

ANTIMAFIA: Contratti della P.A. - Elenco dei fornitori, dei prestatori di servizi e degli esecutori di lavori non soggetti a rischio di inquinamento mafioso (c.d. “white list”) – Cancellazione – Riferimento al fatto che il socio e presidente del Consiglio d’Amministrazione della società interessata ha costituito con altri una cosca autonoma collegata ad una cosca malavita di una Provincia – Legittimità.

Tar Lombardia – Brescia, Sez. I, 5 settembre 2022, n. 825

1. “[...] Vero è, infatti, che il comma 2 bis dell’articolo 92 del D.Lgs. n. 159/2011 nella formulazione che ha reso obbligatorio il contraddittorio procedimentale nel procedimento per il rilascio dell’informativa antimafia è entrato in vigore in data 7 novembre 2021, ovverosia successivamente all’adozione del provvedimento qui impugnato.

La modifica normativa, per il principio *tempus regit actum*, non trova quindi applicazione al caso di specie.

La disciplina applicabile *ratione temporis*, di contro, non prevedeva che l’Autorità procedente, prima di emettere una informativa interdittiva antimafia dovesse obbligatoriamente preavvisare il destinatario del provvedimento onde consentirgli di interloquire. E la giurisprudenza (anche di questa Sezione: si veda in particolare la sentenza n. 851/2020) ha ritenuto che le esigenze preventive che lo strumento in esame persegue giustificassero restrizioni alle garanzie partecipative ordinariamente riconosciute ai soggetti interessati al procedimento [...]”.

2. “[...] secondo la costante giurisprudenza «l’interdittiva antimafia costituisce una misura preventiva diretta a neutralizzare i fattori distorsivi che nell’economia nazionale, in genere, e nei rapporti con la pubblica amministrazione, in particolare, possono generare la presenza e l’azione di soggetti in rapporto di collegamento qualificato con il crimine organizzato trattandosi di uno strumento che si pone a presidio di valori di rango costituzionale rivelandosi strettamente funzionale alla salvaguardia dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, dello svolgimento leale e corretto della concorrenza tra le stesse imprese nel mercato e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e che, a fronte della insidiosa pervasività e mutevolezza del fenomeno mafioso, è opportunamente calibrato sull’utilizzo di tecniche di tutela anticipata oltre che costruito su un catalogo di situazioni sintomatiche aperto al costante aggiornamento indotto dalla realtà empirica» [...].

Peraltro, non trattandosi di provvedimento, nemmeno latamente, sanzionatorio, non occorre raggiungere una certezza probatoria “al di là di ogni ragionevole dubbio”, ma è sufficiente che il rischio che l’impresa sia infiltrata da consorterie criminali di tipo mafioso emerga con un ragionamento induttivo condotto secondo il paradigma del “più probabile che non” [...].

3. “[...] il provvedimento prefettizio è stato emesso nei confronti della società -OMISSIS-S.r.l. benché gli elementi presi in considerazione dall’Amministrazione riguardassero solamente il signor -OMISSIS 1-, per il ruolo di dominus che lo stesso esercitava sull’impresa medesima.

Non è in contestazione che al momento della emissione dell’informativa interdittiva antimafia il signor -OMISSIS 1- fosse Presidente del Consiglio d’Amministrazione della -OMISSIS-S.r.l. e che il capitale sociale fosse suddiviso in parti uguali tra i fratelli -OMISSIS 1-, -OMISSIS 9- e -OMISSIS 10-. Ora la base societaria ristretta, la proprietà endofamiliare del capitale sociale e la carica sociale rivestita sono tutti elementi che convergono alla conclusione che le scelte imprenditoriali, quanto meno quelle più importanti, della società siano da ricondursi al signor -OMISSIS 1-. Ne consegue che la ritenuta contiguità del signor -OMISSIS 1- con cosche di ‘ndrangheta, secondo la prognosi effettuata dalla Prefettura, rende più probabile che non la permeabilità della società alle medesime organizzazioni malavitose.

Eventuali sopravvenienze – quale quella rappresentata per la prima volta dal difensore dei ricorrenti all’udienza di merito (e, peraltro, non documentata in atti) dell’uscita del signor -OMISSIS 1- dalla compagine sociale – non possono incidere sulla legittimità del provvedimento, ma al più giustificare un riesame dello stesso.

In definitiva, non è decisiva la circostanza che i provvedimenti emessi dall’Autorità giudiziaria penale non abbiano riguardato la società -OMISSIS-S.r.l..

[...] L’informativa interdittiva antimafia e la susseguente cancellazione dalla cd. “white list” disposte nei confronti della società -OMISSIS-S.r.l. risultano dunque fondate su un quadro indiziario coerente che ne giustifica appieno l’adozione [...]”.

Visti il ricorso 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 22 giugno 2022 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e udito per parte ricorrente il difensore come specificato nel verbale;

Considerato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO

La società -OMISSIS-S.r.l. e il signor -OMISSIS 1-, quest’ultimo in proprio e quale legale rappresentante della predetta società, con ricorso collettivo hanno impugnato il provvedimento della Prefettura di Mantova in epigrafe indicato, con il quale è stata disposta la cancellazione dell’impresa dall’elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a infiltrazione

mafiosa (cd. “white list”) ed è stata emessa nei confronti della medesima l’informativa interdittiva antimafia.

Il provvedimento è stato adottato perché nell’ambito di indagini di polizia giudiziaria è emerso che il signor -OMISSIS 1-, socio e presidente del Consiglio d’Amministrazione della -OMISSIS-S.r.l., aveva costituito con altri una cosca autonoma a -OMISSIS-, collegata alla cosca -OMISSIS- della ’ndrangheta di -OMISSIS- in Provincia di Crotone.

I ricorrenti, ritenendo il provvedimento prefettizio illegittimo, ne hanno chiesto l’annullamento, previa sospensione cautelare dell’efficacia.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell’Interno a mezzo dell’Avvocatura Distrettuale dello Stato, opponendosi al ricorso avversario e concludendo per la sua reiezione.

La domanda cautelare è stata respinta in primo grado per difetto del requisito normativo del fumus boni iuris, ed è stata accolta in grado di appello ai soli fini di una sollecita fissazione dell’udienza di merito, giusta quanto dispone l’articolo 55, comma 10, Codice di rito.

Alla pubblica udienza del 22 giugno 2022, dopo che il difensore di parte ricorrente ha esposto le proprie tesi, rappresentando anche che il signor -OMISSIS 1- era uscito dalla compagine sociale ad agosto 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

È sottoposto al vaglio di legittimità di questo Giudice amministrativo il provvedimento in epigrafe indicato, con il quale la Prefettura di Mantova ha disposto la cancellazione della società -OMISSIS-S.r.l. dall’elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a infiltrazione mafiosa (cd. “white list”) e ha emesso nei confronti della medesima l’informativa interdittiva antimafia.

La società e il signor -OMISSIS 1-, quest’ultimo sia in proprio sia quale legale rappresentante pro tempore della stessa, chiedono l’annullamento del suddetto provvedimento prefettizio per i motivi di illegittimità di seguito esposti.

“Violazione e falsa applicazione degli art. 2909 c.c., 324 c.p.c. e 39 Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Nullità ai sensi dell’art. 21 – septies Legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per manifesta abnormità e illogicità del provvedimento impugnato per contrasto con il giudicato amministrativo formatosi tra le parti”.

Con il primo motivo di impugnazione parte ricorrente rappresenta che già nel 2014 la Prefettura di Mantova aveva emesso analogo provvedimento di cancellazione dalla cd. “white list” della -OMISSIS-S.r.l., provvedimento che era stata annullato per difetto di motivazione in punto di attualità del pericolo di infiltrazione mafiosa con sentenza di questo Tribunale confermata in grado

d'appello. Secondo gli esponenti il nuovo provvedimento prefettizio, inserendosi nel solco del precedente e condividendone i presupposti di fatto, sarebbe viziato da violazione di giudicato.

La doglianza è infondata per le ragioni già sommariamente rilevate in fase camerale.

Innanzitutto, va ricordato che l'annullamento giurisdizionale per difetto di motivazione di regola non preclude il riesercizio del potere da parte dell'Amministrazione, eventualmente anche nello stesso senso di quanto deciso in precedenza, purché ovviamente il nuovo provvedimento sia emendato del vizio riscontrato in sede giudiziale (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. V, sentenza n. 2534/2020; C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 1489/2020).

Nel caso di specie poi il provvedimento impugnato si fonda su nuove e più recenti indagini rispetto a quelle poste a fondamento dell'atto di cancellazione dalla cd. "white list" del 2014, e precisamente le indagini della Direzione Distrettuale Antimafia presso il Tribunale Ordinario di -OMISSIS-, sfociate nel provvedimento di sequestro preventivo d'urgenza emesso in data 11.02.2021 dal Pubblico Ministero presso il predetto Tribunale, nell'ambito del proc. pen. nr. 1401/21 DDA di -OMISSIS- per il delitto di cui all'articolo 416 bis, commi 1, 2, 4 e 8 Cod. pen., e nel provvedimento di convalida del sequestro preventivo emesso in data 17.02.2021 dal Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di -OMISSIS-.

Dunque, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, non vi è stata alcuna violazione di giudicato da parte della Prefettura.

"Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, 6, par. 3, del Trattato dell'Unione Europea e l'art. 41 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000. Assenza e/o apparenza di motivazione".

Con il secondo motivo di impugnazione parte ricorrente stigmatizza la scelta della Prefettura di pretermettere il contraddittorio procedimentale.

Sostengono i deducenti che non sussistessero ragioni di celerità per omettere la comunicazione di avvio del procedimento. Conclusione questa che troverebbe conferma nel fatto che in un parallelo procedimento per la revoca dell'iscrizione alla cd. "white list post sisma" la Prefettura di -OMISSIS- aveva inviato alla società la comunicazione di avvio del procedimento.

Anche in questo caso il Collegio ritiene che possano essere confermate le conclusioni cui il Tribunale era giunto in fase cautelare.

Vero è, infatti, che il comma 2 bis dell'articolo 92 del D.Lgs. n. 159/2011 nella formulazione che ha reso obbligatorio il contraddittorio procedimentale nel procedimento per il rilascio dell'informativa antimafia è entrato in vigore in data 7 novembre 2021, ovverosia successivamente all'adozione del provvedimento qui impugnato.

La modifica normativa, per il principio *tempus regit actum*, non trova quindi applicazione al caso di specie.

La disciplina applicabile *ratione temporis*, di contro, non prevedeva che l’Autorità procedente, prima di emettere una informativa interdittiva antimafia dovesse obbligatoriamente preavvisare il destinatario del provvedimento onde consentirgli di interloquire. E la giurisprudenza (anche di questa Sezione: si veda in particolare la sentenza n. 851/2020) ha ritenuto che le esigenze preventive che lo strumento in esame persegue giustificassero restrizioni alle garanzie partecipative ordinariamente riconosciute ai soggetti interessati al procedimento (cfr., *ex plurimis*, C.d.S., Sez. III, sentenza n. 3182/2021).

Il motivo di ricorso è dunque infondato.

“Violazione e falsa applicazione degli artt. 84 e 91 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 per travisamento dei presupposti di fatto. Eccesso di potere per abnormità ed illogicità in assenza dei presupposti per l’adozione dell’interdizione prefettizia antimafia. Difetto di motivazione”.

Con il terzo motivo di impugnazione parte ricorrente contesta la sussistenza di elementi dai quali inferire il rischio di un condizionamento mafioso dell’impresa.

A tale riguardo gli interessati fanno presente che il sequestro preventivo d’urgenza disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS- e l’ordinanza di convalida del GIP richiamati nel provvedimento prefettizio impugnato non riguardano la -OMISSIS-S.r.l., e che, nonostante l’impresa ricorrente sia stata sottoposta a indagini sin dal 2013, a suo carico non è emerso alcun elemento indiziario.

“Violazione e falsa applicazione degli artt. 84 e 91 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Eccesso di potere per adozione dell’informativa antimafia in assenza di uno specifico adeguato quadro indiziario. Eccesso di potere per manifesta abnormità e irrazionalità del provvedimento impugnato. Difetto di motivazione. Irragionevolezza ed illogicità della motivazione”.

Con il quarto motivo di impugnazione parte ricorrente, dopo aver ricordato che l’interdittiva antimafia non può fondarsi su semplici supposizioni, ma su un quadro indiziario quantomeno coerente, offre una spiegazione alternativa delle frequentazioni su cui la Prefettura ha focalizzato la propria attenzione. E così:

– in alcuni casi le frequentazioni erano risalenti nel tempo (quelle con i signori -OMISSIS 2-, -OMISSIS 3- e -OMISSIS 4- addirittura antecedenti alla costituzione della società -OMISSIS-S.r.l., e quella con il signor -OMISSIS 5-, peraltro incensurato, a sua volta antecedente al trasferimento del signor -OMISSIS 1- in Lombardia);

– in altri casi si è trattato di incontri episodici (come con i fratelli -OMISSIS 9- e -OMISSIS 7- o con il signor -OMISSIS 8-).

Al contempo gli esponenti sostengono che le affermazioni dei collaboratori di giustizia sono generiche, indirette e prive di riscontri, che le intercettazioni telefoniche sono parimenti inconferenti riguardando commenti tra conoscenti alla cronaca giudiziaria.

In subordine, i deducenti fanno presente che si tratta di elementi fattuali che hanno riguardato solamente il signor -OMISSIS 1- e non anche la società -OMISSIS-S.r.l..

“Assenza di alcuna traccia di comunanza o di avvicinamento di interessi economici con soggetti malavitosi. Difetto di motivazione”.

Infine, con il quinto motivo di impugnazione parte ricorrente assume che la Prefettura non abbia fornito quadro logico, coerente e convincente sulle possibilità di infiltrazione mafiosa sull’impresa -OMISSIS-S.r.l..

I tre motivi possono essere trattati congiuntamente in quanto strettamente connessi.

Preliminarmente va dato atto che secondo la costante giurisprudenza «l’interdittiva antimafia costituisce una misura preventiva diretta a neutralizzare i fattori distorsivi che nell’economia nazionale, in genere, e nei rapporti con la pubblica amministrazione, in particolare, possono generare la presenza e l’azione di soggetti in rapporto di collegamento qualificato con il crimine organizzato trattandosi di uno strumento che si pone a presidio di valori di rango costituzionale rivelandosi strettamente funzionale alla salvaguardia dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, dello svolgimento leale e corretto della concorrenza tra le stesse imprese nel mercato e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e che, a fronte della insidiosa pervasività e mutevolezza del fenomeno mafioso, è opportunamente calibrato sull’utilizzo di tecniche di tutela anticipata oltre che costruito su un catalogo di situazioni sintomatiche aperto al costante aggiornamento indotto dalla realtà empirica» (così, C.d.S., Sez. III, sentenza n. 8187/2021).

Peraltro, non trattandosi di provvedimento, nemmeno latamente, sanzionatorio, non occorre raggiungere una certezza probatoria “al di là di ogni ragionevole dubbio”, ma è sufficiente che il rischio che l’impresa sia infiltrata da consorterie criminali di tipo mafioso emerga con un ragionamento induttivo condotto secondo il paradigma del “più probabile che non” (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. III, sentenza n. 6225/2021).

In questa ottica, gli elementi di prova che vengono valorizzati nel provvedimento prefettizio «devono essere valutati non atomisticamente, ma in chiave unitaria, secondo il canone inferenziale – che è alla base della teoria della prova indiziaria – quae singula non prosunt, collecta iuvant, al fine di valutare l’esistenza o meno di un pericolo di una permeabilità della struttura imprenditoriale

a possibili tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata» (così, C.d.S., Sez. III, sentenza n. 8648/2021).

Alla luce delle suesposte premesse teoriche verranno ora esaminati gli ultimi tre motivi di impugnazione.

Per prima cosa, il Collegio ritiene di puntualizzare che il provvedimento prefettizio è stato emesso nei confronti della società -OMISSIS-S.r.l. benché gli elementi presi in considerazione dall'Amministrazione riguardassero solamente il signor -OMISSIS 1-, per il ruolo di dominus che lo stesso esercitava sull'impresa medesima.

Non è in contestazione che al momento della emissione dell'informativa interdittiva antimafia il signor -OMISSIS 1- fosse Presidente del Consiglio d'Amministrazione della -OMISSIS-S.r.l. e che il capitale sociale fosse suddiviso in parti uguali tra i fratelli -OMISSIS 1-, -OMISSIS 9- e -OMISSIS 10-. Ora la base societaria ristretta, la proprietà endofamiliare del capitale sociale e la carica sociale rivestita sono tutti elementi che convergono alla conclusione che le scelte imprenditoriali, quanto meno quelle più importanti, della società siano da ricondursi al signor -OMISSIS 1-. Ne consegue che la ritenuta contiguità del signor -OMISSIS 1- con cosche di 'ndrangheta, secondo la prognosi effettuata dalla Prefettura, rende più probabile che non la permeabilità della società alle medesime organizzazioni malavitose.

Eventuali sopravvenienze – quale quella rappresentata per la prima volta dal difensore dei ricorrenti all'udienza di merito (e, peraltro, non documentata in atti) dell'uscita del signor -OMISSIS 1- dalla compagine sociale – non possono incidere sulla legittimità del provvedimento, ma al più giustificare un riesame dello stesso.

In definitiva, non è decisiva la circostanza che i provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria penale non abbiano riguardato la società -OMISSIS-S.r.l..

E nemmeno è decisivo che lo stesso -OMISSIS 1- non sia stato attinto da provvedimenti, anche solo cautelari, del Giudice penale, proprio perché vi può essere contiguità e quindi rischio di infiltrazione mafiosa anche in assenza di condotte penalmente rilevanti.

Piuttosto occorre verificare se gli elementi presi in considerazione dalla Prefettura, valutati nel loro complesso, sorreggono le conclusioni cui è giunta la pubblica Autorità, o se, al contrario, la decisione assunta si appalesa manifestamente illogica, del tutto arbitraria o ancora frutto di un palese travisamento del dato fattuale.

Orbene, le intercettazioni telefoniche riportate nel provvedimento prefettizio risultano inequivoche in ordine alla costituzione di una organizzazione malavitosa nel territorio -OMISSIS- in grado di

incidere fortemente sul tessuto economico dell'area (testualmente: "Ora ci possono prendere 30 anni, 50 anni o l'ergastolo, ma -OMISSIS- è il nostro").

Anche l'episodio del ferimento con arma da fuoco del signor -OMISSIS 6- -OMISSIS 4-, avvenuto mentre questi era in compagnia di -OMISSIS 1-, è da ascrivere al modus operandi delle organizzazioni di tipo mafioso, configurandosi quale avvertimento. E la conclusione è avvalorata dalla volontà dei due soggetti coinvolti (-OMISSIS 4- e -OMISSIS 1-) di depistare le indagini, fornendo una rappresentazione dei fatti tra loro incompatibili e contrastanti con le prove forensi.

Vi sono poi i rapporti con i fratelli -OMISSIS-, affiliati alla cosca -OMISSIS-, che le indagini rivelano tutt'altro che sporadici fino all'arresto degli stessi, e le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia (tre diverse persone in distinte indagini) concordano sulla circostanza. Il ricorrente li liquida come inattendibili, ma in un procedimento di tipo prognostico, basato – come già ricordato – sul criterio del "più probabile che non", si tratta di elementi che concorrono a corroborare la decisione della Prefettura.

L'informativa interdittiva antimafia e la susseguente cancellazione dalla cd. "white list" disposte nei confronti della società -OMISSIS-S.r.l. risultano dunque fondate su un quadro indiziario coerente che ne giustifica appieno l'adozione.

In conclusione il ricorso è infondato e pertanto viene respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate a favore dell'Amministrazione resistente nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il signor -OMISSIS 1- e la società -OMISSIS-S.r.l., in solido tra loro, a rifondere al Ministero dell'Interno le spese di giudizio, che liquida in complessivi Euro 3.000,00.

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 degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti e della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dei ricorrenti e di ogni altro dato idoneo ad identificarli.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Ariberto Sabino Limongelli, Presidente FF

Alessandra Tagliasacchi, Consigliere, Estensore

Luca Pavia, Referendario

IL SEGRETARIO

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