

## I requisiti dell'interdittiva antimafia

*di Stefano Maria Sisto*

*Data di pubblicazione: 31-10-2018*

*L'interdittiva antimafia viene adottata alla luce di una valutazione complessiva degli elementi che il Prefetto ha a disposizione e si basa sul principio del "più probabile che non".*

*Non è necessaria l'effettiva infiltrazione mafiosa, ma è sufficiente la presenza di elementi sintomatico-presuntivi in base ai quali si può ritenere che ci sia un pericolo di ingerenza.*

*Ai fini dell'interdittiva è possibile fare riferimento ad elementi giudiziari risalenti nel tempo a condizione che da un'analisi completa dei fattori che si hanno a disposizione emerga l'attualità del pericolo di infiltrazione.*

*La normativa nazionale non contrasta con i principi di discriminazione, di abuso del diritto e di proporzionalità previsti dal diritto UE in quanto si basa su un corretto bilanciamento tra l'interesse di libertà di iniziativa economica e l'interesse pubblico ad un sistema economico e sociale privo di infiltrazioni mafiose.*

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6369 del 2015, proposto da -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovan Candido Di Gioia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza G. Mazzini, 27;

contro



vigilanza presso le sedi centrali dell'Agenzia.

L'appello, senza l'intestazione di autonome rubriche ha sottolineato l'erroneità della decisione per violazione degli articoli 84,90-95 del D. Lgs. n. 159/2011 e del principio di legalità di cui all'articolo 102 della Costituzione.

In data 23 luglio 2015 si è costituita in giudizio *ad resistendum* la -OMISSIS-, con una memoria con cui, in linea preliminare, ha contestato l'interesse processuale dell'appellante mandataria del RTI e, nel merito, ha confutato le tesi di controparte.

Il Ministero dell'Interno, con ricorso incidentale autonomo del 24 luglio 2015 ha sua volta gravato la sentenza.

A sua volta la -OMISSIS-, in data 28 luglio 2015, ha notificato un ricorso incidentale ex art. 101 c.p.a. con cui ha riproposto i motivi non esaminati dal giudice di primo grado.

Con memoria del 1 ottobre 2015 la -OMISSIS- s.r.l. ha sottolineato l'ingiustizia dei provvedimenti e l'esattezza della sentenza di prime cure.

Con ordinanza n. -OMISSIS-la Sezione, preso atto che, a seguito della dichiarazione di insolvenza, con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico dell'8 febbraio 2017 era stato nominato il Commissario straordinario dell'appellata -OMISSIS- Soc. coop., ha ordinato l'interruzione del giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 2, cod. proc. amm. e 299 e ss. c.p.c .

Con ricorso per l'assunzione ai sensi dell'articolo 80 comma 3 del c.p.a., in data 21 marzo 2018, l'Avvocatura dello Stato ha provveduto alla riassunzione del ricorso per le amministrazioni appellanti incidentali.

Infine con memoria del 22 giugno 2018 l'appellante principale -OMISSIS- ha ricordato come la Sezione ha già riformato le altre decisioni con cui il Tar del Lazio aveva annullato l'informativa.

Chiamata all'udienza pubblica di discussione la causa è stata ritenuta in decisione dal Collegio.

## DIRITTO

1.§. Come esattamente ricordato dalla difesa dell'appellante principale, le richieste di annullamento di analoghi provvedimenti interdittivi antimafia della società appellante incidentale -OMISSIS- sono già stati respinti dalla Sezione con le sentenze n. -OMISSIS-e n. -OMISSIS-, su profili del tutto coincidenti con il presente gravame.

2.§. Nell'ordine logico delle questioni devono essere preliminarmente esaminate le seguenti censure "di principio" dell'appello incidentale del Ministero.

2.§.1. Con tali mezzi l'amministrazione lamenta l'erroneità della sentenza sotto i seguenti

profili:

Le c.d. informative antimafia che farebbero capo alle misure di prevenzione costituirebbero uno strumento di Pubblica Sicurezza diretto ad arginare la penetrazione della criminalità organizzata di stampo mafioso, nel tessuto economico e produttivo del paese ed evitare che in tal modo possa aumentare la propria ricchezza e la propria forza e pericolosità (sub §13.1.1.).

L'interdittiva sarebbe fondata su di un giudizio prognostico e presuntivo circa la sussistenza di pericoli di infiltrazione nell'ambito della singola impresa ovvero realtà produttiva, a prescindere dall'accertamento di singole responsabilità penali. Può essere sorretta da idonei e specifici elementi di fatto -- considerati unitariamente-- emergenti dagli accertamenti compiuti dai diversi organi di polizia, obiettivamente sintomatici e rivelatori di concrete connessioni o possibili collegamenti con le organizzazioni malavitose. Non è necessario un grado di dimostrazione probatoria analogo a quello richiesto per dimostrare l'appartenenza di un soggetto ad associazioni di tipo camorristico o mafioso ma un "quadro indiziario complessivo, dal quale possa ritenersi attendibile l'esistenza di un condizionamento da parte della criminalità organizzata" (così testualmente da ultimo Cons. Stato, Sez. III, 1 settembre 2014, n.4450 e prima Cons. Stato, Sez. III, sent. 28 novembre 2013, n.5697 23 febbraio 2012 n.1068, n. 5995 del 12 novembre 2011 e n. 5130 del 14 settembre 2011) (sub §13.1.2.).

Per la legittimità delle valutazioni sottese alla singola informativa occorre verificare se gli elementi "sintomatici ed indiziari" raccolti siano sufficienti a far ritenere come fatto "probabile" ovvero "ragionevole" il "rischio" di infiltrazioni (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 4852/2014) (sub §13.1.3.).

La sentenza sarebbe fondata su un'inesatta rappresentazione degli "elementi indiziari": in materia non può farsi applicazione all'art. 192, comma 2, del c.p.p., che riguarda la responsabilità penale dell'imputato, in quanto il ricorso a tale regola nei presenti giudizi finirebbe per creare un doppiopione dell'accertamento della rilevanza penale dei fatti, e la misura perderebbe quel carattere "anticipatorio e preventivo"(sub §13.1.4.).

Gli elementi raccolti dalla Prefettura nei procedimenti che sfociano nella emissione di informative antimafia devono essere sintomatici ed indicativi, e non è richiesto che da essi se ne tragga la prova — sia pure indiziaria, fondata cioè su indizi gravi, precisi e concordanti — di condizionamenti in atto.

Inoltre il quadro indiziario raccolto non deve necessariamente essere l'unico possibile, né deve necessariamente essere "condiviso" nel merito dal giudice amministrativo, la cui indagine deve limitarsi a valutarne la coerenza logica e l'aderenza rispetto alle risultanze dell'istruttoria, coerenza ed aderenza che andranno riconosciute come sussistenti anche qualora quei fatti possano essere soggetti a diverse chiavi di lettura, tutte a loro volta altrettanto coerenti ed aderenti alle risultanze dell'istruttoria (§13.1.5.).

2.§.2. L'assunto complessivo va condiviso.

Si deve infatti osservare in linea di principio che l'approccio logico e metodologico

complessivo della sentenza non può essere condiviso perché contrasta con consolidati orientamenti della Sezione.

Infatti, la c.d. interdittiva prefettizia antimafia, di cui agli artt. 91 e ss., del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione”, costituisce una misura preventiva volta ad impedire i rapporti contrattuali con la P.A. di società, formalmente estranee ma, direttamente o indirettamente, comunque collegate con la criminalità organizzata. L’interdittiva antimafia è cioè diretta ad impedire che possa essere titolare di rapporti, specie contrattuali, con le pubbliche Amministrazioni un imprenditore sia comunque coinvolto, colluso o condizionato dalla delinquenza organizzata (Consiglio di Stato sez. III 9 maggio 2016 n. 1846).

L’introduzione delle misure di prevenzione, come quella qui in esame, è stata la risposta cardine dell’Ordinamento per attuare un contrasto all’inquinamento dell’economia sana da parte delle imprese che sono strumentalizzate o condizionate dalla criminalità organizzata.

In tale direzione la valutazione della legittimità dell’informativa deve essere effettuata sulla base di una valutazione unitaria degli elementi e di fatti che, valutati nel loro complesso, possono costituire un’ipotesi ragionevole e probabile di permeabilità della singola impresa ad ingerenze della criminalità organizzata di stampo mafioso sulla base della regola causale del “più probabile che non”, integrata da dati di comune esperienza, evincibili dall’osservazione dei fenomeni sociali (qual è quello mafioso), e che risente della estraneità al sistema delle informazioni antimafia di qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio (Consiglio di Stato sez. III 18 aprile 2018 n. 2343).

Ai fini della sua adozione, da un lato, occorre non già provare l’intervenuta infiltrazione mafiosa, bensì soltanto la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali – secondo un giudizio prognostico latamente discrezionale – sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata; d’altro lato, detti elementi vanno considerati in modo unitario, e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquisti valenza nella sua connessione con gli altri (cfr, Consiglio di Stato, sez. III, 18/04/2018, n. 2343)

In tale direzione quindi non può condividersi l’adesione alla parcellizzazione dei diversi elementi proposta dalla ricorrente in primo grado, ed in conseguenza l’esame dei differenti elementi deve essere effettuata unitariamente

Come sarà meglio evidente anche in seguito, proprio il notevole numero di elementi posti a base dell’interdittiva qui in esame – peraltro partitamente censurati in primo grado dall’appellante incidentale -OMISSIS- -- dimostra che, nel caso in esame, sussistevano un numero di indizi tale da rendere logicamente attendibile la presunzione dell’esistenza di un condizionamento da parte della criminalità organizzata.

Come già sottolineato dalla Sezione in sede cautelare, il TAR non ha adeguatamente considerato la presenza di un quadro indiziario sufficiente, coerente e coordinato.

3.§. Possono quindi essere esaminati unitariamente, per ragioni di economia espositiva, tutti i

motivi coincidenti ma contrapposti, relativi alla posizione del sig. -OMISSIS-rispettivamente: dall'appellante principale -OMISSIS- e dall'appellante incidentale Ministero dell'Interno da un lato; dall'appellante incidentale della -OMISSIS-, dall'altro.

3.§.1.1. Con un primo capo di sostanziale di doglianza gli appellanti -OMISSIS-ed il Ministero dell'Interno lamentano che la circostanza per cui l'Amministratore di fatto della Soc. Coop. -OMISSIS- fosse risultato il sig. -OMISSIS-:

-- confermerebbe la fondatezza delle numerose informative degli Organi di Polizia, del parere del Gruppo Ispettivo Antimafia del -OMISSIS- e della stessa interdittiva prefettizia antimafia del -OMISSIS-, nonché delle varie notizie giornalistiche pubblicate sin dal 2013;

-- smentirebbe le deduzioni della -OMISSIS- volte a negare decisamente che il sig. -OMISSIS-rivestisse il ruolo di amministratore di fatto della stessa società.

Il predetto amministratore di fatto (e, cioè, occulto) della società -OMISSIS-:

-- era il titolare sostanziale delle quote delle società del gruppo fittiziamente intestate al padre, alla madre ed al fratello in violazione dell'art. 257 quater del R.D. n. 635/1940 e gli artt. 134 e 136 del R.D. n. 773/1931, che impongono la personalità del titolo autorizzativo e la gestione diretta dell'attività autorizzata da parte del titolare legale;

--era in stabile collegamento da oltre un decennio con la famiglia del cassiere della banda della -OMISSIS-, ben noto anche ai comuni cittadini.

Il predetto amministratore di fatto perché privo di un ruolo formale nell'ambito della società, era un pluripregiudicato qualificato dalla sentenza del Tribunale di Roma n. -OMISSIS-come *"prestanome di -OMISSIS-, personaggio di notevole spessore criminale legato alla -OMISSIS-"; "fiduciario dei -OMISSIS-"*.

Per questo, in violazione dell'art. 91 co. 5 del D.lgs. n. 159/2011 la sentenza impugnata avrebbe erroneamente omissso di attribuire il giusto rilievo al fatto che l'attività di vigilanza di -OMISSIS- era stata gestita dal sig. -OMISSIS-.

Nel caso non si poteva invocare né la libertà di iniziativa economica, in quanto la norma costituzionale tutela la iniziativa economica "degli onesti" e neppure il diritto al lavoro dei dipendenti di -OMISSIS- dato che il C.C.N.L. del settore Vigilanza in data del 22.4.2013, avente validità dal 1° Febbraio 2013 al 31 dicembre 2015, all'art. 24 prevede la salvaguardia occupazionale nel caso di cambio degli appalti.

3.§.1.2. In senso contrapposto, con il secondo motivo originario qui riproposto con il ricorso incidentale, la -OMISSIS- contesta le argomentazioni della sentenza, pur favorevole, nella parte in cui si afferma che il Dott. -OMISSIS-sarebbe stato potenzialmente l'Amministratore di fatto della società -OMISSIS-. Gli elementi sarebbero stati del tutti inconferenti, spuri al mondo del diritto e comunque fuori luogo, poiché attraverso l'utilizzo erroneo delle evidenze riscontrate a seguito della perquisizione locale e personale eseguita in data -OMISSIS-e

confluite nella nota del GICO dell'-OMISSIS-.

Sarebbe invece stato necessario dimostrare — al di là di ogni ragionevole dubbio — che il soggetto in questione riesca a condizionare a proprio piacimento la stessa vita sociale dell'impresa, determinandone tutte le scelte societarie e la presenza delle condizioni quali l'assenza di una efficace investitura assembleare, esercizio non occasionale ma continuativo di funzioni riservate alla competenza degli amministratori di diritto in autonomia e potere di condizionare la vita sociale, determinando le scelte societarie. Il Tar del Lazio avrebbe dovuto prendere in esame ai fini del giudizio solo le risultanze espressamente richiamate nel provvedimento interdittivo e non quelle risultante istruttorie comunque utilizzate dal Prefetto di Roma: di qui, l'erroneità e la contraddittorietà del TAR.

3.§.2. Con un secondo coincidente nucleo sostanziale di censura l'appellante principale ed il Ministero dell'Interno (sub 13.§.1) lamentano che la sentenza sarebbe erronea e semplicistica e non terrebbe conto:

-- della grave irregolarità relativa alla presenza di un amministratore di fatto;

-- della interposizione fittizia di persone nella intestazione delle quote societarie;

-- delle condanne plurime per gravi reati riportate dall'amministratore di fatto il quale, oltre all'accusa di gravi reati di frode fiscale riportata nel procedimento penale n. -OMISSIS-, è in stabile collegamento da oltre un decennio con una famiglia di spicco della -OMISSIS-, come sarebbe stato ineluttabilmente confermato nell'attualità dal rinvenimento, durante una perquisizione personale disposta dalla Procura della Repubblica di Roma nel febbraio 2014, di numeri telefonici di persone appartenenti alla stessa famiglia. Correttamente l'informativa prefettizia ha ricollegato detti numeri telefonici, rinvenuti nel febbraio 2014, al ruolo attribuito al sig. -OMISSIS-di prestanome di -OMISSIS-.

La sentenza impugnata, invece, sostituendosi inammissibilmente alle valutazioni del Prefetto, anziché considerare in un quadro complessivo i suddetti elementi, come necessario, li avrebbe illogicamente considerati in modo autonomo e separato, ritenendo che gli elementi rilevanti desunti dalla sentenza del Tribunale di Roma in data -OMISSIS-fossero privi del requisito dell'attualità, mentre l'elemento attuale acquisito durante la perquisizione del -OMISSIS-non avesse il carattere della univocità. Si sarebbe così violato l'orientamento della Sezione (C.d.S. —Sez. III n. 4450/2014; n. 3759/2014; n. 3758/2014; n. 3386/2014; n. 3337/2014; n. 3332/2014; n. 5697/2013; n. 1068/2012; n. 5130/2011) per cui l'interdittiva antimafia non deve necessariamente collegarsi ad accertamenti compiuti in sede penale di carattere definitivo ma ben può essere sorretta da elementi sintomatici e indiziari del pericolo che possa verificarsi il tentativo di ingerenza nell'attività imprenditoriale da parte della criminalità organizzata.

In ogni caso non sarebbe necessario un grado di dimostrazione probatoria analogo a quello richiesto per dimostrare l'appartenenza di un soggetto ad associazioni di tipo camorristico o mafioso, potendo l'interdittiva fondarsi su fatti e vicende aventi, nel loro insieme, un valore sintomatico e indiziario e con l'ausilio di indagini che possono risalire anche ad eventi verificatisi a distanza di tempo nel caso in cui questi vadano a comporre un quadro indiziario

complessivo, dal quale possa ritenersi attendibile l'esistenza di un condizionamento da parte della criminalità organizzata.

3.§.3. Come denunciato dall'appellante principale (sub 2.B) e dal Ministero (sub13.§.2) la sentenza impugnata avrebbe dubitato della adeguatezza dell'istruttoria effettuata, sulla base di fuorviate valutazione degli elementi posti a base della informativa interdittiva antimafia del -OMISSIS-.

A parte le funzioni di amministratore di fatto svolte dal sig. -OMISSIS-, la Prefettura di Roma esattamente avrebbe richiamato:

--la denuncia dello stesso in data-OMISSIS-per il reato previsto dall'art. 10 ter del D.lgs. n. 74/2000;

-- le sentenze risultanti a carico di -OMISSIS-dal certificato del Casellario Giudiziario (sentenza del -OMISSIS-per estorsione tentata continuata; sentenza n. -OMISSIS-, emessa anche nei confronti di -OMISSIS- -OMISSIS-, -OMISSIS- -OMISSIS-, -OMISSIS- -OMISSIS-di condanna di -OMISSIS-ad un anno e sei mesi di reclusione per il reato di usura di cui all'art. 644 c.p. espressamente previsto dalla normativa antimafia tra quelli da cui possono essere desunte situazioni relative a tentativi di infiltrazione mafiosa).

A quest'ultimo riguardo anche se era intervenuta l'estinzione per prescrizione del reato di trasferimento fraudolento di valori di cui all'art. 12 quinquies della L. n. 356/1992, recante specifiche misure contro la criminalità mafiosa, il Giudice ha comunque ritenuto sussistenti plurimi elementi di prova a supporto del coinvolgimento dei Sig. -OMISSIS-nella fattispecie criminosa suddetta, con ciò escludendo espressamente che si potesse pronunciare, a favore del -OMISSIS-, una sentenza di proscioglimento ex art. 129 c.p.p. .

La fattispecie criminosa oggetto della condanna del sig. -OMISSIS-da parte della citata sentenza penale del 2013 (usura ex art. 644 Cod. Pen.) era idonea, per espresso riferimento di legge, ad integrare un tentativo di infiltrazione mafiosa. Contrariamente a quanto avrebbe affermato la sezione il TAR tenta di sminuire tale circostanza affermando che la sentenza del Tribunale di Roma del novembre 2013 avrebbe escluso l'aggravante di cui all'art. 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, (conv. in L.n. 203/1991, recante: "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa).

Hanno ragione dunque gli appellanti quando ricordano che l'essere sottoposto a procedimento penale per trasferimento fraudolento di valori (art. 12-quinquies del d.l. 306/1991), lungi dall'essere un elemento "*erroneo o irrilevante ai fini dell'emissione dell'informativa, contribuisce a fornire ulteriori elementi significativi circa la contiguità del socio minoritario ad ambienti malavitosi e, comunque, a dinamiche imprenditoriali, almeno allo stato degli atti, poco limpide, che vedono anche il supposto impiego illecito di danaro e valori.*" (Cons. Stato, Sez. III, 21 luglio 2014 n. 3873).

3.§.4. Con un ulteriore censura (rispettivamente sub 2.C e 13.§.2.2) gli appellanti lamentano ancora che, in aperto contrasto con l'elemento dell'attualità, ritenuto imprescindibile, la

sentenza impugnata avrebbe dato invece, grande rilievo ad una risalente ordinanza del GIP di Roma del -OMISSIS--- emanata ai fini dell'applicazione della misura di custodia cautelare nei confronti di -OMISSIS-e dei componenti della famiglia -OMISSIS--- e relativa al periodo aprile-luglio 2003 nella quale afferma che *"dal tenore delle conversazioni telefoniche intercettate emerge con estrema chiarezza la precisa volontà del -OMISSIS-di interrompere qualsiasi contatto e cointeressenza con il nucleo dei -OMISSIS-, maturata dopo l'esecuzione delle misure cautelari a carico dei -OMISSIS- medesimi, tra l'aprile e il luglio 2003"*. Tale precedente non avrebbe avuto nessuna significatività, ed il Tar avrebbe invece dovuto tener conto delle più recenti varie denunce per cui erano scaturiti due procedimenti penali menzionati nell'informativa.

3.§.5. Con ulteriore mezzo di doglianza (rispettivamente sub 2.D e 13.2.3.) gli appellanti lamentano che erroneamente la sentenza impugnata ha qualificato inammissibile, in quanto "motivazione postuma," la successiva nota "della Guardia di Finanza — G.I.C.O. - Gruppo Investigazione Criminalità organizzata prot. n. -OMISSIS-".

In tale informativa si fa *"riferimento alla circostanza per cui nel corso di una perquisizione personale effettuata nei confronti del -OMISSIS-nel mese di febbraio del 2014, seguita da quella presso l'ufficio di Presidenza dell'Istituto di Vigilanza "-OMISSIS--OMISSIS-", sono stati rinvenuti un biglietto da visita di -OMISSIS-, riportante a tergo l'appunto manoscritto "-OMISSIS-" - -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS-, ed 11 orologi di pregio dal rilevante valore economico, 5 dei quali confezionati in custodie riportanti il logo "-OMISSIS-". Secondo le conclusioni del G.I.C.O., ciò evidenzerebbe il persistere di stretti legami fra il -OMISSIS-e la famiglia -OMISSIS- e il contesto criminale in cui questa è stabilmente inserita.*

La valutazione di inammissibilità della nota del G.I.C.O. sarebbe stata erronea, in quanto avrebbe riguardato circostanze antecedenti, risalenti al febbraio 2014, e comunque non confermerebbero la validità della valutazione circa il pericolo di infiltrazione da parte di un'organizzazione criminale.

Nel caso in esame, l'amministrazione ha depositato in giudizio documenti volti a fornire la prova della fondatezza di precedenti circostanze di fatto già note (e poste a base del provvedimento del -OMISSIS-), che se non erano analiticamente citate, erano state prese in considerazione.

Assumono poi gli appellanti che la perquisizione personale del -OMISSIS-nel febbraio 2014, anche se non era citato nel provvedimento né nel verbale del Gruppo Ispettivo antimafia relativo alla seduta del -OMISSIS-, già risultava dalla nota della Questura di Roma in data -OMISSIS-che, tra l'altro, ricordava come l'assetto proprietario è delle cooperative "-OMISSIS--OMISSIS-", "-OMISSIS--OMISSIS-", "-OMISSIS-- -OMISSIS--OMISSIS-", "-OMISSIS-" vedevano quali detentori delle quote del capitale sociale il -OMISSIS--OMISSIS-(padre di -OMISSIS-) unitamente alla moglie -OMISSIS-e al figlio -OMISSIS--OMISSIS-. In quella sede si ricordava altresì che il *"personale della Squadra Amministrativa mentre stava effettuando i predetti controlli presso le sedi degli istituti di vigilanza, nell'immediate vicinanze dell'ingresso dell'Istituto di vigilanza "-OMISSIS- s.r.l." è stato accolto dal -OMISSIS--OMISSIS-figlio di -OMISSIS--OMISSIS-e -OMISSIS-e fratello di -OMISSIS--OMISSIS-, il quale presentandosi*

*come uno dei soci del gruppo "-OMISSIS-", di cui fanno parte entrambi gli istituti di vigilanza, si intratteneva con il personale operativo descrivendo le peculiarità delle società cooperative e specificatamente di quelle associate alla Confcooperative nella quale lo stesso ha riferito di rivestire delle cariche. Di tale circostanza è stata notiziata la locale Squadra Mobile. Si fa presente che il -OMISSIS--OMISSIS-non ha mai rivestito incarichi nei CdA degli istituti di vigilanza né risulta socio di alcuna delle cooperative detentrici del capitale sociale di entrambi gli istituti di vigilanza. In merito alla figura del -OMISSIS--OMISSIS-, si segnala che quest'ufficio in relazione ad una serie di articoli di stampa pubblicati in questi ultimi anni, nonché di esposti anonimi e di esposti presentati..." e, in seguito alle "...reiterate segnalazioni sul conto del predetto -OMISSIS-e del suo ruolo rivestito all'interno dell'Istituto di vigilanza -OMISSIS--OMISSIS- soc. coop. ha effettuato diversi accertamenti le cui risultanze sono state riferite a codesta Prefettura con note -OMISSIS-. In particolare, nel corso dei controlli effettuati in data -OMISSIS-volti a verificare la veridicità di quanto segnalato nei suddetti esposti sul ruolo rivestito dal predetto -OMISSIS--OMISSIS-all'interno dell'Istituto di vigilanza "-OMISSIS--OMISSIS- soc.coop.", è emerso, dal verbale di sommarie informazioni rese, in tale circostanza, dal direttore del personale dell'istituto di vigilanza "-OMISSIS--OMISSIS-soc.coop.", che dal 2008 il -OMISSIS--OMISSIS-, ricopriva, in affiancamento e su mandato diretto del presidente del C.d.A., -OMISSIS-, il ruolo di responsabile dello sviluppo, partecipazione e controllo gestione con l'incarico di individuare e reperire tutte le occasioni di crescita e di rafforzamento nel settore". L'interessato, anche in tale occasione, non risultava ricoprire cariche all'interno del C.d.A. né risultava socio di alcuna delle cooperative detentrici del capitale sociale. Le risultanze di detti controlli sono stati riferite in pari data a codesta Prefettura."*

In definitiva l'articolata ed approfondita istruttoria è stata senz'altro congrua, i presupposti sono stati correttamente valutati e non vi è stato alcun travisamento dei fatti anche in relazione ai numerosi precedenti pregiudizi penali a carico del signor -OMISSIS-.

In questo senso del tutto fuorviata sarebbe anche la statuizione della sentenza impugnata secondo la quale il rinvenimento nell'ufficio di -OMISSIS-nel -OMISSIS-di un biglietto da visita "riportante a tergo due numeri telefonici accanto al nome di "-OMISSIS--OMISSIS-", non dimostrerebbe la persistenza dei rapporti tra il sig. -OMISSIS-e la famiglia -OMISSIS-, in quanto al contrario i detti numeri telefonici avrebbero chiaramente dimostrato rapporti ancora in essere del -OMISSIS-con la famiglia -OMISSIS-.

3.§.6. Come denunciato sub 2E dall'appellante principale ed al 13.§.6 dal Ministero dell'interno, erroneamente la sentenza ha ritenuto infondati anche gli ulteriori presupposti della interdittiva antimafia affermando che il provvedimento interdittivo non avrebbe potuto sorreggersi sulla denuncia nei confronti del Sig. -OMISSIS-, nella sua qualità di Amministratore di fatto, nonché del Sig. -OMISSIS-, quale Presidente del Consiglio di Amministrazione, per aver concorso nel reato di cui all'art. 10 ter del D.lgs. n. 74/2000 di omesso versamento dell'I.V.A., sia per il 2012 ( per € 1.202.274,00), sia per il 2013 (per € 3.703.201,00), in conseguenza di operazioni di simulata cessione di azienda. Il mancato pagamento delle imposte costituisce grave violazione delle disposizioni che regolano un'attività di grande delicatezza come l'attività di vigilanza e, inoltre, ai sensi dell'art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006 preclude la stipulazione e la esecuzione di contratti con la P.A..

3.§.7. Tutte le censure dell'appellante principale e del Ministero sono fondate.

Di conseguenza, vanno disattese le opposte argomentazioni della -OMISSIS--OMISSIS-.

Come ricordato, deve preliminarmente annotarsi che la presente vicenda è stata, nella sostanza, già affrontata dalla Sezione nella sentenza n. -OMISSIS-con una completezza di motivazioni che in questa sede possono essere direttamente richiamate.

Quanto alla posizione del sig. -OMISSIS- quale Amministratore di fatto della società -OMISSIS-, le situazioni indicate nell'interdittiva, ed acquisite nel corso dell'istruttoria, appaiono tutt'altro che inconferenti ai fini della valutazione della sussistenza dei presupposti dell'interdittiva, in quanto la molteplicità di indizi si inquadra in un arco di tempo molto prolungato che parte dalla prima metà degli anni 2000.

Per quanto riguarda la considerazione dell'attualità degli elementi, si ricorda, in linea di principio, che 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 (Consiglio di Stato sez. III 16 maggio 2017 n. 2327 Consiglio di Stato sez. III 05 maggio 2017 n. 2085).

Quanto al profilo del sig. -OMISSIS--OMISSIS-, in base agli elementi istruttori, risultavano le segnalazioni per violazione degli artt. 629 c.p. (estorsione), art. 648 ter c.p. (impiego danaro beni o utilità di provenienza illecita), art. 644 c.p. (usura); art. 648 bis (riciclaggio): rispettivamente in data -OMISSIS-della Guardia di Finanza-Nucleo Regionale Lazio.

In particolare, il profilo criminale del Sig. -OMISSIS- è stato compiutamente analizzato dalla sentenza del Tribunale Penale di Roma l'-OMISSIS-che:

-- fornisce indicazioni assai puntuali e precise in punto di fatto, a proposito del contesto in cui si era venuto a collocare il predetto e soprattutto dei rapporti intercorsi fra questi e la famiglia -OMISSIS-;

-- lo riconosce quale "*longa manus*" della seconda (cfr. pag. 29);

-- dimostra con estrema chiarezza la solidità del legame creatosi e il persistere nel tempo dello stesso.

Il Tribunale penale di Roma, nel condannare il predetto per il delitto di usura p. e p. dall'art. 644 c.p., lo dipinge «*come un fiduciario di-OMISSIS-, "testa di paglia" privo di pregiudizi alla qual intestare i cespiti che altri avrebbero dovuto di fatto gestire, presenza utile non solo perché privo di pregiudizi e di "storia criminale" pregressa ma anzi – trattandosi di figlio di noto uomo politico – il più adatto per accreditare i sodali nei rapporti con i terzi, in primis con le banche*» (pp. 39-40).

I tentativi d'infiltrazione mafiosa, che danno luogo all'adozione dell'informativa antimafia

interdittiva, possono essere desunti anche da una sentenza penale che, ancorché intervenuta tempo prima ed ancora oggetto d'impugnazione, ha condannato l'interessato per il delitto di usura di cui all'art. 644 c.p., atteso che ritenere che detta sentenza è irrilevante solo perché ha ad oggetto fatti risalenti nel tempo, significa introdurre un elemento della fattispecie — l'attualità del fatto di reato, oggetto di condanna — che non è previsto dalla disposizione, la quale si limita a prevedere che la condanna per uno dei delitti-spia, quale che sia il tempo in cui è intervenuta, debba essere presa in considerazione dal Prefetto ai fini del rilascio dell'informativa (cfr Consiglio di Stato sez. III 24 luglio 2015 n. 3653).

Del tutto erroneamente il Tar ha invece dato un grande rilievo ad una risalente ordinanza del Gip di Roma del 9 novembre 2004 e poi ha ritenuto inammissibile la "successiva nota" della Guardia di Finanza G.I.C.O. - Gruppo Investigazione Criminalità organizzata prot. n. -OMISSIS-

Al riguardo la Sezione ha infatti affermato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla sentenza, occorre avere riguardo, non solo a quanto dichiarato e richiamato nella interdittiva, ma anche agli elementi istruttori di carattere indiziario di cui il Prefetto abbia potuto tenere conto al momento della sua adozione, sia pure non citati espressamente nell'interdittiva per esigenze di segretezza o di segreto istruttorio (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III. 25/06/2014 n. 3208).

In ogni caso il possesso di utenze telefoniche del -OMISSIS- riscontrate nel corso della perquisizione dell'-OMISSIS- della Questura di Roma era noto certamente alla data di adozione del provvedimento interdittivo e riguardava una circostanza precedente e non successiva allo stesso.

Quanto poi al ruolo effettivo del sig. -OMISSIS- esattamente gli appellanti ricordano che, come questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di osservare nella ricordata decisione n.-OMISSIS-, erano sufficienti a qualificarlo quale amministratore di fatto della società, le circostanze per cui:

-- aveva rivestito la carica di dirigente dal 2011 sino alle sue dimissioni, successive all'adozione dell'interdittiva antimafia e avvenute il -OMISSIS-;

-- fra il 2008 e il 2011, il predetto aveva rivestito la carica di dirigente anche presso una partecipata dalle stesse società che figurano quali socie della -OMISSIS- s.r.l.;

--- in affiancamento o su mandato diretto del Presidente, aveva ricoperto l'incarico di "*Responsabile dello sviluppo, partecipazione, controllo e gestione*", con la funzione di individuare e reperire tutte le occasioni di crescita e di rafforzamento del settore, svolgendo un «incarico di assoluto rilievo».

In sostanza, ai sensi dell'art. 91, comma 5, del d. lgs. 159/2011, legittimamente il Prefetto nell'espletare « *gli accertamenti pure ai soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa* » ha preso atto che, sulla scorta di tutti gli elementi investigativi, il G.I.P., nella recente ordinanza applicativa della custodia cautelare in carcere del

-OMISSIS-, ha affermato, la capacità del -OMISSIS- di condizionare in qualsiasi modo le scelte e gli indirizzi dell'impresa anche alla luce degli elementi emersi nella perquisizione locale e personale eseguita il -OMISSIS- e dei controlli amministrativi eseguiti il -OMISSIS-, che avevano confermato il ruolo predominante all'interno della struttura societaria della quale il -OMISSIS-, quale "longa manus" del primo, era amministratore di fatto.

A tal proposito, si richiama la precedente decisione sul fatto che invano l'appellata società, per contestare la figura di amministratore di fatto in capo a -OMISSIS- "*...si richiama alla regola della certezza al di là di ogni ragionevole dubbio, poiché tale regola causale può trovare spazio nel giudizio penale, laddove viene in gioco la libertà personale dell'imputato, ma non nel giudizio amministrativo, che investe la legittimità del provvedimento interdittivo antimafia, ispirato ad una ben diversa logica preventiva e improntato alla regola, di stampo civilistico, del "più probabile che non"* (cfr. n. -OMISSIS- cit. punto 31.7).

In sostanza non vi sono dubbi che il quadro indiziario rilevava l'esercizio non occasionale ma continuativo di funzioni riservate alla competenza degli amministratori di diritto in autonomia e con un rilevante potere del -OMISSIS- di condizionare la vita sociale, determinando le scelte societarie in assenza di una efficace investitura assembleare.

La circostanza per cui -OMISSIS- fosse l'amministratore di fatto della società -OMISSIS- era poi confermata da un'altra nutrita serie di elementi risultanti dalle numerose informative degli Organi di Polizia e dal parere del Gruppo Ispettivo Antimafia del -OMISSIS-.

In particolare in data -OMISSIS-, a seguito di perquisizione locale e personale, era emerso che:

-- in una tasca del giaccone indossato dal -OMISSIS- erano state rinvenute delle chiavi con un portachiavi in plastica recante la dicitura "-OMISSIS-.-OMISSIS-" che come dichiarato dallo stesso -OMISSIS-, permettevano l'accesso all'Ufficio di Presidenza dell'Istituto di Vigilanza "-OMISSIS--OMISSIS-";

-- nel predetto ufficio erano state rinvenute 3 confezioni contenenti biglietti da visita del "GRUPPO -OMISSIS-" a nome del Dott. -OMISSIS--PRESIDENTE";

-- un estratto conto relativo alla Carta Oro American Express n. -OMISSIS- a nome di -OMISSIS--OMISSIS-, lettera di ringraziamento a firma del Sig. -OMISSIS-. indirizzata al Dr. -OMISSIS-;

-- un foglio dattiloscritto recante la dicitura "APPUNTO" per il Dott. -OMISSIS-- Situazione Curriculum inviati dal Sig. -OMISSIS-;

-- una informativa contrattuale relativa alla carta debito "-OMISSIS-", intestata a -OMISSIS--OMISSIS- del Banco di Napoli, avente come riferimento la mail -OMISSIS-OMISSIS-.com ed utenza mobile -OMISSIS-, memorandum "Recapiti-Disposizioni da Tavolo", riportanti i recapiti telefonici interni e/o cellulari, le sigle radio del personale in sede, l'elenco dei permessi Z.T.L. e l'integrazione alle Disposizioni di Servizio.

Infine, con riguardo alla pretesa inattualità dei rapporti tra -OMISSIS-ed -OMISSIS- si deve ricordare che nel corso della medesima perquisizione personale effettuata nei confronti del -OMISSIS-nel mese di febbraio del 2014, seguita da quella presso l'ufficio di Presidenza dell'Istituto di Vigilanza -OMISSIS--OMISSIS- usato dal predetto, si erano rinvenuti:

- 1) un biglietto da visita di -OMISSIS-, riportante a tergo l'appunto manoscritto "-OMISSIS-" -OMISSIS--OMISSIS--OMISSIS-;
- 2) n. 11 orologi di pregio dal rilevante valore economico 5 dei quali confezionati in custodie riportanti il logo "-OMISSIS-" ovvero il marchio del biglietto da visita sul cui retro era appuntato il nome "-OMISSIS--OMISSIS-" .

Veniva, inoltre, appurato che il -OMISSIS-conservava diversi numeri telefonici associati al nominativo di -OMISSIS--OMISSIS-.

Inoltre al momento dei controlli in data -OMISSIS-(cioè anche nel mentre erano in corso le indagini) della Questura di Roma, riferiti nella nota del -OMISSIS-, il -OMISSIS-aveva provveduto ad accogliere la Squadra Amministrativa qualificandosi come socio e a fornire ogni tipo di informazione riguardo alle Società del gruppo.

Per quanto poi concerne il concorso nel reato di cui all'art. 10 ter del D.Lgs. n. 74/2000 per l'omesso versamento dell'I.V.A., sia per il 2012 ( per € 1.202.274,00), sia per il 2013 (per € 3.703.201,00) in conseguenza di operazioni di simulata cessione di azienda, questo in realtà , come emerge dalla stessa ordinanza di chiusura delle indagini preliminari del -OMISSIS-(versata in atti dalla -OMISSIS-il -OMISSIS-), dimostra il grande intreccio dei rapporti del -OMISSIS-- anche in questa sede indicato come "amministratore di fatto" di una galassia di imprese di vigilanza tutte impegnate in un'artificiosa serie di cessioni di quote da un'azienda ad un'altra, attraverso la quale si sarebbe cercato di eludere rilevanti debiti tributari contributivo-previdenziali mediante l'artificioso incremento delle corrispettivo per la cessione e della compensazione dei carichi tributari.

In sostanza l'insieme di predetti elementi dimostrano con tutta evidenza il persistere di stretti legami fra il -OMISSIS-e la famiglia -OMISSIS- e il contesto criminale in cui il primo era stabilmente inserito.

In definitiva sul punto i motivi dell'-OMISSIS- e del Ministero dell'interno devono essere accolti, mentre deve essere respinto il contrapposto motivo della -OMISSIS-.

4.§. Di conseguenza devono essere respinti i motivi del ricorso incidentale con cui la -OMISSIS- ha, a sua volta, impugnato la sentenza riproponendo alcuni motivi di ricorso assorbiti e/o non esaminati dal TAR ex art. 101, comma 2 c.p.a..

4.§.1. In primo grado la Società -OMISSIS- ha richiesto il risarcimento dei danni scaturenti, da un lato, dall'interdittiva antimafia adottata dalla Prefettura di Roma e, dall'altro, dall'estromissione comminata dall'Agenzia delle Entrate.

Quanto alla prima domanda, tesa a conseguire i danni da interdittiva, si deve osservare che, a parte la riscontrata legittimità e correttezza dell'interdittiva in esame, in ogni caso esattamente il TAR ha ritenuto insussistente l'elemento psicologico dell'illecito sub specie, quantomeno, della colpa.

La seconda domanda, volta ad ottenere sia il risarcimento dei danni scaturenti dalla estromissione comminata dall'Azienda appellata che l'immediato ri-subentro nel contratto di appalto originario, è esattamente rigettata: 1) tenuto conto della natura vincolata del provvedimento estromissivo consequenziale; 2) sul presupposto che non vi era certezza sul "nuovo" affidamento e sul relativo contratto stipulato dall'Agenzia delle Entrate e che, peraltro, tali atti non erano stati gravati dalla ricorrente.

Alla luce delle considerazioni di cui al punto che precede deve dunque concludersi che gli elementi raccolti erano congrui, obiettivi, concreti ed idonei a dimostrare all'attualità il collegamento con ambienti malavitosi e il conseguente condizionamento della Società -OMISSIS- da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Deve dunque escludersi l'illegittimità della informativa antimafia impugnata anche sotto i profili dell'eccesso di potere per difetto di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza.

Infine proprio la estrema gravità del condizionamento dell'attività della -OMISSIS- da parte della c.d. -OMISSIS-, attraverso la gestione del suo amministratore-ombra della situazione, esclude che vi sia stato un erroneo bilanciamento dei contrapposti interessi.

4.§.2. Per ragioni di economia espositiva devono essere esaminati unitariamente le seguenti doglianze.

4.§.2.1. Con un ulteriore motivo (riproposto sub 5 e 6) la -OMISSIS- ha impugnato "l'incomprensibile" rigetto -- del Presidente dell'ANAC e dal Prefetto di Roma -- della richiesta di applicazione delle misure straordinarie di cui all'art. 32 D.L. n. 90/2014 fondato su un duplice ordine di ragioni:

1) le misure di cui all'art. 32 sono *ad contractum* (non applicandosi all'intera gestione e a tutto il portafoglio clienti dell'impresa);

2) i livelli occupazionali in ogni caso sarebbero stati salvaguardati dalla "clausola sociale" del CCNL di riferimento che prescrive, nel caso di subentro di altri istituti nella gestione dell'appalto dei servizi di sicurezza privata, l'obbligo di assorbire il personale ivi impiegato dal precedente contraente. L'erroneità delle argomentazioni del Prefetto sarebbe stata dimostrata con la messa in Cassa Integrazione di ben 500 GPG della Società -OMISSIS-.

Inoltre, la decisione del Prefetto di Roma di emettere una informativa antimafia interdittiva in luogo del ricorso al disposto di cui all'art. 32 del D.L. n. 69/2013, ed il conseguente provvedimento di interruzione del rapporto contrattuale con la ricorrente Cooperativa, si porrebbe in forte e insanabile contrasto con:

-- l'art. 14 e il protocollo numero 12, art. 1, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e con il principio europeo del divieto di discriminazione ivi sancito, perché si pone in contrasto con le scelte già operate dalle competenti autorità in presenza di situazioni identiche o similari in violazione del principio di uguaglianza.

-- gli articoli 17 e 18 CEDU (divieto dell'abuso del diritto): l'illegittimità dell'impugnata misura è poi ancora più evidente ove si pensi le modalità e le condizioni attraverso le quali la misura stessa è stata irrogata, privilegiando quindi la misura interdittiva rispetto a quelle più attenuate.

4.§.2.2. Con il secondo motivo dei secondi motivi aggiunti si lamenta la violazione delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo perché -- anche a prescindere dall'obiettiva inconsistenza delle notizie e delle considerazioni contenute nella nota della Guardia di Finanza — GICO — si sarebbe affermata l'esistenza di un "amministratore di fatto" della cooperativa nel tentativo di integrare la debole motivazione dell'interdittiva prefettizia riferendo fatti coperti da segreto istruttorio secondo cui "*il Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Dott. -OMISSIS-, titolare delle indagini afferenti il procedimento penale numero -OMISSIS- sebbene le stesse siano tuttora in corso, ha comunicato che -OMISSIS--OMISSIS-.... (omissis) .... risulta indagato... (omissis).... per intestazione fittizia.*"

I diritti garantiti dalla Convenzione debbono essere "concreti ed effettivi" (v. ex pluribus, CEDU, Artico c./ Italia, 13 maggio 1980, paragrafo 33) la presunzione di innocenza può essere infranta non solo da un giudice o da un tribunale, ma anche da altre autorità pubbliche, quali ufficiali di polizia o rappresentanti dell'esecutivo (v. CEDU, Allenet de Ribemont c./ Francia, 10 febbraio 1995, paragrafi 35 e 36) e questo principio vale perfino per i pubblici ministeri, soprattutto quando questi ultimi esercitino funzioni quasi giurisdizionali, nella fase delle indagini preliminari, ovvero svolgano controlli assoluti in materia procedurale (v. CEDU, Samoila e Cionca c./ Romania, 4 marzo 2008, paragrafo 92; Daktaras c./ Lituania, 10 ottobre 2000, paragrafo 42).

4.§.2.3. Le doglianze vanno complessivamente respinte.

In primo luogo la accertata legittimità dell'interdittiva per cui è causa fa venir meno il presupposto giuridico dell'ingiustizia del danno preteso dalla Società -OMISSIS-, che *imputet sibi* la revoca di tutti gli appalti pubblici, della licenza di polizia e del diritto d'uso delle frequenze per l'esercizio di un radiocollegamento concesse dal MISE.

A tale riguardo poi, oltre alla totale assenza del presupposto dell'ingiustizia del danno, deve anche escludersi assolutamente la sussistenza dell'elemento della colpa dell'amministrazione.

Per ciò che riguarda la confutazione della richiesta di applicazione delle misure straordinarie di cui all'art. 32 D.L. n. 90/2014, può rinviarsi direttamente alla motivazione di cui ai punti 35.e segg. della ricordata sentenza n.-OMISSIS-/2015, ai sensi dell'art. 88, comma 2 lett. d) c.p.a. .

Per quanto invece concerne la pretesa violazione del divieto di discriminazione di cui all'art.

14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848), e del divieto dell'abuso di diritto di cui agli artt. 17 e 18 della predetta CEDU, nonché eccesso di potere per difetto di proporzionalità, si fa presente, in primo luogo, che il comma 2 dell'art. 1" Protezione della proprietà" espressamente prevede che:

*"Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende."*

In tale ottica va inquadrato proprio l'invocato art. 18, per cui *"Le restrizioni che, in base alla presente convenzione, sono posti a detti diritti e libertà possono essere applicate solo allo scopo per cui sono state previste"*. È dunque fatta salva la possibilità degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso di di beni in modo conforme all'interesse generale

In sostanza, la legge nazionale può porre restrizioni ai predetti diritti per scopi comunque determinati, leciti e di interesse pubblico generale.

In tale scia ricostruttiva, a conferma delle predette conclusioni, si deve ancora ricordare che, sia pure in un differente ambito oggettivo, l'art.2, commi 3 e 4 del Protocollo n.4 estrinsecano il principio di non discriminazione specificando che: *"3. L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui."*

*4. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica."*

La normativa dell'antimafia è infatti espressione della potestà di cui all'art.117 lett." h) *ordine pubblico e sicurezza* ed "e) *...tutela della concorrenza...*" in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale 1 alla CEDU, sul presupposto che la formula elastica adottata dal legislatore per la disciplina delle interdittive antimafia – che consente di procedere in tal senso anche solo su base indiziaria – deve ritenersi quale corretto bilanciamento dei valori coinvolti. Infatti, se da una parte è opportuno fornire adeguata tutela alla libertà di esercizio dell'attività imprenditoriale, dall'altra non può che considerarsi preminente l'esigenza di salvaguardare l'interesse pubblico al presidio del sistema socio-economico da qualsivoglia inquinamento mafioso.

Non vi sono dubbi che l'esigenza di tutela della libertà di tutti i cittadini e di salvaguardia della convivenza democratica sono finalità perfettamente coincidenti con i principi della CEDU, ed anche la formula "elastica" adottata dal legislatore nel disciplinare l'informativa interdittiva antimafia su base indiziaria ha il suo fondamento nella ragionevole esigenza del bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 Cost. e l'interesse pubblico alla

salvaguardia dell'ordine pubblico e alla prevenzione dei fenomeni mafiosi che, del resto, mediante l'infiltrazione nel tessuto economico e nei mercati, compromettono anche – oltre alla sicurezza pubblica – il valore costituzionale di libertà economica, indissolubilmente legato alla trasparenza e alla corretta competizione nelle attività con cui detta libertà si manifesta in concreto nei rapporti tra soggetti dell'ordinamento.

Per quanto poi concerne la "presunzione di non colpevolezza", si deve ricordare come il giudizio, fondato secondo il criterio del "più probabile che non", costituisce un regola che si palesa "*consentanea alla garanzia fondamentale della presunzione di non colpevolezza*", di cui all'art. 27 Cost. , comma 2, cui è ispirato anche il p. 2 del citato art. 6 CEDU", in quanto "*non attiene ad ipotesi di affermazione di responsabilità penale*" ed è "*estranea al peri-OMISSIS-delle garanzie innanzi ricordate*" (cfr. Cass., Sez. I, 30 settembre 2016, n. 19430).

Da molto tempo infatti le consorterie di tipo mafioso hanno esportato fuori dai tradizionali territori di origine l'uso intimidatorio della violenza, ed hanno creato vere e proprie holding.

Si tratta di quelle aree opache nelle quali notoriamente i proventi di attività illecite vengono reinvestiti in imprese formalmente estranee (perché intestate a prestanome "puliti") e dispersi in una miriade di società collegate da vincoli di vario tipo con l'organizzazione criminale.

Il legislatore, allontanandosi dal modello della repressione penale, ha conseguentemente impostato l'interdittiva antimafia come strumento di interdizione e di controllo sociale, al fine di contrastare le forme più subdole di aggressione all'ordine pubblico economico, alla libera concorrenza ed al buon andamento della pubblica Amministrazione.

Il carattere preventivo del provvedimento, prescinde quindi dall'accertamento di singole responsabilità penali, essendo il potere esercitato dal Prefetto espressione della logica di anticipazione della soglia di difesa sociale, finalizzata ad assicurare una tutela avanzata nel campo del contrasto alle attività della criminalità organizzata (cfr. Cfr. Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2015 n. 455 Consiglio di Stato sez. III 23 febbraio 2015 n. 898).

Infine (come già osservato sub 37.3.) la suggestiva evocazione della tutela delle posizioni lavorative, non ha fondamento anche in ragione del provvedimento di corresponsione del trattamento straordinario di integrazione salariale, di cui al Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Agricole e Sociali del 6.5.2015.

4.§.3. In coerenza con le considerazioni che precedono va respinto il I motivo di diritto dei secondi motivi aggiunti, essendo del tutto evidente che, contrariamente a quanto vorrebbe la -OMISSIS-, il provvedimento ha perfettamente rispettato le raccomandazioni contenute nella circolare del gabinetto del Ministro dell'8 febbraio 2013, n. 11001/119/20(6) ed ha compiutamente operato una valutazione complessiva degli elementi a disposizione in esito agli esiti delle verifiche degli Organi di P. G. e P.S. disposte dal Prefetto, ai sensi dell'art. 84, comma 4, del D. Lgs. n. 159/2011.

Nel caso in esame la valutazione discrezionale del Prefetto non sconfinava affatto in mero arbitrio, ma era assolutamente documentata e motivata.

4.§.4. Deve essere infine esaminato anche il terzo motivo di diritto dei motivi aggiunti dell'appello incidentale), con il quale si sostiene che, alle precedenti censure debba fare seguito l'annullamento degli atti impugnati per illegittimità derivata, ed in particolare perché l'avvio della procedura di interdittiva antimafia sarebbe individuabile in un atto redatto da un Dirigente della polizia di Stato in documentato conflitto di interessi con la ricorrente Società.

A parte il fatto, non secondario, che il presunto conflitto di interessi è ben lungi dall'essere documentato, contrariamente a quanto sostiene l'odierna appellata, tale elemento appare ben lungi dallo spiegare efficacia viziante sull'intera procedura e sul provvedimento prefettizio, che è il frutto di un'autonoma valutazione del Prefetto, fondata come visto su molteplici, consistenti e differenti elementi istruttori dei differenti strutture investigative e del prescritto parere.

4.§.5. In conclusione tutti i motivi dedotti in sede indentale dalla Citta -OMISSIS- sono infondati e vanno respinti.

Nelle considerazioni che precedono restano in ogni caso ricompresi tutti gli argomenti di doglianza, motivi od eccezioni che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

5. In definitiva, l'appello introduttivo -OMISSIS- e l'appello incidentale del Ministero dell'Interno sono fondati e devono essere accolti con il conseguente annullamento della gravata sentenza di primo grado.

L'appello l'incidentale, con i relativi motivi di gravame riproposti dalla di -OMISSIS-, deve per contro essere respinto.

Le spese secondo la regola generale seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando:

1. Accoglie, l'appello introduttivo -OMISSIS- e l'appello incidentale del Ministero dell'Interno;
2. Respinge l'appello incidentale di -OMISSIS-;
3. Condanna l'appellata -OMISSIS- al pagamento delle spese del presente giudizio che sono complessivamente liquidate in € 4.000,00 oltre agli accessori come per legge, per cui € 2.000,00 in favore di -OMISSIS-; e € 2000,00 in favore del Ministero dell'Interno.

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

i soggetti citati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

## **Guida alla lettura**

Il Consiglio di Stato si è pronunciato sul ricorso presentato da una società avverso la sentenza del T.A.R. Lazio che annullava il provvedimento di interdittiva antimafia, i relativi atti presupposti e la nota dell'Agenzia delle Entrate con la quale era stata estromessa la società che effettuava mediante R.T.I. il servizio di vigilanza presso le sedi centrali dell'Agenzia delle Entrate.

Il Supremo Consesso amministrativo accoglie la tesi della ricorrente sostenendo che la ricostruzione fatta dai giudici di prime cure contrasta con gli orientamenti giurisprudenziali da questo adottati in precedenza.

In particolare, il Consiglio di Stato ha affermato che la finalità dell'interdittiva prefettizia antimafia è di evitare che società *“formalmente estranee ma, direttamente o indirettamente”* aventi rapporti con la mafia abbiano rapporti di natura contrattuale con la Pubblica Amministrazione (Consiglio di Stato, Sez. III, 9 maggio 2016, n. 1846).

A tal proposito, richiamando una sua precedente pronuncia (Consigli di Stato, Sez. III, 18 aprile 2018, n. 2343), ha ribadito che l'interdittiva antimafia deve essere adottata su una valutazione complessiva di tutti gli elementi che si hanno a disposizione e che possono rendere fondata *“un'ipotesi ragionevole e probabile”* di infiltrazione mafiosa nell'impresa oggetto di interdittiva *“sulla base della regola causale «del più probabile che non», integrata da dati di comune esperienza evincibili dall'osservazione dei fenomeni sociali”*, criterio questo del tutto diverso da quello di natura penale basato sul superamento di ogni ragionevole dubbio.

Per tale motivo non è necessaria l'effettiva infiltrazione mafiosa, ma è sufficiente *“la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali - secondo un giudizio prognostico latamente discrezionale - sia deducibile il pericolo di ingerenza”*. Tali elementi, come detto, non vanno considerati individualmente, ma nel loro complesso e quindi in relazione con gli altri. Tra le circostanze prese in considerazione ed esaminate nel caso di specie vi era, tra gli altri, quella delle quote della società intestate in maniera fittizia al padre di colui che era considerato amministratore di fatto e che era gravato da pesanti precedenti penali.

Il Consiglio di Stato si pronuncia anche sul fattore temporale ribadendo che si può far riferimento nell'adozione dell'interdittiva anche ad elementi *“risalenti nel tempo”* a condizione che da un'analisi sempre complessiva dei fatti *“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”*. A tal fine, i giudici precisano che si può fare riferimento ad una sentenza penale risalente nel tempo in quanto, se così non fosse, si introdurrebbe un nuovo requisito della fattispecie e cioè quello dell'attualità del fatto di reato per cui si è stati condannati, che in realtà non è richiesto dalla legge.

Altro aspetto importante della esaminata sentenza è il conflitto sollevato dalla ricorrente del sistema normativo italiano con i principi della CEDU di divieto di discriminazione ex art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e del divieto di abuso di diritto di cui agli artt. 17 e 18 e l'eccesso di potere per difetto di proporzionalità sempre previsti dalla stessa. In merito a tale motivo di doglianza il Consiglio di Stato precisa che in riferimento all'art. 18 della CEDU gli Stati membri possono porre restrizioni attraverso il diritto interno per *“scopi comunque determinati, leciti e di interesse pubblico generale”*. Infatti, la normativa antimafia è il risultato di un bilanciamento dei vari valori coinvolti, libertà di esercizio dell'attività imprenditoriale da un lato e salvaguardia dell'interesse pubblico ad un sistema economico e sociale privo di infiltrazioni mafiose dall'altro, che può definirsi corretto proprio alla luce dei principi di diritto europeo. Stessa sorte anche per la presunzione di non colpevolezza in quanto il criterio del *“più probabile che non”* è *“consentanea alla garanzia fondamentale della presunzione di non colpevolezza in quanto non attiene ad ipotesi di affermazione di responsabilità penale”* (Cass., Sez I, 30 settembre 2016, n. 19430). Secondo il Consiglio di Stato quindi *“il legislatore, allontanandosi dal modello della repressione penale, ha conseguentemente impostato l'interdittiva antimafia come strumento di interdizione e di controllo sociale, al fine di contrastare le forme più subdole di aggressione all'ordine pubblico economico, alla libera concorrenza ed al buon andamento della Pubblica Amministrazione”*. Tali strumenti sono quindi *“espressione della logica di anticipazione della soglia di difesa sociale”*.