

**APPALTI - INFORMAZIONE INTERDITTIVA ANTIMAFIA - LEGITTIMAZIONE ATTIVA  
RICORRENTE - PRESUPPOSTI**

È legittimato a proporre ricorso avverso l'interdittiva antimafia il soggetto destinatario del provvedimento, il quale lamenti la lesione immediata e diretta alla sua posizione giuridica di interesse legittimo. Di conseguenza, è inammissibile il ricorso proposto dal dipendente della società destinataria dell'interdittiva, considerato il tramite tra la società e la criminalità organizzata, il quale lamenti la lesione del proprio diritto soggettivo alla reputazione e dignità.

**Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 539/2019**

Publicato il 22/01/2019

**N. 00539/2019REG.PROV.COLL.**

**N. 05551/2018 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale -OMISSIS- del -OMISSIS-,  
proposto da  
-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati -OMISSIS-, -  
OMISSIS-, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e  
domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. -OMISSIS-in Roma, -  
OMISSIS-, n. -OMISSIS-;

***contro***

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12; U.T.G. - Prefettura di Lecce non costituita in giudizio;

***nei confronti***

-OMISSIS-, -OMISSIS-in qualità di curatore del -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione staccata di Lecce (Sezione Seconda) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente dell'informativa antimafia emessa nei confronti della società -OMISSIS-;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2018 il Cons. Stefania Santoleri e uditi per le parti gli avvocati Adriano Tolomeo per sé e per Angelo Petrarca e l'Avvocato dello Stato Isabella Piracci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. – Con ricorso di primo grado, proposto dinanzi al TAR per la Puglia, Sezione staccata di Lecce, il signor -OMISSIS-, già dipendente della

società -OMISSIS- con la qualifica di “lavoratore con funzioni direttive che intrattiene i rapporti con i comuni appaltanti il lavoro” livello 7b del CCNL “nettezza urbana aziende private”, ha impugnato l’informazione interdittiva antimafia del -OMISSIS-prot. n. -OMISSIS-emessa dalla Prefettura di Lecce nei confronti della società -OMISSIS-, aggiudicataria dell’appalto per l’esecuzione del servizio di pulizia urbana nei Comuni di -OMISSIS-e -OMISSIS-.

1.1 - In tale provvedimento il Prefetto ha rilevato che la società – il cui amministratore unico era il signor -OMISSIS— era riconducibile al signor -OMISSIS--OMISSIS-(di fatto socio e responsabile amministrativo della società) qualificato nel provvedimento prefettizio come “noto pluripregiudicato”, già rinviato a giudizio per i reati di cui agli art. 110-81 c.p. e 51 comma 1 e 53 bis del d.lgs. n. 22/97, con l’aggravante di aver agito per agevolare l’associazione mafiosa ex art. 7 del D.L. 151/91. Il Prefetto ha anche aggiunto che il signor -OMISSIS- avrebbe utilizzato la società -OMISSIS- per poter partecipare alle gare di appalto di Enti pubblici alle quali, tenuto conto dei precedenti specifici, non avrebbe potuto invece accedere, e che egli sarebbe contiguo ad ambienti criminali in virtù, anche, della stretta parentela con il pluripregiudicato -OMISSIS- -OMISSIS-di -OMISSIS-(suocero).

1.2 - A seguito dell’interdittiva antimafia la stazione appaltante ha revocato l’aggiudicazione degli appalti.

La società -OMISSIS- ha allontanato sia il signor -OMISSIS-che i suoi congiunti (moglie e sorella) provvedendo al loro licenziamento, ed ha

provveduto anche a spostare la sede della società in altro comune al fine di interrompere ogni rapporto, anche di tipo territoriale, con il signor - OMISSIS-.

1.3 - La società -OMISSIS-ha impugnato dinanzi al TAR di Lecce sia l'interdittiva antimafia che il provvedimento di revoca dell'aggiudicazione.

1.4 - Anche il ricorrente ha impugnato dinanzi al TAR di Lecce l'interdittiva antimafia ritenendola gravemente lesiva sia della sua reputazione che della sua dignità.

2. - Nel ricorso di primo grado il signor -OMISSIS-ha contestato i presupposti sui quali si fondava il provvedimento prefettizio, rilevando che:

- egli non sarebbe un “noto pluripregiudicato” avendo un solo precedente penale risalente all'anno 1996, relativo ad una contravvenzione per violazione delle norme sulla tutela delle acque, punita con un'ammenda;
- avrebbe in corso un procedimento penale non ancora definito; l'aggravante mafiosa sarebbe stata solo contestata e non accertata in sede penale;
- rivestirebbe all'interno della società il solo ruolo di dipendente e non di amministratore “di fatto” come indicato nel decreto prefettizio, e la società -OMISSIS-non costituirebbe uno schermo del quale si è servito per partecipare alle gare di appalto;

- difetterebbero i presupposti per l'adozione del provvedimento di prevenzione antimafia, tenuto conto che egli non conoscerebbe il suocero -OMISSIS- -OMISSIS-di -OMISSIS-, ristretto in carcere e sottoposto al regime speciale del c.d. 41 bis della L. n. 354/75 (ordinamento penitenziario) ben prima del suo matrimonio, né avrebbe mai frequentato gli ambienti della criminalità organizzata;

- egli stesso sarebbe stato vittima di un'estorsione consumata dalla sacra corona unita e prontamente denunciata all'autorità di pubblica sicurezza, a dimostrazione della sua mancata contiguità con l'ambiente malavitoso.

3. - Con la sentenza impugnata il TAR ha assorbito l'eccezione di difetto di legittimazione attiva sollevata dall'Amministrazione resistente ed ha respinto il ricorso nel merito, ritenendolo infondato.

In particolare, il primo giudice ha assorbito la censura relativa alla qualifica di "noto pluripregiudicato" assegnata al ricorrente nel provvedimento impugnato, rilevando che l'atto si fondava su tre presupposti, due dei quali erano sufficienti a sostenerlo.

4. - Nell'atto di appello, l'appellante ha precisato – in punto di fatto – che:

- con sentenza del -OMISSIS-n. -OMISSIS-la Sezione Quinta di questo Consiglio di Stato ha accolto il ricorso proposto dalla -OMISSIS-avverso la revoca dell'aggiudicazione, in conseguenza dell'interdittiva prefettizia;

- con sentenze n. -OMISSIS-e -OMISSIS-la Sesta Sezione di questo Consiglio di Stato ha invece respinto le impugnazioni proposte dalla società -OMISSIS- avverso i medesimi atti da lui impugnati;

- la Seconda Sezione Penale della Corte di Cassazione con sentenza - OMISSIS-ha cassato con rinvio la sentenza con cui la Corte di Appello di Lecce lo aveva condannato per il reato di cui agli artt. 51 e 53 bis del d.lgs. n. 22/97, aggravato ai sensi dell'art. 7 del D.L. n. 152/1991, limitatamente alla contestata aggravante, ed a seguito di ciò, con sentenza -OMISSIS-la Corte di Appello di Lecce, ha preso atto della insussistenza della suddetta aggravante ed ha dichiarato prescritto il reato di sversamento abusivo di rifiuti.

Ha quindi rilevato di aver notificato il ricorso introduttivo del giudizio anche alla società -OMISSIS-e di aver appreso che – con sentenza del- OMISSIS-del Tribunale di Roma - è stato dichiarato il suo fallimento.

Ha chiesto, preliminarmente, a questo giudice di verificare se tale società rivesta la qualifica di controinteressata e se ricorrano i presupposti per disporre l'annullamento con rinvio della sentenza di primo grado.

Con il successivo motivo di gravame ha censurato l'omessa pronuncia del TAR sul motivo fondante il proprio ricorso, e cioè la qualifica di "noto pregiudicato" contenuta nel decreto prefettizio, qualifica ritenuta da lui lesiva della propria dignità; ha poi censurato la motivazione della sentenza chiedendone il rigetto.

4.1 - Si è costituita in giudizio l'Amministrazione appellata che, con propria memoria, ha chiesto il rigetto dell'impugnativa.

4.2 - Con le note di replica del 23/11/2018 l'appellante ha ribadito che il suo interesse non è quello dell'annullamento dell'atto ai fini della caducazione del provvedimento di revoca dell'aggiudicazione degli

appalti, ma semplicemente quello di ottenere l'accertamento dell'illegittimità dell'atto – nella parte in cui contiene affermazioni lesive della propria reputazione - senza provvedere al suo annullamento.

4.3 – Nella discussione orale il difensore dell'appellante ha svolto rilievi sull'eccezione di carenza di legittimazione attiva sollevata dall'Amministrazione in primo grado, precisando che la parte appellante dispone della legittimazione a difendere la propria onorabilità.

5. - All'udienza pubblica del 13 dicembre 2018 l'appello è stato trattenuto in decisione.

6. - L'appello va respinto e, quindi, la sentenza appellata va confermata con diversa motivazione e va dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado.

7. - Preventivamente è opportuno rilevare che non sussistono i presupposti per disporre l'annullamento con rinvio della causa al TAR ex art. 105 c.p.a.: la società -OMISSIS-, in seguito fallita, non riveste la posizione di controinteressata nel presente giudizio, ma semmai di cointeressata, e dunque non è parte necessaria del giudizio.

8. - Passando ad esaminare la questione controversa, è opportuno rilevare che in primo grado l'Amministrazione aveva sollevato l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva del signor -OMISSIS-.

Il TAR ha assorbito l'eccezione ed ha deciso nel merito.

Tale eccezione non è stata riproposta in appello, ma non essendosi formato il giudicato sul punto, può essere rilevata d'ufficio dal giudice di

secondo grado, attenendo ad una delle condizioni dell'azione (Cons. Stato Sez. III, 22/06/2018, n. 3827).

9. - Nella motivazione di rigetto, il TAR ha assorbito anche la specifica doglianza proposta dal ricorrente, relativa alla lesione della sua reputazione.

Come già ricordato in precedenza, il provvedimento interdittivo emesso nei confronti della società -OMISSIS-si fonda sulla figura del signor -OMISSIS-, considerato il tramite tra la società e la criminalità organizzata.

Ciò che lamenta, in particolare, il signor -OMISSIS-è la sua qualificazione come “noto pluripregiudicato” operata nel provvedimento: deduce, quindi, che il TAR non avrebbe potuto decidere utilizzando la tecnica del c.d. “assorbimento” (che si può utilizzare in caso di atto plurimotivato), in quanto, così operando, avrebbe evitato di pronunciarsi proprio sulla questione centrale dedotta nel ricorso introduttivo del giudizio.

Il ricorso era stato da lui proposto, infatti, al fine di ottenere la caducazione dell'atto che conteneva valutazioni e giudizi lesivi delle sue qualità soggettive, recando nocumento ai suoi diritti fondamentali: attraverso la tecnica dell'assorbimento il TAR lo avrebbe privato di tutela di fronte ad atti gravemente lesivi della sua dignità.

L'appellante sostiene, quindi, che il TAR avrebbe dovuto limitarsi ad accertare – ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a. con efficacia di giudicato - l'illegittimità dell'atto impugnato nella parte in cui gli attribuiva

(falsamente) la qualifica di pluripregiudicato senza procedere al suo annullamento.

In questo modo sarebbero stati tutelati l'interesse del privato alla tutela della sua reputazione, e l'interesse pubblico a non consentire all'impresa collusa con la criminalità organizzata di partecipare a gare pubbliche e acquisire pubbliche commesse (cfr. § 3 dell'atto di appello, parte finale).

Peraltro, la legittimità dell'interdittiva antimafia sarebbe stata già accertata con sentenza n. -OMISSIS- e n. -OMISSIS- del -OMISSIS- della Sesta Sezione.

10. - La tesi dell'appellante non può trovare accoglimento.

10.1 - Innanzitutto è opportuno rilevare che nel ricorso di primo grado viene espressamente chiesto l'annullamento della nota -OMISSIS- prot. - OMISSIS- della Prefettura di Lecce recante l'informativa antimafia emessa nei confronti della società - OMISSIS- (cfr. epigrafe del ricorso): ne consegue che – pacificamente – il ricorrente non ha proposto un'azione dichiarativa di accertamento, ma un'azione costitutiva di annullamento del decreto prefettizio.

Ne consegue che la prospettazione dedotta in appello – accertamento ex art. 34, comma 3, c.p.a. dell'illegittimità del provvedimento impugnato in primo grado – costituisce innanzitutto una domanda nuova e, come tale è inammissibile ai sensi dell'art. 104, comma 1, c.p.a.

10.2 – Inoltre, la norma evocata non è applicabile al caso di specie, tenuto conto che la disposizione dell'art. 34, comma 3, c.p.a. si applica *“Quando nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato*

*non risulta più utile per il ricorrente*” in tali casi *“il giudice accerta l’illegittimità dell’atto se sussiste l’interesse ai fini risarcitori”*: ebbene, il ricorrente ha espressamente dichiarato con atto del 10 dicembre 2018 “di non essere interessato ad ipotesi risarcitorie conseguenti all’accoglimento dell’appello di che trattasi, relativamente alle conseguenze patrimoniali derivanti dai provvedimenti impugnati in primo grado” e dunque, di non aver interesse alla declaratoria di illegittimità dell’atto a fini risarcitori (finalità prevista nella disposizione evocata).

10.3 - Peraltro, dalla lettura dell’atto di appello si evince che l’appellante vorrebbe far caducare non l’interdittiva in sé (che peraltro ha già superato il vaglio di legittimità, anche in grado di appello da parte della Sesta Sezione), ma la motivazione dell’atto, e specificatamente, il primo presupposto che regge il provvedimento: la qualificazione dell’appellante come “pluripregiudicato” e “mafioso” (come rilevato, in aggiunta, nelle note di replica).

10.4 – Ebbene, la domanda proposta dal signor -OMISSIS- è inammissibile:

- per carenza di legittimazione attiva, come eccepito in primo grado dall’Amministrazione, in quanto il decreto prefettizio può essere impugnato dal soggetto che ne patisce gli effetti diretti, e quindi, dal destinatario dell’atto, e cioè dalla società -OMISSIS- (che, infatti, ha agito autonomamente in giudizio a tutela del suo interesse) in quanto solo il destinatario subisce la lesione immediata e diretta alla sua posizione

giuridica soggettiva di interesse legittimo che consente il ricorso dinanzi al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 7, comma 1, c.p.a.;

- per carenza della titolarità di un interesse legittimo, in quanto la lesione lamentata dal ricorrente riveste ed è stata da egli stesso qualificata come lesione del suo "diritto" alla reputazione, alla dignità, situazione giuridica soggettiva che non ha natura di interesse legittimo, ma di diritto soggettivo, il che comporta ulteriori profili di inammissibilità del ricorso sotto altro aspetto (problematica sulla quale ritiene il Collegio di non poter ulteriormente spingersi tenuto conto della previsione recata dall'art. 9 c.p.a. che vieta al giudice di appello di pronunciarsi sulla giurisdizione in assenza di specifica censura di parte);

- per carenza di interesse, in quanto con l'impugnativa il ricorrente non può ottenere il risultato anelato (la sola cancellazione della qualifica lesiva della sua reputazione) poiché l'azione impugnatoria mira alla caducazione dell'atto, e non a far correggere la motivazione, facendo venir meno una delle ragioni su cui si fonda, facendo nel contempo permanere in vita l'atto stesso (come affermato nell'atto di appello, §3) che è, peraltro, nel caso di specie, plurimotivato;

- l'interesse che muove l'impugnazione, infatti, è diretta all'annullamento dell'atto e non alla rettifica della sua motivazione, in quanto l'interesse della parte è quella di ottenere la rimozione del provvedimento autoritativo che ha compresso la sua situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo, con conseguente riespansione di essa in quanto illegittimamente lesa; pertanto, solo il destinatario del provvedimento –

che subisce gli effetti lesivi del provvedimento autoritativo – è legittimato ad impugnarlo per ottenere la sua rimozione dal mondo giuridico;

- per carenza di interesse, perché la sua pretesa morale (l'accertamento da parte del giudice amministrativo della sua erronea qualificazione come "pluripregiudicato") ha già trovato soddisfazione, atteso che nella sentenza della Quinta Sezione di questo Consiglio di Stato n. -OMISSIS- si afferma in modo testuale gli "*elementi posti a base della prima informativa sono risultati in parte errati (il -OMISSIS-non è un pluripregiudicato)...*": pertanto l'erroneità di tale qualificazione è stata già dichiarata dal giudice amministrativo, e non può pretendere l'appellante che tale accertamento sia reso con efficacia di giudicato in un giudizio da lui proposto dinanzi al giudice amministrativo, tenuto conto del suo difetto di legittimazione attiva.

11. - In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata con diversa motivazione la sentenza appellata e va dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado.

12. - Le spese del grado di appello possono compensarsi tra le parti, tenuto conto della particolarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma con diversa motivazione la sentenza appellata, e dichiara inammissibile il ricorso di primo grado.

Spese del grado di appello compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone fisiche e giuridiche private indicate in motivazione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Stefania Santoleri**

**IL PRESIDENTE**  
**Franco Frattini**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.