisica o in cui ha sede la persona giuridica, riguardante “eventuali tentativi di infiltrazioni mafiose tendenti a condizionare le scelte degli indirizzi delle società o imprese interessate”.

Le modalità di acquisizione delle informative prefettizie da parte delle amministrazioni interessate sono disciplinate dagli articoli 10, 11 e 12 del D.P.R. n. 252/1998. In particolare, l'articolo 10 citato, dopo aver disposto, al comma 6, che le informative possono essere richieste anche dai diretti interessati, precisa, al comma 7, che le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa sono desunte:

- dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio,

ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluno dei delitti di cui agli articoli 629, 644, 648 bis, e 648 ter del codice penale, o all'articolo 51, comma 3 bis, del codice di procedura penale;

- dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di talune delle misure di cui agli articoli 2 bis, 2 ter, 3 bis e 3 quater della legge 31 maggio 1965, n. 575;

- dagli accertamenti disposti dal Prefetto, anche avvalendosi dei poteri di investigazione che la legge attribuisce al Prefetto per esprimere le proprie valutazioni sulla base di un quadro indiziario nel quale assumono valore preponderante fatti e circostanze di varia natura, da prendere in considerazione non isolatamente, ma nella globalità.

6.2. La materia è stata quindi oggetto di più pronunciamenti giurisprudenziali, e la Sezione intende conformarsi agli orientamenti ormai consolidati e ribaditi da ultimo anche con proprie sentenze (cfr. n. 2352 del 18 marzo 2011, n. 3281 del 13 maggio 2011, n. 40360 del 10 giugno 2011, n. 5014 del 24 giugno 2011 e n. 5019 e 5021 del 15 luglio 2011 e n. 5819 del 6 settembre 2011).

Gli stessi si sintetizzano come segue:

- l'informativa in questione, per la sua natura cautelare e preventiva, non richiede la prova di un fatto, ma solo la presenza di una serie di indizi in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste;

- l'insieme degli elementi raccolti non vanno riguardati in modo atomistico ma unitario, sì che la valutazione deve essere effettuata in relazione ad uno specifico quadro indiziario nel quale ogni elemento acquista valenza nella sua connessione con gli altri;

- l'informativa non obbedisce a finalità di accertamento di responsabilità, bensì di massima anticipazione dell'azione di prevenzione, rispetto alla

quale risultano rilevanti anche fatti e vicende solo sintomatiche o indiziarie, al di là della individuazione delle responsabilità penali;

- lo scrutinio demandato al giudice amministrativo deve essere condotto in sintonia al principio del “tempus regit actum”, posto che l’informativa “fotografa” la situazione corrente alla data della richiesta e all’adozione del relativo provvedimento;

- eventuali successive informazioni possono essere oggetto di successiva valutazione da parte del Prefetto, e cioè da utilizzare solo ove tale Autorità venga compulsata dalla (formale) richiesta di nuova certificazione antimafia e nell’ambito di un nuovo procedimento da ultimarsi con giudizio valutativo complessivo che, corroborato da eventuali altre risultanze investigative trasmesse agli Organi di polizia, può pervenire, o meno, a conclusioni analoghe a quelle rese con informativa:

- l’informativa antimafia, peraltro deve fondarsi su di un quadro fattuale di elementi che, pur non dovendo assurgere necessariamente a livello di prova (anche indiretta), siano tali da far ritenere ragionevolmente, secondo l’*id quod plerumque accidit*, l’esistenza di elementi che sconsigliano l’instaurazione di un rapporto con la pubblica amministrazione.

7.1. Sulla base di tali premesse, il Collegio ritiene che nella fattispecie in esame la adozione della informativa nei confronti della società appellante, la n. 663/S/ 334-439/ P.L. AGG dell’8 luglio 2009, qui oggetto di specifica contestazione, sia senz’altro giustificata sulla base dei molteplici elementi indiziari richiamati nel provvedimento del Prefetto, e che nessuno dei rilievi anzidetti riveste consistenza tale da incidere sulla legittimità della informativa prefettizia, e ciò per le considerazioni che seguono.

7.2. Preliminarmente, si conviene con i giudici di primo grado, secondo i quali l’interdittiva dell’8 luglio 2009 non richiedeva necessariamente la specifica revoca della precedente del 30 marzo 2009, oggetto di altra

impugnativa, che ha dato origine, anche a seguito della sospensione cautelare disposta dal T.A.R. con ordinanza n. 1425/2009, proprio a quella dell'8 luglio 2009.

Quest'ultima, invero, assume una configurazione e una valenza autonoma avendo sostanzialmente superato l'interdittiva del 30 marzo 2009, confermandone il contenuto dispositivo aggiornato però da ulteriori elementi istruttori e motivazionali, come si evince chiaramente nel provvedimento. La interdittiva del 30 marzo 2009 quindi non è meramente confermativa, e pertanto non si appalesa la asserita "imprescindibilità" della valutazione congiunta con quella dell'8 luglio 2009, essendo peraltro la prima oggetto di altro contenzioso sopra richiamato.

D'altra parte, la nuova interdittiva ha preso le mosse sia da una nota dell'Arreditalia in data 10 aprile 2009, qualificata dalla Prefettura come "riesame", termine contestato dall'Arreditalia ma senza alcun riflesso sostanziale, sia dalla citata ordinanza sospensiva del T.A.R. n. 1425/2009.

7.3. Il collegio ritiene che non sussistono il lamentato difetto di presupposti, di istruttoria e di motivazione né le altre censure circa asserite carenze, omissioni e violazioni nella sentenza impugnata e negli atti contestati in primo grado.

La informativa di cui trattasi risulta invero ampiamente articolata ed estesa, sorretta da elementi di valutazione puntuali e concreti, tratti da specifico rapporto del G.I.A. (Gruppo Interforze Antimafia) del 1 luglio 2009 circa i collegamenti diretti e indiretti; le parentele e le affinità, le compartecipazioni, e le comunanze di interessi imprenditoriali anche con operazioni immobiliari, le dinamiche relazionali (frequentazioni, convivenze, comuni affari e cointeressenze), interessanti persone, soci e varie società oggetto del provvedimento.

Ci si riferisce in sintesi ad Alfonso Gargiulo, amministratore e socio unico Arreditalia, Nicola Esposito già socio, Domenico Belloro, DI.GA.

costruzioni, ditta Nicola Diana, ITINETRA s.r.l..

Tali circostanze sono da ritenersi, nel loro complesso, pertinenti ed adeguate e, nel caso di specie, gli elementi posti a fondamento dell'informativa prefettizia tipica superano il vaglio della congruità, logicità, e ragionevolezza.

Lo stesso T.A.R. si è dilungato apprezzabilmente su tali circostanze ed elementi, sottolineando come l'interdittiva non fosse basata sul solo rapporto di parentela, ed inoltre, la fuoriuscita del socio Esposito dall'Arreditalia e la sentenza di assoluzione in suo favore non intaccavano bensì "valorizzavano" il complesso quadro indiziario; la predetta sentenza di assoluzione, come richiamato dal T.A.R., ha affermato la sussistenza del rapporto di parentela e ha descritto un'operazione immobiliare volta all'acquisizione del controllo della camorra sul mercato dei fiori.

7.4. Ne conseguono l'attualità e la permanenza di quei collegamenti e del connesso pericolo di infiltrazione mafiosa, a prescindere dalle estese considerazioni di parte ricorrente sul contenuto e la valenza della citata sentenza assolutoria.

Pertanto, anche le dedotte circostanze, nel mentre non potevano influire, come giustamente sottolineato dal giudice di primo grado, al momento dell'adozione degli atti impugnati, per le considerazioni che precedono non hanno di per sé e in prospettiva una valenza particolarmente incisiva né demolitoria del quadro di condizionamento così come delineato dalla Prefettura anche in proiezione nel tempo.

Le doglianze con le quali si imputa all'Autorità prefettizia di non aver tenuto conto di altre situazioni ed eventi che dimostrerebbero, in ultima analisi, la mancanza di condizionamenti da parte di organizzazioni criminali, non scalfiscono minimamente il quadro indiziario che è emerso dalla rinnovata istruttoria posta a base della informativa, e che rende del tutto attendibili le conclusioni cui essa è pervenuta.

L'esame si fonda infatti su più elementi indiziari ed invero la informativa prefettizia non ha preteso di collocare la vicenda solo e soltanto in un mero ambito di criminalità camorristica, né si è basata sulla richiamata sentenza assolutoria, bensì ha inteso riportare alla attenzione i rapporti intercorsi e i condizionamenti fra i vari soggetti, società e persone, coinvolti nel caso di specie e indicati nell'informativa stessa.

8. 1. In tale contesto non assumono alcuna rilevanza, in ciò concordando con il T.A.R., i titoli onorifici, il porto d'arma e le denunce di reati subiti, elementi che non sarebbero stati adeguatamente valutati dalla Prefettura, né le considerazioni svolte circa la ditta Nicola Diana, che – come sottolineato dal T.A.R. – non è parte in causa, nè la asserita violazione dell'articolo 12 D.P.R. n. 252/1998.

8.2. Alla luce delle argomentate considerazioni che precedono, la Sezione ritiene quindi di disattendere la richiesta istruttoria, dianzi citata, proposta da parte ricorrente, anche tenuto conto dell'aggiornato rapporto del G.I.A. del 1 luglio 2009.

9. L'appello è diretto anche avverso la determinazione dirigenziale del Comune di Vico Equense n. 92 del 24 agosto 2009, recante, fra l'altro, la revoca dell'aggiudicazione definitiva dell'appalto all'ATI – Diana/Arreditalia, impugnata in primo grado per illegittimità derivata, ma non oggetto di specifico esame da parte del T.A.R..

L'Arreditalia non propone alcuna censura avverso tale provvedimento revocatorio. Tuttavia, per completezza, la Sezione intende, anche nel caso di specie, ribadire l'orientamento del Consiglio, secondo cui l'efficacia interdittiva proviene direttamente dalla valutazione del Prefetto, per cui alla stazione appaltante non sono riconosciuti né il potere discrezionale né l'onere di verificare la portata e i presupposti dell'informativa, posto che i citati provvedimenti derivano direttamente dall'atto prefettizio e sono vincolati al giudizio circa il pericolo di infiltrazione maturato dal Prefetto;

la richiesta di informazione era stata peraltro avanzata in ossequio al “protocollo di legalità” sottoscritto fra il Comune e la Prefettura in data 6 maggio 2009.

10. In conclusione, l'appello va respinto, confermandosi così la sentenza impugnata.

La Sezione, in considerazione della complessità della fattispecie, ritiene di disporre la compensazione delle spese della presente fase del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Salvatore Cacace, Consigliere

Vittorio Stelo, Consigliere, Estensore

Roberto Capuzzi, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/12/2011

IL SEGRETARIO

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