

**T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 10 luglio 2013, n. 3579**

**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 5180 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Coveca Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Mario Caliendo, con domicilio eletto presso lo stesso in Napoli, via P. Colletta, n. 12;

*contro*

- U.T.G. Prefettura di Caserta, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la stessa domiciliata per legge in Napoli, via Diaz, n. 11;  
- Provincia di Caserta, rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Capezzuto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Matarazzo in Napoli, via Toledo, n. 106;

*nei confronti di*

Stazione Unica Appaltante, non costituita;

*per l'annullamento*

del provvedimento della Provincia di Caserta prot. n. 19878 (recte: 109878) del 16/11/2012, recante la revoca del contratto di appalto avente ad oggetto i lavori di manutenzione ordinaria per il 2011-2012 da eseguirsi sulla viabilità provinciale e stradale in gestione; della determinazione di rescissione del contratto di appalto; della nota della Questura di Caserta in data 10/4/2012; della nota del Comando provinciale dei Carabinieri di Caserta in data 23/2/2012; delle note in data 30/3/2012 e 19/9/2012 del Nucleo di Polizia tributaria della Guardia di Finanza di Caserta; della nota in data 30/11/2011 della Direzione Investigativa Antimafia di Napoli; della relazione in data 5/11/2011 del Nucleo Investigativo Interforze; della segnalazione del CED del Dipartimento di P.S. in data 6/11/2012; della nota informativa prefettizia prot. n. 118/2011 del 6/11/2012, concernente la permeabilità mafiosa della ditta Coveca; della nota della SUAP prot. n. 3767 del 15/11/2012, relativa alla suddetta nota informativa; nonché degli atti connessi; con condanna al risarcimento dei danni subiti per la rescissione contrattuale e per la perdita di "chances";

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di U.T.G. Prefettura di Caserta e di Provincia di Caserta;

Viste le produzioni delle parti;

Vista la documentazione prodotta dalla Prefettura in esecuzione degli incumbenti istruttori disposti con ordinanza n. 96 del 23/1/2013;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2013 il dott. Fabio Donadono e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## FATTO

Con ricorso notificato il 23/11/2012, la società Coveca proponeva l'impugnativa in epigrafe contro gli atti concernenti la risoluzione del contratto stipulato con la Provincia di Caserta per i lavori di manutenzione ordinaria da eseguirsi sulla viabilità provinciale e stradale in gestione a seguito dell'interdittiva derivante da informativa prefettizia antimafia.

L'autorità prefettizia si costituiva in giudizio, producendo documenti e resistendo alle pretese avverse. Del pari resisteva al ricorso la Provincia di Caserta.

Con atto notificato il 20/2/2013, la società ricorrente proponeva motivi aggiunti contro agli atti istruttori del provvedimento prefettizio.

La domanda incidentale di sospensione non è stata trattata essendo rinviata al merito.

## DIRITTO

1. La società ricorrente deduce che:

- gli addebiti sarebbero generici; mancherebbe alcun serio elemento di supporto alla interdittiva prefettizia;
- la penalizzazione inflitta sarebbe in conflitto con il diritto al lavoro e di iniziativa economica e con i principi sulla presunzione d'innocenza;
- gli esponenti aziendali ed i soggetti con i medesimi conviventi sarebbero estranei a qualsiasi vicenda penale;
- la società opererebbe in un ambito territoriale difficile;
- mancherebbe una adeguata istruttoria;
- non sussisterebbe alcun rapporto tra i soci e ambienti criminali; nessuna frequentazione di pregiudicati; né sarebbero intervenute cessioni di azioni o rami di azienda di imprese interdette;
- il rapporto in corso con l'amministrazione provinciale, iniziato nel maggio 2012, sarebbe in fase di ultimazione, con scadenza nel giugno 2013; emergerebbe un interesse pubblico alla continuazione dei lavori; la stazione appaltante si sarebbe acriticamente adagiata sulla informativa antimafia; mancherebbe un'autonoma motivazione dell'impugnata risoluzione;

- il sig. Vincenzo V., socio ed amministratore della società ricorrente, avrebbe correttamente svolto funzioni di mero controllo contabile nella qualità di sindaco di una cooperativa in epoca remota, dal 1994 al 1997; il sequestro preventivo del 1995, revocato nel 1996, sarebbe a carico dei beni di tale Raffaele C. e quindi della partecipazione sociale, non della intera cooperativa; l'arresto di Antonio C. sarebbe avvenuto nel 2011, dopo quasi 20 anni da quell'incarico nella cooperativa, poi sciolta nel 2003; nessun rapporto esisterebbe tra i soci della ricorrente ed i sigg. C. della soppressa cooperativa; non risulterebbe peraltro se la suddetta cooperativa fosse interdetta; gli esponenti della cooperativa sarebbero stati coinvolti in vicende penali per reati non mafiosi ed in periodi successivi alla cessazione della carica di sindaco di Vincenzo V.;

- il coinvolgimento con l'impresa BC, relativamente alle fatture false per operazioni inesistenti nel 2006, sarebbe marginale, riguardando appena euro 12.960, ed avrebbe unicamente determinato una richiesta di decreto penale di condanna a carico del suddetto Vincenzo V., tuttora pendente, senza misure cautelari o imputazione per reati di mafia; la falsità delle fatture sarebbe stata esclusa dalla Commissione Tributaria Regionale (sentenza n. 214/23/2012); l'interdittiva emessa nei confronti di altra società per fatti ben più gravi emersi nella medesima inchiesta sarebbe stata annullata dal giudice amministrativo (cfr. TAR Campania, sez. I, sentenza n. 4861/2012)

- non sussisterebbe alcuna frequentazione di Vincenzo V. con tale Antonio A., posto che emergerebbe un unico controllo isolato risalente al 2003, laddove le denunce a carico di quest'ultimo sarebbero del 2008;

- il contatto con Bartolomeo C. sarebbe del pari occasionale e risalente al 2003; il suddetto non sarebbe sospettato di reati rilevanti ai fini antimafia;

- del pari isolati, risalenti e irrilevanti ai fini antimafia sarebbero i contratti del sig. Giuseppe C., socio della ditta ricorrente, con Michelangelo V. (un ex dipendente) e Vincenzo F.;

- l'unico precedente a carico di Vincenzo V. sarebbe il patteggiamento, seguito da riabilitazione, per un reato edilizio commesso nel 1990-1991;

- non sarebbero state debitamente considerate le informative rese dalla DIA e dai Carabinieri, dalle quali non risulterebbero elementi a carico della società ricorrente;

- la stessa Prefettura avrebbe sempre rilasciato liberatorie sino all'anno 2011; nessun elemento nuovo sarebbe sopravvenuto nel 2012.

Orbene, l'informativa antimafia impugnata è motivata, sulla base di due elementi evidenziati nelle relazioni del Nucleo Investigativo Interforze:

- il sig. Vincenzo V., amministratore unico e responsabile tecnico (nonché socio) della società ricorrente, risulterebbe indagato per uso, al fine di evadere il fisco, di fattura falsa per operazioni inesistenti, con richiesta di decreto penale di condanna, in relazione a rapporti con una società destinataria nel 2011 di confisca ai sensi della normativa antimafia;

- lo stesso soggetto sarebbe stato sindaco dal 1994 di cooperativa in amministrazione controllata dal 1996 e destinataria di un sequestro preventivo in relazione ad indagini nei confronti di tale Raffaele C. arrestato per associazione mafiosa.

1.1. Sul primo punto è da osservare che gli addebiti mossi non prospettano alcuna ipotesi criminosa rilevante ai fini della prevenzione antimafia.

Ciò distingue il caso in esame dalla fattispecie alla quale fa riferimento l'autorità prefettizia resistente, nella quale, in relazione alla medesima indagine sulle fatture per operazioni inesistenti emesse da una impresa produttrice di calcestruzzo nella quale erano coinvolti personaggi contigui al clan camorristico dei casalesi, l'interdittiva nei confronti di altra ditta era basata anche e non solo sull'adozione di misure di custodia cautelare per l'uso fraudolento delle false fatturazioni ed aveva superato il vaglio del giudice amministrativo (sentenza del TAR Campania, sez. I, 13/12/2011, n. 5788, confermata con decisione del Consiglio di Stato, sez. III, 3/9/2012, n. 4664).

Nella specie, invece, si fa riferimento ad una mera richiesta di decreto penale di condanna (pendente) per un episodio peraltro che risulta oggettivamente occasionale e marginale rispetto non solo al suddetto caso richiamato dell'amministrazione resistente, ma anche ad altro caso richiamato dalla difesa della società ricorrente, di annullamento dell'interdittiva (sentenza del TAR Campania, sez. I, 28/11/2012, n. 4861), nel quale le fatturazioni false raggiungevano la soglia di oltre euro 800 mila, dando luogo ad un sequestro preventivo, poi revocato, e ad un'ordinanza di custodia domiciliare per le violazioni tributarie, poi caducata in sede di riesame.

1.2. Quanto al secondo elemento, è appena il caso di rilevare che l'espletamento di un incarico di controllo contabile, risalente al 1994 e cessato fin dal 1997, nei confronti di una cooperativa del pari da lungo tempo sciolta, non rappresenta circostanza idonea a sorreggere la interdittiva prefettizia.

Infatti, il lungo tempo trascorso, la natura professionale dell'incarico e la mancanza di ulteriori elementi che dimostrino un diverso coinvolgimento con gli esponenti aziendali ritenuti vicini alla criminalità organizzata, non sono sufficienti ed idonei a giustificare il sospetto di un attuale pericolo di contaminazione mafiosa nell'attività della società ricorrente.

1.3. Sono inammissibili per carenza di interesse le doglianze dedotte dalla società ricorrente con riferimento alle ulteriori circostanze risultanti dagli atti istruttori in merito a cd. frequentazioni ed al reato edilizio.

Infatti il provvedimento prefettizio impugnato risulta motivato per relationem sulla base dei soli elementi indicati nel parere del Nucleo Investigativo Antimafia, che non fa alcun riferimento a tali ulteriori profili, per cui è da ritenere che ad essi non sia stato dato peso nell'apprezzamento ai fini dell'emanazione dell'interdittiva.

1.4. In conclusione l'impugnativa in esame va pertanto accolta per difetto di istruttoria e di motivazione.

1.5. Gli atti conseguenti adottati dall'amministrazione provinciale, basati sull'informativa antimafia, sono viziati per illegittimità derivata, con assorbimento delle ulteriori censure dedotte.

2. Per quanto riguarda la domanda risarcitoria, va rilevato che il risarcimento del danno non è una conseguenza diretta e costante dell'annullamento giurisdizionale di un atto amministrativo, in quanto richiede la positiva verifica, oltre che della lesione della situazione giuridica soggettiva di interesse tutelata dall'ordinamento, anche del nesso causale tra l'illecito e il danno subito, nonché della sussistenza della colpa o del dolo dell'amministrazione, almeno nelle controversie nelle quali non trovi diretta applicazione il diritto comunitario.

Orbene, relativamente all'emanazione dell'interdittiva antimafia è da escludere un giudizio di colpevolezza dell'autorità prefettizia, in quanto vanno considerate la difficoltà e la complessità delle questioni da affrontare nell'esercizio della funzione amministrativa di merito, che nella specie implica accertamenti e verifiche delicate ed insidiose di una realtà sfuggente.

Sotto altro profilo è da rilevare che la determinazione di risoluzione del rapporto contrattuale è direttamente e strettamente consequenziali all'interdittiva prefettizia. Infatti, il sistema normativo non offre alle stazioni appaltanti strumenti e capacità per apprezzare la correttezza e la rilevanza "antimafia" degli elementi e delle indicazioni fornite dalla Prefettura, alla quale spettano le funzioni connesse alla classificazione, analisi, elaborazione e valutazione delle notizie e dei dati specificamente attinenti ai fenomeni di tipo mafioso.

Pertanto l'effettivo ambito della discrezionalità riservata alle stazioni appaltanti ne esce sostanzialmente depotenziato, per quanto riguarda i contenuti delle suddette informative, rispetto all'interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, che presiede ai poteri interdittivi antimafia, per cui la motivazione sulle controindicazioni di prevenzione rispetto alla criminalità organizzata è normalmente sufficiente a giustificare la determinazione di non proseguire il rapporto contrattuale con un soggetto rispetto al quale si presentano indizi di condizionamento mafioso.

Sotto questo profilo vanno pertanto respinte le pretese risarcitorie, peraltro avanzate in termini generici e prive di sostegno probatorio.

3. Attese le peculiarità della vicenda e delle questioni sollevate, sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese di giudizio, fermo restando il rimborso del contributo unificato a carico della Prefettura soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), in accoglimento per quanto di ragione del ricorso in epigrafe, annulla l'informativa antimafia emessa dalla Prefettura di Caserta in data 6/11/2012 e gli atti conseguenti e respinge la domanda risarcitoria.

Spese compensate, fatto salvo il rimborso del contributo unificato a carico dell'UTG Prefettura di Caserta.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Mastrocola, Presidente

Fabio Donadono, Consigliere, Estensore

Pierluigi Russo, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/07/2013

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

IL SEGRETARIO