



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 3777 del 2010, proposto dal sig. Giacomo Biondillo, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Abbamonte, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

contro

il Ministero dell'Interno, ufficio territoriale del Governo - Prefettura di Benevento, in persona del Ministro in carica, ed il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, in persona del Ministro in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati per legge presso i suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti di

la Cercit s.c. a r.l., in persona del legale rappresentante, non costituita in questo grado del giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo della Campania, sede di Napoli, Sezione prima, n. 1832/2010, resa tra le parti, concernente

***SOSPENSIONE EROGAZIONE CONTRIBUTI - INFILTRAZIONE
MAFIOSA - RISARCIMENTO DANNI -***

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno, ufficio territoriale del Governo - Prefettura di Benevento e Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 luglio 2011 il Cons. Manfredo Atzeni e uditi per le parti l'avvocato Andrea Abbamonte e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al Tribunale amministrativo della Campania, sede di Napoli, rubricato al n. 313/08, il sig. Giacomo Biondillo, dottore commercialista, impugnava il provvedimento con il quale la Prefettura di Benevento lo aveva indicato quale soggetto rilevante ai fini dell'accertamento, riguardante la s.c.a r.l. "Cercit" nella quale rivestiva la carica di sindaco, di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 4 del D. Lgs. 8 agosto 1994, n. 490; egli impugnava inoltre il provvedimento con il quale il Ministero dell'istruzione, università e ricerca aveva conseguentemente sospeso l'erogazione, in favore della s.c.a r.l. "Cercit" del contributo per la realizzazione del progetto denominato "progetto antenne subacquee e sensori optoacustici area tematica 11" unitamente agli atti presupposti. Con motivi aggiunti l'impugnazione veniva estesa alla nota della Prefettura di Benevento prot.

00115395-1/Area 1/9/.B4/1/Ant. in data 22 maggio 2008, ed alla nota del Comando provinciale dei Carabinieri di Caserta prot. 0249439/1-3 in data 5 ottobre 2007, con la quale sono state rese informazioni antimafia a suo riguardo, alla nota del Ministero dell'istruzione, università e ricerca prot. 1748/RicIV in data 30 dicembre 2008 ed alla nota della Prefettura di Benevento prot. 36650/AreaI/9B/1 in data 5 gennaio 2009, ed ogni atto connesso.

Il dr. Biondillo riferiva che con gli atti impugnati era stata resa al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca un'informativa antimafia nella quale erano esposti precedenti ascrivibili a suoi congiunti; il fatto aveva provocato la sospensione del contributo di cui sopra alla s.c.a r.l. "Cercit", nella quale rivestiva la carica di sindaco; dopo le sue dimissioni da tale incarico il contributo è stato erogato.

Con il ricorso introduttivo di primo grado, l'interessato lamentava la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, la carenza di motivazione del provvedimento di sospensione del contributo, l'assenza di elementi di controindicazione mafiosa che potessero riguardare la sua persona.

Con i motivi aggiunti lamentava difetto di motivazione in ordine alla presenza di elementi di contiguità mafiosa della Società in relazione a suoi rapporti parentali e contestava gli elementi considerati.

Egli chiedeva quindi l'annullamento dei provvedimenti impugnati ed il risarcimento dei danni subiti.

Con la sentenza in epigrafe, n. 1832 in data 8 aprile 2010, il Tribunale amministrativo della Campania, sede di Napoli, Sezione I, respingeva il ricorso.

2. Avverso la predetta sentenza il sig. Giacomo Biondillo propone l'appello in epigrafe, rubricato al n. 3777/10, chiedendo la sua riforma, previa sospensione, e l'accoglimento del ricorso di primo grado.

Alla camera di consiglio del 22 marzo 2010 è stata decisa la riunione al merito dell'istanza cautelare.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni appellate, chiedendo il rigetto dell'appello.

L'appellante ha depositato memoria.

La causa è stata assunta in decisione alla pubblica udienza del 5 luglio 2011.

3. La controversia riguarda la legittimità di un'informativa antimafia resa ai sensi dell'art. 4 del d. lgs. 8 agosto 1994, n. 490, a carico dell'odierno appellante, nell'ambito degli accertamenti preordinati alla concessione di un contributo ad una Società, costituita dalle università della Campania per la gestione comune di progetti scientifici, nella quale egli rivestiva la carica di sindaco effettivo.

L'informativa evidenziava un elemento a suo carico e, soprattutto, una serie di indizi circa comportamenti di suoi congiunti, tali da non consentire di escludere loro contatti con la criminalità organizzata.

L'emersione di tali elementi ha comportato quanto meno un ritardo (le parti discutono se il procedimento sia stato formalmente sospeso o meno) nell'erogazione del contributo.

Dopo le dimissioni dell'appellante dalla carica questo è stato erogato.

L'appellante contesta l'accertamento.

In questo grado del giudizio non viene riproposta la doglianza relativa alla mancata comunicazione dell'avvio del relativo del procedimento; l'interessato insiste invece nell'argomentazione relativa all'insufficienza degli elementi raccolti, chiedendo l'annullamento dei relativi atti ed il risarcimento dei danni subiti per le forzate dimissioni dalla carica e per il danno all'immagine.

3a. L'argomentazione con la quale l'appellante afferma l'insufficienza degli elementi raccolti a sostegno del provvedimento impugnato non può essere condivisa.

Questo Consiglio, con la decisione Sez. VI, 16 aprile 2003, n. 1979, ha già chiarito che “il divieto di contrarre negli appalti di opere pubbliche sancito dall'art. 4 d.lg. 8 agosto 1994 n. 490, costituisce una misura cautelare di tipo spiccatamente preventivo, che mira a contrastare l'azione del crimine organizzato colpendo gli interessi economici delle associazioni mafiose, anche a prescindere dal concreto accertamento in sede penale di uno o più reati che vi siano direttamente connessi”. L'ulteriore decisione della Sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 882, ribadendo un orientamento pacifico, ha affermato che “la misura interdittiva prevista dall'art. 4 del d.lgs. 8 agosto 1994, n. 490, non deve necessariamente collegarsi ad accertamenti in sede penale di carattere definitivo e certo sull'esistenza della contiguità con organizzazioni malavitose e del condizionamento in atto dell'attività di impresa, ma può essere sorretta da elementi sintomatici ed indiziari, per così dire prognostici, da cui emergano gli elementi di pericolo di dette evenienze, atteso che il giudizio dell'autorità si collega ad una sua ampia sfera di discrezionalità riferibile ai compiti di polizia e di mantenimento dell'ordine pubblico, quanto alla ricerca e alla valutazione degli elementi rilevatori delle condizioni di pericolo ipotizzate dal ripetuto art. 4, d.lg. n. 490 del 1004, con l'effetto che il sindacato in sede giurisdizionale si attesta nei limiti dell'assenza di eventuali vizi della funzione che possano essere sintomo di un non corretto esercizio del potere quanto alla completezza dei dati acquisiti, alla non travisata valutazione dei fatti e alla logicità delle conclusioni”.

In base all'orientamento espresso dalle massime sopra riportate, condiviso dal Collegio, l'informativa antimafia atipica non costituisce il frutto di un compiuto accertamento di eventuali legami con la criminalità organizzata; si basa invece sulla raccolta di elementi indiziari e sulla loro discrezionale valutazione da parte in primo luogo dell'Amministrazione preposta alla tutela della pubblica sicurezza e successivamente dell'Amministrazione alla quale questi sono rivolti, al fine di

accertare se gli stessi facciano temere un interessamento delle organizzazioni malavitose al procedimento in corso presso quest'ultima.

Di conseguenza, l'esame dell'argomentazione dedotta dall'appellante deve essere condotta alla luce dei principi propri dello scrutinio dell'attività discrezionale dell'Amministrazione sotto il profilo dell'eccesso di potere, e quindi, nel caso di specie, della sufficienza degli elementi raccolti a giustificare l'emanazione del provvedimento impugnato.

L'appellante rileva che i suddetti elementi riguardano quasi esclusivamente suoi congiunti – l'elemento che lo riguarda direttamente appare davvero di modesta rilevanza autonoma - e richiama l'orientamento secondo il quale il mero collegamento familiare non sorregge l'informativa contraria.

La tesi non può essere condivisa, nei termini radicali proposti dall'appellante, in quanto la rilevanza del collegamento familiare deve essere diversamente apprezzata a seconda della sua profondità e della personalità del familiare pregiudicato.

Così, può non essere idoneo a sorreggere l'informativa un lontano rapporto di parentela con un elemento di cosiddetta "manovalanza" criminale.

Al contrario, un rapporto più stretto con un elemento di spicco assume un'evidente valenza, che può essere trascurata dall'Amministrazione solo in presenza di concreti elementi che facciano supporre lo scioglimento di qualsiasi legame.

Infine, il rapporto familiare stretto, come quello di cui ora si discute, che coinvolge il padre ed un fratello dell'appellante, ben difficilmente può essere ritenuto irrilevante in relazione ad un pericolo di infiltrazione mafiosa.

In tale situazione, spetta all'interessato dimostrare l'assenza di condizionamenti ed è palesemente insufficiente il solo fatto formale delle residenze distinte.

3b. L'appellante sostiene l'insufficienza degli elementi raccolti a carico dei congiunti anche in relazione al fatto che i fatti per i quali sono in corso accertamenti non contemplerebbero l'aggravante mafiosa.

La doglianza non può essere condivisa, in quanto è del tutto ragionevole la valutazione posta a base della contestata determinazione amministrativa, secondo cui i fatti di cui si tratta (mancata assunzione di dipendenti agricoli ed assunzione di extra comunitari senza permesso di soggiorno per il padre, usura e ricettazione, con rinvio a giudizio, per il fratello) corrispondono a comportamenti usuali delle organizzazioni camorristiche.

In altri termini, a carico dei familiari dell'appellante, che certamente risiedono in zone interessate dal fenomeno camorristico, sono stati raccolti elementi tali far ragionevolmente emergere il sospetto di comportamenti assimilabili a quelli propri ed abituali delle suddette organizzazioni.

Alla luce di tali elementi, ritiene il Collegio che il giudizio prognostico circa possibili collegamenti dell'appellante con organizzazioni camorristiche, formulato dall'Amministrazione, si fonda su concreti elementi, e sfugge quindi alla censura di insufficienza di istruttoria ed illogicità.

3c. L'appellante sostiene che l'Amministrazione avrebbe dovuto motivare circa l'effettiva incidenza del suddetto rapporto sui suoi comportamenti e la sua possibilità di condizionare le scelte della Società nella quale rivestiva la carica di sindaco, e individuare l'eventuale interesse della criminalità organizzata alla gestione della stessa Società.

Neanche queste argomentazioni possono essere condivise, in quanto il contenuto in qualche misura preventivo e prognostico dell'informazione antimafia atipica, in quanto basato su una previsione, per quanto attendibile, non consente certo una ricostruzione "*a priori*" dei possibili comportamenti dell'organizzazione camorristica della precisione ritenuta necessaria dall'appellante.

3d. L'appellante sostiene che gli elementi raccolti non giustificano il danno all'immagine che gli ha provocato il provvedimento impugnato.

Neanche tale argomentazione può essere condivisa.

In primo luogo, la legittimità degli atti impugnati esclude ogni profilo di danno risarcibile.

In secondo luogo, ove anche la domanda risarcitoria andasse intesa come basata su anomale modalità di diffusione del contenuto degli atti, anche sotto tale profilo non emerge alcuna anomalia della azione amministrativa.

Invero, la vicenda riguarda la spendita di un notevole importo di denaro pubblico.

Legittimamente quindi l'Amministrazione dell'interno ha evidenziato un elemento di possibile infiltrazione della camorra nel soggetto beneficiario del contributo.

Inoltre, la natura di quest'ultimo (Società partecipata da enti pubblici del più alto prestigio) impone un'accuratezza superiore all'ordinario nell'accertare la sua affidabilità e quella delle persone fisiche che operano al suo interno.

Non risulta, poi, che il provvedimento abbia avuto un clamore superiore a quello necessariamente conseguente alla sua emanazione e comunicazione agli enti interessati.

4. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

Le spese del grado, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello n. 3777/10, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore della controparte, di spese ed onorari del presente grado del giudizio, che liquida in complessivi € 3.000,00 (tremila/00) oltre agli accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 luglio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberto Garofoli, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere, Estensore

Gabriella De Michele, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/09/2011

IL SEGRETARIO

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