



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 16 del 2012, proposto da:

Giuseppe Vasapollo, in proprio e quale titolare omonima Ditta individuale, rappresentato e difeso dagli avv. Helmut Adelmo Bartolini, Alberto Bertoi e Antonio Campagnola, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Lutezia n. 8;

contro

Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Reggio Emilia e Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della Protezione Civile, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

MAP Aquila s.c.a r.l.;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. EMILIA-ROMAGNA - SEZIONE STACCATA di PARMA- SEZIONE I n. 00293/2011, resa tra le parti, concernente REVOCA AUTORIZZAZIONE AL SUBAPPALTO DI LAVORI DI TINTEGGIATURA INTERNA MODULI ABITATIVI PROVVISORI PER POPOLAZIONI ABRUZZESI TERREMOTATE - DINIEGO CERTIFICAZIONE ANTIMAFIA

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, dell'U.T.G. - Prefettura di Reggio Emilia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento della Protezione Civile;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2014 il Cons. Vittorio Stelo e uditi per le parti l'avvocato Reggio D'Acì su delega degli avvocati Bartolini, Bertoi e Campagnola e l'avvocato dello Stato Urbani Neri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna – Sezione staccata di Parma – Sezione I, con sentenza n. 293 in data 29 giugno 2011 depositata il 14 settembre 2011, ha respinto, con condanna alle spese, il ricorso con motivi aggiunti proposto dal signor Giuseppe Vasapollo, in proprio e quale legale rappresentante della

omonima ditta individuale con sede in Reggio Emilia, avverso gli atti presupposti e connessi alle interdittive antimafia cd. atipiche emesse ex art. 10 del D.P.R. n. 252/1998 dalla Prefettura di Reggio Emilia di cui alle note n. 1627 del 16 gennaio 2010 e n. 111 del 16 marzo 2010, comunicate tramite la Prefettura dell'Aquila, nonché alle note della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile n. 5102 del 26 gennaio 2010 e n. 13223 del 19 marzo 2010, recanti revoca – e conseguente applicazione della penale – dell'autorizzazione al subappalto per lavori di tinteggiatura interna – conclusi nel dicembre 2009 – dei moduli abitativi provvisori in legno destinati alle esigenze abitative delle popolazioni abruzzesi colpite dal terremoto del 6 aprile 2009, forniti e posti in opera dalla MAP Aquila s.c.r.l. con sede in Carpineti (RE).

Il T.A.R., dopo aver rigettato le censure relative alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, ha disatteso motivatamente le asserite violazioni delle Linee Guida Antimafia, adottate dal Ministero dell'Interno ex art. 16, c. 4, del d.l. n. 32/2009 (G.U. n. 156/2009) per l'appunto nell'occasione del terremoto, e dei canoni di attualità, adeguatezza e rilevanza del condizionamento criminoso posto a base delle interdittive.

Il giudice di prime cure ha infatti ritenuto che le informazioni prefettizie, e soprattutto la seconda (n. 1627 del 5 marzo 2010), corrispondessero ai parametri di discrezionalità richiesti dalla specifica normativa, in quanto supportate da adeguata motivazione, anche per *relationem* agli atti istruttori, e da idonea istruttoria (in particolare dal verbale G.I.A.-Gruppo Interforze Antimafia), e quindi evidenziassero la gravità di un quadro complessivo indiziario del rischio e del condizionamento di infiltrazioni mafiose emergente da elementi rilevanti, precisi e concordanti.

2. Il signor Giuseppe Vasapollo, in proprio e quale rappresentante legale dell'omonima ditta, ha interposto appello, con domanda di sospensiva, sottolineando il carattere atipico delle interdittive in questione e ribadendo l'erroneità, l'insussistenza e l'irrelevanza dei presupposti della prima interdittiva in data 16 gennaio 2010, basata su precedenti penali a carico di un fratello per reati comuni, sull'errato asserito rapporto di parentela con tale Vincenzo Vasapollo, su un grave fatto criminoso di vent'anni prima estraneo all'appellante, su considerazioni contraddittorie sul ruolo criminale di certi "Vasapollo" e non supportate da riscontri oggettivi.

Ripropone altresì le analoghe censure avverso la seconda interdittiva che, pur non confermando la parentela con il suddetto Vincenzo Vasapollo, ha confermato, con ulteriori elementi, quel quadro indiziario e il già evidenziato rischio di condizionamenti da parte della criminalità organizzata mafiosa senza che sussistessero, a suo dire, concreti, oggettivi, attuali e rilevanti elementi a supporto probatorio delle circostanze addotte dalla Prefettura e dal G.I.A. e in contrasto con i principi sanciti dalla giurisprudenza e dal recente codice Antimafia.

Si insiste per l'illegittimità in via derivata degli atti sanzionatori (revoca e penale) consequenzialmente adottati e vengono evidenziati ancora i gravi danni economici e di immagine subiti per lavori già terminati anche se di non rilevante entità (circa 25.000 euro) e soprattutto in prospettiva.

Con memoria depositata il 10 dicembre sono state reiterate le argomentazioni già svolte nell'appello.

3. La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, il Ministero dell'Interno e l'U.T.G.- Prefettura di Reggio Emilia si sono costituiti tramite l'Avvocatura generale dello Stato con mero atto formale depositato il 24 gennaio 2012 e con memoria depositata il 2 dicembre 2013 hanno sinteticamente replicato ai motivi dell'appello.

4. Questo Collegio, con ordinanza n. 375 del 27 gennaio 2012, ha respinto, con condanna alle spese, l'istanza cautelare.

5. A seguito di istanza di prelievo depositata dall'appellante il 4 gennaio 2013 la causa, all'udienza pubblica del 9 gennaio 2014, è stata trattenuta in decisione.

6.1. L'appello è infondato e la sentenza impugnata merita conferma, dovendosi condividere le argomentazioni,

puntuali e esaurienti, già svolte dal T.A.R. e che si richiamano anche per esigenze di economia processuale.

6.2. Si premette, in via preliminare, che la fattispecie in esame riguarda l'impugnazione, congiuntamente agli atti applicativi, di informative antimafia atipiche adottate ai sensi degli artt. 3 e 10 del D.P.R. 3 giugno 1998 n. 252, 1 septies della legge n. 726/1982 e 10 della legge n. 575/1965 e successive modificazioni.

E' quindi estranea al *thema decidendum*, anche se richiamata dall'appellante, la disciplina sopravvenuta recata dal D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recante "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia" – da ultimo modificata dal D.Lgs. 15 novembre 2012 n. 218 – che, previa abrogazione ex art. 120 della normativa previgente, ha regolato in modo organico, agli articoli 84 e seguenti, la materia *de qua*, introducendo molteplici profili di novità, con riguardo, tra l'altro, agli effetti soggettivi, alla durata e alla pubblicità delle informative.

Tale sopravvenienza normativa è infatti inapplicabile ai processi instaurati prima della sua entrata in vigore in forza del generale principio di irretroattività cristallizzato dall'articolo 11, comma 1, delle disposizioni del codice civile sulla legge in generale (cfr. Cons. Stato – Adunanza Plenaria – ordinanza n. 34/2012) e, a ogni buon fine, si sottolinea che l'art. 84, c.4, lett. D), richiama, fra l'altro, "gli accertamenti disposti dal Prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento..." (cfr. III n. 4357/2013).

Si coglie l'occasione altresì per ribadire, sul piano generale e pur non essendo stata l'eccezione riproposta in appello, che, ad avviso del Collegio e come affermato dallo stesso T.A.R., non si ravvisa nella fattispecie, secondo l'ormai giurisprudenza anche di questo Collegio (cfr., ex multis, VI n. 756/2008 e 5879/2010; V n. 851/2006 e 3126/07; III n. 2266/2012), la necessità della comunicazione di avvio del procedimento, posto che i procedimenti in materia di tutela antimafia sono caratterizzate da oggettive ed evidenti esigenze di particolare riservatezza e delicatezza, celerità ed urgenza.

6.3. Ciò premesso la Sezione intende conformarsi agli orientamenti ormai consolidati anche con proprie sentenze che hanno fra l'altro sottolineato la specifica valenza degli accertamenti disposti dal Prefetto e delle conseguenti valutazioni formulate sulla base di un quadro indiziario nel quale assumono valore preponderante fatti e circostanze di varia natura da prendere in considerazione non isolatamente ma nella loro globalità.

Come d'altronde sostenuto dallo stesso T.A.R., l'informativa in questione invero, per la sua natura cautelare e preventiva, non richiede la prova di un fatto ma solo la presenza di una serie di indizi in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di infiltrazioni o collegamenti con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste, per cui gli elementi raccolti non vanno riguardati in modo atomistico bensì nel loro insieme ed unitariamente esplicitandosi in una valutazione nella quale ogni elemento acquista valenza nella sua connessione con gli altri, non con finalità di accertamento di responsabilità, ma di massima anticipazione dell'azione di prevenzione, rispetto alla quale risultano rilevanti anche fatti e vicende solo sintomatiche o indiziarie, al di là della individuazione delle responsabilità penali.

L'informativa antimafia quindi deve fondarsi su di un contesto fattuale di elementi che, pur non dovendo assurgere necessariamente a livello di prova anche indiretta, siano tali da far ritenere ragionevolmente, secondo l'*id quod plerumque accidit*, l'esistenza di un complesso di indicazioni che sconsigliano l'instaurazione o la continuazione di un rapporto con la P.A., nella considerazione che la discrezionalità di tale valutazione è di latitudine maggiore proprio in occasione degli accertamenti disposti dal Prefetto in quanto le infiltrazioni possono essere dedotte anche da parametri non predeterminati normativamente.

Il giudice di primo grado ha in effetti correttamente argomentato in ordine alla infondatezza delle censure proposte dalla società ricorrente, evidenziando con ampia ed esauriente motivazione come la valutazione relativa al pericolo di infiltrazione mafiosa si configuri quale tutela avanzata nei riguardi di tale tipo di criminalità organizzata, tanto

da operare anche quando non si sono ancora concretizzati elementi certi di collusione o di cointeressenza.

In sostanza, si tratta, come detto, del più avanzato livello di protezione dell'ordinamento da fenomeni particolarmente pericolosi ed aggressivi per la vita della collettività, rimesso alla valutazione prefettizia sulla base delle informative rese dalle forze di polizia e che, proprio per tale sua connotazione, non necessita del supporto di elementi contraddistinti da certezza ed univocità, operando in un ambito di prevenzione che, in quanto tale, deve potersi fondare anche su meri elementi indiziari non assurgenti al rango di prova.

Come ha bene evidenziato quindi il T.A.R., gli accertamenti condotti sull'infiltrazione mafiosa hanno dato conto della presenza di circostanze poste alla soglia, giuridicamente rilevante, dell'influenza e del condizionamento latente dell'attività d'impresa da parte delle organizzazioni criminali, ponendo in evidenza in questo modo che gli elementi di valutazione addotti, pur collocandosi sulla soglia più avanzata del giudizio prognostico in materia, non possono non avere una rilevanza giuridica, proprio per la funzione di deterrenza anticipata, ma inevitabile, che questo tipo di valutazioni viene a svolgere nell'ambito ordinamentale.

6.4. Alla stregua di tali premesse la Sezione ritiene quindi, in adesione ai primi giudici, che nel caso di specie i molteplici elementi indiziari e le valutazioni che giustificano la informativa antimafia atipica superino il vaglio della congruità, logicità e ragionevolezza e che nessuno dei rilievi mossi rivesta consistenza tale da incidere sulla sua legittimità, non sussistendo in effetti il lamentato difetto dei presupposti, di istruttoria e di motivazione né le altre carenze, omissioni e violazioni vuoi nella sentenza impugnata che negli atti contestati in primo grado.

La Prefettura di Reggio Emilia ha dato invero atto dell'assenza di parentela diretta di Giuseppe Vasapollo con tale Vincenzo Vasapollo e questo Consesso ha escluso la sufficienza, ai fini in argomento, del mero rapporto parentale con soggetti pregiudicati o sospettati di appartenenza o affiliazione a organizzazioni criminose, ma comunque in difetto di altri elementi atti a dimostrare la possibile permeabilità dell'azienda.

Nella fattispecie l'appellante insiste dapprima sull'irrelevanza del rapporto parentale con il fratello Alfonso, peraltro pregiudicato per reati comuni ed estraneo a un grave fatto criminoso di venti anni prima, ma, a ben leggere, tale rapporto non ha assunto rilevanza autonoma e decisiva, posto che nel caso specifico, come risulta dagli atti, si aggiungono altre indicazioni concernenti collegamenti, intrecci e cointeressenze imprenditoriali nonché relazioni economiche e lavorative e frequentazioni con soggetti – colpiti pure da interdittive antimafia – contigui a pregiudicati appartenenti o vicini alla nota “n'drangheta”, episodi e circostanze di natura anche intimidatoria, l'operazione “EdilPiovra”, dettagliati rapporti delle forze di polizia (Questura, Carabinieri, D.I.A.) e del G.I.A., che, nel loro complesso, offrono sufficienti elementi che fanno temere per l'appunto la permeabilità dell'impresa a tentativi di infiltrazione mafiosa con possibilità, anche in maniera indiretta, di condizionamenti e di agevolazioni delle attività criminali.

Ciò a prescindere anche dalle risultanze penali, essendo irrilevante, nel contesto suindicato, la asserita natura cd. “comune” dei reati ascritti e la modesta rilevanza degli stessi nonché la risalenza nel tempo di fatti e pregiudizi, nella considerazione che l'attualità della informativa, come la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente evidenziato, 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 dai quali emergano gli elementi di pericolo di dette infiltrazioni mafiose nel tempo e in prospettiva.

Ed è notorio che l'istruttoria svolta dal Prefetto, per la complessità e la delicatezza degli accertamenti, richiede tempi tecnici non brevissimi e comunque è volta a “fotografare” la situazione corrente all'atto delle richieste della P.A. e abbraccia un determinato lasso di tempo coevo all'istruttoria; fatti successivi, pur se favorevoli alla società, possono semmai dare luogo ad altro procedimento.

Nella fattispecie gli elementi agli atti dell'informativa corroborano l'attualità del quadro indiziario e le dedotte successive circostanze non assumono alcuna valenza incisiva né demolitoria del contesto di infiltrazioni e condizionamenti, come delineato dalla Prefettura anche in prospettiva.

6.5. In conclusione, sulla base di concordanti circostanze, tenuto anche conto della particolare delicatezza della situazione ambientale in cui si innesta la fattispecie (terremoto) e che ha registrato pure l'adozione di provvedimenti eccezionali, la valutazione effettuata dalla Prefettura circa la sussistenza di concreti elementi relativi a possibili condizionamenti e infiltrazioni nell'azienda non può dirsi irragionevole o illogica.

Ne consegue che non può in alcun modo condividersi la argomentata ricostruzione della fattispecie operata nell'atto di appello, ove si vorrebbe addebitare in modo assertivo alla Prefettura e quindi al primo giudice di avere condotto il ragionamento oltre la soglia del giuridicamente rilevante, quasi nell'ambito di una disquisizione dal carattere sostanzialmente per così dire sociologico "con vaghe e contraddittorie considerazioni sul ruolo criminale di non meglio precisati Vasapollo".

Nè rilevano nel caso di specie sia la dedotta esiguità del fatturato dell'azienda e del valore del subappalto (circa 25 mila euro), sia le vicende che hanno interessato i Consorzi "L'Aquila" e "Edile L.V." (delle quali il Vasapollo era socio al 50% con il signor Francesco Lomonaco, oggetto di dettagliate notizie nel verbale del G.I.A. e già destinatario di interdittive antimafia).

Da ultimo, ritiene il Collegio di convenire, come da giurisprudenza consolidata, con la decisione di primo grado in merito alla sufficienza della motivazione dei provvedimenti impugnati in via derivata con il richiamo *per relationem* agli atti presupposti; le interdittive in effetti risultano suffragate da un idoneo corpo motivazionale, nel quale, sulla base delle risultanze istruttorie, sono state congruamente estemate le ragioni dell'interdizione ai fini proprio dell'autorizzazione al subappalto, sottoposta peraltro alla condizione risolutiva di cui all'art. 11 del D.P.R. n. 252/1998.

Ne deriva che anche i provvedimenti adottati in conseguenza dal Dipartimento della Protezione Civile trovino in quelle interdittive, senza che il Dipartimento possa verificare la portata e i presupposti circa il giudizio in merito al pericolo di infiltrazione maturato dal Prefetto, il supporto idoneo il primo per disporre la revoca di detta autorizzazione anche sulla base di una complessiva autonoma ponderazione di competenza, il secondo per l'applicazione della penale prevista, come detto, dalle citate Linee Guida Antimafia.

In definitiva i provvedimenti impugnati contengono gli elementi, di fatto e di diritto, indispensabili a configurare la fattispecie e il contenzioso all'esame.

7. Per le considerazioni che precedono l'appello è infondato e va respinto, così confermando la sentenza impugnata.

Le spese seguono la soccombenza, non essendovi ragione per disporre diversamente, visto che le censure della parte appellante sono state già adeguatamente valutate nella sentenza di primo grado in particolare ed anche in sede cautelare.

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 la sentenza impugnata.

Condanna le parti appellanti al pagamento delle spese legali del grado liquidandole in € 3.000,00 (tremila) oltre agli accessori di legge a favore della controparte costituita.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Vittorio Stelo, Consigliere, Estensore

Roberto Capuzzi, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/01/2014

IL SEGRETARIO

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