

N. 01264/2014 REG.PROV.COLL.

N. 01029/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1029 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Sacaim Spa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Angelo Clarizia, Andrea Gemma, Maria Teresa Muffato e Pier Vettor Grimani, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Venezia, S. Croce, 466/G;

contro

Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Venezia, Sondrio, Udine, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato di Venezia, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

nei confronti di

Veneto Strade Spa;

per l'annullamento, previa sospensione cautelare

della informativa interdittiva antimafia della Prefettura di Venezia dell'8.7.2014, prot. n. 226/INF/2013, della nota informativa della DIA di Padova del 1.2.2014, degli atti relativi agli accessi ispettivi effettuati il 25.3.2014 dal Gruppo Interforze della Prefettura di Padova, della nota della Prefettura di Sondrio del 12.5.2014, della nota del Prefetto di Udine del 9.6.2014 di trasmissione del provvedimento interdittivo nei confronti di Rezzani De Eccher S.p.A., di quest'ultimo provvedimento interdittivo, della nota della Prefettura di Venezia prot. N. 221/INF/2013 indirizzata alla Fondazione IUAV di Venezia, dell'atto di recesso adottato da Veneto Strade S.p.A. al contratto di appalto del 3.3.2010 n. 870, prot. VE 25298/2014 del 17.7.2014, di tutti gli atti relativi agli accertamenti svolti ed alle risultanze dei rapporti informativi citati nell'interdittiva della Prefettura di Venezia dell'8.7.2014, nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto;

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

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 settembre 2014 il dott. Alessio Falferi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

La società SACAIM S.p.A. ha impugnato, oltre agli altri atti meglio specificati in epigrafe, l'informativa interdittiva antimafia dell'8.7.2014, emessa dalla Prefettura di Venezia.

L'informativa in questione è basata sui seguenti rilievi: premesso che la società ricorrente, dopo varie modifiche societarie, ha un capitale sociale di euro 2.100.000,00 interamente detenuto dalla società Rizzani De Eccher, sono stati evidenziati una serie di elementi a carico di quest'ultima società, in particolare in relazione a determinati lavori nonché ai proprietari e componenti del C.d.A. della medesima società; è stato rilevato che il Prefetto di Udine, in data 9.6.2014, ha trasmesso provvedimento interdittivo nei confronti della suddetta Rizzani De Eccher S.p.A., adottato ai sensi dell'art. 91 del d.lgs. 159/2011 e che da esso è emerso che detta società, nella gestione di importanti appalti pubblici, si è spesso avvalsa di collegamenti con esponenti di rilievo della criminalità organizzata; è stato considerato che l'acquisto della società SACAIM da parte della Rizzani De Eccher presenta degli aspetti degni di considerazione al fine della anticipazione della soglia di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa, in quanto l'acquisizione del totale delle quote azionarie non ha rivestito un carattere esclusivo di operazione di investimento finanziario, ma ha comportato di fatto il completo subentro della nuova proprietà con la contestuale sostituzione delle cariche sociali più rilevanti, potendosi spiegare il grande impegno finanziario assunto dalla Rizzani De Eccher per l'acquisto della società SACAIM con la palese volontà di acquisire in via diretta la gestione dell'esecuzione di grandi opere pubbliche in settori sensibili alle infiltrazioni mafiose; è stato ritenuto che, dal quadro complessivo descritto, è fondato ed attuale il giudizio di esposizione della società Rizzani De Eccher al pericolo di condizionamento da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso, formulato nell'interdittiva adottata dal Prefetto di Udine, anche nella gestione degli appalti già in essere presso la società SACAIM S.p.A., alla luce della comune utilità economica e della comunanza di risorse finanziarie che sono oggettivo veicolo di influenza mafiosa; sotto altro profilo, è stato anche rilevato che, a seguito di accessi ispettivi effettuati in data 25.3.2014 dal Gruppo Interforze presso i cantieri della società SACAIM S.p.A. relativi alla realizzazione di opere pubbliche, sono emersi elementi di rilievo a carico di quest'ultima; ulteriori elementi sono emersi a seguito di accessi effettuati contemporaneamente su tutto il territorio nazionale presso altri cantieri della stessa società.

Parte ricorrente, denunciando la violazione e falsa applicazione degli artt. 84 e 91 del d.lgs. n. 195/2011, nonché eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità, ha, in sintesi, censurato il rilievo della Prefettura in ordine al carattere dell'operazione di investimento finanziario effettuato

dalla società Rizzani De Eccher e il giudizio sulla esposizione a rischi di infiltrazione mafiosa a proprio carico per il solo fatto dell'avvenuto acquisto da parte di Rizzani De Eccher; ha contestato gli elementi evidenziati nell'interdittiva a carico di Rizzani De Eccher ed ha evidenziato l'irrelevanza degli esiti degli accessi ai cantieri da essa gestiti.

Con decreto del 22.7.2014 è stata accolta la domanda di misure cautelari monocratiche e con ordinanza n. 876, assunta alla Camera di Consiglio del 26.7.2014, è stato disposto un incombente istruttorio a carico dell'Amministrazione intimata.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno e le Prefetture di Venezia, Sondrio e Udine, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, la quale, contestando le argomentazioni avversarie, ha chiesto il rigetto del ricorso.

L'Amministrazione, in ottemperanza all'ordinanza istruttoria, ha provveduto al deposito degli atti e documenti richiesti in data 1-8.8.2014.

Con atto per motivi aggiunti, depositato il 26.8.2014, parte ricorrente, avuta piena conoscenza degli atti, ha formulato ulteriori censure e meglio precisato quanto già dedotto nell'atto introduttivo.

In vista della Camera di Consiglio dell'11.9.2014, le parti hanno depositato ulteriori memorie difensive; in particolare, parte ricorrente ha evidenziato che il TAR del Friuli Venezia Giulia, con sentenza n. 457 del 29.8.2014, ha annullato l'interdittiva della Prefettura di Udine del 9.6.2014, a carico di Rezzani De Eccher, posta sostanzialmente a base dell'informativa rilasciata dalla Prefettura di Venezia e qui contestata in via principale.

All'udienza camerale dell'11 settembre 2014, sentite le parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione, considerata la possibilità di decisione con sentenza in forma semplificata.

Come precisato dalla società ricorrente con la memoria difensiva da ultimo depositata, il TAR Friuli Venezia Giulia, con sentenza n. 457 del 29 agosto 2014, ha annullato l'interdittiva emessa dalla Prefettura di Udine in data 9.6.2014 nei confronti della società Rizzani De Eccher.

Ebbene, considerato che l'informativa interdittiva rilasciata dalla Prefettura di Venezia in data 8.7.2014 –impugnata in questa sede in via principale – pone quale proprio fondamentale presupposto l'interdittiva emessa dalla Prefettura di Udine nei confronti di Rezzani De Eccher S.p.A., sulla base degli elementi ivi evidenziati e riportati nell'informativa Veneziana, elementi che, nella prospettazione elaborata dalla Prefettura di Venezia, vengono di fatto “traslati” e posti a carico dell'odierna ricorrente in forza dell'intervenuta totale acquisizione effettuata da parte di Rizzani De Eccher S.p.A., risulta evidente che, a prescindere da ogni altra considerazione in ordine all'automatico trasferimento dell'asserito rischio di infiltrazione mafiosa tra le due società, tale, essenziale, presupposto è comunque venuto meno in forza della ricordata pronuncia che ha disposto l'annullamento dell'informativa antimafia rilasciata dalla Prefettura di Udine a carico della società Rizzani De Eccher.

Sotto questo prevalente profilo, dunque, sono fondati i rilievi formulati in ricorso.

Deve, peraltro, osservarsi che, per quanto il presupposto fondamentale dell'informativa prefettizia qui impugnata sia senza dubbio rappresentato dalla (ormai venuta meno) informativa rilasciata dalla prefettura di Udine e dagli elementi ivi riportati, il provvedimento gravato in questa sede richiama, altresì, gli esiti degli accessi effettuati in data 25.3.2014 dal Gruppo Interforze della Prefettura di Venezia presso tre cantieri gestiti dalla società ricorrente (Museo del Vetro di Murano; Passante di

Mestre 1, Variante Roncoduro, intervento 4; Linea navigabile litoranea veneta, opere di manutenzione dell'impalcato del ponte Spano sul Cavetta nel Comune di Jesolo), nonché quanto indicato dalla Prefettura di Sondrio in ordine ad accessi effettuati contemporaneamente in cantieri su tutto il territorio nazionale.

In linea generale, si deve osservare che la cosiddetta normativa "antimafia", intende garantire un ruolo di massima anticipazione all'azione di prevenzione in ordine ai pericoli di inquinamento mafioso, con la conseguenza che l'emissione di una comunicazione prefettizia ostativa prescinde dal concreto accertamento di responsabilità penali, essendo sufficiente che vi siano degli elementi indiziari in grado di generare un ragionevole convincimento sulla sussistenza di un "condizionamento mafioso" (a titolo esemplificativo, in ordine a tali consolidati principi, si ricorda *Consiglio di Stato*, sez. III, 19 gennaio 2012, n. 245, *id*, sez. VI, 15 giugno 2011, n. 3647; *id*, 8 giugno 2009, n. 3491; *id*, 19 giugno 2009, n. 4132; *id* 14 aprile 2009, n. 2276; *id* 27 gennaio 2009, n. 510; *id*, sez. V, 26 novembre 2008, n., 5846; *id*, sez. VI, 19 agosto 2008, n. 3958 ;*id*, sez. V, 27 maggio 2008, n. 2512; *id*, sez. IV, 16 marzo 2004, n. 2783.).

A tali principi –elaborati dalla giurisprudenza in relazione alla precedente normativa, ma valevoli, per quanto qui rileva, anche con riferimento al D.Lgs. n. 159/2011 applicabile al caso in esame - consegue che il Prefetto, all'atto della valutazione in ordine alla sussistenza dell'infiltrazione mafiosa e della conseguente adozione della informativa ostativa, non è tenuto al raggiungimento della piena prova della intervenuta infiltrazione, essendo questo un *quid pluris* non richiesto, ma deve solo sufficientemente dimostrare la sussistenza di elementi sintomatici ed indiziari dai quali è deducibile il tentativo di ingerenza. Relativamente a detta valutazione, l'Autorità Prefettizia gode di ampia ed autonoma discrezionalità, come tale sindacabile in sede giurisdizionale solo in caso di manifesta illogicità, irrazionalità e/o irragionevolezza. Tale valutazione deve, peraltro, essere sufficientemente motivata in ordine alla sussistenza degli elementi dai quali possa ragionevolmente desumersi il tentativo di infiltrazione mafiosa.

In definitiva, l'informativa prefettizia costituisce uno strumento, con funzione spiccatamente cautelare e preventiva, teso a contrastare la criminalità organizzata, che deve pur sempre fondarsi su elementi di fatto che inducano a ritenere esistente il pericolo di infiltrazioni mafiose, pur prescindendo dall'accertamento di responsabilità penali.

È però necessario che questo strumento di tutela sia utilizzato, oltre che con estremo rigore, anche con estrema attenzione e cautela, perché il suo meccanismo opera incidendo nel delicato equilibrio, proprio dell'Ordinamento democratico, che sussiste tra diritti di difesa e di libertà di impresa da un lato, ed esigenze di politica repressiva e preventiva dall'altro.

Ebbene, alla luce degli esposti principi generali, ritiene il Collegio che gli elementi residuali (considerato che quelli indicati nell'informativa emessa dalla Prefettura di Udine sono venuti meno) evidenziati dall'Autorità Prefettizia nel provvedimento interdittivo qui impugnato, non siano sufficienti a sorreggere –di per se soli considerati - il giudizio negativo espresso dall'Autorità medesima.

Invero, per quanto riguarda i tre cantieri nella Regione Veneto, nulla è emerso con riferimento al cantiere del Museo del Vetro di Murano; relativamente al Passante di Mestre 1- variante Roncoduro, intervento 4 – è stato evidenziato che nella realizzazione dell'opera hanno eseguito lavorazioni, in regime di subappalto, noli e forniture, n. 19 imprese, tra le quali una società di Padova, il cui amministratore delegato ed il responsabile di cantiere, in data 10.10.2013, sono stati tratti in arresto in esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare, successivamente annullata in data 29.10.2013 dal Tribunale del Riesame di Catania per mancanza di indizi gravi; è stato, altresì,

evidenziato che altre ditte sono state oggetto di attenzione da parte di altri centri operativi della DIA, senza però l'indicazione di particolari elementi; quanto ai controlli nel cantiere della linea navigabile della litoranea veneta, è stato rilevato che, a seguito dell'acquisizione dei contratti di subappalto, erano individuate nella filiera n. 14 società, tra le quali un'impresa con sede in Occhiobello, oggetto di accertamenti del Centro Operativo DIA di Padova, con riferimento alla quale è risultato che il legale rappresentante ed il socio di maggioranza sono stati denunciati per dichiarazione fraudolenta e visti accompagnarsi con il titolare di altra società, pregiudicato per reati di associazione a delinquere e altri reati; nei confronti della detta società con sede in Occhiobello è stato emesso provvedimento interdittivo tipico da parte della Prefettura di Rovigo, annullato, peraltro, dal TAR Campania; presso il deposito di detta società era, altresì, segnalato un incendio doloso con danneggiamenti di due escavatori e tre trattori. Nell'ambito degli accessi effettuati contemporaneamente su tutto il territorio nazionale presso i cantieri della ricorrenti, era segnalata la presenza in un cantiere di una ditta presso la quale svolgevano attività lavorative operai distaccati da altra società, il cui titolare è risultato indagato per emissione di fatture false e controllato in compagnia di un soggetto con diversi precedenti penali e colpito da ordinanza di custodia cautelare e di altro soggetto sospettato di appartenere ad associazioni mafiose.

Ebbene, se è pur vero che l'Autorità prefettizia gode della più ampia sfera di discrezionalità nel selezionare e valorizzare fatti, circostanze ed accadimenti cui possa ricondursi, anche in via indiziaria, sintomatica e presuntiva il collegamento e/o il pericolo di condizionamento mafioso dell'attività di impresa, non può dimenticarsi che detto giudizio non si sottrae alla verifica della sua ragionevolezza ed adeguatezza, in relazione agli elementi assunti a suo presupposto, nonché alla corretta osservanza delle regole di completezza e sufficienza dell'istruttoria e di esaustività della motivazione posta a fondamento dell'atto limitativo della libertà ed iniziativa di impresa.

In considerazione degli esposti rilievi, risultano fondate le censure di parte ricorrente dirette ad evidenziare l'irrelevanza degli esiti degli accessi ai cantieri dalla medesima gestiti, atteso che gli elementi emersi a seguito dei suddetti accessi - sopra ricordati ed evidenziati nel provvedimento impugnato -, non possono essere considerati idonei, proprio con riferimento al quel parametro di ragionevolezza ed adeguatezza cui sopra si è fatto cenno e alle regole che definiscono e delimitano il perimetro del potere dell'Autorità Prefettizia, a supportare il rilascio dell'informativa interdittiva per cui è causa.

In conclusione, per tutte le esposte ragioni, il ricorso è fondato e va, dunque, accolto.

In considerazione della particolarità della vicenda processuale, sussistono giustificati motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima)

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 settembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Alessio Falferi, Primo Referendario, Estensore

Roberto Vitanza, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/10/2014

IL SEGRETARIO

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