

N. 00258/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00021/2013 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 Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 21 del 2013, proposto da:
-OMISSIS-, in proprio e in qualità di titolare della omonima impresa individuale,
rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Vizzari, con domicilio eletto presso lo
Studio dello stesso in Reggio Calabria, via Rausei, n. 38;

contro

U.T.G. - Prefettura di Reggio Calabria, in persona del Prefetto pro tempore,
rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato,
domiciliata in Reggio Calabria, via del Plebiscito, n.15;
SUAP - Provincia di Reggio Calabria, in persona del Presidente della Giunta pro
tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Mario De Tommasi, con domicilio eletto
presso lo Studio del medesimo in Reggio Calabria, via Castello, n.1;
Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, non costituito;

Comune di Bovalino, in persona del Sindaco per tempore, non costituito;

per l'annullamento

previa sospensione

- dell'informativa interdittiva (ex art. 10 del D.P.R. 252/1998) emessa dalla Prefettura di Reggio Calabria con prot. n. 09780 del 29 ottobre 2012, nonché dell'informativa di contenuto identico alla precedente, emessa dalla medesima Prefettura e recante prot. 5977 del 29 ottobre 2012, entrambe portate a conoscenza del ricorrente previo accesso agli atti in data 17 dicembre 2012;
- della nota del Comune di Bovalino, prot. n. 11937 datata 6 dicembre 2012, mediante la quale si comunicava l'avvio del procedimento di risoluzione del contratto di appalto Rep. n. 1125 sottoscritto con la ricorrente in data 15 ottobre 2012, contestualmente ordinando l'immediata interruzione dell'esecuzione dei lavori appaltati;
- dell'eventuale atto di risoluzione del contratto, ove intervenuto nelle more del giudizio;
- del Bando di gara del Comune di Bovalino – SUAP RC relativo ai lavori per “l'Ampliamento del nuovo cimitero. Lavori di costruzione di n. 60 colombari + 24 urne, pulizia, picchettamento e quotatura dei piani per la realizzazione delle cappelle funerarie private, compresa la sistemazione di cantiere della viabilità dei campi - CIG 433122E46”, nella parte in cui (cfr. specialmente punto 15, lett. i e da ia a io; e punto 19) illegittimamente si consentiva alla stazione appaltante di richiedere alla Prefettura informazioni antimafia ex D.p.r. 252/98 relative all'aggiudicatario, pur trattandosi di appalto di lavori di soglia inferiore ad € 150.000; nonché delle medesime clausole, recanti la predetta facoltà della stazione appaltante, contenute nel contratto di appalto stipulato con la ricorrente e nel Protocollo di intesa del 5.7.2011 tra la Stazione appaltante e la Prefettura;
- ove occorra: di tutti i rapporti e le informative emesse dalle forze e dagli organi di

polizia (mai portate a conoscenza della impresa ricorrente, ancorché formalmente richieste), e poste a base delle due informative prefettizie di identico contenuto, entrambe qui impugnate;

- di ogni altro presupposto, consequenziale e/o comunque connesso.

e per il risarcimento

dei danni ingiustamente subiti e subendi dall'impresa ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Prefettura di Reggio Calabria e della Provincia di Reggio Calabria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2013 la dott.ssa Valentina Mameli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I) In esecuzione della Determinazione dell'Area Tecnica e Manutentiva del Comune di Bovalino Prot. n. 163 del 12 giugno 2012, veniva indetta una gara a procedura aperta per "l'Ampliamento del nuovo cimitero. Lavori di costruzione di n. 60 colombari + 24 urne, pulizia, picchettamento e quotatura dei piani per la realizzazione delle cappelle funerarie private, compresa la sistemazione di cantiere della viabilità dei campi".

Alla gara partecipava l'impresa ricorrente, alla quale con provvedimento Prot. n. 9060 del 18 settembre 2012 venivano aggiudicati i lavori, giusta determina n. 245 del 18 settembre 2012.

In data 15 ottobre 2012 veniva stipulato il contratto di appalto Rep. n. 1125.

Nella medesima data venivano consegnati i lavori all'impresa ricorrente, come da verbale di consegna, con obbligo di ultimazione degli stessi entro e non oltre il 28 febbraio 2013.

Senonché, con nota prot. 11937 del 6 dicembre 2012 il Comune di Bovalino, nel comunicare l'avvio del procedimento di risoluzione del contratto, rendeva edotta la ricorrente dell'esistenza di un'informativa prefettizia interdittiva a suo carico, ordinando al contempo l'immediata interruzione dei lavori in corso di esecuzione da oltre un mese e mezzo.

A seguito di accesso agli atti, parzialmente consentito in data 17 dicembre 2012, la ricorrente riceveva copia dell'informativa interdittiva (prot. n. 09780 del 29 ottobre 2012) e di altra informativa (prot. n. 5977 del 29 ottobre 2012) di contenuto identico, emessa in pari data dalla Prefettura.

Avverso gli atti meglio indicati in epigrafe l'impresa contraente ha proposto ricorso, chiedendone l'annullamento, previa tutela cautelare, oltre al risarcimento dei danni.

La Prefettura di Reggio Calabria, per il tramite dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, si è costituita in giudizio con memoria formale, senza alcuna produzione documentale.

Si è costituita in giudizio, altresì, la SUAP – Provincia di Reggio Calabria, che resiste al ricorso chiedendone il rigetto.

Con ordinanza n. 14 del 31/1/2013 il Tar ha disposto la sospensione interinale degli atti inerenti il procedimento volto alla risoluzione del contratto e del bando di gara in parte qua, ritenendo che, alla stregua della delibazione sommaria propria della fase cautelare del giudizio, il ricorso appare assistito dal prescritto *fumus* di fondatezza con riferimento al primo motivo di censura, con il quale si lamenta la violazione dell'art. 1, comma 2 lett e) del d.p.r. n. 252/1998 e dell'art. 83 del D.lgs. n. 159/2011. Con la medesima ordinanza il Tribunale ha ordinato alla Prefettura di

Reggio Calabria la produzione in giudizio di tutti gli atti del procedimento e, in particolare, degli accertamenti su cui si fondano le informative impugnate.

In data 9/2/2013 la Prefettura ha depositato la documentazione istruttoria sottesa alle informative.

Alla camera di consiglio del 13 marzo 2013 la causa, chiamata per l'esame della domanda cautelare, è stata trattenuta in decisione per essere risolta nel merito con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., previe le ammonizioni di rito alle parti presenti in camera di consiglio.

II) Con il primo motivo la ricorrente deduce la violazione del D.p.r. n. 252/1998 e del D.lgs. n. 159/2011, considerato che l'importo a base di gara era pari ad €. 75.073,54, ovvero al di sotto della soglia indicata dalla normativa per richiedere le informative prefettizie. Sotto tale profilo sarebbero viziati anche il bando nonché le clausole del contratto, laddove hanno consentito alla stazione appaltante di richiedere informative antimafia, pur trattandosi di appalto inferiore alla soglia di € 150.000.

Il motivo è fondato e, essendo dirimente, esime il Collegio dall'esame degli ulteriori mezzi di gravame.

Come già statuito in analoghi casi dalla giurisprudenza anche di questo TAR (i cui precedenti è sufficiente richiamare, essendo applicabili all'odierna fattispecie, cfr. da ultimo, TAR Reggio Calabria 13 febbraio 2012 n. 147 e 9 aprile 2013, nr. 210 e Consiglio di Stato, VI, 29 gennaio 2008, n. 240; V, 19 settembre 2008, n. 4533), è illegittima l'informativa antimafia rilasciata per contratti aventi valore inferiore alla soglia di cui all'art. 1, comma 2, lett. e) del D.P.R. n. 252 del 1998 (art. 83 del Codice Antimafia, approvato con D.lgs. 159/2011), a norma del quale le pubbliche amministrazioni e le stazioni uniche appaltanti non possono comunque richiedere al Prefetto informative antimafia per contratti di appalto di importo inferiore a 300 milioni di lire (oggi corrispondenti ad euro 154.937,07).

Va ulteriormente precisato che a tale conclusione si giunge in virtù di due ordini di considerazioni, l'uno già esplicitato nelle richiamate sentenze, l'altro frutto di un ulteriore e più meditato esame della *ratio* della previsione di legge.

Quanto al primo profilo, si è affermato (e qui va ribadito) che l'effetto tipico dell'interdittiva è non già l'accertamento della "criminalità" dell'imprenditore o della sua vicinanza collaborativa con organizzazioni criminali, bensì l'individuazione del solo "rischio" che l'impresa non sia libera di determinarsi: per questo motivo, la soglia di valore che segna il limite della fattispecie non è disponibile, perché costituisce un preciso punto di equilibrio del bilanciamento di opposti interessi, individuato dal legislatore. Tale limite è posto, infatti, per contemperare in maniera ragionevole e proporzionata l'esigenza di assicurare le ragioni di interesse pubblico alla prevenzione (ossia a che non interloquiscano con la PA e non usufruiscano così di rimesse pubbliche operatori commerciali che, pur incensurati, possono comunque essere direttamente o indirettamente controllati dalla criminalità organizzata) con l'altrettanto qualificata esigenza di consentire libertà di impresa e speditezza degli affari ad operatori che comunque non sono colpiti da condanne o soggetti a conseguenti interdizioni sanzionatorie di natura penale, ed, al contempo, la celere effettuazione da parte della PA di spese, ordinativi e contratti di uso comune e di minore complessità (secondo logiche di efficienza rilevanti in base ai principi generali di cui all'art. 97 della Costituzione).

A quest'ordine di considerazioni se ne deve aggiungere uno ulteriore, che è legato all'efficienza dell'organizzazione dell'Amministrazione e delle Forze dell'Ordine.

L'indebita estensione degli accertamenti preventivi di tipo interdittivo al di sotto della soglia di valore del contratto, individuata dall'art. 1, comma 2, lett. e) del D.P.R. n. 252 del 1998, oltre ad essere, come si è visto, contrastante con le finalità proprie dell'istituto, comporta altresì per l'Amministrazione pubblica chiamata a contrastare la criminalità organizzata un dispendio di energie e di risorse umane

che incide negativamente sulla qualità ed efficacia della stessa azione preventiva, impedendo, da un lato, di concentrare la prevenzione sulle fattispecie contrattuali di maggiore rilevanza economica (come viceversa richiede il Legislatore,) e concorrendo, dall'altro, ad abbassare gli *standard* qualitativi delle stesse informazioni rese dalle Forze dell'Ordine, coinvolte in un controllo generalizzato di tipo amministrativo, che diventa sostanzialmente inutile, perché qualitativamente poco accurato, in dipendenza del numero degli affari da trattare.

Ne deriva, dunque, che va ulteriormente ribadita l'illegittimità dell'informativa prefettizia per contratti di appalto aventi valore inferiore alla soglia economica di euro 154.937,07 e degli atti di tipo organizzativo o convenzionale che tale informativa comunque prevedano (come i protocolli di legalità), come quelli impugnati nell'odierno giudizio.

Per queste ragioni, il ricorso è fondato e merita accoglimento e va conseguentemente disposto l'annullamento degli atti impugnati, con la precisazione che l'annullamento del bando di gara, delle clausole contrattuali e del protocollo d'intesa del 5 luglio 2011 va circoscritta alle disposizioni che prevedono l'acquisizione delle informative antimafia anche per i contratti al di sotto della soglia di Euro 154.937,07.

Non può invece trovare accoglimento la domanda di risarcimento del danno per equivalente.

L'annullamento disposto con la presente sentenza, infatti, determina un effetto ripristinatorio dei rapporti contrattuali, con la piena soddisfazione del bene della vita per l'Impresa ricorrente.

Peraltro, si aggiunge, la sospensione dei provvedimenti impugnati disposta dal Tribunale ha garantito piena tutela della posizione giuridica della stessa Impresa.

Deve dunque concludersi che nessun danno si è, neppure *medio tempore*, prodotto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Condanna in solido la Prefettura di Reggio Calabria e la SUAP – Provincia di Reggio Calabria alle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi euro 1.500,00 oltre oneri fiscali e previdenziali come per legge, da distrarsi in favore dell'Avvocato della parte ricorrente, ai sensi dell'art. 93 c.p.c.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2013 con l'intervento dei magistrati:

Ettore Leotta, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Valentina Santina Mameli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/05/2013

IL SEGRETARIO

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