

E' innanzitutto da escludere la necessità della comunicazione di avvio del procedimento, in quanto tale formalità è in conflitto con il carattere riservato ed urgente delle attività attinenti alla verifica dei tentativi di infiltrazione mafiosa

Nella valutazione della legislazione "antimafia" la Corte costituzionale ha, in più occasioni, sottolineato la necessità di salvaguardare beni di primaria e fondamentale importanza per lo Stato, quali l'ordine e la sicurezza pubblica, la libera determinazione degli organi elettivi, nonché il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, contro i pericoli di inquinamento derivanti dalla criminalità organizzata

illegittimi sia il provvedimento interdittivo antimafia adottato dalla Prefettura di Napoli che la conseguente revoca dell'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani nel Comune di San Giuseppe Vesuviano., (con la relativa escussione della cauzione provvisoria) ricorso introduttivo: della determina dirigenziale n. 8 del 5.3.2009 con la quale è stata disposta la revoca della determina n. 30 del 4.4.2007 di affidamento del servizio di igiene ambientale per raccolta integrata, spezzamento viario e servizi accessori e di revoca del contratto sottoscritto successivamente in data 10.1.2009; della informativa ostativa del Prefetto di Napoli del 23.2.2009 prot. I/19914/Area 1/Ter/O.S.P. rif. n. 0015929 dell'8.6.2007; della nota prefettizia dell'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli assunta al protocollo generale al n. 7217 del 3/3/2009; del verbale GIA; di ogni altro atto connesso e conseguente; quanto ai motivi aggiunti: della nota prefettizia prot. n. 2258 del 24/3/2009 recante una relazione sulle circostanze presupposte dalla interdittiva, della informativa della Guardia di Finanza Servizio GICO del 3/10/2008 e della Questura di Napoli Settore Antimafia del 5/2/2009: qual è il parere dell'adito giudice amministrativo?

Il provvedimento prefettizio impugnato è adottato in applicazione del combinato disposto dell'art. 4 del d. lgs. n. 490 del 1994 e dell'art. 10 del d.P.R. n. 252 del 1998, regolanti la interdittiva antimafia, ostativa alla contrattazione, nel caso di sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate. Giova premettere che l'art. 4 del d. lgs. n. 490 del 1994 si colloca nel quadro del sistema normativo emanato per combattere il fenomeno mafioso. L'esigenza di creare strumenti adeguati per difendere l'ordinamento, le istituzioni e la collettività dall'invasività dell'influenza mafiosa nella società civile, nella vita economica e nelle attività delle pubbliche amministrazioni, ha comportato l'introduzione, accanto alla repressione penale, di articolate misure di tutela preventiva. A fronte della situazione di emergenza determinata da tale minaccia, è stata riconosciuta la costituzionalità di strumenti anche eccezionali di reazione, in difesa degli interessi dell'intera collettività nazionale, in quanto commisurati alla gravità del pericolo, al rango dei valori tutelati, alle necessità da fronteggiare (cfr., tra le principali, Corte cost., 29/10/1992, n. 407; 19/3/1993, n. 103; 31/3/1994, n. 118; 16/5/1994, n. 184; 11/2/2002, n. 25). L'inibitoria antimafia costituisce una misura di tutela preventiva, nell'esercizio delle funzioni di polizia e di sicurezza, contro le ingerenze del crimine organizzato nelle attività economiche e nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. In tale quadro, è attribuito all'autorità prefettizia un ampio margine di accertamento e di apprezzamento discrezionale, insindacabile nel merito, nella ricerca e nella valutazione degli elementi da cui poter desumere eventuali connivenze o collegamenti di tipo mafioso. Inoltre, ai fini dell'adozione di una interdittiva antimafia non si richiede di pervenire al medesimo grado di certezza dei presupposti che può essere assicurato da una decisione assunta in sede giurisdizionale penale e nemmeno dall'applicazione di una misura di prevenzione, essendo all'uopo sufficiente la dimostrazione del mero pericolo del pregiudizio, attraverso la presenza di fatti sintomatici che rendano concretamente plausibile la sussistenza di un collegamento tra l'impresa e la criminalità organizzata. **In generale, quindi, l'applicazione di misure straordinarie va motivato, con riferimento alla sussistenza di**

fatti idonei a dimostrare, anche se in via indiziaria e sintomatica, una pericolosità dell'azione invasiva del fenomeno mafioso, attraverso collegamenti o ingerenze che, pur non raggiungendo la soglia dell'illecito penale, comunque si riverberano sull'operatività della pubblica amministrazione o sulla sicurezza pubblica. Tali apprezzamenti, spettanti alla competente autorità amministrativa, sono soggetti al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo, nei limiti ovviamente ammessi dalla cognizione sui vizi di legittimità degli atti amministrativi nei soli casi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti.

Merita di essere segnalata la sentenza numero 3719 del 3 luglio 2009, emessa dal Tar Campania, Napoli ed in particolare il seguente passaggio:

< Pertanto il punto nodale della controversia si focalizza sulla congruità degli elementi posti a sostegno della informativa prefettizia.

1.3. L'interdittiva impugnata ruota principalmente attorno ai rapporti della cooperativa ricorrente e del suo presidente con la cooperativa A. e con LS, esponente di riferimento della medesima, gravato da sospetti di contiguità con la criminalità organizzata.

Orbene la ricorrente ha fornito una articolata e documentata spiegazione su tali rapporti, in relazione alla vicenda, risalente al 2001, che aveva determinato il rinvio a giudizio di LS. Le giustificazioni rese dalla ricorrente, che coinvolgono anche un ruolo avuto nella vicenda dalle forze dell'ordine e dalla stessa Prefettura, non sono contestate o confutate dall'amministrazione resistente e rendono sostanzialmente implausibili le conclusioni della interdittiva impugnata.

Del pari documentalmente contestato dalla cooperativa ricorrente è il fatto che le due cooperative avessero avuto sede legale al medesimo indirizzo, circostanza questa che viene asserita nella informativa ma che è rimasta priva di un adeguato sostegno probatorio.

Va inoltre soggiunto che LS risulta da ultimo scagionato anche sotto il profilo penale da una sentenza assolutoria con formula piena. Vero è che anche le sentenze di questo tipo, pur escludendo un giudizio di responsabilità penale, possono contenere elementi rilevanti ai fini della prevenzione antimafia. Tuttavia è evidente che l'assoluzione perché il fatto non sussiste richiede, all'autorità amministrativa, di evidenziare sul piano motivazionale gli aspetti indiziari che giustificano nondimeno il sospetto di un inquinamento mafioso.

Anche per quanto riguarda il fitto degli automezzi dalla società S., la cooperativa ricorrente ha fornito pertinenti giustificazioni non contraddette e non contrastate dall'amministrazione resistente.

1.4. Relativamente alle circostanze accessorie, risultanti dagli atti istruttori ma non riferite nel provvedimento interdittivo, è da premettere che evidentemente la stessa autorità prefettizia non ha ravvisato che tali elementi avessero rilevanza significativa per farne menzione ai fini ostativi.

Comunque giova osservare che:

- la condanna di IC, unitamente a LS, riguarda una tentata estorsione risalente al 1979, e quindi un fatto troppo remoto per acquisire attualmente un significato;

- relativamente all'incarico conferito a PG da una partecipata della cooperativa ricorrente, va rilevato che non solo questo elemento risulta, per la sua durata e per il ruolo rivestito, sostanzialmente marginale; ma quel che più conta, non vengono affatto forniti sufficienti e circostanziati indizi, idonei a fondare un legittimo sospetto su un professionista nell'esercizio della sua attività professionale.

2. Alla luce delle esposte considerazioni l'impugnativa va pertanto accolta per difetto di istruttoria e di motivazione. Sussistono comunque giusti motivi per la compensazione delle spese di causa in considerazione della disputabilità delle questioni trattate.>

A cura di Sonia Lazzini

**N. 03719/2009 REG.SEN.
N. 01373/2009 REG.RIC.**



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 Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1373 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Coop. Sociale San ALFA Service a r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Luca Tozzi e Silvano Tozzi, con domicilio eletto presso gli stessi in Napoli, via Toledo n. 323;

contro

- Comune di San Giuseppe Vesuviano, rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Renzulli, con domicilio eletto presso Valerio Barone in Napoli, p.zza Sannazzaro, n. 71;
- Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Napoli, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso la stessa legalmente domiciliati in Napoli alla via Diaz n. 11;

per l'annullamento

- quanto al ricorso introduttivo: della determina dirigenziale n. 8 del 5.3.2009 con la quale è stata disposta la revoca della determina n. 30 del 4.4.2007 di affidamento del servizio di igiene ambientale per raccolta integrata, spezzamento viario e servizi accessori e di revoca del contratto sottoscritto successivamente in data 10.1.2009; della informativa ostativa del Prefetto di Napoli del 23.2.2009 prot. I/19914/Area

1/Ter/O.S.P. rif. n. 0015929 dell'8.6.2007; della nota prefettizia dell'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli assunta al protocollo generale al n. 7217 del 3/3/2009; del verbale GIA; di ogni altro atto connesso e conseguente;

- quanto ai motivi aggiunti: della nota prefettizia prot. n. 2258 del 24/3/2009 recante una relazione sulle circostanze presupposte dalla interdittiva, della informativa della Guardia di Finanza Servizio GICO del 3/10/2008 e della Questura di Napoli Settore Antimafia del 5/2/2009.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Giuseppe Vesuviano;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di U.T.G. - Prefettura di Napoli;

Viste le produzioni delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10/06/2009 il dott. Fabio Donadono e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

FATTO

Con ricorso notificato il 9/3/2009, la Coop. Sociale San ALFA Service a r.l. proponeva l'impugnativa in epigrafe contro il provvedimento interdittivo antimafia adottato dalla Prefettura di Napoli e la conseguente revoca dell'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani nel Comune di San Giuseppe Vesuviano.

Le amministrazioni intimata si costituivano in giudizio resistendo alle pretese avverse.

Con atti notificati il 10/3/2009 ed il 16/4/2009, la cooperativa ricorrente proponeva motivi aggiunti.

Con ordinanza n. 766 del 25/3/2009, la domanda incidentale di sospensione veniva respinta e veniva fissata l'udienza di discussione della causa nel merito.

DIRITTO

1. L'interdittiva impugnata è fondata sui seguenti elementi informativi:

- il presidente della cooperativa sarebbe stato più volte controllato in compagnia con un soggetto (LS), responsabile di fatto di un'altra cooperativa, già condannato per tentata estorsione (per fatti del 1979) e rinviato a giudizio nel 2006 per estorsione ed associazione a delinquere di stampo mafioso in danno di aspiranti al lavoro costretti a pagare somme di denaro per l'iscrizione in una graduatoria regionale per l'avviamento al lavoro;
- molti soci iscritti in tale cooperativa sarebbero confluiti nella cooperativa ricorrente;
- entrambe le cooperative avrebbero avuto la sede legale al medesimo indirizzo;
- la cooperativa ricorrente, nello svolgimento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi per conto di un ente, avrebbe in uso gli automezzi di una società oggetto di informativa supplementare atipica ex art. 1-septies del decreto legge n. 629 del 1982.

Nel verbale del GIA e successivamente nelle relazioni prefettizie all'Avvocatura erariale per la difesa nel presente giudizio si fa riferimento ad ulteriori circostanze, e segnatamente anche ad altro pregiudicato (IC) complice del suddetto LS nel citato reato commesso nel 1979, nonché alla partecipazione detenuta dalla cooperativa ricorrente nella società S, in cui avrebbe rivestito fino al 2004 la carica di sindaco supplente un soggetto (PG) che avrebbe coperto cariche sociali in altre imprese operanti nel settore dei rifiuti e gravate da interdittive antimafia.

Nel merito la cooperativa ricorrente deduce che:

- i rapporti con la cooperativa A ed il passaggio di alcuni lavoratori troverebbero giustificazione in una vicenda svolta sotto il controllo dell'allora Commissariato

per l'emergenza rifiuti, con il bando di una ordinanza per il reinserimento nel ciclo produttivo dei lavoratori delle ex discariche chiuse dal Commissariato di governo; tra i requisiti per la partecipazione all'avviso sarebbe stato specificato quello di socio di cooperativa costituita da almeno due anni, in regola con le leggi della cooperazione con scopo sociale direttamente collegato al trattamento dei rifiuti; dopo un incontro presso la stessa Prefettura con i vertici del Commissariato, solo due cooperative sarebbero state individuate con i requisiti; il Prefetto ed il Commissario di Governo avrebbero concordato con le rappresentanze sindacali di far presentare le istanze dei propri rappresentati attraverso la preventiva associazione alle uniche due cooperative munite dei requisiti; la vicenda sarebbe dimostrabile dall'elenco dei soci della cooperativa ricorrente richiesto dal direttore delle Direzione regionale per l'impiego inviato per la partecipazione al bando in questione; all'incontro presso la Prefettura sarebbero stati anche presenti rappresentanti delle forze dell'ordine (Digos e Carabinieri); il passaggio di cooperativa di cui si fa cenno nella interdittiva sarebbe unicamente finalizzato alla riassunzione dei quei lavoratori, concordata con le autorità dell'epoca, compresa quella prefettizia; sarebbe quindi da escludere nella vicenda qualsiasi condizionamento mafioso, poiché i soggetti di quella operazione sarebbero stati conosciuti nella suddetta sede istituzionale alla presenza delle autorità;

- il presidente della cooperativa ricorrente sarebbe consigliere della 7^a municipalità di Miano, Secondigliano e S. Pietro a Paterno; la suddetta qualifica e funzione lo porterebbe a contatto con i soggetti di un territorio ad alta densità criminale; ciò nonostante egli sarebbe sempre stato immune da controindicazioni mafiose; in osservanza del protocollo di legalità la ricorrente non avrebbe mancato di denunciare alle autorità un tentativo di estorsione da presunti affiliati alla criminalità organizzata;

- il fitto di automezzi sarebbe spiegato dal fatto che la società S. era la precedente affidataria del servizio; la ricorrente sarebbe stata ignara della informativa cd. atipica; il Comune avrebbe avuto il diritto di riscatto degli automezzi rispetto al contratto di leasing ed avrebbe chiesto l'utilizzo appunto dei mezzi dei quali sarebbe divenuto proprietario;
- sarebbe mancata la comunicazione di avvio del procedimento, in applicazione dell'art. 7 e ss della legge n. 241 del 1990;
- nessuna delle 13 cooperative interessate nella citata vicenda cui fa riferimento l'interdittiva avrebbe avuto all'epoca la stessa sede legale della cooperativa ricorrente, come risulterebbe dalla nota della Giunta regionale prot. n. 1219 del 21/6/2006; la cooperativa A. riferibile a LS avrebbe presumibilmente sede alla via S. Rocco n. 5 e non avrebbe mai avuto sede al Centro direzionale isola F4; peraltro nell'edificio in cui è ubicata la sede legale della cooperativa ricorrente sarebbero insediati da oltre 15 anni le sedi operative investigative delle forze dell'ordine distaccate presso la Procura della Repubblica;
- il GICO la Polizia tributaria, la Questura di Napoli avrebbe fornito informative prive di elementi utili ai fini interdettivi;
- LS sarebbe stato assolto con formula piena con sentenza del 26/3/2009 rispetto alla citata vicenda dei bandi regionali di assunzione degli ex dipendenti delle discariche chiuse dal Commissariato per l'emergenza rifiuti;
- la stessa Prefettura, in relazione ad una analoga richiesta del Comune di Crispano, avrebbe dato la liberatoria;
- l'avv. PG sarebbe professionista molto noto sulla piazza e consulente di noti ed importanti gruppi industriali a livello nazionale, per cui sarebbe da escludere che si possa trarre alcun indizio dalla carica di sindaco supplente coperta dal medesimo per appena tre mesi nel collegio sindacale della società S..

Nella memoria difensiva la cooperativa ricorrente deduce che i Carabinieri, che non sarebbero stati interpellati per l'informativa, avrebbero riconosciuto che la medesima avrebbe titolo ad accedere ai fondi speciali per coloro che si attivano a denunciare tentativi estorsivi da parte della criminalità organizzata.

1.1. E' innanzitutto da escludere la necessità della comunicazione di avvio del procedimento, in quanto tale formalità è in conflitto con il carattere riservato ed urgente delle attività attinenti alla verifica dei tentativi di infiltrazione mafiosa (cfr. Cons. St., sez. VI, 29/2/2008, n. 756).

1.2. Il provvedimento prefettizio impugnato è adottato in applicazione del combinato disposto dell'art. 4 del d. lgs. n. 490 del 1994 e dell'art. 10 del d.P.R. n. 252 del 1998, regolanti la interdittiva antimafia, ostativa alla contrattazione, nel caso di sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate.

Giova premettere che l'art. 4 del d. lgs. n. 490 del 1994 si colloca nel quadro del sistema normativo emanato per combattere il fenomeno mafioso.

L'esigenza di creare strumenti adeguati per difendere l'ordinamento, le istituzioni e la collettività dall'invasività dell'influenza mafiosa nella società civile, nella vita economica e nelle attività delle pubbliche amministrazioni, ha comportato l'introduzione, accanto alla repressione penale, di articolate misure di tutela preventiva.

Nella valutazione della legislazione "antimafia" la Corte costituzionale ha, in più occasioni, sottolineato la necessità di salvaguardare beni di primaria e fondamentale importanza per lo Stato, quali l'ordine e la sicurezza pubblica, la libera determinazione degli organi elettivi, nonché il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, contro i pericoli di inquinamento derivanti dalla criminalità organizzata.

A fronte della situazione di emergenza determinata da tale minaccia, è stata riconosciuta la costituzionalità di strumenti anche eccezionali di reazione, in difesa degli interessi dell'intera collettività nazionale, in quanto commisurati alla gravità del pericolo, al rango dei valori tutelati, alle necessità da fronteggiare (cfr., tra le principali, Corte cost., 29/10/1992, n. 407; 19/3/1993, n. 103; 31/3/1994, n. 118; 16/5/1994, n. 184; 11/2/2002, n. 25).

L'inibitoria antimafia costituisce una misura di tutela preventiva, nell'esercizio delle funzioni di polizia e di sicurezza, contro le ingerenze del crimine organizzato nelle attività economiche e nei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

In tale quadro, è attribuito all'autorità prefettizia un ampio margine di accertamento e di apprezzamento discrezionale, insindacabile nel merito, nella ricerca e nella valutazione degli elementi da cui poter desumere eventuali connivenze o collegamenti di tipo mafioso.

Inoltre, ai fini dell'adozione di una interdittiva antimafia non si richiede di pervenire al medesimo grado di certezza dei presupposti che può essere assicurato da una decisione assunta in sede giurisdizionale penale e nemmeno dall'applicazione di una misura di prevenzione, essendo all'uopo sufficiente la dimostrazione del mero pericolo del pregiudizio, attraverso la presenza di fatti sintomatici che rendano concretamente plausibile la sussistenza di un collegamento tra l'impresa e la criminalità organizzata.

In generale, quindi, l'applicazione di misure straordinarie va motivato, con riferimento alla sussistenza di fatti idonei a dimostrare, anche se in via indiziaria e sintomatica, una pericolosità dell'azione invasiva del fenomeno mafioso, attraverso collegamenti o ingerenze che, pur non raggiungendo la soglia dell'illecito penale, comunque si riverberano sull'operatività della pubblica amministrazione o sulla sicurezza pubblica. Tali apprezzamenti, spettanti alla competente autorità amministrativa, sono soggetti al sindacato giurisdizionale del giudice

amministrativo, nei limiti ovviamente ammessi dalla cognizione sui vizi di legittimità degli atti amministrativi nei soli casi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti.

Pertanto il punto nodale della controversia si focalizza sulla congruità degli elementi posti a sostegno della informativa prefettizia.

1.3. L'interdittiva impugnata ruota principalmente attorno ai rapporti della cooperativa ricorrente e del suo presidente con la cooperativa A. e con LS, esponente di riferimento della medesima, gravato da sospetti di contiguità con la criminalità organizzata.

Orbene la ricorrente ha fornito una articolata e documentata spiegazione su tali rapporti, in relazione alla vicenda, risalente al 2001, che aveva determinato il rinvio a giudizio di LS. Le giustificazioni rese dalla ricorrente, che coinvolgono anche un ruolo avuto nella vicenda dalle forze dell'ordine e dalla stessa Prefettura, non sono contestate o confutate dall'amministrazione resistente e rendono sostanzialmente implausibili le conclusioni della interdittiva impugnata.

Del pari documentalmente contestato dalla cooperativa ricorrente è il fatto che le due cooperative avessero avuto sede legale al medesimo indirizzo, circostanza questa che viene asserita nella informativa ma che è rimasta priva di un adeguato sostegno probatorio.

Va inoltre soggiunto che LS risulta da ultimo scagionato anche sotto il profilo penale da una sentenza assolutoria con formula piena. Vero è che anche le sentenze di questo tipo, pur escludendo un giudizio di responsabilità penale, possono contenere elementi rilevanti ai fini della prevenzione antimafia. Tuttavia è evidente che l'assoluzione perché il fatto non sussiste richiede, all'autorità amministrativa, di evidenziare sul piano motivazionale gli aspetti indiziari che giustificano nondimeno il sospetto di un inquinamento mafioso.

Anche per quanto riguarda il fitto degli automezzi dalla società S., la cooperativa ricorrente ha fornito pertinenti giustificazioni non contraddette e non contrastate dall'amministrazione resistente.

1.4. Relativamente alle circostanze accessorie, risultanti dagli atti istruttori ma non riferite nel provvedimento interdittivo, è da premettere che evidentemente la stessa autorità prefettizia non ha ravvisato che tali elementi avessero rilevanza significativa per farne menzione ai fini ostativi.

Comunque giova osservare che:

- la condanna di IC, unitamente a LS, riguarda una tentata estorsione risalente al 1979, e quindi un fatto troppo remoto per acquisire attualmente un significato;
- relativamente all'incarico conferito a PG da una partecipata della cooperativa ricorrente, va rilevato che non solo questo elemento risulta, per la sua durata e per il ruolo rivestito, sostanzialmente marginale; ma quel che più conta, non vengono affatto forniti sufficienti e circostanziati indizi, idonei a fondare un legittimo sospetto su un professionista nell'esercizio della sua attività professionale.

2. Alla luce delle esposte considerazioni l'impugnativa va pertanto accolta per difetto di istruttoria e di motivazione. Sussistono comunque giusti motivi per la compensazione delle spese di causa in considerazione della disputabilità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, in accoglimento del ricorso n. 1373/09, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Antonio Guida, Presidente

Fabio Donadono, Consigliere, Estensore

Carlo Dell'Olio, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/07/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO