

**N. 01923/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 00731/2014 REG.RIC.  
N. 00825/2014 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 il Piemonte**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sui ricorsi numero di registro generale 731 e 825 del 2014, proposti da:

Lauro S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandro Carlo Licci Marini, Claudio Piacentini e Filippo Andrea Giordanengo, con domicilio eletto presso Claudio Piacentini in Torino, corso Galileo Ferraris, 43;

***contro***

Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45; U.T.G. - Prefettura di Torino, Anas S.p.a. -Compartimento della Viabilità per il Piemonte;

***nei confronti di***

Italferr S.p.A.;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso n. 731 del 2014:

del provvedimento interdittivo del Prefetto della provincia di Torino prot. n. 13354/2013 Area I bis - ANT del 5 giugno 2014;

della nota 13354/2014 del 5.6.2014 della Prefettura di Torino;

della nota 13354/2014 del 5.6.2014 della Prefettura di Torino;

della nota 13354/2014 del 5.6.2014 della Prefettura di Torino;

della nota Anas, Compartimento della Viabilità per il Piemonte prot. CTO-0015501-P del 13.6.2014, contenente Ordine di Servizio n. 18;

di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e conseguenti..

quanto al ricorso n. 825 del 2014:

del provvedimento interdittivo del Prefetto della provincia di Torino prot. n. 13354/2013 Area I bis - ANT del 5 giugno 2014;

della nota 13354/2014 del 5.6.2014 della Prefettura di Torino;

della nota 13354/2014 del 5.6.2014 della Prefettura

di Torino;  
della nota 13354/2014 del 5.6.2014 della Prefettura di Torino;  
della nota del Consorzio Collegamenti Integrati Veloci - CO.C.I.V. del 26.6.2014 prot. PPM/AP/ST/MD/MT/PM/03333/14, ricevuta in pari data;  
della comunicazione della Prefettura di Alessandria prot. n. 3551/2014 del 20.6.2014;  
della nota di Italfer S.p.a. prot. AND.TV.0044073.14.U del 26.6.2014;  
di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e conseguenti..

Visti i ricorsi e i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Interno e di Anas Spa e di Ministero dell'Interno;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2014 il dott. Giovanni Pescatore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. La Lauro S.p.a., società di proprietà della famiglia Tarditi, opera nel settore delle opere pubbliche, con

particolare riferimento alle infrastrutture, quali strade, autostrade, gallerie, canalizzazioni, ponti e viadotti, difese spondali, opere strutturali speciali.

2. La stessa ha in corso di realizzazione opere pubbliche per conto dell'ANAS, relative alla:

a) realizzazione della «S.S. 32 "Ticinese" - Progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di adeguamento alla classe C1 dal km 23+ 300 al km 27+000 e della variante di Borgo Ticino dal km 27+000 al km 31+000» (importo dell'appalto €. 18.368.183,31 );

b) realizzazione della «S.S. n.27 "del Gran San Bernardo" - Lavori di sistemazione tra Etroubles e l'innesto dell'autostrada per il traforo del San Bernardo. Variante degli abitati di Etroubles e Saint Oyen dal km 15+180 al km 18+700. Lottounificato» (importo dell'appalto € 107.123.941,13).

c) Ulteriore opera in corso di esecuzione, per conto del Consorzio Collegamenti Integrati Veloci-CO.C.I.V. (in seguito, «COCIV») riguarda la realizzazione, nell'ambito dei lavori della "Tratta A. V.IA.C. Terzo Valico dei Giovi", della Finestra di Val Lemme fino all'interconnessione della galleria di valico, oltre alla messa in sicurezza dell'imbocco esistente, di cui al contratto 13 febbraio 2013 e successivo atto novativo (importo dell'appalto: € 20.024.591,31)

3. In data 13 giugno 2014 la Lauro ha ricevuto la nota ANAS, Compartimento della Viabilità per il Piemonte, prot. CTO - 0015501-P del 13 giugno 2014, contenente Ordine di servizio n. 18, con il quale si dispone che l'appaltatore (la Lauro in dette commesse è capogruppo mandataria di un'associazione temporanea d'impresе costituita con De Giuliani S.r.L.) debba sospendere immediatamente le lavorazioni in corso e, previ gli interventi per la messa in sicurezza, allontanare le maestranze, le attrezzature e i mezzi d'opera presenti in cantiere, avendo la Prefettura di Torino trasmesso all' ANAS il provvedimento interdittivo del Prefetto della Provincia di Torino Prot. n. 13354/2013 Area I bis- ANT del 5 giugno 2014.

4. Avverso l'informativa prefettizia e la nota Anas, la Lauro ha proposto un primo ricorso innanzi a questo T.A.R. iscritto ad R.G. 731/2014.

5. Il 26 giugno 2014, le è stata recapitata via PEC la nota COCIV prot. PPM/AP/ST/MD/MT/PM/03333/14 con cui, per effetto della stessa informativa prefettizia sopra menzionata, si comunica alla Lauro la risoluzione di diritto del contratto di esecuzione dei lavori della «Tratta A. V./ A.C. Terzo Valico dei Giovi» nell'alessandrino, l'ordine di immediata messa in sicurezza e di successivo sgombero delle aree di cantiere entro 5 giorni, l'applicazione di una

penale del 5% del valore dell'appalto (come si è detto: € 20.024.591,31), con riserva di risarcimento del maggior danno, e la convocazione della Società per il giorno 1 luglio 2014 per la redazione del verbale di consistenza.

6. La suddetta nota COCIV è stata impugnata, unitamente all'atto presupposto, con il ricorso R.G. 825/2014.

7. I rischi di possibile infiltrazione mafiosa posti in evidenza nell'informativa prefettizia vengono ricollegati al fatto che un componente del collegio sindacale della Lauro, il dott. Giampiero Bertolino (in carica dal 1987), ricopre la medesima carica sindacale, nonché la carica di amministratore, e comunque ha operato quale depositario della contabilità, per conto di numerose società direttamente o indirettamente riferibili alla famiglia Zucco, coinvolta nelle vicende note alla stampa come "operazione Minotauro".

Da ciò la Prefettura di Torino ha tratto la conclusione che sarebbe «sussistente un quadro articolato di legami e di cointeressenze economiche tra la Lauro S.p.a., per il tramite di Bertolino Giampiero, e la famiglia Zucco».

8. Le censure dedotte dalla ricorrente - e articolate sotto svariati profili di violazione di legge ed eccesso di potere - attengono:

- a) all'assenza di riscontri oggettivi idonei a comprovare l'esistenza, attuale e concreta, di comportamenti o situazioni dai quali possa desumersi un effettivo pericolo di un condizionamento mafioso. Il provvedimento prefettizio si fonda, infatti, su due soli elementi: (i) la mera presenza del dott. Giampiero Bertolino nel collegio sindacale della Lauro; (ii) l'operatività della Lauro nel settore dell'edilizia. Il secondo elemento si appalesa generico e inconferente; il primo è altrettanto privo di consistenza sintomatica, attesi più recenti orientamenti giurisprudenziali che escludono la possibilità di desumere il condizionamento mafioso dalla sola posizione o dal ruolo ricoperto da un dato soggetto all'interno dell'impresa, occorrendo individuare un complesso di circostanze di valenza indiziaria convergente, che depongano nel senso di un'attività d'impresa sintomaticamente connessa a logiche o interessi malavitosi;
- b) all'assenza di alcuna traccia di comunanza o di avvicinamento di interessi fra la Lauro e le altre società riconducibili alla famiglia Zucco, nelle quali il dott. Giampiero Bertolino «ha assunto la tenuta della contabilità» o rivestito ruoli societari;
- c) all'assenza di approfondimenti istruttori per accertare se e in quale misura il soggetto - al di là

dell'incarico professionale ricoperto, in sé insignificante - avesse la capacità di determinare le scelte e gli indirizzi dell'impresa.

Pertanto, secondo la tesi esposta in ricorso, l'atto prefettizio si fonda, in definitiva, su una logica presuntiva basata su elementi meramente astratti e formali.

9. In entrambi i giudizi si è costituita l'Avvocatura dello Stato, opponendosi alle istanze avversarie e chiedendo la reiezione di entrambi i ricorsi.

10. Va dato atto, per completezza, che a seguito dei fatti sopra riepilogati il dott. Giampiero Bertolino, su richiesta della società Lauro, ha rassegnato le dimissioni dalla carica ricoperta.

11. Entrambi i procedimenti, a seguito dell'accoglimento dell'istanza cautelare, sono pervenuti all'udienza di discussione del 20 novembre 2014 e, all'esito della stessa, sono stati trattenuti a decisione.

## DIRITTO

1. I profili di connessione soggettiva e oggettiva dei due ricorsi in epigrafe ne consigliano, in questa sede, la trattazione congiunta.

2. Un preliminare e sintetico richiamo ai tratti caratterizzanti l'istituto dell'informativa prefettizia, per quanto rilevanti ai fini della decisione e come delineati dalla giurisprudenza che si è occupata

della materia, impone di evidenziare che:

- si tratta di una tipica misura cautelare di polizia, preventiva e interdittiva, che si aggiunge alle misure di prevenzione antimafia di natura giurisdizionale e che prescinde dall'accertamento in sede penale di uno o più reati connessi all'associazione di tipo mafioso, per cui non occorre né la prova di fatti di reato, né la prova dell'effettiva infiltrazione mafiosa nell'impresa, né del reale condizionamento delle scelte dell'impresa da parte di associazioni o soggetti mafiosi;
- è sufficiente il "tentativo di infiltrazione" avente lo scopo di condizionare le scelte dell'impresa, anche se tale scopo non si è in concreto realizzato;
- tale scelta è coerente con le caratteristiche fattuali e sociologiche del fenomeno mafioso, che non necessariamente si concreta in fatti univocamente illeciti, potendo fermarsi alla soglia dell'intimidazione, dell'influenza e del condizionamento latente di attività economiche formalmente lecite, cosicché anche da una sentenza pienamente assolutoria possono essere tratti elementi per supportare la misura interdittiva;
- gli elementi raccolti non vanno riguardati in modo atomistico ma unitario, sì che la valutazione deve essere effettuata in relazione al complessivo quadro indiziario, nel quale ogni elemento acquista valenza

nella sua connessione con gli altri;

- la formulazione generica del tentativo di infiltrazione mafiosa rilevante ai fini del diritto comporta l'attribuzione al prefetto di un ampio margine di accertamento e di apprezzamento, sindacabile in sede giurisdizionale solo in caso di manifesti vizi di eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti;

- quanto ai rapporti con le risultanze del processo penale, le informative prefettizie non possono certo porsi in contrasto con i fatti accertati in sede penale, nel senso che le informative prefettizie non possono porre alla base del quadro indiziario fatti la cui sussistenza è stata esclusa in sede di giudizio penale. Al contrario, l'assoluzione o l'archiviazione non valgono di per sé ad escludere la sussistenza di ogni pericolo di tentativo di infiltrazione mafiosa, qualora quest'ultima venga ipotizzata per la sussistenza di ulteriori e qualificati elementi sintomatici;

- in relazione alla più specifica questione riguardante la rilevanza del rapporto di parentela con soggetti risultati appartenenti alla criminalità organizzata, va osservato che il mero rapporto di parentela, in assenza di ulteriori elementi, non è di per sé solo idoneo a dare conto del tentativo di infiltrazione, in quanto non può ravvisarsi alcun

rigido automatismo tra la sussistenza di un legame familiare, sia pure tra stretti congiunti, e il temuto condizionamento dell'impresa. Si deve quindi ritenere che, quando la misura interdittiva trovi il suo presupposto nel rapporto di parentela dei soggetti che svolgano l'attività imprenditoriale con soggetti risultati appartenenti alla criminalità organizzata, deve essere accertata anche l'eventuale esistenza di ulteriori elementi dai quali si possano ragionevolmente dedurre effettivi collegamenti tra i soggetti sul cui conto l'autorità prefettizia ha individuato l'esistenza di pregiudizi e l'impresa esercitata dai loro congiunti;

- quanto all'ipotesi in cui un determinato soggetto imprenditoriale, in alcun modo annoverabile alla stregua delle stesse risultanze investigative tra i sodali di un'organizzazione mafiosa, intrattenga con alcuni suoi esponenti (esercanti anch'essi attività imprenditoriale) rapporti economici del tutto leciti, l'interdizione può operare senza dubbio in danno dell'imprenditore "compiacente", con tale espressione intendendosi colui che sia entrato in rapporto "sinallagmatico" con l'associazione, tale da produrre vantaggi per entrambi i contraenti (ad esempio, l'imprenditore impone in un dato mercato la propria posizione dominante ed il sodalizio criminoso ottiene risorse economiche). Tuttavia, le

finalità della interdizione antimafia devono potersi dispiegare anche nei confronti dell'imprenditore "vittima" che, soggiogato dall'intimidazione e pur non venendo a patti con il sodalizio, tuttavia cede all'imposizione subendo il relativo danno ingiusto, limitandosi magari a negoziare un'intesa volta a limitare tale danno. Il campo che, invece, non pare possa essere attinto dalla misura di polizia in discorso è solo quello in cui non sia dato riscontrare alcun tipo di rapporto collaborativo, né attivo e partecipe, né passivo e contro la volontà del soggetto (come nei casi anzidetti di contiguità soggiacente), ma mere relazioni economiche con una impresa del tutto lecita (quanto ad oggetto sociale, sebbene guidata da esponenti della criminalità), in assenza di alcuna prova circa l'intento o la consapevolezza di agevolare un determinato sodalizio mafioso;

- infine, essendo le informative fondate su valutazioni discrezionali non ancorate a presupposti tipizzati, nulla vieta che i tentativi di infiltrazione mafiosa possano essere desunti anche da parametri non predeterminati normativamente. Nondimeno, onde evitare il travalicamento in uno "stato di polizia" e per salvaguardare i principi di legalità e di certezza del diritto, non possono reputarsi sufficienti fattispecie fondate sul semplice sospetto

o su mere congetture prive di riscontro fattuale, occorrendo l'individuazione di idonei e specifici elementi di fatto, obiettivamente sintomatici e rivelatori di concrete connessioni o collegamenti con la criminalità organizzata.

3. Ciò posto, le doglianze avanzate con il ricorso qui all'esame appaiono fondate e meritevoli di accoglimento.

Esse convergono sulla questione della congruità degli elementi istruttori posti a sostegno dell'informativa prefettizia.

Il punto nodale dal quale muovere è quello già posto in rilievo nelle ordinanze di accoglimento dell'istanza cautelare, nelle quali si evidenziava che "la struttura contenutistica dell'informativa impugnata risulta poggiare su un unico dato - inerente i rapporti di un componente del collegio sindacale con terze società contigue a interessi di soggetti pregiudicati o indagati - non corroborato da ulteriori elementi indicativi, sia pure a livello indiziario, di un effettivo rischio di condizionamento delle scelte dell'impresa da parte di associazioni o soggetti mafiosi".

4. Più precisamente e tenendo fede ai principi "guida" richiamati in premessa, va osservato, con riguardo al caso di specie, che tutto il costrutto argomentativo dell'informativa gravata ruota

intorno alla presenza nel Collegio sindacale della Lauro del dott. Giampiero Bertolino, quindi ad un dato meramente statico e formale.

4.1 L'atto prefettizio difetta radicalmente di elementi ulteriori, riguardanti l'ipotetica espansione "dinamica" del ruolo del dott. Bertolino nello sviluppo di relazioni con ambienti esterni malavitosi, in quanto:

- da un lato, fermo il ruolo da questi rivestito in società riferibili alla famiglia Zucco, non vi è traccia di circostanze - anche di rilievo indiziario - capaci di palesare un collegamento effettivo o una comunanza di interessi fra la Lauro e le società del nucleo malavitoso. Non si dice se e come, ad esempio, il Bertolino abbia promosso incontri o intessuto contatti fra esponenti della famiglia Zucco e gli amministratori della Lauro; se e come siano state realizzate, per il tramite del sindaco, forme collaborative fra imprese; se e come la società Lauro abbia potuto agevolare gli interessi economici o di altro genere della famiglia Zucco; se e in che misura, infine, vi sia stata una sovrapposizione operativa tra le attività dell'impresa Lauro e quelle delle imprese riconducibili alla famiglia Zucco;
- d'altro lato, l'informativa prefettizia manca di un più accurato approfondimento dell'effettivo ruolo assunto dal dott. Bertolino all'interno della società.

Al di là, infatti, dell'incarico professionale di controllo contabile, svolto peraltro quale componente di un organo collegiale composto da tre sindaci - che in sé non pare indicativo di una posizione di effettiva incidenza sulla conduzione aziendale - manca una puntuale indagine istruttoria volta ad accertare se e in quale misura il soggetto avesse la capacità di determinare le scelte e gli indirizzi dell'impresa.

4.2 Resta, quindi, come unico dato isolato, l'elencazione delle società riconducibili alla famiglia Zucco, nelle quali il dott. Giampiero Bertolino «ha assunto la tenuta della contabilità» o rivestito ruoli societari: trattasi, tuttavia, di circostanza che in sé non dimostra in alcun modo, neppure in via indiziaria, l'assunto nevralgico cui perviene l'informativa, ossia l'esistenza di cointeressenze economiche fra la Lauro S.p.A. per il tramite di Bertolino Giampiero, e la famiglia Zucco.

5. In definitiva, l'atto prefettizio manca di dati concreti in grado di supportare la sostenuta individuazione nel dott. Giampiero Bertolino del temuto elemento di "contagio" fra l'attività dell'impresa e il richiamato sfondo malavitoso.

6. La giurisprudenza ha evidenziato l'insufficienza presuntiva delle relazioni formali soggettive in assenza di ulteriori elementi dai quali si possano

ragionevolmente dedurre indizi di una possibile contaminazione o convergenza di interessi, ovvero di una qualche forma di collegamento o condizionamento, tra il contesto malavitoso e l'impresa oggetto di informativa (cfr. anche Cons. Stato, Sez. III, 26 febbraio 2014, n. 930). Il ragionamento, condotto con specifico riguardo alle relazioni parentali, è estensibile a fortiori al campo delle relazioni professionali, in quanto connotate da elementi fiduciari assai meno pregnanti rispetto a quelli riscontrabili nelle prime.

In particolare, per quanto concerne i legami di natura parentale, la giurisprudenza, come già esposto, ha considerato che questi, in sé considerati, non possono essere ritenuti idonei a supportare autonomamente una informativa prefettizia antimafia negativa, ma assumono rilievo qualora emerga un intreccio di interessi economici e familiari dai quali sia possibile desumere la sussistenza dell'oggettivo pericolo che rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra soggetti inseriti nello stesso contesto familiare costituiscano strumenti volti a diluire e mascherare l'infiltrazione mafiosa nell'impresa considerata: a tal fine occorre che l'informativa antimafia indichi - oltre al rapporto di parentela - anche gli ulteriori elementi dai quali si possano ragionevolmente dedurre detti possibili

interferenze di interessi (C.G.A. Reg. Sicilia Sez. giurisdizionale, n. 227 del 29 febbraio 2012; Cons. Stato, Sez. III, 01 settembre 2014 n. 4447 e 25 giugno 2014 n. 3208).

7. Per tutti i motivi esposti, appurata l'insufficienza del quadro istruttorio e argomentativo posto alla base della nota informativa, deve pronunciarsi l'accoglimento di entrambi i ricorsi, con conseguente annullamento degli atti ivi impugnati. Attesa la natura e peculiarità delle questioni trattate, si ravvisano giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti,

li accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Paola Malanetto, Primo Referendario

Giovanni Pescatore, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/12/2014

IL SEGRETARIO

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