



R E P U B B L I C A I T A L I A N A
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dai Signori Magistrati:

dott. Pasquale D'Ascola - Primo Presidente

dott. Raffaele Frasca - Presidente di Sezione

dott. Lorenzo Orilia - Presidente di Sezione

dott.ssa Annalisa Di Paolantonio - Consigliere

dott.ssa Antonella Pagetta - Consigliere

dott. Giuseppe Grasso - Consigliere

dott. Enzo Vincenti - Consigliere

dott. Alberto Pazzi - Consigliere

dott. Marco Rossetti - Consigliere rel. ed est.

Oggetto: interdittiva antimafia
- rigetto dell'impugnazione
proposta dinanzi al G.A. -
sindacabilità in Cassazione -
esclusione - questione di
legittimità costituzionale del d.
lgs. 159/11 - irrilevanza.

ha pronunciato la seguente

O R D I N A N Z A

sul ricorso n. 26688/24 proposto da:

■ **s.r.l.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato
ex lege all'indirizzo PEC del proprio difensore, difeso dall'avvocato ■

■

- *ricorrente* -

contro

Ministero dell'Interno; Ufficio Territoriale del Governo di Reggio Calabria; Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri di Reggio Calabria;

- *intimati* -

avverso la sentenza n. 4156 del 9 maggio 2024 del Consiglio di Stato, Sezione Terza;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25 novembre 2025 dal Consigliere relatore dott. Marco Rossetti;

viste le conclusioni scritte della Procura Generale, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Paola Filippi, che ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità del ricorso;





FATTI DI CAUSA

1. La società "██████ s.r.l." ad ottobre del 2018 chiese al prefetto di Reggio Calabria l'iscrizione nell'elenco dei fornitori di beni e servizi della pubblica amministrazione, di cui al d.P.C.M. 18 aprile 2013.

Il Prefetto di Reggio Calabria con provvedimento del 3 giugno 2020 negò la richiesta iscrizione e, contestualmente, adottò nei confronti della società richiedente una c.d. *informazione antimafia interdittiva*, ai sensi dell'articolo 91 d.lgs. 159/11.

2. Il suddetto provvedimento venne fondato dalla Prefettura su molteplici elementi, così riassumibili:

-) a carico della ██████ era già stata adottata una informazione antimafia interdittiva nel 2013, divenuta inoppugnabile;

-) tre soci della ██████ erano stati indagati per il reato di intestazione fittizia di beni aggravata dalla finalità di agevolazione dell'associazione mafiosa;

-) due soci della ██████ erano altresì soci d'una società (la ██████ s.r.l.) le cui restanti quote erano riconducibili, per il tramite di prestanome, a tale ██████ ██████ persona pregiudicata per associazione mafiosa;

-) tutti i soci della ██████ erano parenti di persone gerenti attività economiche anch'esse destinatarie di interdittive antimafia;

-) l'ex amministratore unico della ██████ aveva percepito redditi da plurime società destinatarie di interdittive antimafia.

2. Nel 2020 la ██████ impugnò il suddetto provvedimento dinanzi al Tar della Calabria. A fondamento dell'impugnazione dedusse che:

-) l'informativa antimafia del 2020 era la mera "riedizione" dell'informativa emessa sette anni prima (2013);

-) i soci della ██████ erano stati assolti dai reati loro ascritti;

-) quando i soci della ██████ acquistarono le quote della società "██████████" ignoravano che il titolare di una di esse fosse il prestanome di ████████████████████ persona aderente ad una associazione mafiosa; in ogni caso tale quota era stata confiscata, sicché la compagine





sociale della [REDACTED] risultava composta dai soci della [REDACTED] e dall'Agenzia del Demanio;

-) quei parenti dei soci della [REDACTED] già imputati per il reato di associazione mafiosa, erano stati assolti in via definitiva da questa Corte; l'unico di essi che risultava condannato lo era stato per il reato di "trasporto abusivo" commesso trent'anni prima.

3. Con sentenza 378/2023 il Tar della Calabria rigettò il ricorso.
La sentenza fu impugnata dalla società soccombente.

4. Con sentenza 9 maggio 2024 n. 4156 il Consiglio di Stato rigettò il gravame.

Il Consiglio di Stato osservò che:

-) correttamente il Prefetto aveva ritenuto indice sintomatico di "rischio di infiltrazioni" la partecipazione dei soci della [REDACTED] ad una società (la [REDACTED] riconducibile a [REDACTED] condannato per associazione mafiosa; né aveva rilievo l'avvenuta confisca della quota a lui riconducibile, in quanto di per sé non dimostrativa di una "*volontà emendativa*" dei soci della [REDACTED]

-) irrilevante era l'assoluzione dei soci della [REDACTED] dai reati loro ascritti, in quanto quel che rilevava ai fini dell'adozione d'una c.d. "interdittiva" era la instaurazione di rapporti commerciali e societari con persona condannata per associazione mafiosa;

-) l'avvenuta assoluzione dai reati loro ascritti di persone imparentate con i soci della [REDACTED] era irrilevante, perché l'esistenza di tali rapporti nella motivazione del provvedimento prefettizio impugnato non era decisiva, ma aveva solo "valore ausiliario o complementare";

-) quel che rilevava ai fini del rigetto dell'impugnazione era che i soci della [REDACTED] si erano "*mossi in un contesto relazionale e imprenditoriale certamente critico a fini antimafia, intessendo in modo consapevole relazioni economiche di oggettiva complicità affaristica con soggetti contigui od organici ad ambienti malavitosi*";





-) in ogni caso la █████ non aveva impugnato il capo di sentenza con cui il T.A.R. ritenne adeguato e idoneo il complesso indiziario posto dall'Amministrazione a base del provvedimento interdittivo (e, quindi, la motivazione dello stesso che vi fa richiamo), limitandosi a lamentare soltanto un'omessa pronuncia sulla censura di presunta violazione dell'obbligo di motivazione.

5. La sentenza d'appello è stata impugnata per cassazione dalla società █████ s.r.l. con ricorso fondato su due motivi contenenti plurime censure.

Le Amministrazioni sono rimaste intime.

La Procura Generale ha depositato conclusioni scritte chiedendo dichiararsi l'inammissibilità del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il primo motivo di ricorso (pp. 19-32 del ricorso).

Con una prima censura la società ricorrente lamenta la "*violazione della giurisdizione della Corte costituzionale*", per avere il Consiglio di Stato ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale da essa prospettata.

La (alquanto confusa) illustrazione della censura si può così riassumere:

-) sia in primo grado che in appello la █████ aveva instato affinché fosse sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 84, 89-*bis*, 91 e 92 d. lgs. 159/11, per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 117, comma primo, Cost., quest'ultima quale norma interposta rispetto all'art. 7 CEDU;

-) il Consiglio di Stato rigettò l'istanza, sul presupposto che la questione fosse stata già decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza 57/2020;

-) tale statuizione fu erronea, in quanto la █████ aveva prospettato la lesione di parametri costituzionali ulteriori e diversi rispetto a quelli presi in esame dalla sentenza 57/2020 della Consulta;

-) inoltre il Consiglio di Stato aveva violato l'art. 267 TFUE, omettendo di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione Europea la questione della compatibilità col diritto comunitario dell'art. 91 d. lgs. 159/11;





-) tali questioni erano rilevanti e non manifestamente infondate, in quanto l'intera normativa sulla "*interdittiva antimafia*" si fonda su norme in bianco, lesive del principio di legalità.

L'illustrazione motivo prosegue quindi con una lunga esposizione (pp. 22-32) delle circostanze di fatto dimostrative dell'assenza di legami tra i soci della [REDACTED] ed ambienti malavitosi, addotte a dimostrazione della tesi per cui le norme del d. lgs. 159/11 possano prestarsi alle interpretazioni più disparate ed afflittive per i cittadini, ad arbitrio della pubblica amministrazione.

La ricorrente, infine, ha concluso instando (p. 50 del ricorso) affinché questa Corte:

a) sollevi questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate, con riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, comma primo, Cost.;

b) "*rimetta gli atti [sic] alla "Corte di giustizia dell'Unione Europea in via pregiudiziale ex art. 267 TFUE"*."

1.2. Nella parte in cui censura il mancato rilievo d'una questione di legittimità costituzionale il motivo è inammissibile.

Applicare una norma costituzionalmente illegittima è un *error in iudicando*, non uno "sconfinamento di giurisdizione", e come tale non è sindacabile in questa sede.

Infatti il giudizio sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza di una questione di legittimità costituzionale "*rimane confinato entro i limiti interni della rispettiva giurisdizione e non rientra, perciò, nell'ambito del controllo che l'art. 111, comma 8, Cost., affida alla Corte di cassazione*" (in identiche fattispecie, Cass., Sez. Un., 8 aprile 2022, n. 11547; Cass., Sez. Un., 30 luglio 2018, n. 20168; Cass., Sez. Un., 29 marzo 2013, n. 7929, alle cui motivazioni si può qui rinviare ex art. 118 disp. att. c.p.c.).

1.3. L'istanza rivolta a sollecitare questa Corte affinché sollevi questione di legittimità costituzionale degli artt. 84, 89-bis, 91 e 92 d. lgs. 159/11 è manifestamente infondata.





1.3.1. Le norme di cui la società ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale disciplinano il contenuto della "comunicazione antimafia" e della "informativa antimafia" (art. 84 d. lgs. 150/11); le circostanze indicative d'un tentativo di infiltrazione mafiosa (*ibidem*); il fondamento del potere prefettizio di adozione dell'interdittiva antimafia (art. 89-*bis*); l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di richiedere l'informativa antimafia prima di stipulare i contratti del tipo e del valore ivi indicato (art. 91); la procedura per l'emissione dell'informativa interdittiva antimafia da parte del prefetto e le guarentigie dell'interessato (art. 92).

1.3.2. La questione di legittimità costituzionale delle suddette norme è in primo luogo inammissibile per difetto di rilevanza.

Infatti nella presente sede si può discutere unicamente della violazione, da parte del Consiglio di Stato, delle norme sulla giurisdizione, non della disciplina del provvedimento impugnato dinanzi al giudice amministrativo, disciplina che non è destinata a trovare applicazione nel presente giudizio per la sua estraneità al sindacato esercitabile dalle Sezioni Unite (Sez. U, Ordinanza n. 8572 del 26/03/2021; Sez. U., 09/04/2020, n. 7762, in identica fattispecie).

1.3.3. In ogni caso e *ad abundantiam* questa Corte non ravvisa alcun contrasto che appaia "*non manifestamente infondato*" tra le norme indicate dalla ricorrente ed i parametri costituzionali da essa evocati.

1.3.4. Non vi è contrasto con l'art. 3 Cost., il quale - come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale - non è affatto un letto di Procuste che imponga una indiscriminata parità di trattamento, ma è la norma che garantisce la *isonomia*, ovvero la parità di trattamento a parità di presupposti (così, *excerptae multarum*, Corte cost. 181/24, in tema di non violazione del principio di eguaglianza tra uomo e donna, a fronte di specifiche esigenze lavorative; Corte cost. 108/23, in tema di non violazione del principio di eguaglianza tra contribuenti, a fronte di indici differenziati di capacità contributiva; Corte cost. 276/16, in tema di non violazione del





principio di uguaglianza, per l'esclusione dell'elettorato passivo solo in presenza di condanne penali eccedenti una determinata misura).

E va da sé che non sarebbe assimilabile la posizione dell'impresa commerciale per la quale ricorra una delle circostanze elencate dall'art. 84 d. lgs. 150/11, rispetto all'impresa che ne sia esente.

1.3.4. Non vi è contrasto con l'art. 24 Cost., dal momento che avverso i provvedimenti prefettizi è concessa la tutela giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo.

1.3.5. Quanto al parametro costituzionale di cui all'art. 111 Cost., la totale mancanza di illustrazione impedisce a questa Corte di valutarne la non manifesta infondatezza.

1.3.6. Infine, la ricorrente deduce che le norme sopra indicate del d. lgs. 150/11 contrasterebbero con l'art. 117 Cost. (quale norma interposta rispetto agli artt. 6 e 7 CEDU), perché attribuirebbero *"a favore dell'Autorità amministrativa e dello Stato in modo sproporzionato, irragionevole e spropositato, una invasione indiscriminata e sproporzionale [sic] sui diritti dell'uomo che non è più giustificata in base al principio di effettività e di proporzionalità"* (p. 22 del ricorso).

Anche tale dubbio appare manifestamente infondato: quanto all'art. 6 CEDU (diritto ad un equo processo) basterà richiamare quanto appena detto al precedente § 1.3.4; quanto all'art. 7 CEDU (*nulla poena sine lege*) basterà ricordare che:

a) il provvedimento prefettizio di interdittiva antimafia ha solo natura cautelare e preventiva, *"in funzione di difesa della legalità dalla penetrazione della criminalità organizzata nell'economia"* (Cort. cost. 101/23, 180/22, 178/21, 57/20);

b) non costituisce una sanzione penale, ma determina solo l'incapacità (parziale e tendenzialmente temporanea) dell'imprenditore a intrattenere rapporti con la pubblica amministrazione (Corte cost. 109/25, 101/23, 118/22, 178/21);





c) soprattutto, per i fini di cui all'art. 7 CEDU, può essere emanato solo in presenza delle circostanze di fatto analiticamente indicate dalla legge, il che esclude in radice una violazione del principio di tassatività.

1.4. Anche Nella parte in cui prospetta la violazione dell'art. 267 TFUE il motivo è inammissibile.

Non costituisce infatti violazione del limite esterno della giurisdizione la decisione con la quale il Consiglio di Stato abbia motivatamente escluso la necessità di disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, come già ripetutamente affermato da questa Corte (in identica fattispecie, Sez. U, Ordinanza n. 28470 del 30/09/2022; Sez. U, Ordinanza n. 17339 del 27/05/2022; Cass., Sez. Un., 18 gennaio 2022, n. 1454; Cass., Sez. Un., 24 gennaio 2022, n. 1996; Cass., Sez. Un., 31 gennaio 2022, n. 2879; Cass., Sez. Un., 16 febbraio 2022, n. 5121; Cass., Sez. Un., 28 luglio 2021, n. 21641; Cass., Sez. Un., 30 ottobre 2020, n. 24107; Cass., Sez. Un., 15 novembre 2018, n. 29391; Cass., Sez. Un., 18 dicembre 2017, n. 30301, alle cui motivazioni si può qui rinviare ex art. 118 disp. att. c.p.c.).

1.5. Infine, quanto alla istanza di "trasmissione degli atti alla Corte di giustizia dell'Unione europea", essa è: a) inammissibile per la ragione già indicata al precedente § 1.3.2; b) inammissibile per totale mancanza di illustrazione; c) manifestamente infondata

2. Il secondo motivo di ricorso (pp. 32-38).

Col terzo motivo la ██████ sostiene che la sentenza impugnata avrebbe violato il limite esterno della giurisdizione amministrativa, attribuendosi funzioni legislative e *creando* una norma inesistente.

Nella illustrazione del motivo si deduce che tale violazione sarebbe consistita nel creare "*apposite fattispecie indiziarie (...) al di fuori della legge, e sulla base di sospetti e congetture contrastanti con la realtà effettiva risultante da provvedimenti giudiziari passati in giudicato, che attestano ed accertano la mancanza di indizi di infiltrazione mafiosa e lo*





scollamento totale e netto tra i soci della [REDACTED] e le persone condannate per associazione mafiosa.

2.1. Il motivo è inammissibile.

L'art. 91, sesto comma, d. lgs. 159/11 stabilisce che ai fini della *"informazione antimafia"* il Prefetto può desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da *"concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminali o esserne in qualche modo condizionata"*.

Lo stabilire se il Prefetto abbia correttamente individuato e valutato questi *"concreti elementi"* costituisce un giudizio sul fatto, e qualunque errore eventualmente commesso dal giudice amministrativo su tale questione sarebbe un *error in iudicando*. Non si *"crea una norma"* solo perché si ritenga dimostrato o non dimostrato il rischio che un'attività d'impresa possa *"agevolare attività criminali o esserne condizionata"* (così, in identiche fattispecie, Sez. U, Ordinanza n. 7581 del 15/03/2023; Sez. U, Ordinanza n. 18671 del 09/09/2020; Cass. SU ord. 26 agosto 2019, n. 21689; Cass. SU 26 novembre 2018, n. 30526, alle cui motivazioni si può qui rinviare ex art. 118, primo comma, disp. att. c.p.c.).

3. Il terzo motivo di ricorso (pp. 38-50).

Col terzo motivo la [REDACTED] sostiene che la sentenza impugnata avrebbe violato il principio di effettività della *"tutela giurisprudenziale"* (*rectius*, *giurisdizionale*), per avere *"omesso di effettuare quel doveroso vaglio giurisdizionale pieno ed effettivo dell'ampio potere discrezionale attribuito al Prefetto"*.

Nell'illustrazione del motivo si deduce - in sintesi - che tale principio sarebbe stato violato per avere il Consiglio di Stato *"preso per buono"* quanto ipotizzato nelle informative di polizia; per avere trascurato l'esito assolutorio dei procedimenti penali a carico dei soci della [REDACTED] per non avere considerato la tempistica con la quale i soci della [REDACTED] acquisirono le quote della società partecipata da un prestanome di persona aderente ad organizzazioni criminali; per avere confermato un provvedimento prefettizio





fondato su "*labilissimi sospetti*"; per aver dato rilievo ad un legame di parentela tra i soci della [REDACTED] e persona condannata in sede penale trenta anni addietro e per fatti di modesto rilievo.

3.1. Il motivo è inammissibile.

Quel che la società ricorrente censura, infatti, è il modo col quale il Consiglio di Stato ha vagliato prove, indizi e fatti: un'attività che rappresenta l'*ubi consistam* del giudizio demandato al giudice amministrativo, ed il cui esito, se in tesi sbagliato, non costituisce un "diniego di giurisdizione", ma semplicemente un errore di giudizio, come tale non sindacabile in questa sede.

A seguire la tesi della ricorrente, infatti, si perverrebbe al paradosso che qualsiasi decisione giuridicamente scorretta del giudice amministrativo diverrebbe censurabile in sede di legittimità, quel che la legge non consente.

3.2. Non giova alla ricorrente il richiamo alla decisione di questa Corte n. 32559 del 2023.

Quella decisione aveva infatti ad oggetto il caso in cui il giudice amministrativo ritenga di estromettere dal giudizio un soggetto portatore di un interesse legittimo: un'ipotesi, dunque, ben diversa da quella oggi in esame, i cui principi pertanto non vengono qui in rilievo.

4. Non è luogo a provvedere sulle spese, essendo rimaste in intimate tutte le controparti.

P.q.m.

(-) dichiara inammissibile il ricorso;

(-) ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.





Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, addì 25 novembre 2025.

Il Presidente
(*Pasquale D'Ascola*)

