

Pubblicato il 22/06/2023

N. 06144/2023REG.PROV.COLL.

N. 02046/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2046 del 2021, proposto dal sig. -OMISSIS-, quale titolare della -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Caliendo, Francesco Cafiero De Raho e Armando Profili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, l'Ufficio Territoriale del Governo di Caserta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sede di Napoli, Sezione Prima, n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

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 8 giugno 2023 il Cons. Ezio Fedullo e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna controversia si innesta sul provvedimento della Prefettura di Caserta prot. n. -OMISSIS- del 15 maggio 2019, recante il rigetto della richiesta di iscrizione nella White List per le categorie -OMISSIS- presentata dalla -OMISSIS-, con sede legale in -OMISSIS-.

Il provvedimento impugnato individua i seguenti tratti salienti della prognosi infiltrativa, desunti dalle informative delle Forze di Polizia coinvolte nella fase istruttoria dell'istanza di iscrizione:

- cointeressenze societarie di -OMISSIS- fino al -OMISSIS- (allorché le quote da lui possedute sono state cedute -OMISSIS-) nella -OMISSIS-, interdetta con provvedimento -OMISSIS-, fino al -OMISSIS- (allorché le quote possedute sono state cedute al -OMISSIS-) nella -OMISSIS-, interdetta con provvedimento -OMISSIS-, unitamente a -OMISSIS- nella -OMISSIS-, dichiarata fallita -OMISSIS-, anch'essa interdetta con provvedimento -OMISSIS-;

- condanna di -OMISSIS- e -OMISSIS-, da parte del Tribunale -OMISSIS- nell'ambito del procedimento n. -OMISSIS- per il reato di cui all'art. 260, comma 1, d.lvo n. 152/2006 (traffico illecito di rifiuti) con sentenza -OMISSIS-, avverso la quale pende appello;

- *“prolungata permanenza”* di -OMISSIS- nelle società interdette innanzi menzionate;

- *“comportamento dei -OMISSIS- comunque condizionato dalla criminalità organizzata sul cantiere di -OMISSIS-. Infatti (...) -OMISSIS-, quale socio sia della -OMISSIS- che della -OMISSIS-, sentito in merito alle intimidazioni -OMISSIS- addebitate al clan -OMISSIS- (operante nella zona di -OMISSIS-) ha omesso di riferire agli inquirenti il collegamento della fornitura in atto con -OMISSIS-, per evitare che alcune imprese di famiglia venissero collegate alla figura di un tale soggetto, ben consapevole quindi che -OMISSIS- fosse considerato affiliato al clan camorristico -*

OMISSIS-, operante nella zona *-OMISSIS-* e dintorni; gli altri *-OMISSIS-*, si rifornivano quasi esclusivamente dalla *-OMISSIS-*, riconducibile ad *-OMISSIS-*, nonostante fossero consapevoli che il materiale fosse scadente, ed anche a costo di pagare penali alla committente *-OMISSIS-*, senza pensare di approvvigionarsi da altra cave”;

- “il reato di cui all’art. 260 co. 1 del D.Lgs 152/2006 (oggi sostituito ed integralmente riprodotto dall’art. 452 quaterdecies c.p.) è stato inserito nell’art. 51 comma 3 bis c.p.p. tra le materie di competenza della Direzione distrettuale antimafia a tracciare anche normativamente la stretta connessione con i reati tipici della criminalità organizzata di stampo mafioso”.

Sulla scorta degli elementi suindicati, dopo aver richiamato i principali orientamenti interpretativi in tema di misure interdittive, la Prefettura di Caserta ha quindi concluso che “nei confronti della *-OMISSIS-* (...), dei soggetti di cui all’art. 85 del D.Lgs 159/2011 e dei relativi conviventi, allo stato degli accertamenti, sussistono le situazioni di cui all’art. 84, comma 4, e all’art. 91, comma 6, del D.Lgs 6/9/2011 n. 159 e s.m.i.”.

Il quadro indiziario delineato dalla Prefettura di Caserta, ovvero la trama logica che ha condotto alla individuazione della ditta appellante quale soggetto economico potenzialmente esposto alla contaminazione mafiosa, è quindi schematizzabile nei termini seguenti:

- *-OMISSIS-*, sono stati condannati, sebbene in via non definitiva, per il cd. reato spia di cui all’art. 260 (“Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”) del d.lvo 3 aprile 2006, n. 152;

- la suddetta vicenda penale ha fatto emergere l’atteggiamento di sudditanza dei predetti nei confronti di *-OMISSIS-*, esponente del clan *-OMISSIS-*;

- *-OMISSIS-*, titolare della ditta interdetta, è legato ai predetti, oltre che dal suindicato rapporto di parentela, dalle cointeressenze societarie conservate in altre società pur dopo che questa erano state colpite da misure interdittive.

2. Il T.A.R. per la Campania, con la sentenza n. *-OMISSIS-* del 21 settembre 2020, ha respinto le censure formulate dalla parte ricorrente a sostegno della domanda di annullamento proposta avverso il provvedimento suindicato.

I capisaldi motivazionali della sentenza sono così riassumibili:

- *“gli esiti dei procedimenti penali non rivestono carattere dirimente nel distinto procedimento amministrativo antimafia e nei giudizi di impugnazione”;*
- *“secondo gli attuali indici elaborati dal Consiglio di Stato (Sez. III, n. 1743/2016) (...) anche soggetti semplicemente conniventi con la mafia (dovendosi intendere con tale termine ogni simile organizzazione di stampo criminale comunque localmente denominata), per quanto non concorrenti, nemmeno esterni, con siffatta forma di criminalità, e persino imprenditori soggiogati dalla sua forza intimidatoria e vittime di estorsioni sono passibili di informativa antimafia. Infatti, le organizzazioni di stampo mafioso, per condurre le proprie lucrose attività economiche nel mondo delle pubbliche commesse, non si valgono solo di soggetti organici o affiliati ad essa, ma anche e sempre più spesso di soggetti compiacenti, cooperanti, collaboranti, nelle più varie forme e qualifiche societarie, sia attivamente, per interesse, economico, politico o amministrativo, che passivamente, per omertà o, non ultimo, per il timore della sopravvivenza propria e della propria impresa”;*
- *“le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa, tipizzate dal legislatore, comprendono dunque una serie di elementi del più vario genere e, spesso, anche di segno opposto, frutto e cristallizzazione normativa di una lunga e vasta esperienza in questa materia...”;*
- *“assume pertanto rilievo che -OMISSIS-, siano stati condannati per il reato di cui all’art. 260 co.1 del d.lgs. 152/2006 (traffico illecito di rifiuti), trattandosi, come noto, di un cosiddetto “reato spia” (richiamato dall’art. 51, co. 3bis c.p.p. tipizzato dall’art. 84, co. 4 testo unico antimafia) potenzialmente indiziante la presenza di condizionamento mafioso”;*
- *“vero è che il -OMISSIS- è stato assolto dal reato in questione, tuttavia, come posto in risalto dal Consiglio di Stato in altra analoga vicenda attinente agli effetti sul provvedimento antimafia del proscioglimento dal reato di traffico illecito di rifiuti, “gli elementi posti a base dell’informativa, proprio per la ratio ad essa sottesa, possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o, addirittura e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione” (Cons. stato, sez. III, 2 maggio 2019, n. 2855; id. 27 novembre 2018, n. 6707)”;*

- “con riferimento ai -OMISSIS- – la cui posizione rileva in considerazione della loro vicinanza a - OMISSIS- – va ricordato che a mente dell’art. 84, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 159 del 2011, le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all’adozione dell’informazione antimafia interdittiva, di cui al comma 3, sono desunte, fra l’altro, “dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli artt. 353, 353-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all’art. 51, comma 3-bis, c.p.p. e di cui all’art. 12-quinquies, d.l. 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 1992, n. 356””;

- “trattasi di un catalogo di reati che, nella valutazione ex ante fattane dal legislatore, integrano una 'spia' di per sé sola sufficiente ad imporre, nella logica anticipata e preventiva che permea la materia delle informative antimafia, l’effetto interdittivo nei rapporti con la pubblica amministrazione”;

- “nella specie -OMISSIS-, sono stati condannati in primo grado per il reato previsto dall’art. 260, d.lgs. n. 152 del 2006; il disvalore sociale e la portata del danno ambientale connesso al traffico illecito di rifiuti rappresentano, già da soli, ragioni sufficienti a far valutare con attenzione i contesti imprenditoriali, nei quali sono rilevati, in quanto oggettivamente esposti al rischio di infiltrazioni di malaffare che hanno caratteristiche e modalità di stampo mafioso (Cons. St., sez. III, 8 marzo 2017, n. 1109; 28 ottobre 2016, n. 4555; 28 aprile 2016, n. 1632; 21 dicembre 2012, n. 6618)”;

- “le decisioni del responsabile di una società e la sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalle organizzazioni mafiose attraverso la famiglia, o da un affiliato alla mafia mediante il contatto con il proprio congiunto. Nei contesti sociali, in cui attecchisce il fenomeno mafioso, all’interno della famiglia si può verificare una “influenza reciproca” di comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o di tolleranza. Hanno dunque rilevanza circostanze obiettive (a titolo meramente esemplificativo, ad es., la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti,

che pur non abbiano dato luogo a condanne in sede penale) e rilevano le peculiari realtà locali, ben potendo l'Amministrazione evidenziare come sia stata accertata l'esistenza – su un'area più o meno estesa – del controllo di una 'famiglia' e del sostanziale coinvolgimento dei suoi componenti (Cons. Stato n. 2855/2019, cit.)”;

- “nel caso in esame la vicinanza e contiguità tra i -OMISSIS- oltre che fondarsi sullo stretto legame di parentela, è avvalorata anche dalle plurime cointeressenze economiche e societarie, nell'ambito delle quali assume un indubbio rilievo la circostanza, giustamente evidenziata dalla convenuta Prefettura, che il -OMISSIS- sia rimasto nella compagine sociale di molteplici società con -OMISSIS- anche successivamente al momento in cui esse sono state attinte da provvedimenti interdittivi antimafia”;

- “risulta rilevante sotto ulteriore aspetto la predetta sentenza di condanna -OMISSIS--OMISSIS- per il reato di cui all'art. 260 del d.lgs. n. 152/2006 emessa dal Tribunale Penale -OMISSIS- nella quale si legge che -OMISSIS- hanno avuto rapporti di natura economico-commerciale con -OMISSIS-, soggetto condannato per fattispecie associativa, sia pure di stampo non mafioso”;

- “la circostanza che tali rapporti siano stati connotati da passiva soggiacenza, come ammesso dallo stesso ricorrente nel gravame introduttivo, costituisce circostanza non idonea a superare il rilevante quadro indiziante la sussistenza di condizionamento mafioso, tenuto conto che la giurisprudenza (anche quella citata in precedenza) riconnette i rischi di condizionamento mafioso anche ai casi di omessa denuncia di comportamenti estorsivi che nella fattispecie si sono esplicitati attraverso l'imposizione di forniture della società riconducibile a-OMISSIS- che hanno esposto le imprese di famiglia a penali e contestazioni da parte della committenza senza che -OMISSIS- sollevassero contestazioni nei confronti del proprio fornitore”;

- “l'eventuale inconsapevolezza di tale soggiacenza da parte del titolare della ditta attrice, può al più agire come esimente sotto il profilo soggettivo, ma non vale ad eliminare la rilevanza del quadro indiziario evidenziato nel gravato provvedimento e non elide l'ipotizzato rischio di condizionamento”;

- “gli elementi rilevati dalla convenuta Prefettura non sono di scarsa importanza ed inducono a ritenere, alla luce del criterio del “più probabile che non”, a tutt’oggi, attuale il rischio di infiltrazione mafiosa nelle società partecipate dai suddetti soggetti. Rischio, peraltro già rilevato nelle interdittive che attingevano le società di famiglia: -OMISSIS-, -OMISSIS- ed -OMISSIS-, tutte aventi il carattere di definitività, in quanto non impugnate o confermate in sede giudiziaria”;

- “quanto al preteso difetto di attualità degli elementi indizianti la prognosi di infiltrazione, questa Sezione ha chiarito che in linea di principio, l’interdittiva antimafia può legittimamente fondarsi anche su fatti risalenti nel tempo, purché dall’analisi del complesso delle vicende esaminate emerga, comunque, un quadro indiziario idoneo a giustificare il necessario giudizio di attualità e di concretezza del pericolo di infiltrazione mafiosa nella gestione dell’attività di impresa (cfr., ex multis TAR Campania, Napoli, sez. I, 7 gennaio 2019, n.73; conf. Cons. St., sez. III, 2 gennaio 2020, n. 2)”;

- “il mero decorso del tempo è in sé un elemento neutro, che non smentisce da solo la persistenza di legami vincoli e sodalizi e, comunque, non dimostra da solo l’interruzione di questi, se non corroborato da ulteriori e convincenti elementi indiziari. Peraltro, occorre considerare che l’infiltrazione mafiosa, per la natura stessa delle organizzazioni criminali dalla quale promana e per la durevolezza dei legami che essi instaurano con il mondo imprenditoriale, ha una stabilità di contenuti e, insieme, una mutevolezza di forme, economiche e giuridiche, capace di sfidare il più lungo tempo e di occupare il più ampio spazio disponibile (cfr. ex multis TAR Campania, Napoli, Sez. I, n. 155/2020 e Cons. Stato, Sez. III, n. 4657/2015)”;

- “la circostanza poi che la ditta ricorrente svolga da anni la propria attività senza che siano stati mossi a suo carico rilievi o ascritti ad essa comportamenti di tipo criminogeno, non riveste rilievo alla luce di un quadro indiziario che non si fonda su un unico dato episodico, come pretenderebbe l’attrice, ma su di un contesto di circostanze quali la commissione di reati spia, la sussistenza di legami con soggetti vicini ad ambienti della criminalità organizzata, la presenza di cointeressenze familiari e finanziarie, dettagliatamente evidenziate nel provvedimento gravato”.

3. Il ragionamento che ha condotto il giudice di primo grado a respingere il gravame costituisce oggetto dei rilievi critici formulati, con l'appello in esame, dalla originaria parte ricorrente, in vista della riforma della sentenza appellata e dell'accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio.

Si oppone invece all'accoglimento dell'appello l'Amministrazione appellata.

4. Deve premettersi che la ditta interdetta è stata ammessa, con provvedimento -OMISSIS- del Tribunale Ordinario -OMISSIS-, al controllo giudiziario *ex art. 34-bis*, comma 6, d.lvo n. 159/2011, per la durata di due anni.

Questa Sezione, con l'ordinanza -OMISSIS- del 6 luglio 2022, ha deferito la causa all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato affinché si pronunciasse in ordine al seguente quesito di diritto: *“se l'ammissione dell'impresa al controllo giudiziario, ai sensi dell'art. 34 bis, comma 6, del codice n. 159 del 2011, comporta che il giudice amministrativo – nel corso del giudizio di primo grado o di quello d'appello avente per oggetto la presupposta interdittiva antimafia – debba sospendere il giudizio, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a., o debba rinviare l'udienza eventualmente già fissata”*.

Con sentenza -OMISSIS- febbraio 2023, l'Adunanza Plenaria si è pronunciata sul quesito posto con l'ordinanza di rimessione affermando che *“la pendenza del controllo giudiziario a domanda ex art. 34-bis, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, non è causa di sospensione del giudizio di impugnazione contro l'informazione antimafia interdittiva”*.

Per l'effetto, la causa è stata restituita alla Sezione e fissata per la trattazione all'odierna udienza pubblica.

Va altresì evidenziato che il medesimo Tribunale -OMISSIS-, -OMISSIS-bis/-OMISSIS-, ha dichiarato *“ultimato alla data -OMISSIS-, senza criticità rilevanti, il periodo di controllo giudiziario dell'impresa individuale -OMISSIS-”*.

Con le note difensive depositate in data 6 giugno 2023, quindi, la parte appellante ha chiesto il passaggio in decisione della causa senza discussione orale, manifestando il suo perdurante interesse all'accoglimento dell'appello, sul quale occorre quindi senz'altro pronunciarsi, non senza aver

prima delineato la cornice normativa ed interpretativa nella quale inscrivere la controversia, ai fini della migliore illustrazione della relativa *ratio decidendi*.

5. E' noto che il potere interdittivo, nella configurazione normativa dei presupposti che ne legittimano l'esercizio, si caratterizza per la sua connaturata capacità di adattamento alla multiforme varietà dei modi e dei mezzi con i quali la criminalità organizzata esercita – o tenta di esercitare – il suo condizionamento nei confronti delle attività produttive, onde trarne illeciti profitti ed accrescere la sua influenza sul tessuto socio-economico.

L'elasticità della formula normativa descrittiva dei presupposti per l'esercizio del potere suindicato – evidente nella tipizzazione contenutistica della informazione prefettizia quale “*attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate*”, ex art. 84, comma 3, d.lvo n. 159/2011 – pur mitigata dalla progressiva elaborazione pretoria delle situazioni indizianti, in vista della costruzione di un sistema di “*tassatività sostanziale*” atto a garantirne la compatibilità con il principio di legalità, è coerente, come messo in evidenza anche di recente dalla giurisprudenza amministrativa, con la “*regola aurea del costante adattamento dello strumentario deduttivo spendibile nell'attività di indagine antimafia, la quale, per la sua natura cautelare e preventiva, persegue obiettivi di massima anticipazione dell'azione di contrasto, anche avulsi dagli schemi tipici della responsabilità penale e quindi con modalità capaci di adattarsi alla cangiante configurazione del fenomeno criminale*” (Consiglio di Stato, Sez. III, 18 aprile 2023, n. 3936).

Tuttavia, fino alle più recenti modifiche normative, di cui si dirà *infra*, alla indubbia attitudine del potere interdittivo ad abbracciare il più ampio spettro di fattispecie indicative, in chiave prognostica, del pericolo di condizionamento mafioso non corrispondeva una simmetrica possibilità di modularne gli effetti in relazione alla intensità ed alla pervasività del collegamento tra l'impresa indiziata di subirlo e l'ambiente criminale da cui quel pericolo promanasse, non ammettendo il sistema legislativo alternative di sorta alla proibizione per l'impresa interdetta di instaurare rapporti contrattuali o concessori con la P.A. e, comunque, di operare nei contesti economici sottoposti a poteri amministrativi di carattere autorizzativo (essendosi affermato in giurisprudenza che “*l'art. 89*

bis, d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 si interpreta nel senso che l'informazione antimafia produce i medesimi effetti della comunicazione antimafia anche nelle ipotesi in cui manchi un rapporto contrattuale con la P.A. Sotto questo profilo, quindi, la revoca delle autorizzazioni anche se abilitanti l'esercizio dell'attività imprenditoriale nei confronti dei privati, discende direttamente, secondo il meccanismo vincolante di cui all'art. 67, dall'adozione dell'informazione interdittiva antimafia ed è legata alla perduranza di quest'ultima": cfr. di recente Consiglio di Stato, Sez. III, 20 dicembre 2022, n. 11089).

Invero, nel precedente contesto normativo, era previsto che la diversificazione della risposta dello Stato all'ingerenza mafiosa nelle attività economiche fosse operata esclusivamente *ab externo* ed *a posteriori* rispetto al procedimento amministrativo di prevenzione, fungendo l'adozione del provvedimento interdittivo, nelle ipotesi in cui l'istruttoria prefettizia avesse fatto emergere il carattere solo occasionale dell'agevolazione, da presupposto per l'ammissione dell'impresa interdetta, che ne avesse fatto richiesta al Tribunale competente per le misure di prevenzione, al controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis*, comma 2, lett. b) d.lvo n. 159/2011, come (tuttora) previsto dal comma 6 del medesimo articolo: in tal modo, invero, al regime inibitorio proprio della misura interdittiva – i cui effetti, per l'appunto, vengono sospesi *ex art.* 34-*bis*, comma 7, primo periodo d.lvo n. 159/2011 – subentra il regime di gestione “controllata” dell'impresa, in quanto sottoposta al potere di monitoraggio e di prescrizione del Tribunale ordinario e dell'amministratore giudiziario da esso nominato.

Per effetto delle modifiche della legislazione antimafia introdotte dal d.l. 6 novembre 2021, n. 152, conv. in l. 29 dicembre 2021, n. 233, la rilevanza del grado di esposizione dell'impresa al pericolo di condizionamento mafioso ai fini del “dosaggio” del rimedio preventivo è divenuta apprezzabile già all'interno del procedimento prefettizio, rappresentando la riconducibilità dei tentativi di infiltrazione mafiosa a situazioni di agevolazione occasionale la condizione per incanalarlo verso un esito alternativo all'applicazione del più radicale regime interdittivo, costituito dalle “*misure amministrative di prevenzione collaborativa*” di cui all'art. 94-*bis* d.lvo n. 159/2011, finalizzate – sulla falsariga di quelle che sostanziano lo strumento del controllo giudiziario *ex art.* 34-*bis* d.lvo

cit. – a riportare la gestione dell’impresa su binari di completo affrancamento dall’influenza della criminalità organizzata.

L’evoluzione normativa illustrata, sebbene – o meglio, proprio perché - successiva al provvedimento interdittivo impugnato in primo grado, non è di poco momento al fine di ricostruire i presupposti per il legittimo esercizio, nel regime antecedente, del relativo potere: ciò in quanto la possibilità, espressamente prevista dall’art. 34-*bis* d.lvo n. 159/2011, che l’occasionalità dell’agevolazione dia luogo all’ammissione dell’impresa interdetta al controllo giudiziario sottende logicamente che tale fattispecie infiltrativa “minore” è (*recte*, era) suscettibile di costituire il legittimo presupposto di adozione del provvedimento interdittivo, a differenza di quanto può oggi sostenersi alla luce dell’attuale legislazione, che obbliga il Prefetto, in costanza di un pericolo di condizionamento derivante da una situazione agevolativa di carattere meramente occasionale, a prescrivere all’impresa l’osservanza delle misure (alternative) di cui al citato art. 94-*bis* d.lvo cit..

Del resto, anche dal punto di vista storico-teleologico, poiché la ratio del più recente intervento legislativo è riconducibile all’esigenza di non espellere integralmente dal circuito economico le imprese meno intensamente – e, quindi, non irrimediabilmente - compromesse dal contatto mafioso, in quanto fatte solo “*occasionalmente*” oggetto degli interessi della criminalità organizzata, e quindi, piuttosto che alla finalità di ampliare l’ambito applicativo dello strumentario preventivo, a quella di modificarlo qualitativamente (*ergo*, dal punto di vista della tipologia delle misure adottabili) ove ricorra tale forma “debole” di condizionamento, ne consegue coerentemente che l’occasionalità dell’agevolazione legittimava a pieno titolo, nel regime anteriore alla novella del 2021 (in cui si inquadra la presente fattispecie), l’esercizio del potere interdittivo, con i più drastici effetti preclusivi di cui all’art. 94 d.lvo n. 159/2011 (fatta salva l’ammissione dell’impresa al controllo giudiziario *ex* art. 34-*bis* d.lvo n. 159/2011, cui quella appellante ha fatto appunto ricorso, come si è detto innanzi).

Peraltro, non può negarsi, dal punto di vista della ragionevolezza della scelta legislativa, che anche il contatto – o agevolazione – occasionale integri potenzialmente un significativo elemento

costitutivo del pericolo di condizionamento, alla cui prevenzione è finalizzato, nella logica tipicamente cautelare che lo contraddistingue, il potere interdittivo.

Deve infatti ritenersi che, nel segno della anticipazione della soglia di difesa dell'ordine pubblico economico e del tessuto economico legale dall'ingerenza mafiosa, tipica del provvedimento interdittivo, anche la meramente occasionale disponibilità dell'impresa ad accettare di "venire a patti" con la criminalità organizzata, pur senza entrare stabilmente a fare parte dei relativi ranghi, con lo scopo di trarre vantaggio dalla sua protezione o anche solo di sottrarsi alle conseguenze negative derivanti dal rifiuto della sua prossimità, integri una situazione oggettivamente allarmante, in quanto idonea a manifestare un elemento di fragilità nella rete di contenimento apprestata dallo Stato nei confronti della invadenza mafiosa.

E' evidente – ma tale profilo attiene ad altro piano dell'indagine, più concretamente orientato a cogliere le effettive caratteristiche della situazione agevolativa – che anche il contatto occasionale deve assumere caratteri di concreta significatività oltre che di attualità indiziaria, non dovendo essere frutto di mera involontaria o accidentale o cronologicamente remota casualità, atteso che l'apprezzamento della sua consistenza probatoria in ordine al pericolo di condizionamento non può sottrarsi alla rigorosa applicazione della metodologia presuntiva compendiata nella formula giurisprudenziale del "*più probabile che non*": questa, tuttavia, attiene più alla valenza dell'apparato indiziario raccolto dal Prefetto ai fini dimostrativi della contiguità anche solo occasionale dell'impresa agli ambienti mafiosi, che alla valutazione del pericolo di condizionamento da essa ricavabile, atteso che questo, per quanto innanzi osservato, non potrà ritenersi escluso dalla – ma, anzi, insito nella – situazione agevolativa anche solo occasionale effettivamente riscontrata (sebbene, in quanto tale, fenomenologicamente e storicamente esauritasi).

Deve solo aggiungersi che nei casi in cui, come in quello in esame, l'agevolazione occasionale sia riferibile al titolare della -OMISSIS-, anche se consumata prima che questa venisse costituita, essa sarà automaticamente estensibile alla ditta medesima, a differenza dell'ipotesi di imprese organizzate in forma societaria, in cui risulta decisivo il ruolo assunto nell'ambito delle stesse dal soggetto-persona fisica cui la condotta agevolativa è ascrivibile.

6. Ciò premesso, ritiene la Sezione che la situazione indiziaria fotografata dal provvedimento impugnato in primo grado sia idonea a configurare, quantomeno, la fattispecie di agevolazione occasionale suscettibile di essere posta *ratione temporis*, per quanto detto, a legittimo fondamento della misura interdittiva.

In primo luogo, assume sicuramente un rilievo non secondario, da un punto di vista ricostruttivo, il provvedimento (decreto -OMISSIS- del Tribunale ordinario -OMISSIS-) con il quale la ditta -OMISSIS- è stata ammessa al controllo giudiziario *ex art. 34-bis*, comma 6, d.lvo n. 159/2011.

E' senz'altro vero che al suddetto provvedimento non è possibile attribuire valore vincolante ai fini della decisione del presente giudizio, non foss'altro per il fatto che esso muove (correttamente) dalla insindacabilità del provvedimento interdittivo, la cognizione della cui legittimità riconosce riservata al giudice amministrativo: sì che, a ragionare diversamente, l'eccessiva esaltazione, nel giudizio amministrativo, della valenza del provvedimento adottato dal Tribunale ordinario darebbe luogo ad un corto-circuito decisorio, con il risultato di avvalorare la ragionevolezza della prognosi prefettizia, per il tramite del provvedimento giudiziario di prevenzione, sulla scorta degli stessi elementi posti a fondamento del provvedimento interdittivo.

Tuttavia, non può trascurarsi che il Tribunale della prevenzione non omette di effettuare una sua autonoma valutazione del presupposto del controllo giudiziario relativo alla occasionalità dell'agevolazione, laddove ritiene che, *“pur avendo l'istante interrotto da tempo i suoi rapporti commerciali e societari con -OMISSIS- nondimeno l'esistenza del rapporto parentale possa integrare il pericolo di un'infiltrazione di natura criminale nella ditta di nuova costituzione”*, aggiungendo che *“al tempo stesso, però, tale concreto pericolo, proprio perché correlato ad un legame di parentela, non appare essere né assoluto né integrante un collegamento di natura stabile con ambienti della criminalità mafiosa”*, per concludere nel senso che *“il pericolo cui appare esposta la ditta -OMISSIS- è proprio quello di un occasionale contatto, per il tramite -OMISSIS-, con ambienti criminali cui questi ultimi facevano riferimento per potersi approvvigionare delle materie prime necessarie allo svolgimento della propria attività imprenditoriale”* (cfr. pagg. 8-9 del provvedimento citato).

7. In ogni caso, anche indipendentemente dai rilievi formulati dal Tribunale ordinario – i quali peraltro, nella individuazione del presupposto dell’agevolazione occasionale, potrebbero ritenersi concentrati sul mero dato parentale, che la giurisprudenza della Sezione non ritiene appagante ai fini della formulazione di una attendibile prognosi interdittiva (essendosi affermato “quanto ai rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell’impresa e familiari che siano soggetti affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose”, che “l’Amministrazione può dare loro rilievo laddove tale rapporto, per la sua natura, intensità, o per altre caratteristiche concrete, lasci ritenere, per la logica del “più probabile che non”, che l’impresa abbia una conduzione collettiva e una regia familiare (di diritto o di fatto, alla quale non risultino estranei detti soggetti) ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia attraverso la famiglia, o da un affiliato alla mafia mediante il contatto col proprio congiunto”, sulla scorta della considerazione che “nei contesti sociali in cui attecchisce il fenomeno mafioso, all’interno della famiglia si può verificare una “influenza reciproca” di comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o di tolleranza” e che “una tale influenza può essere desunta non dalla considerazione (che sarebbe in sé errata e in contrasto con i principi costituzionali) che il parente di un mafioso sia anch’egli mafioso, ma per la doverosa considerazione, per converso, che la complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, si fonda e si articola, a livello particellare, sul nucleo fondante della “famiglia”, sicché in una “famiglia” mafiosa anche il soggetto che non sia attinto da pregiudizio mafioso può subire, nolente, l’influenza del “capofamiglia” e dell’associazione”, per concludere che “hanno dunque rilevanza circostanze obiettive (a titolo meramente esemplificativo, ad es., la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti, che pur non abbiano dato luogo a condanne in sede penale) e rilevano le peculiari realtà locali, ben potendo l’Amministrazione evidenziare come sia stata accertata l’esistenza - su un’area più o meno estesa - del controllo di una “famiglia” e del sostanziale coinvolgimento dei suoi componenti (a fortiori se questi non risultino avere proprie fonti legittime di reddito)”: cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 7 febbraio 2018, n. 820) – deve

osservarsi che la stessa sentenza --OMISSIS-, emessa dal Tribunale -OMISSIS-, contiene univoci elementi valorizzabili in sede preventiva ai fini della configurazione dell'”agevolazione occasionale” che, come si è detto, può (*recte*, poteva) fungere da legittimo presupposto del provvedimento interdittivo.

Premesso che la fattispecie criminosa contestata a-OMISSIS-, nella posizione rispettivamente rivestita nelle società -OMISSIS- ed -OMISSIS-, ed inquadrata dal magistrato penale entro la cornice qualificatoria apprestata dall'art. 260 d.lvo n. 152/2006, è fattualmente consistita nell'utilizzo di rifiuti speciali, pericolosi e non, -OMISSIS- – materiale che veniva fornito dalla ditta -OMISSIS-, di fatto riconducibile a -OMISSIS-, ritenuto appartenente al clan -OMISSIS- – e che il giudice penale, nel mandare assolto il titolare della odierna ditta appellante in quanto, pur essendo consapevole “*del fatto che era -OMISSIS- ad indicare i siti dove il cantiere si riforniva*”, non era stato dimostrato – a differenza che nei confronti dei -OMISSIS- (cfr. pag. 181-182 della sentenza citata) - che egli fosse altresì consapevole della natura del materiale (cfr. pagg. 86 e 189 della predetta sentenza), non può trascurarsi che a diversa conclusione – quanto alla consapevolezza di -OMISSIS- circa i rapporti delle società di cui faceva parte con -OMISSIS- - il Tribunale -OMISSIS- è pervenuto in relazione agli “*atti intimidatori subiti*” ed al “*collegamento della fornitura in atto con la figura di -OMISSIS- che aveva cercato di tenere celato agli inquirenti -OMISSIS-*”, trovando tale comportamento omissivo, ad avviso del Tribunale, “*plausibile spiegazione anche solo nell'interesse ad evitare che il nome delle imprese di famiglia venissero collegate alla figura di un soggetto come -OMISSIS- – che aveva già riportato una condanna per il reato di cui all'art. 416 bis c.p. – in quanto ciò poteva minare la continuazione del rapporto di subappalto*” (pag. 201 della sentenza penale).

Poiché infatti, come affermato dal giudice penale, -OMISSIS- “*già all'epoca dei fatti era imprenditore di estrazione camorristica e certamente ne aveva fama, avendo riportato -OMISSIS- una condanna per il reato di cui all'art. 416 bis c.p. quale appartenente al clan -OMISSIS- proprio nella sua veste specifica di imprenditore*” (pag. 195 della sentenza citata), non può negarsi che il titolare della ditta appellante abbia assunto nei confronti del predetto soggetto controindicato un

consapevole e volontario atteggiamento di “copertura”, il quale si traduce oggettivamente – sebbene occasionalmente - in un comportamento di carattere agevolativo dell’organizzazione criminale di cui il medesimo era partecipe.

La suddetta condotta di -OMISSIS- è stata evidenziata, dal punto di vista motivazionale, dal Prefetto di Caserta ed è di per sé sufficiente, alla luce dei rilievi in precedenza sviluppati, a giustificare l’adozione, attenendo alla posizione personale del titolare della ditta appellante, rilevante indipendentemente dal valore indiziario ascrivibile al rapporto di parentela con gli altri coimputati.

8. in ogni caso, non minore spessore probatorio, ai fini della dimostrazione dell’agevolazione occasionale, deve ascriversi al ruo-OMISSIS- nella complessiva vicenda penale innanzi analizzata, avendo il giudice penale accertato (cfr. pag. 188 della sentenza menzionata) che l’utilizzo di materiale diverso da quello indicato nel capitolato di appalto -OMISSIS- *“derivava da una spregiudicata scelta imprenditoriale di costoro che, per quanto possa essere derivata da un condizionamento subito (...), è stata poi di fatto accettata anche per il tornaconto economico che essi traevano dall’utilizzo di un materiale certamente meno costoso di quello previsto dal capitolato d’appalto”*: ciò sebbene in altra parte della sentenza si affermi, nell’ottica di escludere che i -OMISSIS- potessero ritenersi parte integrante della struttura associativa orchestrata dalla -OMISSIS- ai fini della consumazione di una serie indeterminata di reati volti alla realizzazione del traffico illecito di rifiuti, che *“le scelte dei -OMISSIS- – sia pure nella consapevolezza del fatto che -OMISSIS- forniva rifiuti – erano orientate non tanto dalla finalità di lucrare sul minore prezzo che andavano a pagare -OMISSIS- (circostanza di cui peraltro le emergenze probatorie raccolte non hanno fornito prova espressa), quanto piuttosto dalla necessità di reperire materiale per continuare i lavori al fine di scongiurare il pericolo di incorrere in un inadempimento contrattuale – che avrebbe tolto alle loro imprese il lavoro – perché evidentemente -OMISSIS- era l’unico in grado di fornire la quantità di materiale necessaria per rispettare le previsioni contrattuali”* (pag. 198 della sentenza).

Chiarito infatti che, secondo la giurisprudenza citata anche dal giudice di primo grado, il pericolo infiltrativo si nutre allo stesso modo di atteggiamenti conniventi o cooperanti così come di condotte soggiacenti o condizionate tenute nei confronti di esponenti della mafia - *genus*, quest'ultimo, cui è appunto riconducibile il ruolo assunto dai suddetti nella vicenda in esame (come del resto non disconosce la stessa parte appellante, laddove lamenta che -OMISSIS- "*sono stati surrettiziamente equiparati non a imprenditori soggiacenti – quali a tutto concedere li si potrebbe tratteggiare – bensì a mafiosi ben integrati in un preciso gruppo familistico*") - non potrebbe sostenersi che la posizione di -OMISSIS- sia neutra dal punto di vista indiziario, tenuto conto del rapporto di carattere meramente parentale che essi intratterrebbero con il titolare della ditta appellante, dal momento che la prolungata partecipazione degli stessi ai medesimi organismi societari concretizza proprio la comunanza di interessi economici – anche se non tradotta in un formale vincolo societario da cui essi siano attualmente avvinti – che costituisce il veicolo attraverso il quale la mafia, avvalendosi della intermediazione del congiunto, potrebbe estendere i suoi tentacoli all'impresa attenzionata.

9. Né assume carattere decisivo la deduzione della parte appellante, di cui essa lamenta il mancato espresso esame da parte del giudice di primo grado, intesa ad evidenziare che la presenza delle imprese riconducibili ai -OMISSIS- sul cantiere di -OMISSIS-, dove si sono verificati i fatti contestati in sede penale, non è derivata da una personale scelta opportunistica (intesa a trarre vantaggio dalla contaminazione mafiosa del territorio interessato) ma dal coinvolgimento nell'esecuzione dei lavori da parte della -OMISSIS-, al pari di quella volta a sottolineare che le imprese dei -OMISSIS- sono soprattutto operative in contesti territoriali (-OMISSIS-) immuni dal presidio diffuso della mafia, non venendo in rilievo, ai fini giustificativi del provvedimento interdittivo impugnato in primo grado, un rapporto di stabile e volontario assoggettamento dei predetti al dominio criminale (la cui configurazione potrebbe effettivamente trovare ostacolo nelle circostanze allegate), ma una situazione di occasionale contatto con la criminalità mafiosa, integrata dal rapporto (parentale e) societario del titolare della ditta appellante con soggetti -OMISSIS-)

attinti da pregiudizi penali per reati cd. spia e collegati, sebbene per passiva sottomissione, alla criminalità organizzata.

Allo stesso modo, proprio l'occasionalità dell'agevolazione emergente dagli atti nei confronti della ditta -OMISSIS- non consente di attribuire rilievo decisivo, nel senso della neutralizzazione dell'indice di condizionamento da essa desumibile, al fatto che nessun ulteriore elemento di controindicazione è stato contestato, nonostante i capillari controlli svolti dalle Forze di Polizia, essendo connaturata alla suddetta situazione di collegamento l'episodicità del contatto con la criminalità organizzata.

Le censure di parte appellante, in effetti, si fondano sulla configurazione di un pericolo di condizionamento incentrato su un rapporto stabile e consolidato con la criminalità organizzata – che le stesse sono intese a screditare – che non trova riscontro nel provvedimento prefettizio, il quale, come si è detto, delinea, sebbene in modo non espresso, una situazione di solo occasionale agevolazione, che conserva in quanto tale la sua verosimiglianza pur a fronte di quelle deduzioni.

Può invece prescindersi, siccome priva di rilevanza decisiva ai fini della tenuta giustificativa del provvedimento impugnato, dalla valenza indiziaria che la Prefettura ha inteso attribuire alla permanenza di -OMISSIS- nelle società cui partecipavano anche -OMISSIS- nonostante fossero state destinatarie di altrettanti provvedimenti interdittivi, così come dalle deduzioni articolate dalla parte appellante al fine di giustificare la scelta suindicata (essenzialmente inerenti alla posizione di garanzia assunta dai -OMISSIS- rispetto agli obblighi assunti dalle medesime società nei confronti di terzi ed alla necessità di contenere le conseguenze pregiudizievoli derivanti dal mancato adempimento di quegli obblighi causato dalle predette misure interdittive).

10. L'appello, in conclusione, deve essere complessivamente respinto.

Resta fermo, tuttavia, che il Prefetto di Caserta, all'esito del controllo giudiziario di cui ha positivamente beneficiato la ditta appellante, debba d'ufficio, o su iniziativa della stessa parte, rivalutare il pericolo infiltrativo, ove non vi abbia già provveduto, in modo da emettere, una volta effettuata tale rivalutazione in sede di aggiornamento, un provvedimento liberatorio o, se del caso, un nuovo provvedimento interdittivo.

Invero, sebbene l’Autorità prefettizia possa, a valle del controllo giudiziario, *“individuare episodi, comportamenti, relazioni che depongono per la permanenza del rischio infiltrativo, anche ove essi si siano verificati durante la fase giudiziaria monitorata, purché ne dia compiuta e concludente evidenza in sede motivazionale e non manchi di ponderandoli con il percorso compiuto dall’imprenditore in costanza del controllo giudiziario, da valutare anche alla luce della storia del medesimo e delle ragioni del primigenio sorgere del rischio infiltrativo”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 16 giugno 2022, n. 4912), non può trascurarsi che proprio l’episodicità del contatto tra il titolare della ditta appellante e la criminalità di matrice mafiosa costituisce il terreno sul quale più proficuamente possono attecchire le iniziative emendative cui ha dato impulso il Tribunale della Prevenzione in sede di ammissione dell’impresa appellante al controllo giudiziario, come del resto evidenziato dal medesimo Tribunale allorché, con il provvedimento conclusivo della procedura, ha dato atto che *“il pericolo di infiltrazione, sebbene occasionale nel senso ritenuto dal decreto applicativo, non appare più attuale né sono emersi indici di possibile, futuro pericolo correlato ai fatti descritti nel provvedimento applicativo o ad altri desumibili dal monitoraggio svolto”*, con la conseguenza che *“allo stato non può che essere formulata una prognosi favorevole circa il mancato assoggettamento dell’-OMISSIS- a tentativi di infiltrazione mafiosa nei termini di cui all’articolo 34 bis del codice antimafia”* (cfr. -OMISSIS-bis/2023 del Tribunale -OMISSIS-).

11. L’originalità dell’oggetto della controversia giustifica la compensazione delle spese del giudizio di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull’appello n. 2046/2021, lo respinge.

Spese del giudizio di appello compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all’articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell’articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, 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 la parte appellante e le altre persone, fisiche e giuridiche, menzionate nel presente provvedimento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Paolo Carpentieri, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ezio Fedullo

IL PRESIDENTE

Michele Corradino

IL SEGRETARIO

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