

RELAZIONE ANNUALE CONTENZIOSO ANTIMAFIA - 2022

- 1) Orientamenti giurisprudenziali**
- 2) Pronunce della Corte Costituzionale**
- 3) Questioni di massima e modifiche normative**
- 4) Contenziosi del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP) e Struttura di Missione Antimafia Sisma 2016**
- 5) Scioglimenti dei Comuni per mafia**
- 6) Annotazioni delle interdittive antimafia nel Casellario informatico dell'ANAC**
- 7) Dati relativi ai contenziosi in materia di antimafia 2022**

1) ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Di seguito si segnalano alcune pronunce di interesse pubblicate nel 2022, rese in giudizi riguardanti provvedimenti antimafia.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza 20 giugno 2022, n.5024, con riferimento alla **rilevanza dei legami familiari e dei procedimenti penali**, ha statuito che *“Non dev’essere provata, infatti, la regia familiare, ma l’intensità dei rapporti familiari e ciò anche in relazione al contesto socio ambientale di riferimento in cui la stessa struttura organizzativa delle consorterie mafiose ha tradizionalmente una base familiare. Detta intensità non va vista unicamente rispetto alla prospettiva del vincolo di sangue o di coniugio, non intendendosi certo ‘far scontare ai figli le colpe dei padri’, né porre limiti al naturale affetto coniugale, ma anche e soprattutto come accettazione cosciente e consapevole di una logica, quella mafiosa, che può essere veicolata dai legami di sangue per condivisione o anche per mera accettazione. Non è quindi necessario provare che le attività siano direttamente o indirettamente gestite dal congiunto mafioso, ma è sufficiente che i legami familiari – che nel caso di specie divengono un vero e proprio contesto familiare – siano tali da far presumere che la regia sia familiare, clanistica, che, in altri termini, il legame familiare possa costituire la porta d’accesso del contagio e della deviazione della società dai fini che le sarebbero naturalmente propri. E ciò vieppiù a dirsi in un contesto territoriale pervaso dal controllo dei clan, come fatto palese, peraltro, dallo scioglimento del Comune di (omissis) proprio per tale causale.*

10.7. La circostanza poi che il padre del sig. (omissis) sia in custodia cautelare non esclude certo la regia familiare, essendo ben noto che i capi mafia possono esercitare poteri e influenze anche da dietro le mura delle carceri, come peraltro fatto palese dalla stessa interlocuzione intercorsa tra i due circa l’apertura del ristorante “omissis”.

11. Rileva inoltre – ad ulteriore integrazione del significativo quadro indiziaro– la valenza sintomatica del rinvio a giudizio del signor (omissis) per violazione dell’articolo

12 quinquies della legge 356 del 1992 con l'aggravante del metodo mafioso di cui all'articolo 7 della legge 203 del 1991.

Deve, invero, rilevarsi che, ai sensi dell'art. 84, comma 4, lett. a), del d. lgs. n. 159 del 2011, le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, di cui al comma 3, sono desunte, fra l'altro, «dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del d.l. 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 1992, n. 356».

Rispetto ai suddetti titoli di reato, richiamati nell'art. 84, comma 4, lett. a), del d. lgs. n. 159 del 2011, il legislatore ha, dunque, inteso operare una selezione a monte delle condotte che riflettono in sé il pericolo di infiltrazione mafiosa, in quanto si tratta di fattispecie che destano maggiore allarme sociale, intorno alle quali con maggiore regolarità statistica gravita il mondo della criminalità organizzata di stampo mafioso. D'altro canto, l'ipotesi d'accusa per il delitto di cui all'art. 12 quinquies della legge 356 del 1992 (rientrante già di per sé nell'elenco dei cd. delitti spia) con l'aggravante del metodo mafioso di cui all'articolo 7 della legge 203 del 1991, siccome posta a base del decreto che dispone il giudizio, vale a concretare quel qualificato fattore indiziante che accredita la sussistenza del pericolo di un condizionamento mafioso delle imprese che subiscono l'influenza di un imputato per fatti commessi in contiguità con ambienti della criminalità organizzata.

E ciò in considerazione del fatto che il suddetto provvedimento è stato emesso a conclusione delle indagini preliminari ed esprime in sé, in una necessaria valutazione di sintesi, la prognosi più prossima sull'attitudine dimostrativa dei risultati investigativi acquisiti.

Trattasi di un catalogo di reati che, nella valutazione ex ante fattane dal legislatore, integrano una 'spia' di per sé sola sufficiente ad imporre, nella logica anticipata e preventiva che permea la materia delle informative antimafia, l'effetto interdittivo nei rapporti con la pubblica amministrazione. Pertanto, il Prefetto – ove abbia contezza della commissione di taluni dei delitti menzionati nell'art. 84, comma 4, lett a), e sino a quando non sia emessa una sentenza assolutoria - può limitarsi ad 'attestare' la sussistenza del rischio infiltrativo siccome desunto dalla mera ricognizione della vicenda penale nei termini e nei limiti in cui è contemplata dalla disposizione più volte richiamata (devono esserci, cioè, almeno provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva) (Consiglio di Stato, sez. III, 27 novembre 2018, n. 6707; 28 ottobre 2016, n. 4555)”.

Con la **sentenza 30 giugno 2022, n.5462 il Consiglio di Stato**, con riferimento alla **rilevanza dei legami familiari**, ha statuito nel senso che segue: *“Il punto di approdo dell’elaborazione giurisprudenziale di cui si è dato conto può essere, dunque, sintetizzato nel principio secondo cui i legami familiari non sono sufficienti a denotare il pericolo di condizionamento mafioso, se non si colorino di ulteriori connotati - di cui è onere dell’Amministrazione dare conto nel contesto motivazionale del provvedimento interdittivo, fermo restando che grava sull’impresa dimostrare la legittima provenienza delle sue risorse economiche - atti ad attribuire ad essi valore sintomatico di un collegamento che vada oltre il mero e passivo dato genealogico, ma si traduca nella volontaria condivisione di aspetti importanti di vita quotidiana ovvero, nelle ipotesi di maggiore evidenza dell’influenza mafiosa, nella sussistenza di cointeressenze economiche e commistioni imprenditoriali.*

Tali ulteriori elementi qualificanti tuttavia, per consentire di fondarvi il ragionamento logico-presuntivo che mette capo alla valutazione di permeabilità criminale dell’impresa, devono essere dotati di sufficienti requisiti di certezza storico-fattuale, mentre la catena deduttiva che di essi si alimenta per approdare alla conclusione interdittiva deve ispirarsi

a canoni di logica e verosimiglianza, la cui corretta applicazione spetta in ultima analisi al giudice, nella eventuale sede contenziosa, verificare.

12.2. Di contro, nessun elemento risulta allegato che suffraghi, nell'attualità, anche la condivisione di aspetti della vita quotidiana ovvero forme di cointeressenze economiche o comunque collegamenti, anche dettati da frequentazione, tali da far supporre una comunanza di attività di guisa che le emergenze processuali non evidenziano elementi valutativi idonei a far trasmodare il mero rapporto di parentela – peraltro suffragato da un vincolo nemmeno così intenso - agli effetti della prevenzione antimafia”.

Nella sentenza 7 marzo 2022, n.1622 il Consiglio di Stato ha tracciato le coordinate interpretative degli **artt. 84, 85 e 91 del Codice Antimafia**, affermando quanto segue: *“La vicenda si iscrive nel tracciato delle seguenti disposizioni di legge: - l'art. 85, comma 3, del codice antimafia, il quale prevede che "l'informazione antimafia deve riferirsi anche ai familiari conviventi di maggiore età dei soggetti di cui ai commi 1, 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater", in coerenza con il quadro normativo introdotto con la legge 19 marzo 1990, n. 55; - l'art. 91, comma 5, del codice antimafia, ai sensi del quale "il Prefetto competente estende gli accertamenti pure ai soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa";- l'art. 84, comma 4 lett. a), per il quale il Prefetto desume il tentativo di infiltrazione mafiosa, tra gli altri, "dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353 bis, 603 bis, 629, 640 bis, 644, 648 bis, 648 ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356".*

8.2. Il combinato disposto delle disposizioni sopra citate stabilisce una presunzione di possibile ingerenza nella gestione dell'impresa da parte di soggetti legati da particolari rapporti di familiarità con coloro che ne hanno la formale titolarità.

Alla stregua di tale criterio presuntivo, la prognosi di pericolo che il Prefetto è chiamato a formulare deve essere calibrata principalmente: a) sulla intensità del vincolo familiare tra il titolare dell'impresa e i soggetti che risultano comunque in grado di incidere sulle scelte della stessa; b) sulla gravità degli indizi di contiguità criminale riferentisi al familiare controindicato ai fini antimafia.

8.3. Il quadro regolativo si completa con le indicazioni fornite dalla giurisprudenza di questa sezione (v., ex multis, Cons. Stato, sez. III, n. 4431/2019 e n. 803/2019), la quale si è già fatta carico di precisare che tanto il contesto ambientale e parentale nel quale opera l'impresa attinta da informativa, quanto la sua struttura organizzativa, possono rilevare quali elementi sintomatici accessori, in grado di denotare, in concorso con altri, il possibile rischio di infiltrazione o di condizionamento mafioso.

Nell'ambito di questa giurisprudenza, per quanto qui rileva, si è ulteriormente precisato che:

-- l'amministrazione può dare rilievo anche ai rapporti di parentela tra titolari e familiari che siano soggetti affiliati, organici o contigui a contesti malavitosi laddove tali rapporti, per loro natura, intensità, o per altre caratteristiche concrete, lascino ritenere, secondo criteri di verosimiglianza, che l'impresa ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla criminalità organizzata;

-- tale influenza può essere desunta dalla doverosa constatazione che l'organizzazione mafiosa tende a strutturarsi secondo un modello "clanico", che si fonda e si articola, a livello particellare, sul nucleo fondante della famiglia, sicché in una famiglia mafiosa anche il soggetto che non sia attinto da pregiudizio mafioso può subire, nolente, l'influenza, diretta o indiretta, del capofamiglia e dell'associazione;

-- a comprovare la verosimiglianza di tale pericolo assumono rilevanza da un lato, sia circostanze obiettive, come la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti che pur non abbiano dato luogo a condanne; sia le peculiari realtà locali, ben potendo l'amministrazione evidenziare come sia stata accertata

l'esistenza su un'area più o meno estesa del controllo di una "famiglia" e del sostanziale coinvolgimento dei suoi componenti;

-- il riferimento ai vincoli familiari con soggetti controindicati, doverosamente rilevato nei provvedimenti prefettizi, non esprime, dunque, alcuna presunzione tesa ad affermare che il legame parentale implica necessariamente la sussistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa, ma vale a descrivere la situazione, concreta ed attuale, nella quale l'impresa si trova ad operare;

-- la rilevanza sintomatica di tali legami può risultare ulteriormente corroborata, oltre che dai caratteri ad essa intrinseci o estrinseci sin qui riepilogati, anche dal fatto che la parte ricorrente, una volta messa a conoscenza della misura interdittiva, non abbia dato prova di alcuna sua scelta di allontanarsi o di emanciparsi dal contesto familiare di riferimento, dovendosi al riguardo ulteriormente precisare che il Prefetto può anche tenere conto dei concreti e documentati elementi forniti dall'interessato, dai quali si possa desumere che la sua attività lavorativa sia cominciata e proseguita sulla base di risorse 'lecitamente acquisite', comunque non riferibili a contesti caratterizzati dalla illegalità (essendo un onere per l'interessato medesimo il dar conto di tali elementi, sulla base del principio che tiene conto della 'vicinanza alla fonte della prova').

8.4. Quanto alle valutazioni indiziarie ritraibili dalla composizione della compagine imprenditoriale, la giurisprudenza di questa sezione ha già affermato, tra l'altro, che la circostanza della natura individuale dell'impresa non può essere svalutata a dato di valenza meramente formale, essendo essa valutabile in relazione ai caratteri del contesto criminale di matrice mafiosa nel quale essa opera, per come delineato dalle risultanze istruttorie.

9. Nel caso di specie, gli elementi di contestualizzazione della relazione parentale emergono effettivamente dal testo dell'atto impugnato in primo grado e pongono capo ad una trama di inferenze presuntive niente affatto opache o irrilevanti ai fini preventivi.

9.1. *E' innanzitutto innegabile la valenza sintomatica e latamente condizionante del rapporto di convivenza, stanti le implicazioni solidali che impegnano reciprocamente sotto i plurimi profili della convivenza quotidiana, della condivisione dei mezzi materiali e di un progetto di vita comune, cui conseguono obblighi di fattiva e reciproca assistenza.*

È riconosciuta, d'altra parte, la valenza sintomatica del rapporto parentale sopra indicato che "per la sua natura, intensità o per altre caratteristiche concrete lasci ritenere per la logica del più probabile che non che l'impresa abbia una regìa familiare" (Cons. St., sez. III, n. 1743/2016).

9.2. *La naturale e logica carica inferenziale degli elementi caratterizzanti, come vincolo strettamente solidale e potenzialmente condizionante, il rapporto di convivenza, può al più essere attenuata da argomenti di senso contrario (nel caso in esame del tutto assenti), riferiti ad un allentamento dell'unione, quantomeno di fatto.*

9.3. *D'altra parte, se tra gli elementi indiziari di rilievo ai fini della prevenzione antimafia è pacificamente inclusa la frequentazione di soggetti controindicati o malavitosi, non si vede come si possa negare rilevanza, a fortiori, alla contiguità che si instaura in un regime di vita caratterizzato da una consuetudine stretta e quotidiana, oltre che da cointeressenze affettive così nitide come quelle proprie di una convivenza (specie quando vi siano figli comuni).*

9.4. *La giurisprudenza di questa stessa Sezione (sentenza n. 8489/2021) fornisce indiretta conferma di quanto sopra, laddove riconosce che se il mero legame di parentela non è sufficiente a contaminare con i sospetti di contiguità alla criminalità organizzata, va tuttavia considerato che il giudizio è diverso qualora ai legami familiari corrisponda anche la condivisione di aspetti della vita quotidiana (e non vi sia alcun segno di allontanamento dai condizionamenti della famiglia, ovvero di scelta di uno stile di vita e di valori alternativi): tali considerazioni rilevano anche nel caso di convivenza.*

9.5. *Ciò chiarito, mette conto considerare che, nel caso di specie, sul conto della signora - OMISSIS- rileva il dato informativo che la indica come soggetto già rinviato a giudizio*

per gravi reati sintomatici a fini antimafia. La gravità delle vicende penali che coinvolgono la donna si salda a quella delle vicende che hanno interessato il padre convivente dell'appellato: e la relazione di convivenza tra i tre si somma alla continuità dell'attività di impresa tramandata dal padre al figlio, quali circostanze che concorrono a rendere ancora più significativo e pregnante il corredo delle controindicazioni antimafia poste a base dell'atto prefettizio.

9.6. Gli stessi elementi, lungi dall'essere stati considerati in modo atomistico e avulso da elementi di contorno, sono stati inquadrati nel contesto socio-ambientale di riferimento dell'impresa, notoriamente caratterizzato dalla pervasiva presenza di organizzazioni camorristiche e certamente assumibile quale dato inferenziale o presuntivo della sussistenza del pericolo di condizionamento, anche se non di vera e propria infiltrazione mafiosa. In siffatti contesti criminosi, infatti, il legame di parentela deve ritenersi di per sé rilevante ove si consideri la funzione ed il valore altamente simbolico e vincolante che il c.d. "vincolo di sangue" assume nella cultura della camorra e nella struttura clanica di queste famiglie, le quali attraverso matrimoni e "comparati" costituiscono o consolidano alleanze, intensificando in tal modo la propria egemonia sul territorio di riferimento.

Si è già detto, nella disamina di fattispecie simili, che "tale influenza può essere desunta non dalla considerazione che il parente di un mafioso sia anch'egli mafioso, ma per la doverosa considerazione che la complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, sicché anche il soggetto che non sia attinto da un pregiudizio mafioso può subire nolente l'influenza del capofamiglia" (Cons. St., sez. III, n. 1743/2016).

9.7. La parte appellata, d'altra parte, non ha allegato alcun elemento atto a depotenziare la pregnanza dei suddetti legami parentali, sotto il profilo della loro attualità, concretezza e consistenza, il che apre il campo ad ovvie e del tutto ragionevoli inferenze presuntive che dagli stessi è lecito trarre in considerazione sia del carattere primario dei vincoli familiari considerati; sia della loro pluralità e convergenza su un unico nucleo ristretto.

10. Non è idoneo ad intaccare tale valutazione neppure il rilievo che a carico dell'appellato non sono evidenziati pregiudizi, dal momento che, per un verso, è noto che le organizzazioni mafiose tendono a preporre alle imprese soggetti incensurati in modo da "schermare" l'infiltrazione; per altro verso, è lo stesso art. 91, comma 5, del d.lgs. n. 159/2011 a prevedere che "il Prefetto competente estende gli accertamenti pure ai soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte e gli indirizzi dell'impresa" e che ai sensi dell'art. 85, comma 3, "gli accertamenti antimafia si estendono anche ai familiari conviventi di maggiore età".

È, del resto, pacificamente riconosciuto che il Prefetto non indaga l'appartenenza, organica o esterna, dell'imprenditore all'associazione mafiosa, ma valuta la sussistenza del pericolo che l'impresa possa subire un condizionamento mafioso, diventando strumento, anche indiretto, dell'organizzazione criminale per il perseguimento dei suoi scopi illeciti.

Ed a questo proposito deve tenersi conto del fatto che gli scopi della associazione mafiosa comprendono anche attività collaterali quali la "ripulitura", il riciclaggio dei proventi illegali ed il controllo del territorio di riferimento della cosca, attuato anche attraverso il condizionamento, diretto o indiretto, delle svariate intraprese economiche che in esso si insediano o intendono insediarsi. Rispetto a questi scopi, spesso attuati attraverso una pluralità di imprese satellitari alla cosca, non è di decisiva rilevanza la mole delle singole e strumentali attività di impresa, potendo tutte cumulativamente concorrere agli scopi di fiancheggiamento innanzi menzionati.

11. Dunque, anche la configurazione strettamente individuale dell'impresa non indebolisce, ma semmai rafforza l'ordine di considerazioni sin qui tracciato, in quanto evidenzia una sua maggiore esposizione al rischio di condizionamento (v. Cons. Stato, sez. III, n. 4740/2012 e sez. VI, n. 5879/2010), proprio per il fatto che l'organizzazione è minimamente strutturata, risponde ad una singola figura apicale dominante (strettamente contigua a soggetti controindicati), al cui potere di indirizzo non

si contrappone alcun elemento di bilanciamento; ed opera in una piccola dimensione territoriale caratterizzata dalla forte pervasività della forza intimidatrice mafiosa.

Si tratta di considerazioni anche queste munite di un sostrato “fattuale” (la dimensione dell’impresa, il quadro socio-territoriale nel quale essa opera, gli elementi sintomatici della sua vicinanza ad epicentri malavitosi) - oltre che rappresentative delle peculiarità sociologiche sussistenti ed astrabili dal tracciato criminale di riferimento - che si prestano ad essere integrate ed orientate da valutazioni presuntive che concorrono a delineare in termini sufficientemente puntuali e aderenti al “reale” la peculiare situazione ambientale nella quale l’impresa è attiva ed a fondare una legittima ipotesi prognostica sulla dinamica relazionale nella quale la stessa, del tutto verosimilmente, si trova ad operare.

...Del resto, come noto, la valutazione di verosimiglianza e il giudizio probabilistico sono strumenti tipici della logica indiziaria propria delle misure di prevenzione antimafia, notoriamente avulsa, come ripetutamente sottolineato dalla giurisprudenza anche costituzionale, dall’aspirazione ad attingere le certezze tipiche dell’accertamento della responsabilità penale.

...D’altra parte, per la consolidata giurisprudenza non è sufficiente il mero decorso del tempo ai fini del superamento del pericolo di permeabilità mafiosa, ma occorre il sopraggiungere anche di fatti positivi (il cui onere di allegazione non può che ricadere sull’interessato), idonei a dar conto di un nuovo e consolidato operare dei soggetti cui veniva ricollegato il pericolo, che persuasivamente giustifichi lo scostamento dalla situazione rilevata in precedenza.

Le dette coordinate ermeneutiche, riferentisi a ipotesi di reiterazione di provvedimento interdittivo, risultano pienamente applicabili anche ad ipotesi come quella in esame, in cui, invece, fatti asseritamente “risalenti” sono impiegati per la prima volta dall’Autorità accertante”.

Il Consiglio di Stato Sez. III, 21/10/2022, n. 9021 in merito ai presupposti delle misure del controllo giudiziario e dell’interdittiva ha

chiarito che “non sono coincidenti, né vi è alcun automatismo di implicazioni valutative tra lo scrutinio svolto, rispettivamente, dall'amministrazione e dal giudice penale, poiché la prima esprime un giudizio statico o retrospettivo su un fenomeno infiltrativo già compiutosi, mentre il secondo effettua una prognosi sulla capacità dell'impresa di emendarsi e di reinserirsi nel circuito dell'economia legale. Ne consegue che l'esito favorevole del controllo a richiesta non rileva in modo diretto nel procedimento amministrativo, il quale riguarda gli elementi esistenti al momento della emanazione dell'interdittiva e, dunque, ciò che solo può ammettersi è che alla positiva conclusione del controllo faccia seguito un procedimento di riesame dell'interdittiva già adottata, nelle forme dell'autotutela revocatoria o di un aggiornamento ai sensi dell'art. 91, comma, 5 D.Lgs. n. 159 del 2011, riesame sul quale l'esito positivo del controllo non svolge comunque alcun effetto automatico”.

Il Consiglio di Stato Sez. III, 20/10/2022, n. 8926 in tema di **revoca delle misure interdittive**, ha statuito che “non è sufficiente il mero decorso del tempo ai fini del superamento del pericolo di permeabilità mafiosa, ma occorre il sopraggiungere anche di fatti positivi, idonei a dar conto di un nuovo e consolidato operare dei soggetti cui veniva ricollegato il pericolo, che persuasivamente giustifichi lo scostamento dalla situazione rilevata in precedenza. Le dette coordinate ermeneutiche, riferentisi a ipotesi di reiterazione di provvedimento interdittivo, appaiono pienamente applicabili anche ad ipotesi, in cui, invece, fatti asseritamente "risalenti" sono impiegati per la prima volta dall'Autorità accertante”.

Con la sentenza 26/09/2022, n. 8296, con riferimento all'**informazione interdittiva antimafia, resa ai sensi dell'art. 91, comma 7-bis, del D.Lgs. n. 159 del 2011**, emessa dall'Autorità Prefettizia, ha evidenziato che “gli elementi di fatto valorizzati dal provvedimento Prefettizio - *Informazione Interdittiva Antimafia* - devono essere valutati non atomisticamente, bensì in chiave unitaria, secondo il canone inferenziale, che è alla base della teoria della prova indiziaria,

al fine di valutare l'esistenza o meno di un pericolo di una permeabilità dell'impresa a possibili tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata”.

Ed ancora, il **Consiglio di Stato Sez. III, 29/08/2022, n. 7516** ha affermato: *“La misura interdittiva antimafia, essendo il potere esercitato 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, non deve necessariamente collegarsi ad accertamenti in sede penale di carattere definitivo e certi sull'esistenza della contiguità dell'impresa con organizzazione malavitosa, e quindi del condizionamento in atto dell'attività di impresa, ma può essere sorretta da elementi sintomatici e indiziari da cui emergano sufficienti elementi del pericolo che possa verificarsi il tentativo di ingerenza nell'attività imprenditoriale della criminalità organizzata; in particolare, 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, potendo l'interdittiva fondarsi su fatti e vicende aventi un valore sintomatico e indiziario e con l'ausilio di indagini che possono risalire ad eventi verificatosi a distanza di tempo”.*

Il Consiglio di Stato Sez. III, 28/06/2022, n. 5375, in tema di **impugnazione delle misure interdittive**, ha anche chiarito che *“il giudice amministrativo è 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. Il sindacato per eccesso di potere sui vizi della motivazione del provvedimento amministrativo, anche quando questo rimandi per relationem agli atti*

istruttori, scongiura il rischio che la valutazione del Prefetto divenga, appunto, una "pena del sospetto" e che la portata della discrezionalità amministrativa in questa materia, necessaria per ponderare l'esistenza del pericolo infiltrativo in concreto, sconfini nel puro arbitrio".

Il Consiglio di Stato Sez. III, 04/04/2022, n. 2465 ha statuito che il **condizionamento mafioso, ai sensi dell'art. 91, comma 6, del D.Lgs. n. 159 del 2011**, *“si può desumere anche dalla presenza di un solo dipendente "infiltrato", del quale la mafia si serva per controllare o guidare dall'esterno l'impresa, ciò che può risultare da atti investigativi (intercettazioni), frequentazioni, ed altri elementi sintomatici, nonché dalla assunzione o dalla presenza di dipendenti aventi precedenti legati alla criminalità organizzata, pur quando non emergano specifici riscontri oggettivi sull'influenza delle scelte dell'impresa”.*

Ed ancora, che *“In tema di valutazione del rischio mafioso, non è il dato in sé che un'impresa possa avere alle proprie dipendenze soggetti controindicati a rilevare, quanto piuttosto che la presenza degli stessi possa essere ritenuta indicativa, alla luce di un quadro indiziaro complessivo, del potere della criminalità organizzata di incidere sulle politiche di assunzione dell'impresa”.*

Si segnala anche **Corte di Cassazione Penale, Sez. V, 22 dicembre 2022, n.48913**, che si è pronunciata sui **presupposti per l'applicazione del controllo giudiziario su richiesta volontaria (art.34 bis del D.Lgs. n.159/2011) di un'impresa destinataria di informazione interdittiva antimafia impugnata innanzi al giudice amministrativo (che, nel frattempo, abbia adottato il Modello 231 e nominato un Organismo di Vigilanza).**

Premesso che il ricorso per cassazione avverso il provvedimento della Corte d'appello che, in sede di impugnazione, decide sulla ammissione al controllo giudiziario ex art. 34-bis, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n.

159, è ammissibile solo per violazione di legge, essendo, in tal caso, applicabili i limiti di deducibilità di cui agli artt. 10, comma 3, e 27 del medesimo decreto (si veda, sul punto, Cass., Sez. 5, n. 34856 del 06/11/2020, Rv. 279982), la Corte ha richiamato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui *«ai fini dell'applicazione del controllo giudiziario su richiesta volontaria di un'impresa destinataria di informazione interdittiva antimafia impugnata dinanzi al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34-bis del d.lgs. 16 settembre 2011, n. 159, il tribunale competente in tema di misure di prevenzione è tenuto a verificare sia il carattere occasionale della agevolazione, che il libero svolgimento dell'attività economica può determinare nei soggetti di cui al comma 1 della medesima disposizione, sia la concreta possibilità dell'impresa stessa di riallinearsi con il contesto economico sano, affrancandosi dal condizionamento delle infiltrazioni mafiose»*.

Tale orientamento è stato ribadito da una recente pronuncia, nella quale si è evidenziato come *«in tema di misure di prevenzione, ai fini dell'ammissione alla misura del controllo giudiziario, ai sensi dell'art. 34- bis, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, richiesta dall'impresa destinataria dell'informazione antimafia interdittiva che abbia impugnato detto provvedimento, il tribunale sia tenuto a valutare, in termini prognostici – sulla base del dato patologico acquisito dall'accertamento amministrativo con l'informazione antimafia interdittiva – se il richiesto intervento giudiziale di “bonifica aziendale” risulti possibile, in quanto l'agevolazione dei soggetti di cui all'art. 34, comma 1, d.lgs. cit., debba ritenersi occasionale, escludendo tale evenienza, pertanto, nel caso di cronicità dell'infiltrazione mafiosa»*.

Il presupposto indefettibile per l'applicazione del controllo giudiziario su richiesta volontaria di un'impresa destinataria di informazione interdittiva antimafia impugnata dinanzi al giudice amministrativo è, dunque, la natura occasionale dell'agevolazione mafiosa, prevista dall'art. 34 bis, co, 1, d.lgs. 6

settembre 2011, n. 159, che non può configurarsi nel caso della cronicità dell'infiltrazione mafiosa.

Ciò premesso, il Collegio ha ritenuto che la Corte territoriale abbia fatto buon governo di tali principi, evidenziando *«il completo asservimento della società ricorrente alla finalità di controllo degli appalti comunali perseguiti dall'associazione a delinquere di stampo mafioso, egemone in quel territorio, asservimento che oggettivamente qualifica in termini di cronicità l'infiltrazione mafiosa, rendendo sul punto una motivazione congrua che, certo, non può definirsi apparente o errata dal punto di vista giuridico ... ne risente anche l'ulteriore profilo "prognostico", su cui la, Corte territoriale del pari si sofferma, evidenziando come sia proprio il contesto criminale di riferimento, dal quale la società appellante ha ricavato vantaggi e favori, dunque la cronicità dell'infiltrazione mafiosa, a non consentire di attribuire rilievo per il futuro alle misure adottate dalla società, che, nella prospettiva del ricorrente, renderebbero l'impresa impermeabile dai condizionamenti mafiosi»*.

Sotto questo profilo – ha concluso la Corte – *«la decisione assunta appare conforme all'orientamento giurisprudenziale, secondo cui la verifica dell'occasionalità dell'infiltrazione mafiosa, non deve essere finalizzata ad acquisire un dato statico, consistente nella cristallizzazione della realtà preesistente, ma deve essere funzionale a un giudizio prognostico circa l'emendabilità della situazione rilevata, proprio in relazione al contesto criminale di riferimento, mediante gli strumenti di controllo previsti dall'art. 34-bis, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 159 del 2011»*.

2) **PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

Con **sentenza n.180/2022** la Corte Costituzionale ha dichiarato **inammissibili**, per richiesta di intervento manipolativo implicante scelte discrezionali affidate al legislatore, **le questioni di legittimità**

costituzionale - sollevate dal TAR Calabria, sez. di Reggio Calabria, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 Cost. - dell'art. 92 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui non prevede il potere del prefetto di escludere le decadenze e i divieti stabiliti dal comma 5 dell'art. 67 del medesimo d.lgs., quando valuti che, in conseguenza degli stessi, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia.

La Consulta ha statuito che le misure di prevenzione personali e l'informazione antimafia costituiscono misure anticipatorie in funzione di difesa della legalità e da esse conseguono i medesimi effetti interdittivi; rispetto ad un'esigenza di primario rilievo, qual è la garanzia di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia, non trova pertanto alcuna giustificazione la differente disciplina dei poteri attribuiti al giudice e al prefetto.

Tuttavia l'estensione della deroga prevista per il giudice dal citato art. 67, comma 5, al procedimento amministrativo, comportando il trasferimento del relativo potere ad una diversa autorità, determinerebbe l'innesto, nel sistema vigente, di un istituto inedito, con attribuzione al prefetto di nuovi, specifici poteri istruttori, e richiederebbe scelte riservate alla discrezionalità legislativa, alla quale parimenti appartiene la possibilità di utilizzare al medesimo scopo gli strumenti del controllo giudiziario e delle misure di prevenzione collaborativa, innovandoli ulteriormente.

La necessità di accordare tutela alle esigenze di sostentamento del soggetto colpito da interdittiva deve trovare soddisfazione in tempi rapidi attraverso un intervento legislativo non più procrastinabile. (*Precedenti: S. 118/2022 - mass. 44817; S. 22/2022*).

In particolare, il Giudice delle leggi ha statuito nel senso che segue: *“In definitiva, il decreto-legge n. 152 del 2021, come convertito, ha introdotto la possibilità, per l’impresa sospettata di agevolazione mafiosa solo occasionale, di evitare l’informazione e i suoi effetti interdittivi, e di continuare ad operare, sia pur risultando sottoposta a vigilanza e assumendo l’impegno di adoperarsi per una bonifica, sì da superare gli elementi di “compromissione” riscontrati.*

Queste misure di prevenzione, da adottarsi in via amministrativa dal prefetto, risultano per certi profili simili a quelle che l’autorità giudiziaria può disporre con il controllo giudiziario di cui all’art. 34-bis cod. antimafia. La significativa innovazione recata dalla riforma, con il nuovo strumento di cui all’art. 94-bis, consiste proprio nella possibilità di anticipare alla fase amministrativa quelle misure di bonifica dell’impresa (cosiddette di self cleaning) ricomprese nell’ambito dell’istituto del controllo giudiziario, e disposte, appunto, in sede giurisdizionale.

Ebbene, per quanto si tratti di novità di sicuro rilievo, né la previsione che ha introdotto il contraddittorio necessario, né quella che consente le misure amministrative preventive di collaborazione, possono trovare applicazione, ratione temporis, nel giudizio principale, quest’ultimo avendo ad oggetto una informazione antimafia adottata nella vigenza delle precedenti regole. Sicché, non è prospettabile la restituzione degli atti al giudice a quo, affinché proceda ad una nuova valutazione dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza delle sollevate questioni (da ultimo, sentenze n. 91, n. 54 e n. 27 del 2022).

Il dubbio, che potrebbe astrattamente porsi con riferimento all’applicabilità delle nuove misure preventive di collaborazione ad un’impresa già attinta da informazione antimafia, è eliminato in radice dalla norma transitoria di cui all’art. 49, comma 2, del decreto-legge n. 152 del 2021, come convertito, ove si prevede che l’art. 94-bis cod. antimafia si applichi «anche ai procedimenti amministrativi per i quali, alla data di entrata in vigore

del presente decreto, è stato effettuato l'accesso alla banca dati nazionale unica della documentazione antimafia e non è stata ancora rilasciata l'informazione antimafia».

Nel presente caso, l'informazione antimafia è stata già adottata, sicché il prefetto non avrebbe modo di ricorrere alle nuove misure collaborative. È, inoltre, del tutto ipotetica e solo eventuale la possibilità che, una volta decorso il periodo di validità dell'informazione antimafia subita dall'impresa ricorrente, il prefetto, chiamato a riconsiderare le circostanze di fatto, possa, a questo punto, applicare le nuove misure collaborative (ove, ovviamente, ritengache l'agevolazione sia solo occasionale). Analogamente, è a dirsi della possibilità che – nel corso della rinnovata valutazione, condotta al fine di verificare se sussistano elementi diversi rispetto a quelli che avevano portato alla prima informazione – l'interessato abbia accesso al contraddittorio con il prefetto, ai sensi del nuovo art. 92-bis cod. antimafia.

Le innovazioni legislative in parola, peraltro, non si muovono nella direzione proposta dal rimettente (sentenza n. 125 del 2018), non contenendo alcun riferimento alle esigenze che ispirano l'art. 67, comma 5, cod. antimafia (norma assunta a tertium comparationis nell'ordinanza di rimessione), cioè la tutela di bisogni primari di sostentamento economico della persona attinta da una misura di prevenzione e della sua famiglia. Al contrario, la novella in esame, e specificamente quella concernente le misure amministrative di prevenzione collaborativa, pur essendo indirizzata a consentire l'eventuale prosecuzione delle attività imprenditoriali, è prevalentemente guidata da esigenze di tutela della sicurezza pubblica: giacché il presupposto per la sua applicazione, analogamente a quanto previsto per l'applicazione del controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34-bis cod. antimafia, è il carattere solo occasionale dell'agevolazione cui sono riconducibili i tentativi di infiltrazione mafiosa, non già la condizione di bisogno delle persone interessate (tanto che la parte costituita ha significativamente chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano estese alla nuova disciplina).

1. – Passando al merito, è bene chiarire che il nucleo delle censure articolate dal

rimettente ruota intorno all'asserita violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., mentre il richiamo operato ai parametri di cui agli artt. 4 e 24 Cost. assume un ruolo puramente ancillare rispetto alla doglianza principale. Quanto a quest'ultima, l'ordinanza di rimessione coglie un aspetto realmente critico della disciplina, in ordine al quale questa stessa Corte, nella sentenza n. 57 del 2020, ha auspicato «una rimediazione da parte del legislatore».

Non è, del resto, implausibile il confronto che il giudice rimettente propone tra la differente disciplina dei poteri attribuiti al giudice delle misure di prevenzione, e quelli conferiti al prefetto nell'ambito dell'informazione antimafia. Ben vero che si tratta di contesti normativi non del tutto sovrapponibili: da una parte, una misura di prevenzione, adottata con provvedimento definitivo di un giudice che, nell'ambito di un giudizio, ha accertato la pericolosità sociale della persona; dall'altra, una misura amministrativa, caratterizzata dalla massima anticipazione della soglia di prevenzione, adottata nei confronti di un'impresa che si sospetta intrattenere (o che, secondo la giurisprudenza amministrativa, addirittura si teme possa intrattenere) rapporti con la criminalità organizzata.

Tali elementi di differenziazione non possono tuttavia considerarsi a tal punto significativi da richiedere necessariamente un diverso regime giuridico quanto ad una esigenza di primario rilievo, quale è, nell'un caso e nell'altro, la garanzia di sostentamento del soggetto colpito dall'una e dall'altra misura, e della sua famiglia.

Va anzitutto osservato che in entrambi i casi si è in presenza di misure anticipatorie in funzione di difesa della legalità.

Quanto all'informazione antimafia, ciò è argomentato, sia dalla giurisprudenza amministrativa – che esclude in materia logiche sanzionatorie e ragiona di un provvedimento con natura «cautelare e preventiva» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3 e, tra le più recenti, sezione terza, sentenza 4

gennaio 2022, n. 21) – sia dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 118 del 2022, n. 178 del 2021 e n. 57 del 2020).

Quanto alle misure di prevenzione personali, questa Corte ha avuto modo di chiarire che, pur fondate su elementi tali da far ritenere la sussistenza di pregresse attività criminose, esse non manifestano carattere sanzionatorio-punitivo ed hanno «chiara finalità preventiva», essendo intese a ridurre il rischio che il soggetto, limitato nella sua libertà di movimento e sottoposto a vigilanza in base alle prescrizioni indicate all'art. 8 cod. antimafia, commetta ulteriori reati. Si tratta, insomma, di strumenti deputati al «controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già [alla] punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato» (sentenza n. 24 del 2019).

Alle limitazioni e agli strumenti di vigilanza imposti dal decreto che abbia in via definitiva applicato la misura di prevenzione (quelli che delineano il contenuto tipico della misura), l'art. 67 cod. antimafia aggiunge ulteriori effetti pregiudizievoli, «gravemente “inabilitanti”» (sentenza n. 93 del 2010), il cui obiettivo è di contrastare l'attività economica dei soggetti colpiti «tramite, in particolare, il reimpiego del danaro proveniente da attività criminosa» (sentenza n. 510 del 2000).

Si tratta dei medesimi effetti (e, invero, potenzialmente degli unici effetti, a differenza di quel che accade per le misure di prevenzione, da cui ne derivano altri, diversi) che conseguono all'informazione antimafia. Come già detto, tale ultimo provvedimento, infatti, può basarsi, sia sulla sussistenza di una delle cause di decadenza previste dall'art. 67 cod. antimafia (dunque, in ipotesi, proprio su una misura di prevenzione applicata con provvedimento definitivo), sia sulla sussistenza «di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa» (art. 84, comma 3, cod. antimafia), desumibili da una serie di elementi indicati negli artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, cod. antimafia. Il provvedimento potrebbe essere assunto in presenza di situazioni non necessariamente già vagliate dalla magistratura, e da cui non sono dunque già scaturite ulteriori conseguenze a carico dei soggetti interessati.

La ratio dell'informazione antimafia, in funzione di «massima anticipazione della soglia di prevenzione» (tra le più recenti, Consiglio di Stato, sezione prima, sentenza 18 giugno 2021, n. 1060), è del resto quella di apprestare la «salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione» (in questo senso la già citata sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, n. 3 del 2018, e la sentenza della sezione terza, 3 maggio 2016, n. 1743).

In tale contesto, tuttavia, solo nei confronti del soggetto attinto da misura di prevenzione e non in riferimento a quello colpito da interdittiva gli interessi di rilievo pubblicistico in tal modo perseguiti sono destinati a cedere il passo all'insopprimibile esigenza di non mettere a rischio la possibilità del soggetto di sostenere sé stesso e la propria famiglia.

Vien così da rilevare che proprio nell'ambito di un procedimento finalizzato al rilascio dell'informazione interdittiva – fondato sulla rilevazione di elementi di pericolo non necessariamente già passati al vaglio della magistratura, e relativo ad attività economiche operanti spesso in un'area contigua, o addirittura solo potenzialmente contigua, alla criminalità organizzata – il legislatore dovrebbe, a fortiori, consentire la valutazione dell'effetto prodotto dalle interdizioni sul sostentamento dei soggetti interessati.

La limitata durata temporale dell'interdittiva, prevista dall'art. 86, comma 2, cod. antimafia, non parrebbe, d'altra parte, elemento sufficiente a giustificare la deteriore disciplina riservata a coloro che siano raggiunti da tale provvedimento (analogamente, già sentenza n. 57 del 2020).

Non erra, a tal proposito, il rimettente quando osserva che dodici mesi di interruzione dell'attività imprenditoriale potrebbero determinare conseguenze irrimediabili sulla sua sopravvivenza.

Ancora, non appare misura idonea a scongiurare un contrasto con il principio di uguaglianza l'applicazione del controllo giudiziario (e, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 152 del 2021, come convertito, delle richiamate misure di prevenzione amministrativa

collaborativa, comunque non applicabili, ratione temporis, al caso di specie), che pure risponde all'apprezzabile finalità di contemperare le esigenze di difesa sociale e di tutela della concorrenza con l'interesse alla continuità aziendale. Infatti, non diversamente da quanto è stato ultimamente previsto ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione amministrativa collaborativa, anche per poter accedere al controllo giudiziario non assume rilievo decisivo la condizione economica dell'interessato, quanto il grado di pericolosità dell'infiltrazione mafiosa, ovvero la «bonificabilità», in termini prognostici, dell'impresa (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenze 13 maggio-15 giugno 2021, n. 23330 e sezione seconda penale, 28 gennaio-5 marzo 2021, n. 9122).

2. – *Alla luce di tali considerazioni, non è dubbio che l'ordinanza di rimessione sottolinei correttamente l'esistenza di una ingiustificata disparità di trattamento, che necessita di un rimedio.*

A questo scopo, tuttavia, e allo stato, non appare strumento idoneo la pronuncia di accoglimento delineata nell'ordinanza di rimessione, che chiede di trasporre, nella disciplina relativa alla informazione interdittiva, la deroga attualmente prevista dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia con riferimento alle sole misure di prevenzione personali.

2.1. – *In primo luogo, occorre considerare che, secondo la prospettazione del rimettente, una pronuncia di tal fatta avrebbe l'effetto di attribuire all'autorità prefettizia, nell'ambito del procedimento che conduce al rilascio dell'informazione antimafia, un potere valutativo – quello finalizzato a verificare se, per effetto delle decadenze e dei divieti di cui all'art. 67 cod. antimafia, vengano meno i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia – che attualmente il codice affida, invece, all'apprezzamento dell'autorità giudiziaria, nel contesto del procedimento e delle garanzie proprie di un giudizio.*

Non solo si tratterebbe, quindi, di estendere la disciplina derogatoria in questione dal settore delle misure di prevenzione a quello dell'informazione antimafia, ma, altresì,

di attribuirne l'applicazione ad un'autorità diversa, trasferendola dall'autorità giudiziaria a quella amministrativa.

Da questo punto di vista, è richiesta una pronuncia connotata da un «cospicuo tasso di manipolatività» (sentenze n. 80 e n. 21 del 2020, n. 219 del 2019 e n. 23 del 2016; in termini, ordinanze n. 126 del 2019 e n. 12 del 2017), che determinerebbe l'innesto, nel sistema vigente, di un istituto inedito, e che presupporrebbe, oltretutto, l'attribuzione all'autorità prefettizia di nuovi, specifici poteri istruttori, allo stato inesistenti.

2.2. – *In secondo luogo, l'informazione antimafia, sebbene comporti accertamenti su persone fisiche (indicate all'art. 85 cod. antimafia), mira a verificare la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare l'attività di «società o imprese» (art. 84, comma 3, cod. antimafia) cui tali soggetti siano collegati. Il provvedimento in questione riguarda, dunque, gli operatori economici, che siano persone giuridiche o imprese individuali, come recentemente sottolineato dallo stesso rimettente (TAR Calabria, sentenze 10 maggio 2022, n. 781 e 3 gennaio 2022, n. 2).*

2.3. *Il caso da cui originano le presenti questioni di legittimità costituzionale concerne specificamente una impresa individuale e, benché ciò non sia del tutto esplicitato nell'ordinanza di rimessione, le censure sollevate dal rimettente risultano ritagliate su tale specifica situazione. Del resto, proprio per effetto del rapporto di sostanziale immedesimazione che nella fattispecie in esame sussiste tra imprenditore e impresa, stride con il principio di uguaglianza la circostanza che il prefetto non possa valutare, come invece può fare il giudice nei confronti del soggetto prevenuto, l'incidenza degli effetti interdittivi sulle capacità di sostentamento dell'«interessato» e della sua «famiglia».*

In definitiva, è particolarmente in ipotesi di questo genere, appunto di sostanziale sovrapposizione fra persona e attività economica, che emerge la disparità di trattamento lamentata dal giudice a quo.

Tuttavia, a ben vedere, anche una pronuncia di illegittimità costituzionale che ritagli il dispositivo di accoglimento sulla specifica situazione del giudizio a quo presenterebbe

delicate implicazioni. Dovrebbe invero essere frutto di scelta discrezionale, come tale anch'essa spettante al legislatore, riservare, nell'ambito dell'informazione interdittiva, alla sola peculiare fattispecie dell'impresa individuale l'applicabilità di una deroga quale quella prevista dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, oppure, eventualmente, ampliarne i destinatari, coinvolgendo ulteriori soggetti economici (ad esempio le società di persone, o addirittura anche quelle di capitali), risultando altresì necessario precisare, in tali ultime ipotesi, quale o quali soggetti, collegati all'impresa, dovrebbero essere oggetto di considerazione.

2.4. – *In terzo luogo, vi è da considerare che le misure di prevenzione personali hanno, come accennato, un proprio e tradizionale contenuto tipico – delineato all'art. 8 cod. antimafia – cui i divieti e le preclusioni elencati all'art. 67 cod. antimafia si aggiungono in via accessoria. Invece, le misure interdittive antimafia (laddove non si basino a loro volta su provvedimenti dell'autorità giudiziaria, già produttivi di conseguenze autonome) esauriscono i propri effetti pregiudizievoli proprio nei divieti e nelle decadenze di ordine economico previste dal medesimo articolo, sicché l'eventuale inibizione in toto della loro applicazione, sia pur in nome di fondamentali esigenze quali quelle rappresentate dal giudice a quo, significherebbe privarle di oggetto e, perciò, di qualunque utilità, frustrando gli obiettivi cui esse mirano.*

Per scongiurare un simile paradossale effetto, bisognerebbe almeno ritenere che l'art. 67, comma 5, cod. antimafia non richiede di escludere “in blocco” tutte le decadenze e i divieti in esso richiamati, ma solo quelli essenziali a dare continuità all'attività economica da cui il soggetto, e la sua famiglia, traggano alimento. Interpretazione, peraltro, non del tutto piana, non impedita dalla lettera della disposizione in questione, e tuttavia nemmeno facilitata dall'inesistenza di una significativa giurisprudenza in materia: ciò che, insieme al richiesto trasferimento del potere valutativo in merito dal giudice al prefetto, accentua ulteriormente il carattere manipolativo della pronuncia

prospettata dal rimettente, che, anche da questo punto di vista, chiama in causa scelte spettanti alla discrezionalità legislativa.

2.5. Infine, appartiene allo stesso modo alla discrezionalità legislativa decidere se e come utilizzare allo scopo invocato dal giudice a quo, innovandoli ulteriormente, alcuni utili strumenti, quali il controllo giudiziario o le misure amministrative di prevenzione collaborativa (già di recente oggetto di modifiche), al fine di meglio contemperare l'interesse pubblico alla sicurezza e la generale libertà del mercato, da unaparte, e il diritto della persona a veder garantiti i propri mezzi di sostentamento, dall'altra: inserendo esplicitamente, tra le valutazioni che tali misure consentono, la possibilità di decidere selettive deroghe agli effetti interdittivi e alle decadenze di cui all'art. 67 cod. antimafia, proprio in vista di assicurare alle persone coinvolte i necessari mezzi di sostentamento economico.

3. – In definitiva, come si vede, non può essere una pronuncia di questa Corte, allo stato, a farsi carico – allo scopo di sanare l'accertato vulnus al principio di uguaglianza – dei complessi profili fin qui segnalati. Per queste ragioni, le questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate inammissibili.

Pure, deve trovare soddisfazione in tempi rapidi la necessità di accordare tutela alle esigenze di sostentamento dei soggetti che subiscono, insieme alle loro famiglie, a causa delle inibizioni all'attività economica, gli effetti dell'informazione interdittiva.

Del resto, a fortiori in contesti interessati da reali o potenziali infiltrazioni criminali, la possibilità di trarre sostentamento da attività economiche che potrebbero risultare legali e "sane" (ovvero essere rese tali anche perché opportunamente "controllate") costituisce non solo oggetto di un diritto individuale costituzionalmente tutelato, ma anche interesse pubblico essenziale, proprio in nome della difesa della legalità e della necessaria sottrazione di spazi di intervento e di influenza alla criminalità organizzata.

Si è già ricordato che nella sentenza n. 57 del 2020 questa Corte aveva sottolineato come l'omessa previsione, in capo al prefetto, della possibilità di esercitare, adottando

l'informazione interdittiva, i poteri attribuiti al giudice dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, nel caso di adozione delle misure di prevenzione, «merita[ss]e] indubbiamente una rimeditazione da parte del legislatore».

Questa rimeditazione, tuttavia, non risulta finora avvenuta. Per tale ragione, in considerazione del rilievo dei diritti costituzionali interessati dalle odierne questioni, questa Corte non può conclusivamente esimersi dal segnalare che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile (analogamente, sentenza n. 22 del 2022) e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte”.

3) QUESTIONI DI MASSIMA e MODIFICHE NORMATIVE

In sede di applicazione della disciplina dettata dal Codice antimafia e dei recenti orientamenti giurisprudenziali sono emerse alcune problematiche di interesse, che di seguito si ritiene utile evidenziare.

L'art. 92, comma 2 bis del Dlgs. 159/2011 prevede quanto segue: *“Il prefetto, nel caso in cui, sulla base degli esiti delle verifiche disposte ai sensi del comma 2, ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva ovvero per procedere all'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, (...) ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa.(...) In ogni caso, non possono formare oggetto della comunicazione di cui al presente comma elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.”*

La norma, pertanto, prevede la mera comunicazione degli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa, indicando altresì i limiti entro cui possono essere comunicati i succitati elementi sintomatici.

Il D.M. 16 marzo 2022, concernente la *"Disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo 16 della legge 11 febbraio 2005, n. 15"*, all'art. 3, comma 1 indica le categorie di documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica, ovvero ai fini di prevenzione e repressione della criminalità sottratti all'accesso ed, alla lett. e), specifica che rimangono esclusi *"i documenti istruttori inerenti ai procedimenti relativi al rilascio della documentazione antimafia, nonché i documenti, comunque prodotti o acquisiti, la cui conoscenza può pregiudicare l'attività di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata, e i provvedimenti prefettizi in materia di antimafia"*.

Ciò premesso, si è posto il problema dei **limiti dell'accesso nei casi in cui il procedimento di rilascio delle informazioni antimafia risulti in fase istruttoria**, in assenza di una specifica disposizione normativa al riguardo, che sarebbe auspicabile.

Si è ragionevolmente ritenuto - da parte di alcune Prefetture - che, in tali casi, avendo la Prefettura comunicato *"gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa"*, nei limiti previsti dalla normativa, in piena aderenza a quanto prescritto dall'art. 92, comma 2 bis del Dlgs 159/2011, non sussistono i presupposti di legge per accogliere la richiesta di accesso, potendo il relativo diritto essere esercitato, nei limiti di legge, in un momento successivo, ove il procedimento di rilascio si concluda sfavorevolmente per la società interessata.

Non risultano allo stato pronunce su tale aspetto.

Altra questione emersa riguarda l'**applicabilità dell'art.35-bis comma 3 del D.Lgs. n.159/2011 nel caso di sequestro preventivo disposto ai**

sensi dell'art.321 c.p.p., con particolare riferimento alla sospensione degli effetti delle certificazioni antimafia interdittive.

L'art.35-bis *Responsabilità nella gestione e controlli della pubblica amministrazione*, al comma 3, dispone quanto segue: *“Al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dell'impresa sequestrata o confiscata, dalla data di nomina dell'amministratore giudiziario e fino all'eventuale provvedimento di dissequestro dell'azienda o di revoca della confisca della stessa, o fino alla data di destinazione dell'azienda, disposta ai sensi dell'articolo 48, sono sospesi gli effetti della pregressa documentazione antimafia interdittiva, nonché le procedure pendenti preordinate al conseguimento dei medesimi effetti”*.

La norma in questione è collocata sistematicamente nel Libro I *Le misure di prevenzione*, Capo I *L'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati*, Titolo III *L'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati*.

Occorre anche considerare che – ai sensi dell'art.104-bis disp. att. c.p.p. - *Amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e confisca. Tutela dei terzi nel giudizio:* *“1. In tutti i casi in cui il sequestro preventivo o la confisca abbiano per oggetto aziende, società ovvero beni di cui sia necessario assicurare l'amministrazione, esclusi quelli destinati ad affluire nel Fondo unico giustizia, di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, l'autorità giudiziaria nomina un amministratore giudiziario scelto nell'Albo di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni. Con decreto motivato dell'autorità giudiziaria la custodia dei beni suddetti può tuttavia essere affidata a soggetti diversi da quelli indicati al periodo precedente. 1-bis. Si applicano le disposizioni di cui al Libro I, titolo III, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni nella parte in cui recano la disciplina della nomina e revoca dell'amministratore, dei compiti, degli obblighi dello stesso e della gestione dei beni. In caso di sequestro disposto ai sensi*

dell'articolo 321, comma 2, del codice o di confisca ai fini della tutela dei terzi e nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziaria si applicano, altresì, le disposizioni di cui al titolo IV del Libro I del citato decreto legislativo [...]”.

Dal combinato disposto degli artt. 321 c.p.p. e 104 bis disp. att. c.p.p. si evince che la nomina dell'amministratore giudiziario è finalizzata alla prosecuzione dell'attività aziendale, al fine di consentire l'amministrazione dinamica dell'azienda e non la semplice custodia dei beni sequestrati.

D'altra parte, a fronte delle innumerevoli tipologie di sequestri si è avvertita l'esigenza di unificare il più possibile la disciplina concernente la gestione dei beni sequestrati, individuando nel codice antimafia il corpus normativo di riferimento. Questa tendenza unificante del legislatore è stata confermata dagli interventi di cui alla legge n.161/2017, al d.lgs. n.21/2018, al d.lgs. n.13/2019 e al d.lgs. n.150/2022, che hanno interessato l'art. 104 bis disp. att. c.p.p..

Tuttavia, il comma 1-bis dell'art.104-bis disp. att. c.p.p., nel prevedere l'applicazione delle disposizioni di cui al Libro I, Titolo III, del D.Lgs. n.159/2011, la limita alla *“parte in cui recano la disciplina della nomina e revoca dell'amministratore, dei compiti, degli obblighi dello stesso e della gestione”*, non includendo espressamente l'art.35 bis, rientrante nel Capo I *“L'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati”*.

Il carattere speciale di tale ultima previsione nonché il contesto normativo di riferimento, inducono a ritenere non estensibile – in assenza di una espressa previsione – l'applicazione dell'art. 35-bis anche al sequestro preventivo, che peraltro è ispirato da una diversa *ratio*, attinente al *“pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati”*.

Alla luce delle considerazioni che precedono non si ritiene, dunque, che nei casi di sequestro preventivo ex art.321 c.p.p. si determini la sospensione degli effetti delle certificazioni antimafia interdittive adottate o delle procedure pendenti a ciò preordinate.

Tali considerazioni hanno ricevuto l'avallo della giurisprudenza amministrativa. Il TAR Lazio – se. Latina, con la sentenza n.650/2023, ha al riguardo statuito quanto segue: *“Con il provvedimento n. -OMISSIS- impugnato la Prefettura ha rigettato l’istanza ritenendo non estensibile il disposto dell’art. 35-bis comma 3 del D.lgs. 159/2011 al sequestro preventivo, essendo quest’ultimo ispirato a diversa ratio legis in quanto finalizzato ad impedire che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravarne le conseguenze o agevolare la commissione di altri illeciti e facendo, altresì, presente la perduranza degli effetti dell’interdittiva del 6 ottobre 2020, in quanto confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 491 del 16 gennaio 2023.*

10. Ciò posto, deve in primo luogo escludersi la fondatezza del primo motivo di censura.

10.1. Sostiene, in proposito, la ricorrente che – in disparte l’insussistenza di ogni possibilità di sottoposizione al pericolo infiltrativo in ragione della sottoposizione della società alla misura cautelare del sequestro preventivo - dal combinato disposto dell’art. 104-bis delle disp. att. al c.p.p., dell’art. 321 c.p.p. e dell’art. 35-bis comma 3 D.lgs. n. 159/2011 emergerebbe l’automatica perdita di efficacia della misura interdittiva, cosicché la Prefettura, in difetto di ulteriori elementi eventualmente sopravvenuti, sarebbe tenuta a disporre la propria reinscrizione nella white list.

10.2. La tesi non può essere condivisa. 10.3. Occorre premettere che l’art. 104-bis disp. att. al c.p.p. prevede, al comma 1, che «In tutti i casi in cui il sequestro preventivo o la confisca abbiano per oggetto aziende, società ovvero beni di cui sia necessario assicurare

l'amministrazione, (.....) l'autorità giudiziaria nomina un amministratore giudiziario scelto nell'Albo di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni»; mentre al comma 1-bis dispone che «Si applicano le disposizioni di cui al Libro I, titolo III, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni nella parte in cui recano la disciplina della nomina e revoca dell'amministratore, dei compiti, degli obblighi dello stesso e della gestione dei beni. In caso di sequestro disposto ai sensi dell'articolo 321, comma 2, del codice o di confisca ai fini della tutela dei terzi e nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziaria si applicano, altresì, le disposizioni di cui al titolo IV del Libro I del citato decreto legislativo».

10.4. L'art. 35-bis del D.lgs. 159/2011 dispone, al comma 3, che «Al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dell'impresa sequestrata o confiscata, dalla data di nomina dell'amministratore giudiziario e fino all'eventuale provvedimento di dissequestro dell'azienda o di revoca della confisca della stessa, o fino alla data di destinazione dell'azienda, disposta ai sensi dell'articolo 48, sono sospesi gli effetti della pregressa documentazione antimafia interdittiva, nonché le procedure pendenti preordinate al conseguimento dei medesimi effetti»

10.5. Le disposizioni di attuazione al c.p.p. richiamano, pertanto, le disposizioni del “Codice Antimafia” esclusivamente per quanto riguarda la disciplina della nomina e revoca dell'amministratore, dei compiti, degli obblighi dello stesso e della gestione dei beni.

10.5.1. Tra queste, ad avviso del Collegio, non può ricomprendersi la speciale previsione di cui all'art. 35-bis comma 3 del D.lgs. citato, essendo interdetta una interpretazione analogica o estensiva della stessa.

Sul punto deve, infatti, richiamarsi quanto affermato dalla giurisprudenza, secondo cui la disposizione in argomento, che per la sua natura eccezionale deve essere interpretata secondo «canoni di rigorosa tassatività» (.....), «.... regola una peculiare ipotesi di

sospensione degli effetti dell'interdittiva antimafia conseguente all'adozione di un provvedimento di sequestro o di confisca di natura prevenzionale, sull'evidente presupposto che la sottoposizione dell'impresa all'invasivo monitoraggio di un organo statale integri una condizione sufficiente per neutralizzare il rilevato pericolo di ingerenza della criminalità organizzata nella gestione della stessa.» (TAR Calabria, sez. staccata di Reggio Calabria, 11 ottobre 2021 n. 780).

10.5.2. Non possono, peraltro, condurre a differenti conclusioni le pur articolate tesi sostenute da parte ricorrente in merito alla collocazione della norma nel “capo” richiamato dal c.p.p. nonché a proposito dell'affermata affinità “teleologico-funzionale” tra i due sistemi normativi, non potendosi fondatamente ritenere che il riferimento operato dall'art.104-bis disp. att. c.p.p. alla disciplina del Libro I, Titolo III del Codice possa, per quanto detto in ordine alla natura della disposizione, essere esteso in via analogica a tutte le disposizioni inerenti il regime giuridico dell'amministrazione giudiziale, in applicazione del noto principio secondo il quale ubi lex voluit, dixit; parimenti ininfluenti devono ritenersi le considerazioni dalla stessa spiegate in merito alla correlazione del sequestro disposto dal GIP del Tribunale di Latina con reati fiscali, dovendo l'analisi dell'applicabilità della disposizione invocata essere condotta in via generale ed astratta, prescindendo dunque dalle peculiarità del singolo caso.

10.5.3. La riferita eccezionalità della disposizione in argomento, e la sua conseguente inapplicabilità a casi non espressamente previsti, tra cui il sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. – privano, dunque, di condivisibilità la censura veicolata con il motivo all'esame, così che gli argomenti motivazionali spiegati dalla Prefettura a supporto del diniego impugnato devono ritenersi esenti dalle censure mosse”.

4) CONTENZIOSI DEL COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE INFRASTRUTTURE E

DEGLI INSEDIAMENTI PRIORITARI (CCASIIP) e STRUTTURA DI MISSIONE ANTIMAFIA SISMA 2016

Il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insedimenti Prioritari (CCASIIP) costituisce lo snodo centrale del sistema di monitoraggio antimafia nel settore delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari.

Il contenzioso registrato in questi ultimi anni ha riguardato essenzialmente la Struttura di Missione Antimafia Sisma 2016, istituita (cfr. art.30 del D.L. n.189 del 17.10.2016, conv. dalla L. n.229 del 15.12.2016) per garantire la legalità delle attività di ricostruzione nei territori del Centro Italia colpiti dal sisma del 2016, con il compito di verificare la documentazione antimafia degli operatori economici impegnati nei lavori.

Al riguardo è richiesta alle imprese interessate l'iscrizione nell'apposita "Anagrafe antimafia degli esecutori", un elenco gestito dalla Struttura di Missione in raccordo con le Prefetture delle Province interessate dal Sisma. La Struttura svolge attività di prevenzione e di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nei lavori, nella gestione dei servizi e nel reperimento delle forniture necessarie alla ricostruzione dei Comuni del Centro Italia colpiti dagli eventi sismici del 2016.

Nel 2022 risultano essere stati instaurati innanzi al TAR Lazio n.5 contenziosi e la Struttura ha affrontato, tra le altre, le problematiche inerenti all'istituto della "prevenzione collaborativa".

In particolare, uno dei contenziosi instaurati si è concluso con la sentenza n.3402/2023 resa in materia di **accesso ai documenti** che ha respinto il ricorso, motivando nel senso che segue: *“La ricorrente ha dunque impugnato il parziale diniego di accesso, evidenziando come la documentazione ostesa fosse talmente*

piena di “omissis” da impedire il diritto di difesa in vista della successiva audizione, oltre che priva di motivazione. Si è costituito il Ministro dell’Interno, deducendo che il nulla osta all’ostensibilità degli atti era stato tempestivamente richiesto agli Uffici interessati, i quali tuttavia lo avevano negato, autorizzando solo l’invio della documentazione con gli “omissis” necessari ai sensi di quanto disposto dall’art. 3 lett. c) del DM 13.3.2022, che vieta l’ostensione dei documenti istruttori inerenti ai procedimenti relativi al rilascio della documentazione antimafia quando sussiste il rischio di pregiudicare l’attività di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata.

Quanto ai dedotti profili di mancanza di motivazione, l’Amministrazione ha rappresentato che una motivazione più dettagliata avrebbe frustrato l’esigenza di segretezza posta a tutela dei superiori interessi pubblici, che impongono di mantenere, in questa fase nel procedimento, i documenti endoprocedimentali integralmente o parzialmente inaccessibili. Infine, il Ministero ha evidenziato che nella comunicazione ex art. 92 comma 2 bis del D.Lgs. 159/2011, inviata alla società in data 18.10.2022, erano stati esaustivamente indicati gli elementi informativi che avevano indotto l’Amministrazione a ritenere persistente il rischio di infiltrazione mafiosa, considerato che la società era già risultata destinataria di un’interdittiva nell’anno 2016.

...A fondamento delle proprie statuizioni l’Amministrazione ha invocato il combinato disposto degli articoli 92 comma 2-bis del D.Lgs. 159/2011 e dell’art. 3 lett. c) del DM 13.3.2022. Il comma 2-bis dell’art. 92 cit. prevede che “Il prefetto, nel caso in cui, sulla base degli esiti delle verifiche disposte ai sensi del comma 2, ritenga sussistenti i presupposti per l’adozione dell’informazione antimafia interdittiva ovvero per procedere all’applicazione delle misure di cui all’articolo 94-bis, e non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento, ne da’ tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Con tale comunicazione e’ assegnato un termine non superiore a venti giorni per presentare

osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché per richiedere l'audizione, da effettuare secondo le modalità previste dall'articolo 93, commi 7, 8 e 9. In ogni caso, non possono formare oggetto della comunicazione di cui al presente comma elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose. La predetta comunicazione sospende, con decorrenza dalla relativa data di invio, il termine di cui all'articolo 92, comma 2. La procedura del contraddittorio si conclude entro sessanta giorni dalla data di ricezione della predetta comunicazione.”

Ai sensi dell'art. 3 lettera “c” del DM 13.3.2022 sono sottratti all'accesso, tra gli altri, “i documenti istruttori inerenti ai procedimenti relativi al rilascio della documentazione antimafia, nonché i documenti, comunque prodotti o acquisiti, la cui conoscenza può pregiudicare l'attività di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata, e i provvedimenti prefettizi in materia di antimafia”.

Posta la sopra indicata cornice normativa, rileva il Collegio che, con comunicazione ai sensi dell'art. 92 comma 2-bis del D.Lgs. nr. 159/2011, inviata alla società in data 18.10.2022, sono stati esposti gli elementi ostativi emersi nel corso dell'istruttoria, individuati dall'Amministrazione nei seguenti fatti, ritenuti indice di possibile condizionamento mafioso:...

Emerge pertanto dagli atti che l'Amministrazione ha comunicato alla società ricorrente specifici e dettagliati elementi ritenuti sintomatici del rischio di infiltrazione mafiosa, assegnando un termine per controdedurre, in vista della seguente audizione, conformemente a quanto previsto dall'art. 92 comma 2-bis del D.Lgs. nr. 159/2011.

In adempimento della medesima disposizione normativa, la richiesta di accesso agli atti proposta dalla ricorrente - tesa in sostanza a conoscere gli esiti degli approfondimenti info-

investigativi relativi alla riscontrata contiguità tra la -OMISSIS--OMISSIS- srl e la -OMISSIS--OMISSIS- srl, ovvero agli elementi di criticità riscontrati a carico di -OMISSIS- - non è stata accolta, in quanto l'Amministrazione ha ritenuto che gli atti richiesti integrassero proprio quegli elementi informativi il cui disvelamento può essere potenzialmente idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

Tale valutazione appare al Collegio esente dai vizi dedotti dalla ricorrente. Risulterebbe infatti contraddittorio consentire, per il tramite di una richiesta di accesso, la conoscenza di quelle informazioni che il Legislatore ha inteso espressamente esentare dall'obbligo generalizzato di esibizione, durante la peculiare fase istruttoria che contraddistingue il procedimento relativo all'emanazione dell'interdittiva antimafia. Trattasi, all'evidenza, di un procedimento complesso, nel quale le legittime esigenze cognitive e partecipative dell'operatore economico sono state compendiate mediante il peculiare meccanismo di cui all'art. 92 comma 2-bis cit., norma che si colora di elementi di spiccata specialità nel prevedere la possibilità di comunicare, nel corso del procedimento, solo gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa, vietando espressamente la diffusione degli ulteriori elementi informativi indicati dalla disposizione.

Ciò appare del resto coerente con la peculiare tipologia di istruttoria che connota il procedimento finalizzato all'emanazione dei provvedimenti antimafia, che si pongono su di un piano di anticipazione della soglia di difesa sociale e sono finalizzati ad assicurare una tutela avanzata nel campo del contrasto alla criminalità organizzata. Per tale motivo, si tratta di provvedimenti ispirata a una logica di massima anticipazione dell'azione di prevenzione, sorretta da elementi sintomatici e indiziari da cui emergano sufficienti elementi di pericolo di dette evenienze e quindi il tentativo d'ingerenza della

criminalità organizzata, purché di tali aspetti si dia adeguato conto nella motivazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria svolta.

In tale ambito, tuttavia, le legittime facoltà partecipative dell'operatore privato non vengono obliterate, ma subiscono alcune limitazioni funzionali al corretto ed efficace svolgimento dell'istruttoria, che potrebbe essere compromesso dal disvelamento di tutti gli elementi info-investigativi in possesso dell'Amministrazione, che risultano, durante la fase procedimentale, ancora al vaglio delle Autorità preposte.

In tale quadro, l'art. 92 cit. rappresenta un giusto temperamento tra le legittime aspettative di accesso alle informazioni sintomatiche di rischio di infiltrazione mafiosa e le esigenze di segretezza necessarie a non compromettere l'esito delle verifiche; di qui l'obbligo per l'Amministrazione di comunicare i soli elementi sintomatici del tentativo di infiltrazione mafiosa, assegnando un termine per presentare osservazioni scritte, fatta eccezione per gli elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

Tale esenzione ha l'evidente finalità di mantenere il riserbo sull'attività istruttoria condotta dall'Amministrazione, fino a che l'azione di accertamento non sia stata conclusa mediante emanazione del provvedimento finale e mira ad evitare un pregiudizio per l'azione amministrativa, potendo la conoscenza degli elementi info-investigativi ostacolare o rendere più difficoltoso l'accertamento della condizione di permeabilità oggetto di indagine da parte delle forze di polizia. Questa limitazione, peraltro, e non sacrifica in misura irragionevole i diritti dell'operatore economico, in quanto è temporalmente limitata al periodo di svolgimento dell'istruttoria, venendo automaticamente meno con l'emanazione del provvedimento conclusivo, momento in cui il diritto di accesso si riespande nella consueta massima ampiezza.

Per la medesima ragione, non può pretendersi un onere motivazionale particolarmente approfondito da parte dell'amministrazione, che pregiudicherebbe la riservatezza degli elementi info-investigativi ancora al vaglio delle Autorità preposte, sia nel procedimento in corso di svolgimento, sia in quelli eventualmente connessi.

Né può ravvisarsi, come sostenuto dalla ricorrente, alcuna violazione della normativa sovranazionale ed, in specie, dell'art. 1 e dell'art. 6 della CEDU, ovvero dell'art. 41 della Carta di Nizza. Quanto alle prime due disposizioni, si rileva che i diritti partecipativi dell'interessato non risultano compromessi, attesa l'esauritiva rappresentazione degli elementi ostativi emersi nel corso dell'istruttoria e l'assegnazione di un congruo termine per controdedurre, prima dell'emanazione del provvedimento conclusivo. Quanto all'art. 41 della Carta di Nizza, è opportuno richiamare quanto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza comunitaria in relazione al contenuto del "diritto ad una buona amministrazione": questo non è violato ogni qualvolta il destinatario del provvedimento "sia messo in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi presi in considerazione" (cfr. Corte Gust. causa C-135/1992; causa C-49/1988), "facendo conoscere la propria opinione su tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti" (Trib. UE causa T-450/1993).

Com'è stato ampiamente evidenziato, la ricorrente è stata sufficientemente edotta degli elementi indiziari emersi nel corso dell'istruttoria e messa in condizione di controdedurre, sia mediante memorie, sia in sede di audizione.

All'esito di tali sub-fasi, sarà pertanto onere dell'Amministrazione concludere il procedimento con un provvedimento correttamente motivato, in ordine a tutti gli elementi di fatto e di diritto emersi nel corso dell'istruttoria, ivi comprese le memorie difensive partecipate dalla ricorrente, che avrà modo di impugnare il provvedimento dinanzi ad un'Autorità giurisdizionale terza ed imparziale, facendo peraltro valere il proprio diritto all'ostensione degli atti ritenuti necessari alla propria difesa".

5) SCIOGLIMENTI DEI COMUNI PER MAFIA

Con riferimento ai contenziosi riguardanti gli scioglimenti dei Comuni per mafia, nell'anno 2022 ne risultano n.18.

Dalla relazione del Ministro dell'Interno sulle attività delle Commissioni per la gestione degli enti sciolti per mafia (anno 2022) emerge che nell'anno di riferimento sono stati 36 i Comuni interessati complessivamente da gestioni commissariali straordinarie.

Gli scioglimenti di Consigli comunali disposti nel 2022 sono stati n.11, di cui 4 in Campania, 3 in Calabria, 2 nel Lazio e 2 in Puglia.

Con la sentenza n.66/2022 del TAR Lazio, confermata all'esito del giudizio d'appello, con riferimento ad un caso di scioglimento di Comune per mafia, dopo essere stata disposta l'estromissione della convenuta Presidenza della Repubblica, in quanto *“Relativamente agli atti adottati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica nell'esercizio di un potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale su atti di altri organi o autorità, la legittimazione passiva deve infatti riconoscersi non già al Presidente della Repubblica, bensì all'autorità alla quale l'atto è ascrivibile nella sostanza, cui spetta la qualifica di autorità emanante. All'esercizio di un simile potere di controllo neutrale deve appunto ricondursi anche l'adozione dei decreti che dispongono lo scioglimento di organi comunali e la nomina di una Commissione Straordinaria ai sensi dell'art. 143 TUEL, rispetto ai quali la legittimazione passiva deve, dunque, essere attribuita unicamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'Interno (TAR Lazio, Sez. I, 1.6.2020 n. 5843; 26.11.19, n. 13536; 22.2.19, n. 2386 e 16.2.17, n. 2485)”*, si è statuito quanto segue: *“Con riferimento al quadro così descritto le contestazioni contenute nel ricorso si palesano inidonee a confutare le valutazioni operate dall'Amministrazione, poiché non elidono gli elementi sostanziali che emergono da quanto riportato,*

incentrandosi sull'ipotetico diverso significato o l'irrelevanza di alcune circostanze che però non possono essere riguardate singolarmente, ma devono essere apprezzate con riferimento al contesto delineato.

Deve anche aggiungersi che nelle relazioni poste a fondamento del provvedimento di scioglimento non sono stati solo gli aspetti di rilevanza penale ad essere stati stigmatizzati, ma anche la tendenza dell'attività degli organi politici a non porre in essere ciò che era loro compito nel dare luogo ad un'opera di vigilanza e controllo dell'apparato burocratico, al fine di evitare ingerenze da parte della criminalità organizzata (nel medesimo senso T.A.R. Lazio, sez. I, sentenza n. 10049/2017).

Alla luce delle considerazioni sopra riportate il provvedimento di scioglimento in esame deve ritenersi pienamente legittimo, nel rispetto dei principi affermati dalla giurisprudenza in materia e sopra richiamati, essendo stata correttamente evidenziata la presenza di contatti ripetuti e collegati alle scelte gestorie dell'amministrazione comunale degli organi di vertice politico-amministrativo con soggetti appartenenti alla criminalità locale, e la completa inadeguatezza dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi del Comune, che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee riconducibili all'influenza ed all'ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata (Cons. Stato, Sez. III, 6.3.12, n. 1266).

Sulla base delle circostanze sopra riportate risulta esaustivamente argomentata, e ampiamente supportata dagli elementi emersi nel corso del procedimento, la valutazione della permeabilità dell'attività dell'ente rispetto a possibili ingerenze e pressioni da parte della criminalità organizzata specificamente individuata, senza che emerga alcun vizio logico o incongruità di tale valutazione, come, peraltro, accertato anche nel parallelo

giudizio di incandidabilità innanzi al Tribunale di Avellino, conclusosi con l'ordinanza n. -OMISSIS-, prodotta dall'Amministrazione.

Tutti questi elementi, considerati nel loro insieme e inseriti nello sfondo di riferimento, devono ritenersi pienamente integranti i presupposti di concretezza, univocità e rilevanza richiesti dall'art. 143 del d.lgs. n. 267/2000 ai fini dello scioglimento del Consiglio comunale, allo scopo di evitare anche solo il rischio di infiltrazione da parte della malavita organizzata già presente sul territorio.

Tale conclusione esonera il Collegio dall'esaminare le contestazioni avverso gli altri specifici episodi individuati nella relazione prefettizia come ulteriori sintomi della vicinanza dell'apparato amministrativo alla criminalità organizzata, la cui eventuale fondatezza non determinerebbe la caducazione dell'atto (cfr., in fattispecie similare, Tar Lazio Roma, sez. I, 10 gennaio 2019, n. 338)".

Al riguardo giova evidenziare che, alla stregua del costante orientamento giurisprudenziale, per l'apparato probatorio preordinato a confermare la ricorrenza del condizionamento di tipo mafioso sull'ente è sufficiente l'evidenziazione di eventi, anche di semplice pericolo o di natura meramente indiziaria, che facciano apparire plausibile l'assoggettamento dell'amministrazione comunale alle ingerenze di associazioni di stampo mafioso (*ex multis*, T.A.R. per il Lazio – Roma, Sez. I, sentenza 16 novembre 2020, n. 11940; T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 18 giugno 2019, n. 7862; C.d.S., Sez. III, sentenza 10.1.2018 n. 96).

Ed invero, il giudizio prognostico di verosimiglianza fondato attendibilmente sulla logica del "più probabile che non" è applicabile anche allo scioglimento del consiglio comunale, che ha funzione anticipatoria e non sanzionatoria (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 18

luglio 2019, n. 5077; *Id.*, sentenza 11 settembre 2017, n. 4285; *Id.*, sentenza 20 gennaio 2016, n. 196; *Id.* sentenza 20 gennaio 2016, n. 197).

È stato anche precisato che «*con la norma di cui all'art. 143 cit., la finalità perseguita dal legislatore è quella di offrire uno strumento di tutela avanzata, in particolari situazioni ambientali, nei confronti del controllo e dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, in presenza anche di situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo (Cons. Stato, Sez. III, 23.3.14, n.2038), nell'evidente necessità di evitare, con immediatezza, che l'Amministrazione locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata per l'intera durata del suo mandato elettorale, ... senza che per questo debba individuarsi un atteggiamento punitivo o sanzionatorio nei confronti dei singoli amministratori eletti*» (da ultimo, Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 16 dicembre 2021, n. 8408).

6) ANNOTAZIONI DELLE INTERDITTIVE ANTIMAFIA NEL CASELLARIO INFORMATICO DELL'ANAC

L'impianto del Casellario informatico detenuto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione si basa sull'acquisizione sistematica delle informazioni inerenti il comportamento tenuto dagli operatori economici in fase di gara o nel corso dell'esecuzione del contratto, di cui le annotazioni riportate nel Casellario sono il riflesso. Ciò per consentire alle stazioni appaltanti di definire il giudizio prognostico sull'affidabilità degli operatori economici concorrenti ad un affidamento.

Le informazioni antimafia interdittive sono comunicate all'ANAC, ai sensi dell'art.91, co. 7-bis, del D.Lgs. n.159/2011, ai fini dell'inserimento nel Casellario informatico.

L'annotazione dell'interdittiva antimafia rappresenta una misura anticipata a protezione degli appalti pubblici e, più in generale, dell'attività della pubblica amministrazione, diretta a prevenire ogni possibile inquinamento da operazioni poste in essere da organizzazioni mafiose.

L'annotazione è inserita nel Casellario informatico con funzione di "pubblicità-notizia", diretta ad informare tutte le Amministrazioni aggiudicatrici circa la notizia ostativa alla partecipazione alle procedure di gara ovvero finalizzata alla risoluzione dei contratti in essere.

Nel corso dell'anno 2022 sono state iscritte nel Casellario n.1.129 annotazioni relative ai provvedimenti antimafia interdittivi.

Tali annotazioni hanno riguardato anche le misure previste dall'art.32, co.10, del decreto-legge n.90/2014, disposizione che consente di adottare le misure straordinarie di commissariamento anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva.

A tale riguardo l'Autorità ha ritenuto di integrare le annotazioni, nei confronti dell'operatore economico interdetto, con la notizia dell'adozione del provvedimento prefettizio, in merito al suo commissariamento, ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera b), del decreto-legge n.90/2014, al fine di assicurare la conoscibilità del provvedimento prefettizio alle Amministrazioni aggiudicatrici di contratti pubblici e a tutti gli altri soggetti indicati nell'art.3, comma 1, lettera b) del D.P.R. n.207/2010.

Nel corso del 2022 le integrazioni alle annotazioni riguardanti le informazioni relative ai commissariamenti ex art.32, co.10, del decreto-legge n.90/2014 sono state pari a 14, corrispondenti al numero di operatori economici destinatari delle previste misure di gestione straordinaria.

Per quanto concerne l'istituto del "controllo giudiziario delle aziende", introdotto dall'art.34-bis del D.Lgs. n.159/2011, l'ANAC ha ritenuto che,

qualora l'impresa, già destinataria di un'interdittiva antimafia, sia successivamente soggetta all'applicazione del controllo giudiziario, non debba procedersi all'oscuramento dell'annotazione, bensì debba disporsi la sola integrazione della notizia nel Casellario informatico degli operatori economici. Ciò in quanto l'applicazione del controllo ex art.34-bis non rimuove il provvedimento prefettizio, ma ne sospende l'efficacia nei limiti temporali stabiliti dal provvedimento del giudice penale.

Per le società destinatarie di interdittiva antimafia, successivamente assoggettate all'applicazione di detta misura del controllo giudiziario, su istanza del medesimo operatore economico, l'Autorità ha dunque proceduto, per i n.46 casi comunicati, all'integrazione dell'annotazione con specifico riferimento all'applicazione della misura in argomento.

L'interdittiva antimafia, quale provvedimento amministrativo, può essere impugnato dall'impresa destinataria dinanzi al giudice amministrativo; in tali casi l'Autorità è tenuta ad integrare l'annotazione richiamando le pronunce del TAR e del Consiglio di Stato.

L'annotazione può essere integrata anche dalle successive notizie trasmesse dalla stessa Prefettura che ha adottato il provvedimento interdittivo antimafia, qualora accerti che non sussistono le cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art.67 del D.Lgs. n.159/2011, né elementi che facciano ritenere sussistente il pericolo di infiltrazione mafiosa, ai sensi degli artt. 84 e 91 del Codice antimafia.

7) DATI RELATIVI AI CONTENZIOSI IN MATERIA DI ANTIMAFIA 2022

Si allegano di seguito i dati relativi ai contenziosi antimafia, distinti per sedi dell'Avvocatura e riguardanti l'anno 2022.

Carmela Pluchino
Avvocato dello Stato

Contenziosi Antimafia
Anno 2022

CERTIFICAZIONE ANTIMAFIA

| Distrettuale | Nr. Affari |
|-----------------|------------|
| Roma | 256 |
| Ancona | 1 |
| Bari | 13 |
| Bologna | 35 |
| Brescia | 6 |
| Cagliari | 2 |
| Caltanissetta | 4 |
| Catania | 8 |
| Catanzaro | 56 |
| Firenze | 10 |
| Genova | 5 |
| L Aquila | 4 |
| Lecce | 9 |
| Messina | 0 |
| Milano | 11 |
| Napoli | 66 |
| Palermo | 51 |
| Perugia | 4 |
| Potenza | 15 |
| Torino | 23 |
| Trento | 0 |
| Trieste | 0 |
| Venezia | 6 |
| Salerno | 2 |
| Campobasso | 0 |
| Reggio Calabria | 16 |
| Totale | 603 |

Contenziosi Antimafia

Anno 2022

SCIOGLIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI
PER INFILTRAZIONI MAFIOSE

| Distrettuale | Nr. Affari |
|-----------------|------------|
| Roma | 12 |
| Ancona | 0 |
| Bari | 0 |
| Bologna | 0 |
| Brescia | 0 |
| Cagliari | 0 |
| Caltanissetta | 1 |
| Catania | 1 |
| Catanzaro | 0 |
| Firenze | 0 |
| Genova | 0 |
| L'Aquila | 0 |
| Lecce | 1 |
| Messina | 0 |
| Milano | 0 |
| Napoli | 1 |
| Palermo | 1 |
| Perugia | 0 |
| Potenza | 0 |
| Torino | 0 |
| Trento | 0 |
| Trieste | 0 |
| Venezia | 0 |
| Salerno | 0 |
| Campobasso | 0 |
| Reggio Calabria | 1 |
| Totale | 18 |