

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale Sezione Terza

ha pronunciato la presente SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8268 del 2024, proposto da -OMISSIS-, quale titolare dell'omonima ditta individuale, rappresentata e difesa dall'avvocato An. So., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo di Reggio Calabria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, via (...),

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, n. 271/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 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

Il giudizio ha ad oggetto il provvedimento prot. n. -OMISSIS- del 30 luglio 2021, con il quale il Prefetto di Reggio Calabria ha emesso una informativa interdittiva antimafia nei confronti della ditta individuale -OMISSIS-.

Come si legge nella motivazione del provvedimento interdittivo, esso fonda la prognosi indiziaria di condizionamento mafioso dell'attività imprenditoriale della ditta interessata essenzialmente sul rapporto di coniugio e convivenza tra la titolare dell'impresa e -OMISSIS-, ritenuto contiguo alla criminalità organizzata in ragione sia dei plurimi provvedimenti interdittivi e/o preventivi che hanno colpito le imprese in cui rivestiva cariche sociali o alle quali partecipava, oltre che dei pregiudizi penali sullo stesso gravanti, sia dei rapporti di parentela con altri soggetti controindicati (in particolare con il padre -OMISSIS-, il fratello -OMISSIS- ed il cugino -OMISSIS-).

Ad ulteriore conforto dell'esigenza preventiva sottesa alla misura interdittiva, la Prefettura reggina ha posto l'accento sul fatto che l'impresa di cui si tratta ha la sua sede in un contesto ambientale caratterizzato dalla "pervasiva presenza della famiglia di ndrangheta" -OMISSIS-" e sulla possibilità che l'intestazione della stessa a -OMISSIS- sottenda una finalità elusiva dei controlli antimafia.

Nelle more del giudizio, la ditta ricorrente, con decreto del 4 marzo 2022 della Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Reggio Calabria, è stata ammessa al controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34-bis, comma 6, d.lvo n. 159/2011 e con il successivo decreto del 19 aprile 2023 è stata disposta la proroga della suddetta misura.

Con la sentenza n. 271 del 9 aprile 2024, il T.A.R. per la Calabria, adito dalla titolare della ditta interdetta, ha respinto il ricorso.

Ha ritenuto il T.A.R. che "gli elementi individuati dall'autorità prefettizia nella motivazione dell'impugnata interdittiva, considerati nel loro complesso, siano idonei a supportare la formulata prognosi di permeabilità dell'impresa a condizionamenti della criminalità organizzata".

Quindi, dopo aver richiamato i principi elaborati dalla giurisprudenza in ordine alla natura ed alla finalità della misura interdittiva, ha rilevato il T.A.R. che "le circostanze evidenziate dall'autorità prefettizia, afferenti ai pregiudizi a carico del marito e dei parenti dello stesso, nonché ai provvedimenti interdittivi antimafia adottati dalla Prefettura di Reggio Calabria nei confronti delle imprese agli stessi riconducibili,

costituiscono elementi che, complessivamente considerati, forniscono significativi indizi del pericolo di infiltrazione mafiosa, e che presentano requisiti di concretezza e di attualità dai quali può, legittimamente, desumersi il pericolo che l'azienda della ricorrente possa essere infiltrata dalla mafia, stante che peraltro la stessa non ha smentito di intrattenere rapporti con i citati congiunti".

Ha altresì evidenziato il T.A.R. che, ai fini giustificativi del provvedimento interdittivo, possono "rilevare i rapporti di parentela, ove gli stessi, come nel caso di specie, per numero e qualità, risultino indizianti di una situazione complessiva tale da non rendere implausibile un collegamento, anche non personale e diretto, tra soggetti imprenditori ed ambienti della criminalità organizzata (cfr. TAR Napoli Sez. I, 9 dicembre 2019 n. 5796), soprattutto in contesti territoriali (come quello del comune di -OMISSIS-, in cui ha sede la ricorrente e molte delle imprese facenti capo ai -OMISSIS-, che si caratterizza per l'egemonia della cosca "-OMISSIS-") ed economici notoriamente esposti al pericolo di inquinamento mafioso".

Il T.A.R. ha quindi chiuso la trama motivazionale affermando che si tratta di "uno "spaccato" parentale particolarmente intenso e pregnante, espressivo di quella tipica "influenza di fatto" che, all'interno di una "famiglia", può condizionare, in modo più o meno consapevole ed occasionale e pur sempre secondo i criteri della verosimiglianza, i titolari di un'impresa e i familiari che siano soggetti a affiliati, organici o contigui a contesti malavitosi, laddove tali rapporti, per loro natura, intensità, o per altre caratteristiche concrete, lascino ritenere, in un'ottica probabilistica, che l'impresa ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere "coordinate", anche indirettamente, dalla criminalità organizzata".

La sentenza costituisce oggetto della domanda di riforma proposta, con il ricorso in esame, dalla originaria ricorrente.

Questa lamenta la carenza motivazionale della sentenza appellata, imputandole di aver desunto il pericolo infiltrativo dal mero legame parentale della titolare della ditta interdetta con soggetti ad essa estranei, omettendo di considerare l'eterogeneità tra l'attività da essa svolta (di cartoleria) e quella (di autotrasportatori) da sempre esercitata dal marito e dai familiari di quest'ultimo.

Deduce altresì la parte appellante che è mancata qualsivoglia valutazione della rilevanza che i provvedimenti richiamati nella impugnata interdittiva assumono ai fini della dimostrazione del pericolo di condizionamento, tenuto conto che essi afferiscono in parte a fatti verificatisi prima che la ricorrente convolasse a nozze con -OMISSIS- ed in parte a fatti che non hanno coinvolto né direttamente né indirettamente l'odierna appellante, oltre ad interessare soggetti che non hanno mai convissuto con la stessa.

Essa richiama anche le risultanze del procedimento di controllo giudiziario, atte ad escludere qualsiasi forma di influenza mafiosa sull'attività dell'impresa, e l'assenza degli indizi presuntivi che, secondo la giurisprudenza, devono concorrere con il dato parentale al fine di attribuirgli significatività ai fini preventivi.

Questa Sezione, con l'ordinanza n. 4456 del 26 novembre 2024, ha accolto l'istanza cautelare proposta dalla parte appellante, contestualmente fissando la data odierna per l'esame nel merito del ricorso, evidenziando tra l'altro che "il provvedimento impugnato si basa esclusivamente sul rapporto di coniugio tra la appellante -OMISSIS- al marito -OMISSIS- (quest'ultimo ritenuto soggetto gravemente controindicato) e che, tuttavia, a fronte di quella che sembra descritta come una modesta attività commerciale al dettaglio di articoli di cartoleria, difetta qualsiasi rilievo diretto sulla persona di -OMISSIS-, nonché qualsiasi approfondimento istruttorio circa la sussistenza di altri elementi indizianti di natura diversa dal mero rapporto di coniugio (come ad esempio la cointeressenza di interessi economici con le attività imprenditoriali esercitate dal marito; l'immanente presenza in negozio del marito o di altri appartenenti alla famiglia -OMISSIS- o una loro concreta ingerenza nella gestione societaria; il coinvolgimento dell'interessata nei medesimi fatti che hanno interessato il marito, ancorché non abbiano dato luogo a condanne; la comunanza di dipendenti, clienti o fornitori con le attività economiche esercitate dal marito o dagli altri appartenenti alla famiglia -OMISSIS-; fatturazioni incrociate, fidejussioni reciproche o altro...) che nella loro complessiva articolazione possano supportare la valutazione di attuale e concreto pericolo di infiltrazione mafiosa".

In data 15 maggio 2025 la parte appellante ha depositato la relazione conclusiva del controllore giudiziario, attestante l'in sussistenza di fattori di contaminazione mafiosa dell'attività esercitata.

Il ricorso, chiamato all'udienza pubblica del 26 giugno 2025 e nuovamente, a seguito di rinvio (disposto dal Collegio al fine di consentire la regolarizzazione della notifica del gravame alle Amministrazioni appellate, le quali si sono costituite in giudizio e, con memoria dell'11 novembre 2025, hanno argomentato a favore della legittimità del provvedimento impugnato in primo grado), a quella odierna, è stato infine trattenuto in decisione all'esito della discussione delle parti.

Ciò premesso, ritiene il Collegio che l'appello sia meritevole di accoglimento.

Occorre ribadire che, come si evince dall'esposizione in fatto che precede, l'impugnato provvedimento interdittivo scaturisce dalla prognosi di condizionamento mafioso dell'attività imprenditoriale svolta, in forma individuale, dalla ricorrente derivante, nella prospettiva assunta dalla Prefettura di Reggio Calabria, dal rapporto di coniugio e convivenza esistente tra la titolare dell'impresa ed il sig. -OMISSIS-, nei cui confronti la medesima Prefettura ha ravvisato la sussistenza di indizi di collegamento con la criminalità organizzata, desunti sia dai plurimi provvedimenti interdittivi o del Tribunale della Prevenzione che hanno interessato le società di cui era amministratore e/o socio, sia dai rapporti di parentela con ulteriori soggetti controindicati.

La fonte del pericolo di condizionamento dell'impresa ricorrente - la cui trasmissione nei confronti di quest'ultima avverrebbe attraverso la rete familiare in cui la sua titolare si trova oggettivamente inserita - è stata in particolare ravvisata dalla Prefettura di Reggio Calabria nella cosca "-OMISSIS-", attiva nel Comune di -OMISSIS-, ove ha sede anche la ditta interdetta.

Ebbene, deve in primo luogo osservarsi che, come è noto, l'esercizio del potere di prevenzione affidato alla Prefettura è geneticamente legato ad una fattispecie di carattere aperto, incentrata sulla sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa ai danni dell'impresa interessata, la cui configurabilità in concreto è rimessa al prudente apprezzamento dell'Autorità amministrativa ed alle sue discrezionali valutazioni, tese a ricercare un punto di equilibrio tra l'esigenza di salvaguardare il libero esercizio dell'iniziativa economica e quella di impedire che essa diventi lo strumento per consentire ai gruppi mafiosi di consolidare ed ampliare la loro sfera operativa.

Come a più riprese affermato da questa Sezione (sentenza 2 novembre 2020, n. 6740), "il giudice amministrativo è, in realtà, chiamato a valutare la gravità del quadro indiziario, posto a base della valutazione prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, e il suo sindacato sull'esercizio del potere prefettizio, con un pieno accesso ai fatti rivelatori del pericolo, consente non solo di sindacare l'esistenza o meno di questi fatti, che devono essere gravi, precisi e concordanti, ma di apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità della prognosi inferenziale che l'autorità amministrativa trae da quei fatti secondo un criterio che, necessariamente, è probabilistico per la natura preventiva, e non sanzionatoria, della misura in esame".

L'esperienza giurisprudenziale ha posto in evidenza che uno dei fattori che più frequentemente assume rilievo sul piano indiziario è quello parentale - tanto che la sua considerazione, come si vedrà, ha dato luogo ad uno specifico approfondimento pretorio in ordine ai limiti ed alle condizioni della sua utilizzabilità ai fini della costruzione della catena inferenziale suscettibile di condurre all'applicazione della misura interdittiva - in quanto atto a duplicare una specifica modalità organizzativa che la mafia privilegia al fine di condizionare le attività economiche, basata sulla dissimulazione della sua ingerenza nella sfera imprenditoriale attraverso il formale affidamento dei ruoli gestionali a soggetti incensurati ma sottoposti all'influenza, più o meno diretta, dei parenti controindicati.

Va tuttavia evidenziato che, quale che sia l'indice di mafiosità concretamente assunto dalla Prefettura, esso, proprio perché componente non esclusiva di un quadro indiziario di carattere complesso e necessariamente coerente, deve essere analizzato in una prospettiva critica, finalizzata a valutarne la plausibilità e la verosimiglianza alla luce di tutti gli altri elementi caratterizzanti la concreta fattispecie: ciò al fine di evitare che l'affermazione del pericolo di condizionamento, invece di rappresentare l'esito di un ragionamento in cui tutti i dati emersi dall'istruttoria procedimentale si incastrino tra loro nella composizione di un mosaico che conduca a ritenere "più probabile che non" la soggezione dell'impresa all'influenza mafiosa, scaturisca dalla ipostatizzazione di un dato privo, di per sé, di univoca significatività ai fini preventivi se avulso dal complesso insieme di elementi potenzialmente rilevanti.

In tale direzione, questa Sezione (cfr., di recente, 19 settembre 2024, n. 8902) ha appunto rilevato che "l'indirizzo pretorio più prudente si è orientato nel senso che il rapporto parentale o familiare non possa rilevare ex se sul piano prognostico - instaurando inammissibili automatismi che adombrano sospetti pregiudiziali su tutti i membri del nucleo familiare di un soggetto controindicato - ma debba iscriversi nella cornice di un compendio indiziario più vasto in cui il legame di parentela può concorrere a lumeggiare la plausibilità del grado di permeabilità mafiosa: secondo l'orientamento condiviso della giurisprudenza di questo Consiglio "se infatti è vero, in base a regole di comune esperienza, che il vincolo di sangue può esporre il soggetto all'influsso dell'organizzazione, se non addirittura imporre (in determinati contesti) un coinvolgimento nella stessa, tuttavia l'attendibilità dell'interferenza dipende anche da una serie di circostanze ed ulteriori elementi indiziari, che qualifichino, su un piano di attualità ed effettività, una immanente situazione di condizionamento e di contiguità con interessi malavitosi; deve trattarsi di elementi significativi, che corroborino il pericolo di condizionamento ed in ordine ai quali va data adeguata motivazione nel provvedimento interdittivo" (Cons. Stato, sez. III, 27 febbraio 2015, n. 983; Cons. Stato, sez. III, 20 marzo 2014, n. 1367). L'elaborazione giurisprudenziale successiva ha poi messo ulteriormente a fuoco la salienza del legame di sangue nel contesto delle dinamiche malavitose organizzate facendo in particolare tesoro del recente decum della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 57 del 26 marzo 2020, nel richiamare il sistema di tassatività sostanziale costruito dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. in particolare Cons. Stato, sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743), ha incluso nel novero delle situazioni indiziarie "i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una "regia collettiva" dell'impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia clanica" (Cons. Stato, sez. III, 26 agosto 2024, n. 7230; Consiglio di Stato sez. III, 24 aprile 2020, n. 2651)".

Né può trascurarsi che il pericolo di condizionamento va pur sempre calibrato con riferimento allo specifico ambito in cui è destinato ad estrinsecarsi per assumere rilievo ai fini interdittivi.

Poiché, infatti, la funzione preventiva non ha di mira un atteggiamento interiore né persegue finalità di carattere etico, ma si prefigge di ostacolare i disegni mafiosi di contaminazione delle attività economiche o di strumentalizzazione delle stesse rispetto agli illeciti scopi dei gruppi criminali, non rileva, ai fini del suo legittimo esercizio, che il legame parentale - specie se di carattere elettivo, quale è tipicamente quello coniugale - denoti la possibile adesione di un familiare al sistema di vita ed ai valori di quello controindicato, ma occorre la sussistenza di indici rivelatori del concreto pericolo che quest'ultimo si avvalga del legame di solidarietà familiare per pigliare l'azione imprenditoriale del primo agli interessi della mafia.

Con diretto riferimento alla fattispecie in esame, deve in primo luogo osservarsi che le dimensioni (trattandosi di impresa individuale) e l'oggetto (di semplice cartoleria) dell'attività esercitata dalla ricorrente fonda la ragionevole presunzione che essa sia affidata all'autonoma gestione della sua titolare e che, quindi, nessun apporto possa in tal senso derivare ab externo, ed in particolare dall'entourage familiare della suddetta: ciò tanto più in quanto, come dedotto dalla parte appellante, le società riconducibili alla famiglia - OMISSIS- e colpite da provvedimenti interdittivi e/o preventivi svolgono una attività (di autotrasporto) del tutto eterogenea e priva di interconnessioni con quella svolta dalla ditta ricorrente (cfr. anche, nel senso della rilevanza delle dimensioni dell'impresa ai fini del legittimo esercizio del potere interdittivo, quanto recentemente affermato da C.G.A.R.S., 23 aprile 2025, n. 352).

Deve inoltre osservarsi che le illustrate caratteristiche dell'impresa condotta dalla ricorrente rendono difficilmente configurabile un peculiare interesse della mafia nella relativa gestione.

Sebbene, infatti, lo strumento interdittivo persegue una finalità di carattere preventivo, essendo diretto ad anticipare l'intervento difensivo dello Stato rispetto al già avvenuto condizionamento mafioso dell'impresa, il relativo pericolo deve comunque collegarsi a situazioni indiziarie che facciano ritenere concretamente realizzabile l'ingerenza mafiosa nell'attività imprenditoriale.

Laddove invece, come nella specie, quel pericolo si alimenti esclusivamente dell'inserimento dell'impresa interdetta entro una trama di relazioni di carattere familiare, per quanto articolata e connotata dalla presenza di soggetti fortemente controindicati, in mancanza di ogni indicazione, anche solo di carattere indiziaro, circa la sussistenza di effettive cointeressenze economiche tra la ditta ricorrente ed i familiari imprenditori, tali da indurre ragionevolmente a ritenere che anche la prima possa essere assodata al fine di asservirla agli interessi affaristici delle cosche, il dato parentale rimane isolato nell'ambito della cornice indiziaro che deve giustificare il provvedimento interdittivo ed incapace di sorreggere il peso di una misura così profondamente incisiva sulla libertà economica.

Né il provvedimento impugnato in primo grado può trovare ragionevole puntello nella localizzazione della sede dell'impresa appellante, coincidente con il territorio nel quale opera la cosca alla quale risulterebbero contigui i parenti controindicati, trattandosi di profilo indiziaro, al pari di quello parentale, di carattere generico e meramente occasionale, che nulla dice in ordine alla concreta permeabilità mafiosa dell'impresa de qua.

Del resto - ed anche tale valutazione non può ritenersi estranea all'ambito di quelle pertinenti ai fini del sindacato di legittimità avente ad oggetto l'informativa antimafia - l'adozione di quest'ultima deve avvenire nella consapevolezza che un suo uso al di fuori dei casi consentiti finirebbe per colpire le cellule sane di un nucleo familiare, privandole dei mezzi di sussistenza necessari ad evitare che anch'esse siano attratte nell'orbita di influenza della mafia, finendo indirettamente per ampliarne il potere criminale.

Deve solo aggiungersi che la non condivisibilità delle conclusioni cui è pervenuto il giudice di primo grado discende dal rilievo secondo cui la pronuncia da esso emanata è focalizzata, al pari dell'impugnato provvedimento interdittivo, sulla valenza indiziaro dei legami parentali della titolare della ditta appellante, trascurando l'esame delle ulteriori circostanze qualificanti la fattispecie in esame, tali ad avviso del Collegio da indebolire la tenuta logica del provvedimento sindacato e da collocare il pericolo di condizionamento ravvisato dalla Prefettura appellata al di sotto della soglia di ragionevolezza e concretezza che deve essere attraversata per giustificare l'estromissione dell'impresa dall'ambito delle attività economiche a servizio della P.A. o da essa autorizzate.

L'appello, in conclusione, deve essere accolto così come il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, con il conseguente annullamento del provvedimento con esso impugnato, potendo prescindere dall'esame delle censure non esaminate con esso formulate.

L'originalità dell'oggetto della controversia giustifica infine la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado e annulla il provvedimento con esso impugnato.

Spese del doppio grado di giudizio 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 ricorrente ed ogni altro soggetto privato menzionato nel presente provvedimento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino - Presidente

Ezio Fedullo - Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello - Consigliere

Antonio Massimo Marra - Consigliere

Enzo Bernardini - Consigliere