



Consiglio di Stato  
*Ufficio Studi, massimario e formazione*

## **FOCUS IN MATERIA DI INFORMATIVE ANTIMAFIA**

*a cura di* Giuseppe Argento, Aldo Cannizzaro, Maria Capuana, Maria Chiara Casà, Angelo Daniel D'Agostino, Giulia Gulli, Rosalia Linda Lo Piccolo, Chiara Modica de Mohac, Maria Stella Nobile, Giulia Vajana, Luigi Vinciguerra, aggiornata al 30.07.2019

**SOMMARIO:** §1. Premessa – §2. Breve excursus storico sulle misure di prevenzione personale – §3. Cenni sulla documentazione antimafia. Natura giuridica ed effetti dell'informativa antimafia interdittiva – 3.1 Gli effetti dell'informazione interdittiva antimafia – 3.2. La discrezionalità del Prefetto nell'emissione dell'interdittiva – §4. Catalogo giurisprudenziale: Consiglio di Stato Vs. Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana – 4.1. Ratio e finalità dell'informazione antimafia – 4.2. Giudizio probabilistico – 4.3. Limiti e forme del sindacato giurisdizionale – 4.4. Effetti dell'informazione antimafia - *L'efficacia temporale - Informativa antimafia ed effetti sui contratti e sui rapporti in corso - Raggruppamento temporaneo d'impresе - Interdittiva e misura temporanea e straordinaria di gestione - Documentazione antimafia e procedimento amministrativo* – 4.6. Le figure sintomatiche di infiltrazioni e condizionamenti - *a) I provvedimenti 'sfavorevoli' del giudice penale – b) Le sentenze di proscioglimento o di assoluzione - c) La proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dallo stesso D.lgs. n. 159 del 2011 - d) I rapporti di parentela - e) Impresа a conduzione familiare - f) Informative a cascata - g) Contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia - h) Le vicende anomale nella formale struttura dell'impresа - i) Le vicende anomale nella concreta gestione dell'impresа* – §5. La posizione assunta dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana - 5.1. Inquadramento generale e contesto operativo - 5.2. Frequentazione di soggetti vicini alla criminalità

organizzata - 5.3. Rapporti parentali quale indice sintomatico di vicinanza alle cosche mafiose - 5.4. Rapporti di cointeressenza economica tra imprese - 5.5. Assunzione da parte delle imprese di lavoratori vicini alla criminalità organizzata - 5.6. Ricognizione dei dati statistici e conclusioni.

## *1. Premessa*

Il tema oggetto di analisi presenta una complessità ed ampiezza tale da rendere necessaria un'anticipazione del percorso logico-normativo-giurisprudenziale seguito nella presente indagine. In primo luogo l'attenzione sarà concentrata sul concetto e sulla disciplina della informativa antimafia.

Seguirà, poi, l'esame dettagliato delle ricostruzioni interpretative sviluppate dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e dal Consiglio di Stato, al fine di fornire un quadro che possa guidare il lettore nella comprensione della spinosa tematica trattata.

## *2. Breve excursus storico sulle misure di prevenzione personali*

Le misure di prevenzione accompagnano la storia dell'ordinamento italiano sin dalla sua nascita. Queste si distinguono in misure personali e misure patrimoniali.

Le misure di prevenzione personali, oggi disciplinate dal D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. Codice Antimafia), rappresentano il punto di arrivo di una lunga evoluzione storica.

Le origini di tali misure risalgono alla legislazione di polizia ottocentesca cristallizzatasi nella legge 20 marzo n. 2248/1865, all. b), che già conferiva all'autorità di pubblica sicurezza il potere di disporre l'ammonizione, il

domicilio coatto e il rimpatrio con il foglio di via obbligatorio, senza necessità di una condanna in sede penale. Nel periodo fascista le misure di prevenzione, la cui disciplina, nel frattempo, era confluita nel R.d. del 18 giugno 1931 n. 773 (T.U.L.P.S.), sono state utilizzate come strumento di repressione degli oppositori politici.

Con l'avvento della Costituzione Repubblicana del 1948, dottrina e giurisprudenza cominciano ad interrogarsi sulla compatibilità della misura di prevenzione con i principi sanciti dalla Carta Costituzionale, in particolare con l'art. 13 Cost.

Ad esempio, con la sentenza n. 2 del 1956 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina dell'ordine di rimpatrio disposto dal Questore e, con la successiva sentenza n. 11/1956, la disciplina dell'ammonizione.

In entrambe le ipotesi la decisione si fondò sulla violazione della riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost.

La giurisprudenza costituzionale italiana ha contribuito, attraverso le sue pronunce, alla formazione di un elevato livello di garanzie per i soggetti sottoposti a misura di prevenzione personale, in conformità alle garanzie assicurate in sede europea.

In tal senso, il Questore non può più disporre misure significativamente restrittive della libertà personale, pur se in funzione di prevenzione, controllo e di tutela dell'ordine pubblico, in quanto tale potere è sottratto all'autorità di polizia in favore del giudice.

Il Legislatore, avallando i principi elaborati dalla Corte Costituzionale, è intervenuto con la L. 27 dicembre 1956 n. 1423, per modificare in maniera organica la disciplina delle misure di prevenzione personali.

Tale legge ha previsto che il Questore, nei confronti di soggetti tassativamente indicati dalla legge, potesse disporre delle misure non restrittive della libertà personale, tra le altre la "diffida a cambiare condotta".

Al Tribunale, invece, è stato demandato il potere di disporre delle misure "*più gravi*" restrittive della libertà personale, quali la sorveglianza speciale e

l'obbligo di sorveglianza, la cui applicazione deve essere subordinata alla valutazione dell'autorità giurisdizionale.

Le misure di prevenzione sono provvedimenti che operano *ante o praeter delictum*, sul presupposto della pericolosità sociale del soggetto che ne è destinatario, in un'ottica social-preventiva, a differenza delle misure di sicurezza che, invece, hanno finalità sanzionatoria.

### *3. Cenni sulla documentazione antimafia. Natura giuridica ed effetti dell'informativa antimafia interdittiva*

L'essenza della legislazione antimafia è contenuta nel D.lgs. n. 159/2011 nel cui Libro II è possibile rinvenire le *“Nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia”*.

Ai fini della presente disamina, appare utile soffermarsi, preliminarmente, sul concetto di documentazione antimafia che si sostanzia nella comunicazione antimafia e nella informazione antimafia.

Con riferimento alla prima, essa è *“l’attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all’art. 67 del Codice Antimafia e, cioè, l’applicazione, con provvedimento definitivo, di una delle misure di prevenzione personali previste dal Libro I, Titolo I, Capo II del Codice Antimafia e irrogate dall’autorità giudiziaria, ovvero condanne penali con sentenza definitiva o confermata in appello per taluno dei delitti consumati o tentati enucleati all’art. 51, comma 3 – bis c.p.p. e di competenza delle Direzioni distrettuali antimafia (art.84, comma 2, D.lgs. n. 159/2011)”*.

In altri termini, trattasi di uno strumento avente contenuto vincolato, di tipo accertativo, in quanto fotografa il cristallizzarsi di una situazione di permeabilità mafiosa tipizzata nel provvedimento di prevenzione –che irroga cioè una misura di prevenzione personale – emesso dal Tribunale. L'informazione antimafia, invece, concreta un'altra forma di documentazione antimafia avente però –

diversamente dalla comunicazione antimafia – un duplice contenuto, di tipo vincolato, da un lato, e di tipo discrezionale, dall'altro.<sup>1</sup>

In merito al contenuto vincolato essa è analoga alla comunicazione antimafia, in quanto come l'informazione antimafia attesta o meno l'esistenza di un provvedimento definitivo di prevenzione personale emesso dall'autorità giudiziaria (art. 84, comma 3, D.lgs. n. 159/2011).

Per quanto concerne, invece, il contenuto discrezionale, l'informazione antimafia attesta la sussistenza, o meno, di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare la scelta o gli indirizzi della società o delle imprese interessate (art. 84, comma 3, D.lgs. n. 159/2011).

Più precisamente, la valutazione del rischio di infiltrazione mafiosa viene effettuata dalla Prefettura la quale è chiamata, per il tramite di un'attività discrezionale, a soppesare, sulla base degli elementi tipizzati nell'art. 84 comma 4 del Codice e non solo, il rischio di condizionamento mafioso dell'impresa.

L'emissione di una informazione antimafia scaturisce, pertanto, dal "prudente" apprezzamento del Prefetto il quale, nel valutare il rischio di permeabilità mafiosa dell'impresa, ben può prescindere dagli esiti delle indagini preliminari o dello stesso giudizio penale, che comunque ha il dovere di esaminare in presenza dei cosiddetti delitti spia.

Un'altra differenza tra comunicazione antimafia ed informazione antimafia si ravvisa nell'ambito degli effetti che esse producono.

La prima ha effetto interdittivo rispetto a tutte le iscrizioni ed ai provvedimenti autorizzatori, concessori o abilitativi per lo svolgimento di attività imprenditoriali nonché a tutte le attività soggette a segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.) e a silenzio assenso (art. 89, comma 2, lett. a) e b), d.lgs. n. 159/2011), esplicando dunque il suo effetto interdittivo rispetto ai rapporti tra privati; inoltre, comporta il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti (art. 84, commi 1 e 2, D.lgs. n. 159/2011).

---

<sup>1</sup> V., sul punto, Nocelli in *"I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia."*

L'informativa antimafia, invece, dispiega i suoi effetti solo con riferimento ai contratti pubblici, alle concessioni e alle sovvenzioni, di talché inficia sui rapporti tra privati e pubbliche amministrazioni<sup>2</sup>.

L'informativa antimafia si caratterizza per essere un provvedimento amministrativo di natura cautelare e preventiva, espressione del bilanciamento tra tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e libertà di iniziativa economica, tutti principi tutelati dalla Costituzione<sup>3</sup>.

La *ratio* dell'informativa antimafia si rinviene, dunque, nella finalità anticipatoria che essa persegue, e più precisamente nello scopo di prevenire il grave pericolo del condizionamento mafioso, ovvero il pericolo dell'ingerenza mafiosa nell'azienda coinvolta.

### *3.1. Gli effetti dell'informazione interdittiva antimafia*

L'aspetto più controverso del quale è opportuno accennare è quello attinente agli effetti che scaturiscono dalla emissione di una informativa antimafia interdittiva. Ebbene, l'imprenditore che subisce un'informativa antimafia interdittiva si vede preclusa la possibilità di essere titolare di rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni nonché di essere destinatario di titoli abilitativi o di contributi, finanziamenti, mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo.

Ne deriva, a rigor di logica, un'incapacità giuridica, parziale e tendenzialmente temporanea in quanto dall'interdittiva discende l'inidoneità del soggetto destinatario – persona fisica o giuridica - ad essere titolare di situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi).

---

<sup>2</sup> Questa tradizionale distinzione di effetti interdittivi propria del binomio comunicazione/informazione antimafia è stata, tuttavia, in parte superata dal decreto correttivo n. 153/2014 che ha esteso l'efficacia interdittiva delle informazioni antimafia anche alle autorizzazioni e, quindi, anche ai rapporti tra privati, al fine di meglio evitare il pericolo di fenomeni infiltrativi mafiosi nell'economia legale.

<sup>3</sup> Cf. Cons. di Stato, Ad. Pl., n. 3 del 6 aprile 2018.

Per usare un eufemismo, è come se l'impresa – destinataria di una interdittiva antimafia - passasse a miglior vita, si suole, a tal proposito, parlare di “ergastolo imprenditoriale” (Cons. St. n. 758/2019).

Si tratta di un'incapacità giuridica prevista *ex lege* a presidio di valori costituzionalmente garantiti e conseguente all'adozione di un provvedimento amministrativo scaturente da un procedimento normativamente tipizzato e rispetto al quale sono previste le indispensabili garanzie di tutela giurisdizionale del soggetto di esso destinatario.

Si verte nell'ambito di un'incapacità parziale nel senso che il legislatore – all'art. 67 Codice Antimafia - ne circoscrive il perimetro, definendo le tipologie di rapporti giuridici in ordine ai quali il soggetto – destinatario dell'interdittiva – non può acquistare o perde la titolarità di posizioni giuridiche soggettive e, conseguentemente, l'esercizio delle facoltà e dei poteri ad esse connessi<sup>4</sup>.

Ed infine, trattasi di un'incapacità tendenzialmente temporanea, potendo venir meno a seguito di un successivo provvedimento prefettizio.

### *3.2. La discrezionalità del Prefetto nell'emissione dell'interdittiva*

Delineati i caratteri dell'effetto interdittivo della informativa antimafia, si rende opportuno approfondire la tematica della discrezionalità insita nell'attività prefettizia che conduce, poi, alla adozione di un'informativa antimafia.

L'equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco – la libertà di impresa, da una parte, e la salvaguardia della legalità sostanziale delle attività economiche dalle ingerenze mafiose, dall'altra parte – necessita di un'attenta valutazione, da parte dell'autorità prefettizia, del bagaglio di elementi indiziari acquisiti, figure sintomatiche del condizionamento mafioso; elementi del più vario genere, e spesso, anche di segno opposto, frutto e cristallizzazione normativa di una lunga e vasta esperienza in questa materia.

---

<sup>4</sup> Cf. Cons. di Stato, Ad. Pl. n. 3 del 6 aprile 2018.

Si spazia dalla condanna, anche non definitiva, per taluni delitti da considerare sicuri indicatori della presenza mafiosa (art. 84, comma 4, Codice Antimafia), alla mancata denuncia di delitti di concussione e di estorsione, da parte dell'imprenditore, dalle condanne per reati strumentali alle organizzazioni criminali (art. 91, comma 6, Codice Antimafia), fino alla sussistenza di vicende organizzative, gestionali o anche solo operative che, per le loro modalità, lasciano intendere un intento elusivo della legislazione antimafia.

Va precisato, però, che gli indici di condizionamento mafioso appena enucleati non esauriscono la vasta fenomenologia mafiosa.

È, infatti, insegnamento della giurisprudenza che la fenomenologia mafiosa può assumere *“forme e caratteristiche diverse secondo i tempi, i luoghi e le persone”*<sup>5</sup> e pertanto sfugge ad un preciso inquadramento; sicché è oramai dato pacifico che le situazioni sintomatiche del condizionamento mafioso possono assumere svariate forme, diverse da quelle tipizzate dalla legge ed altrettanto spie dell'infiltrazione mafiosa.

In merito al *modus operandi*, il Prefetto, nell'esercizio dei suoi poteri, deve basarsi su fatti ed episodi i quali nel loro insieme configurino un quadro indiziario univoco e concordante, avente valore sintomatico del pericolo di infiltrazione mafiosa.

Tale quadro indiziario, a rigor di logica, deve essere corroborato dalla valorizzazione di specifici elementi di fatto tali da rendere attuale il giudizio circa la contiguità mafiosa.

In buona sostanza, la valutazione prefettizia del rischio di infiltrazione mafiosa – stante la natura preventiva dell'informativa antimafia - non può che basarsi su una regola di giudizio di tipo probabilistico, cioè che ben può essere integrata da dati di comune esperienza, desumibili dall'osservazione dei fenomeni anti-sociali quale quello mafioso.

Pertanto, gli elementi posti a base dell'informativa possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali

---

<sup>5</sup> Cf. Cons. di Stato, sez. III, n. 1743 del 3 maggio 2016.

o, addirittura e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione.

Va ribadito che gli elementi raccolti non vanno considerati separatamente, dovendosi piuttosto stabilire se sia configurabile un quadro indiziario complessivo, dal quale possa ritenersi attendibile l'esistenza di un condizionamento da parte della criminalità organizzata.

In questo senso si è anche espressa una consolidata giurisprudenza amministrativa (di cui si dirà a seguire).

E se, per un verso, il criterio probabilistico – c.d. del più probabile che non – funge da regola della valutazione prefettizia del rischio di condizionamento mafioso, dall'altro assurge a strumento di controllo dell'operato dell'autorità prefettizia in quanto consente di verificare la correttezza dell'inferenza causale che da un insieme di fatti sintomatici, di apprezzabile rilievo indiziario, perviene alla ragionevole affermazione del rischio d' infiltrazione mafiosa.

Appare evidente, alla luce del quadro appena delineato, che si verte in una materia dove vengono in gioco delicati e contrapposti valori costituzionali, ragion per cui è stata fondamentale l'opera di interpretazione che la giurisprudenza amministrativa ha fornito negli ultimi anni, nello sforzo di evidenziarne la natura preventiva e di codificarne i presupposti in modo da rendere prevedibile e compatibile con il dettato costituzionale la portata precettiva<sup>6</sup>.

Segue un'attenta disamina della giurisprudenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, con un'efficace sintesi di numerose sentenze.

---

<sup>6</sup> Con la nota sentenza *De Tommaso c. Italia* la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha mosso critica al sistema delle misure di prevenzione personale per la insufficiente determinazione della fattispecie legale tipica che giustifica l'adozione di tali misure.

#### 4. Catalogo giurisprudenziale: Consiglio di Stato Vs. Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana

##### 4.1. Ratio e finalità dell'informazione antimafia

L'informazione antimafia ha natura formalmente e sostanzialmente preventiva, finalizzata nell'architettura del Codice antimafia ad arginare la minaccia dell'infiltrazione mafiosa.

Essa implica una valutazione discrezionale da parte dell'autorità prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, capace di condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa.

- "All'interdittiva antimafia deve essere riconosciuta natura cautelare e preventiva, in un'ottica di bilanciamento tra la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e la libertà di iniziativa economica riconosciuta dall'art. 41 Cost.". (Cons. St., Ad. Pl., n. 3/2018).

- "È estranea al sistema delle informazioni antimafia, non trattandosi di provvedimenti nemmeno latamente sanzionatori, qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio, poiché simile logica, propria del giudizio penale, vanificherebbe la *finalità anticipatoria dell'informazione antimafia*, che è quella di prevenire un grave pericolo e non già quella di punire, nemmeno in modo indiretto, una condotta penalmente rilevante". (Cons. St., Sez. III, n. 1743/16).

- "Il legislatore - art. 84, comma 3, D.lgs. n. 159 del 2011 - ha riconosciuto quale elemento fondante l'informazione antimafia la sussistenza di "eventuali tentativi" di infiltrazione mafiosa "tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle imprese interessate". Eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa e tendenza di questi ad influenzare la gestione dell'impresa sono nozioni che delineano una fattispecie di pericolo, propria del diritto della prevenzione, finalizzato, appunto, a prevenire un evento che, per la stessa scelta del legislatore, non necessariamente è attuale, o invero, ma anche solo potenziale, purché

desumibile da elementi non meramente immaginari o aleatori”. (Cons. St., Sez. III, n. 758/19).

- La funzione di "frontiera avanzata" dell'informazione antimafia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato impone, a servizio delle Prefetture, un uso di strumenti, accertamenti, collegamenti, risultanze, necessariamente anche atipici come atipica, del resto, è la capacità, da parte delle mafie, di perseguire i propri fini. E solo di fronte ad un fatto inesistente od obiettivamente non sintomatico il campo valutativo del potere prefettizio, in questa materia, deve arrestarsi (Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758).

- “L’interdittiva antimafia” è, infatti, una misura di prevenzione *sui generis* in quanto - come chiarito dalla Giurisprudenza - *finisce inevitabilmente per determinare un pregiudizio anche nei confronti dei soggetti che hanno subito l’azione di infiltrazione*, e cioè sia a carico dei *soggetti passivi* nella c.d. “contiguità soggiacente” (C.S., VI<sup>^</sup>, 30.12.2005 n.7619) sia - paradossalmente - addirittura a carico di soggetti terzi estranei e totalmente incolpevoli; ragion per cui la sua applicazione dev’essere ‘dosata’ con particolari *prudenza ed equilibrio* ed avvolta da *specifiche ‘cautele’* (C.S., V<sup>^</sup>, 27.6.2006 n.4135; C.S., IV<sup>^</sup>, 4.5.2004 n. 2783) affinché sia scongiurato il rischio che la normativa che la disciplina subisca *censure di incostituzionalità* o determini *procedimenti di infrazione per violazione di diritti inviolabili* garantiti dal diritto comunitario ed internazionale, o venga comunque censurata dagli Organi della Giustizia comunitaria” (C.G.A.R.S., n. 247 del 29.7.2016; Id., n. 257 del 3.8.2016).

- “In base ai principi che presiedono l’applicazione delle misure di prevenzione anche nel caso in cui gli accertamenti degli Organi di Polizia o dell’Autorità Giudiziaria siano volti a verificare non già la commissione di reati, ma - in funzione puramente preventiva - la ‘pericolosità’ di un soggetto e/o la ‘probabilità’ che un’azione umana produca un evento (dannoso o pericoloso), *la ‘motivazione’ del provvedimento conclusivo (con cui viene deciso se applicare o meno la ‘misura preventiva’) non può mai basarsi su semplici sospetti e non deve mai prescindere dall’evidenziare - escluso ogni meccanismo atto a reintrodurre forme surrettizie di “colpa d’autore” - gli elementi obiettivi e*

*soggettivi delle condotte sui quali si fonda il giudizio” (C.G.A.R.S., n. 247 del 29.7.2016; Id., n. 257 del 3.8.2016).*

#### *4.2. Giudizio probabilistico*

Il paradigma legale di riferimento, codificato, in particolare, dagli artt. 84 e 91 del D.lgs. n. 159 del 2011 si rivela volutamente elastico, nella misura in cui affida al Prefetto l’apprrezzamento di indici sintomatici “...*di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte o gli indirizzi delle società...*” (art. 84, comma 3, D.lgs. cit.).

- Il pericolo di infiltrazione mafiosa deve essere valutato secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, tipica dell’accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, e quindi fondato su prove, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, sì da far ritenere “più probabile che non”, appunto, il pericolo di infiltrazione mafiosa (Cons. St., sez. III n. 1743/2016 e la giurisprudenza successiva di questa Sezione, tutta conforme, da aversi qui per richiamata).

- “Il criterio della certezza oltre ogni ragionevole dubbio può trovare spazio nel giudizio penale, laddove viene in gioco la libertà personale dell’imputato, ma non nel giudizio amministrativo, che investe la legittimità del provvedimento interdittivo antimafia, ispirato ad una ben diversa logica preventiva e improntato alla regola, di stampo civilistico, del “più probabile che non”. (Cons. St., sez. III, 7 ottobre 2015, n. 4657)

- “Il quadro indiziario dell’infiltrazione mafiosa posto a base dell’interdittiva prefettizia deve dar conto, in modo organico e coerente, ancorché sintetico, di quei fatti aventi le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, dai quali, sulla base della regola causale del “più probabile che non”, il giudice

amministrativo, chiamato a verificare l'effettivo pericolo di infiltrazione mafiosa, possa pervenire in via presuntiva alla conclusione ragionevole della effettiva sussistenza di tale rischio" (cfr. Cons. St. III 18 aprile 2018 n. 2343; Cons. Stato, sez. III, n. 4657/2015; n. 1328/2016).

- "Il precipitato applicativo di quanto sin qui esposto sta nell'affermazione per cui l'interdittiva antimafia, per la sua natura cautelare e per la sua funzione di massima anticipazione della soglia di prevenzione, non richiede la necessaria prova di un fatto, ma solo la presenza di una serie di indizi in base ai quali sia plausibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un possibile condizionamento da parte di queste. Pertanto, ai fini della sua adozione, da un lato, occorre non già provare l'intervenuta infiltrazione mafiosa, bensì soltanto la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali – secondo un giudizio prognostico latamente discrezionale – sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata; d'altro lato, detti elementi vanno considerati in modo unitario, e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquisti valenza nella sua connessione con gli altri. (cfr., ex multis, Cons. St. III 18 aprile 2018 n. 2343; Cons. Stato, sez. III, n. 2342/2011; n. 5019/2011; n. 5130/2011; n. 254/2012; n. 1240/2012; n. 2678/2012; n. 2806/2012; n. 4208/2012; n. 1329/2013; sez. VI, n. 4119/2013; sez. III, n. 4414/2013; n. 4527/2015; n. 5437/2015; n. 1328/2016; n. 3333/2017).

#### *4.3. Limiti e forme del sindacato giurisdizionale*

Le informazioni antimafia, infatti, presentano carattere autonomo fondato sull'apprezzamento discrezionale, da parte dell'autorità prefettizia, di un complessivo quadro indiziario che, alla stregua della logica del "*più probabile che non*", lasci ritenere concreto, e attuale, il pericolo di infiltrazione mafiosa nell'attività imprenditoriale; apprezzamento discrezionale soggetto ad un attento sindacato del giudice amministrativo.

In tale contesto l'ampia discrezionalità di apprezzamento del Prefetto in tema di tentativo di infiltrazione mafiosa comporta che tale valutazione sia sindacabile in sede giurisdizionale solo in caso di manifesta illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti.

- I provvedimenti prefettizi interdittivi possono essere adeguatamente motivati con riferimento a riscontri che danno vita a valutazioni *“espressione di ampia discrezionalità”* valutabili in termini di ragionevolezza in relazione ai fatti accertati e che non devono *“necessariamente collegarsi ad accertamenti in sede penale di carattere definitivo e certi sull’esistenza della contiguità dell’impresa con organizzazioni malavitose, e quindi del condizionamento in atto dell’attività di impresa, ma può essere sorretta da elementi sintomatici e indiziari da cui emergono sufficienti elementi di pericolo che possa verificarsi il tentativo di ingerenza nell’attività imprenditoriale della criminalità organizzata”* (Cons. St., III, n. 5623 del 2017).

- Si afferma che l’accertamento della permeabilità mafiosa prescinde dagli esiti del giudizio penale, eventualmente instaurato, non essendovi alcun rapporto di pregiudizialità, condizionalità o ancillarità tra il giudizio penale e quello amministrativo (Cons. St. n. 319/2017).

- “Gli elementi posti a base dell’informazione antimafia possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o, addirittura e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione.

I fatti che l’autorità prefettizia deve valorizzare prescindono, infatti, dall’atteggiamento antiggiuridico della volontà mostrato dai singoli e finanche da condotte penalmente rilevanti, non necessarie per la sua emissione, ma sono rilevanti nel loro valore oggettivo, storico, sintomatico, perché rivelatori del condizionamento che la mafia, in molteplici, cangianti e sempre nuovi modi, può esercitare sull’impresa anche al di là e persino contro la volontà del singolo” (Cons. St., Sez. III, n. 1743/16).

- “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 sintomatici del pericolo, consente non solo di sindacare l'esistenza o meno di questi fatti, 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" (Cons. St., Sez. III, n. 758/19).

- "L'equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, la libertà di impresa, da un lato, e la tutela dei fondamentali beni che presidiano il principio di legalità sostanziale, secondo la logica della prevenzione, richiedono alla Prefettura un'attenta valutazione di tali elementi, che devono offrire un quadro chiaro, completo e convincente del pericolo di infiltrazione mafiosa, e a sua volta impongono al giudice amministrativo, nel sindacato sulla motivazione, un altrettanto approfondito esame di tali elementi, singolarmente e nella loro intima connessione, per assicurare una tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro ogni eventuale eccesso di potere da parte del Prefetto nell'esercizio di tale ampio, ma - come detto - non indeterminato, potere discrezionale" (Cons. St., sez. III, 8 marzo 2017, n. 1109).

- "In sede di applicazione dell'interdittiva antimafia che è una tipica misura di prevenzione - l'Amministrazione procedente deve sempre evidenziare qual è la condotta, obiettivamente percepibile, che induce a ritenere che vi sia stato un tentativo di infiltrazione mafiosa. In mancanza dell'individuazione di tale elemento obiettivo, qualsiasi provvedimento applicativo di una misura di prevenzione è illegittimo". (Cons. St., Sez. III, n. 247 del 29.7.2016, n. 257 del 3.8.2016, n. 379 del 28.8.2017, n. 125 del 6.3.2018).

- “Anche nel caso in cui gli accertamenti degli Organi di Polizia o dell'Autorità Giudiziaria siano volti a verificare non già la commissione di reati, ma - in funzione puramente preventiva - la 'pericolosità' di un soggetto o la 'probabilità' che un'azione umana produca un evento (dannoso o pericoloso), la 'motivazione' del provvedimento conclusivo (con cui viene deciso se applicare o meno la 'misura preventiva') non può mai basarsi su semplici sospetti e non deve mai prescindere dall'evidenziare - escluso ogni meccanismo atto a reintrodurre forme surrettizie di "colpa d'autore" - gli elementi obiettivi delle condotte sui quali si fonda il giudizio (Cons. St., VI, 25.9.2008 n. 5780; CS, VI, 17.7.2006 n. 4574)" (C.G.A.R.S., n. 247 e n. 257 del 2016, n.385/2018).

#### *4.4. Effetti dell'informazione antimafia*

##### *- L'efficacia temporale*

L'art. 86, comma 2, del D.lgs. n. 159 del 2011, dispone che «l'informazione antimafia, acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, con le modalità di cui all'articolo 92, ha una validità di dodici mesi dalla data dell'acquisizione, salvo che non ricorrano le modificazioni di cui al comma 3».

- “Va premesso che l'art. 86, comma 2, benché si riferisca alla «validità» dell'informativa, regola propriamente l'efficacia dell'informazione antimafia.

Quale disposizione che regola una «fattispecie procedimentalmente complessa», infatti, l'art. 86, comma 2:

- non riguarda di per sé l'efficacia temporale della misura interdittiva che constata il pericolo della infiltrazione e, dunque, neppure riguarda l'ambito dei doveri della Prefettura dopo il decorso dell'anno dalla sua emanazione;

- del tutto diversamente l'art. 86, comma 2, disciplina invece l'ambito dei doveri delle pubbliche amministrazioni e degli enti di cui all'art. 83, i quali – in base al comma 2, quando sia comunque decorso un anno dalla acquisizione dell'informativa – devono nuovamente acquisire la documentazione antimafia,

prima di emanare uno degli atti elencati dai commi 1 e 2 dell'art. 67 (come richiamati dal medesimo art. 83, comma 1), e quindi richiedere al Prefetto una nuova informativa che, come si dirà, è pienamente legittima, anche se richiami i soli elementi di quella precedentemente emessa, confermando il pericolo di infiltrazione mafiosa, laddove non sopravvengano elementi nuovi". (Cons. St., sez. III, 5 ottobre 2016, n. 4121).

- Come si è più volte evidenziato, la limitazione temporale di efficacia dell'interdittiva antimafia, prevista dall'art. 86, comma 2, del d. lgs. n. 159 del 2011, deve intendersi riferita ai casi nei quali sia attestata *«l'assenza di pericolo di infiltrazione mafiosa, e non già ai riscontri indicativi del pericolo, i quali ultimi conservano la loro valenza anche oltre il termine indicato nella norma»*. (cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 30 dicembre 2011, n. 7002; Cons. St., sez. III, 22 gennaio 2012, n. 292; Cons. St., sez. V, 1° ottobre 2015, n. 4602)

L'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 252 del 1998 (la cui disposizione è stata poi riportata nell'art. 86, commi 1 e 2 del d. lgs. n. 159 del 2011) deve intendersi riferito, infatti, ai casi di documentazioni che attestino l'assenza di pericolo di infiltrazione mafiosa – cc.dd. informative negative – e non già ai riscontri indicativi del pericolo, i quali ultimi conservano la loro valenza anche oltre il termine indicato nella disposizione (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 22 gennaio 2014, n. 292).

- Il superamento del rischio di inquinamento mafioso è da ricondursi non tanto al trascorrere del tempo dall'ultima verifica effettuata senza che sia emersa alcuna evenienza negativa, bensì *«al sopraggiungere di fatti positivi che persuasivamente e fattivamente introducano elementi di inattendibilità della situazione rilevata in precedenza»* (così la citata sentenza di questo Cons. St., sez. III, 22 gennaio 2014, n. 292).

- In questa prospettiva, l'informativa antimafia può legittimamente fondarsi, oltre che sui fatti recenti, anche su fatti più risalenti nel tempo, quando gli elementi raccolti dalla Prefettura in passato, e ribaditi anche in altri elementi probatori acquisiti, siano sintomatici di un condizionamento attuale nell'attività di impresa. (Cons. St., sez. III, 24 luglio 2015, n. 3563).

- La persistente rilevanza degli elementi indiziari posti a base dell'informativa affermata dalla giurisprudenza, anche dopo il decorso il termine annuale previsto dall'art. 86, comma 2, del D.lgs. n. 159 del 2011, non è l'effetto di una non prevista ultrattività dell'informativa positiva, a differenza di quella c.d. negativa (o liberatoria), né tantomeno il frutto di una non consentita interpretazione *in malam partem*, come pure si è ritenuto, ma l'oggetto di una precisa disposizione normativa e, in particolare, dell'art. 91, comma 5, dello stesso D.lgs. n. 159 del 2011, per il quale «*il Prefetto, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito dell'informazione al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa*». (Cons. St., sez. III, 5 ottobre 2016, n. 4121).

- "Il "venir meno delle circostanze rilevanti" di cui all'art. 91, comma 5, D.lgs. n. 159 del 2011 non dipende dal mero trascorrere del tempo, in sé, ma dal sopraggiungere di obiettivi elementi diversi o contrari che ne facciano venir meno la portata sintomatica o perché ne controbilanciano, smentiscono e in ogni caso superano la valenza sintomatica, o perché rendono remoto, e certamente non più attuale, il pericolo.

In caso di ripetute e strumentali reiterazioni di domande dirette ad ottenere un provvedimento di ritiro o di revoca di un'interdittiva in corso di validità, collegate alla affermata rilevanza di sopravvenienze e fatti nuovi asseriti come favorevoli al soggetto inciso, la Prefettura può limitarsi: a verificare se la domanda sia accompagnata da un fatto realmente nuovo, perché sopravvenuto ovvero non conosciuto, che possa essere ritenuto effettivamente incidente sulla fattispecie (es. effettiva cessione dell'impresa a soggetto del tutto estraneo al rischio di condizionamento o infiltrazione da parte della delinquenza organizzata); a valutare quindi se possano ritenersi venute meno quelle ragioni di sicurezza e di ordine pubblico in precedenza ritenute prevalenti sull'iniziativa e sulla libertà di impresa del soggetto inciso.

In caso di esito negativo di detta verifica, la Prefettura può semplicemente limitarsi a prendere atto della inesistenza di profili nuovi e, di conseguenza, adottare un atto di natura meramente confermativa; ciò a maggior ragione in

presenza di sentenze di conferma della legittimità dei precedenti provvedimenti”. (Cons. St., sez. III, n. 2324-2019).

- “I fatti commessi nel tempo possono essere considerati indici di continuità del soggetto che li ha commessi con ambienti malavitosi solo a condizione che essi siano suffragati da circostanze più recenti che dimostrino l’esistenza attuale del pericolo di infiltrazione e di condizionamento mafioso della società. Per tale motivo, il Collegio è stato indotto ed è indotto a giudicare insufficiente la motivazione posta a fondamento degli atti interdittivi impugnati e della sentenza impugnata dove non viene spesa neppure una parola per comprovare l’attualità del pericolo di infiltrazione e condizionamento mafioso” (C.G.A. sent. n. 451/2017).

*- Informativa antimafia ed effetti sui contratti e sui rapporti in corso*

Il D.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 agli articoli 67, 94 e 95 detta la disciplina riguardante gli effetti delle informazioni del prefetto.

- Si richiama il costante orientamento delle Sezioni Unite della Cassazione (v., *ex plurimis*, Cass., Sez. Un., 29 agosto 2008, ord. n. 21928; Cass., Sez. Un., 18 novembre 2016, ord. n. 23468), secondo cui la deliberazione di recedere dal contratto di appalto, consequenziale all’informativa prefettizia di infiltrazioni mafiose nell’impresa appaltatrice, resa in precedenza ai sensi dell’art. 10 del d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252 e, ora, dall’art. 92, comma 4, del d. lgs. n. 159 del 2011, è espressione di un potere di valutazione di natura pubblicistica, diretto a soddisfare l’esigenza di evitare la costituzione o il mantenimento di rapporti contrattuali, fra i soggetti indicati nell’art. 1 del medesimo d.P.R. n. 252 e le imprese, nei cui confronti emergano sospetti di legami con la criminalità organizzata. Resta salva, naturalmente, la facoltà, per le amministrazioni. (Consiglio di Stato, sez. III, 26 gennaio 2017, n. 319).

- “Il provvedimento di cd. "interdittiva antimafia" determina una particolare forma di incapacità giuridica, e dunque la insuscettività del soggetto (persona fisica o giuridica) che di esso è destinatario ad essere titolare di quelle situazioni

giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che determinino (sul proprio cd. lato esterno) rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione". (Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2016 n. 3247).

- "il provvedimento di cd. "interdittiva antimafia" determina una particolare forma di incapacità *ex lege*, parziale (in quanto limitata a specifici rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione) e tendenzialmente temporanea, con la conseguenza che al soggetto - persona fisica o giuridica - è precluso avere con la pubblica amministrazione rapporti riconducibili a quanto disposto dall'art. 67 D.lgs. 6 settembre 2011 n. 159".

- "l'art. 67, co. 1, lett. g) del D.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, nella parte in cui prevede il divieto di ottenere, da parte del soggetto colpito dall'interdittiva antimafia, "contributi, finanziamenti e mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità Europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali", ricomprende anche l'impossibilità di percepire somme dovute a titolo di risarcimento del danno patito in connessione all'attività di impresa". (Cons. St., Ad. Pl., n. 3/2018).

- Aspetti processuali: "Il ricorso proposto avverso il recesso dalla gara conseguente ad informativa antimafia – istituto di portata generale, "trasversale", che non interseca, cioè, solo la materia dei pubblici appalti – è soggetto al rito ordinario e non al rito appalti, con la conseguenza che il termine di impugnazione è quello ordinario di 60 giorni e non dimezzato di 30 giorni, previsto dall'art. 120, comma 5, c.p.a. (Cons. St., sez. III, n. 319-2017)

- "Competente a conoscere dell'impugnazione della stessa è il T.A.R. del luogo ove ha sede la prefettura che ha adottato l'atto; detto T.A.R. rimane competente anche in caso di contestuale impugnazione sia dell'informativa che degli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante.

Non trova, infatti, applicazione il comma 4 bis dell' art. 13 c.p.a; l'informativa prefettizia non può, infatti, considerarsi "*atto presupposto*" rispetto alle determinazioni della stazione appaltante o dell'ente che ha concesso benefici

economici, stante la sua autonoma efficacia lesiva per gli immediati effetti negativi nei confronti dell'impresa.

L'atto prefettizio ha, quindi, effetti ultraregionali per cui, in caso di impugnazione della sola informativa, il T.A.R. territorialmente competente è quello ove ha sede l'autorità che lo ha emesso, ex art. 13, comma 1, primo periodo; essendo, inoltre, l'informativa atto immediatamente impugnabile, non può trovare applicazione l'art. 13, comma 4 bis c.p.a. e quindi, in caso di impugnazione contestuale di tale atto e dei susseguenti atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, è sempre competente il Tribunale ove ha sede l'autorità che ha emesso la misura di prevenzione.

Va riconosciuta la prevalenza del criterio della competenza territoriale, previsto dall'art. 13 c.p.a., rispetto a quello della competenza funzionale, nei casi di affidamento di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 119 c.p.a., comma 1, lett. a), in base ai principi di concentrazione dei procedimenti giurisdizionali e del *simultaneus processus* - garanti dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'economia dei giudizi secondo gli indirizzi segnati dagli artt. 24 e 111 della Costituzione e dal diritto comunitario. Assume, pertanto, rilievo - alla stregua del rinvio esterno alle disposizioni del cod. proc. civ. di cui all'art. 39 c.p.a. - l'art. 31 c.p.c. in tema di rapporti di connessione tra causa principale e causa accessoria, che riconosce competente, in caso di pluralità di domande, il giudice cui è rimessa la cognizione della prima.

Si realizza, quindi, una particolare forma di connessione per accessorietà in base alla quale, ai fini della determinazione del giudice competente, la causa principale (avente ad oggetto l'informativa prefettizia) attrae a sé quella accessoria (avente ad oggetto gli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante), senza che a ciò siano di ostacolo le norme sulla competenza funzionale". (Cons. St., Ad. plen., 7 novembre 2014, n. 29).

*- Raggruppamento temporaneo d'impresе*

“Ai sensi dell’art. 37 commi 18 e 19, del Codice dei contratti (nel testo integrato dal d.lgs. 113/2007), quando una misura interdittiva antimafia colpisce un’impresa mandante o mandataria di un r.t.i., è consentito all’Amministrazione di proseguire il rapporto di appalto con l’impresa superstite (naturalmente, alle condizioni del possesso dei necessari requisiti di qualificazione richiesti dal bando).

Dette disposizioni confermano la ratio, già insita nell’art. 12 del d.P.R. 252/1998, di contemperare il prosieguo dell’iniziativa economica delle imprese in forma associata con le esigenze afferenti alla sicurezza e all’ordine pubblico connesse alla repressione dei fenomeni di stampo mafioso, ogni volta che, a mezzo di pronte misure espulsive, si determini volontariamente l’allontanamento e la sterilizzazione delle imprese in pericolo di condizionamento mafioso (cfr. Cons. Stato, VI, n. 7345/2010).

Sembra corretto desumere da dette ultime disposizioni l’esclusione di qualsiasi “automatica” considerazione della sussistenza di rischi di infiltrazione mafiosa in capo ad una impresa per il solo fatto che si fosse associata ad altra impresa ritenuta controindicata; e ritenere, conseguentemente, che la “vicinanza” tra una impresa controindicata ed una impresa oggetto di valutazione nel procedimento volto alla definizione di un provvedimento interdittivo vada apprezzata caso per caso, in relazione alle concrete vicende collaborative tra le due imprese, che vanno adeguatamente approfondite allo scopo di accertare la sussistenza di fattori oggettivi di condizionamento, non della impresa controindicata rispetto a quella in valutazione, ma da parte delle medesime organizzazioni criminali che hanno compromesso la posizione della prima”. (Cons. St., sez. III, n. 923-2016).

- Principio della tendenziale sostituibilità, in seno al raggruppamento temporaneo di imprese, dell’impresa colpita da interdittiva antimafia.

In sede di interpretazione sistematica della normativa in questione, la giurisprudenza amministrativa ha affermato, tra l’altro, che “le disposizioni sulla sostituzione della mandataria divenuta incapace, di cui all’art.37, comma 18, del codice degli appalti, si applicano anche nei casi in cui l’incapacità consegue

all'adozione di un'interdittiva antimafia”(C.G.A., n. 34 del 2016 n.34; C.S., V<sup>^</sup>, n.169 del 2015; Id., n.286 del 2015; C.S., IV<sup>^</sup>, n.3344 del 2014).

*- Interdittiva e misura temporanea e straordinaria di gestione*

“La misura della temporanea e straordinaria gestione può essere adottata dal Prefetto, ai sensi dell’art. 32, comma 10, del D.L. n. 90 del 2014, anche «nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un’informazione antimafia interdittiva e sussista l’urgente necessità di assicurare il completamento dell’esecuzione del contratto ovvero dell’accordo contrattuale, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela dei diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell’integrità dei bilanci pubblici, ancorché ricorrano i presupposti di cui all’articolo 94, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».

La misura straordinaria può dunque seguire l’emissione dell’informativa e non deve necessariamente precederla (Cons. St., sez. III, 24 luglio 2015, n. 3653), come prevede, del resto, chiaramente l’art. 32, comma 10, del D.L. n. 90 del 2014.

Occorre osservare che fino all’adozione della misura in questione – laddove, ovviamente, il Prefetto ritenga sussistenti i presupposti di cui all’art. 32, comma 10, del D.L. n. 90 del 2014 – l’informativa mantiene inalterati tutti gli effetti interdittivi, di cui all’art. 94, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 159 del 2011, salva l’eccezionale ipotesi di cui al suo comma 3, che consente alla stazione appaltante di non procedere alle revoche e ai recessi di cui al comma 2, «nel caso in cui l’opera sua in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell’interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi»”. (Cons. St., sez III, n. 1630/2016).

- L’estensione di efficacia delle interdittive ad opera dell’art. 89 bis del codice antimafia: “Lo Stato non riconosce dignità e statuto di operatori economici, e non più soltanto nei rapporti con la pubblica amministrazione, a soggetti

condizionati, controllati, infiltrati ed eterodiretti dalle associazioni mafiose”. (Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565).

- *Documentazione antimafia e procedimento amministrativo*

- “L’amministrazione è esonerata dall’obbligo di comunicazione di cui all’art. 7 della l. 7 agosto 1990, n. 241 nonché da altre garanzie partecipative, relativamente all’informativa antimafia, atteso che si tratta di procedimento in materia di tutela antimafia, come tale intrinsecamente caratterizzato da profili del tutto specifici connessi ad attività di indagine, oltre che da finalità, da destinatari e da presupposti incompatibili con le procedure partecipative, nonché da oggettive e intrinseche ragioni di urgenza”. (Cons. St., sez. III, 28 ottobre 2016, n. 4555).

- “Ogni statuizione della stazione appaltante o dell’amministrazione, successiva all’emissione dell’informazione antimafia a carattere interdittivo, si configura dovuta e vincolata a fronte del giudizio di disvalore dell’impresa con la quale è stato stipulato il contratto e il provvedimento di revoca o recesso da essa adottato non deve essere corredato da alcuna specifica motivazione, salvo la diversa ipotesi, del tutto eccezionale, in cui a fronte dell’esecuzione di gran parte delle prestazioni e del pagamento dei corrispettivi dovuti, venga riconosciuto prevalente l’interesse alla conclusione della commessa con l’originario affidatario”. (Cons. St., sez. III, 24 luglio 2015, n. 3653).

- “La delicatezza di tale ponderazione intesa a contrastare in via preventiva la minaccia insidiosa ed esiziale delle organizzazioni mafiose, richiesta all’autorità amministrativa, può comportare anche un’attenuazione, se non una eliminazione, del contraddittorio procedimentale, che del resto non è un valore assoluto, slegato dal doveroso contemperamento di esso con interessi di pari se non superiore rango costituzionale, né un bene in sé, o un fine supremo e ad ogni costo irrinunciabile, ma è un principio strumentale al buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e, in ultima analisi, al principio di legalità sostanziale (art. 3, comma secondo, Cost.), vero e più profondo

fondamento del moderno diritto amministrativo e che, per altro verso, il contraddittorio procedimentale non è del tutto assente nemmeno nelle procedure antimafia, se è vero che l'art. 93, comma 7, del d. lgs. n. 159 del 2011 «il prefetto competente al rilascio dell'informazione, ove lo ritenga utile, sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite invita, in sede di audizione personale, i soggetti interessati a produrre, anche allegando elementi documentali, ogni informazione ritenuta utile». (Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565).

#### *4.5. Le figure sintomatiche di infiltrazioni e condizionamenti*

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, nella pronuncia n. 1743 del 3 maggio 2016 della III sezione competente sui provvedimenti emessi dal Ministero dell'Interno, ha cercato di fornire indicazioni interpretative univoche e chiare per consentire alle Prefetture e ai Tribunali Amministrativi Regionali di orientarsi in questa materia.

Il supremo giudice amministrativo ha chiarito che le situazioni sintomatiche di infiltrazione mafiosa, tipizzate dal legislatore, comprendono una serie di elementi del più vario genere e, spesso, eterogenei se non, addirittura, di segno contrario, *«frutto e cristallizzazione normativa di una lunga e vasta esperienza in questa materia»*,

- Gli elementi posti a base dell'informazione antimafia possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o, addirittura e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione.

- “I fatti che l'autorità prefettizia deve valorizzare prescindono dall'atteggiamento antiggiuridico della volontà mostrato dai singoli e finanche da condotte penalmente rilevanti, non necessarie per la sua emissione, ma sono rilevanti nel loro valore oggettivo, storico, sintomatico, perché rivelatori del condizionamento che la mafia, in molteplici, cangianti e sempre nuovi modi, può

esercitare sull'impresa anche al di là e persino contro la volontà del singolo". (Cons. St., Sez. III, n. 1743/16).

- Tali situazioni, ben lungi tuttavia dal costituire un *numerus clausus*, assumono «*forme e caratteristiche diverse secondo i tempi, i luoghi e le persone e sfuggono, per l'insidiosa pervasività e mutevolezza, anzitutto sul piano sociale, del fenomeno mafioso, ad un preciso inquadramento*».

#### *a) I provvedimenti 'sfavorevoli' del giudice penale*

Innanzitutto rilevano *i provvedimenti del giudice penale che dispongano una misura cautelare o il giudizio o che rechino una condanna*, anche non definitiva, di titolari, soci, amministratori, di fatto e di diritto, direttori generali dell'impresa, per uno dei delitti-spia previsti dall'art. 84, comma 4, lett. a), del d. lgs. n. 159 del 2011.

L'art. 84, comma 4, lett. a), non necessita, a differenza di quanto può dirsi per la fattispecie di cui all'art. 91, comma 6, di ulteriori e concreti elementi che dimostrino l'effettività del rischio infiltrativo. Trattasi nel primo caso di un catalogo di reati che, nella valutazione *ex ante* fattane dal legislatore, integra una 'spia' di per sè 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, ove il Prefetto abbia contezza della commissione di taluni dei delitti menzionati nell'art. 84, comma 4, lett a), e sino quando non intervenga una sentenza assolutoria, deve limitarsi ad 'attestare' la sussistenza del rischio infiltrativo siccome desunto dalla mera ricognizione della vicenda penale nei termini e nei limiti in cui 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).

- Reati spia-traffico illecito di rifiuti: "il disvalore sociale e la portata del danno ambientale connesso al traffico illecito di rifiuti costituiscono, già di per se stessi,

ragioni sufficienti a far valutare con attenzione i contesti imprenditoriali, nei quali sono rilevati, in quanto oggettivamente esposti al malaffare e, sempre più di frequente, al concreto pericolo di infiltrazioni delle associazioni criminali di stampo camorristico. Non a caso, infatti, l'art. 84, comma 4, lett. a), del D.lgs. n. 159 del 2011 prevede che le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa, che danno luogo all'adozione dell'informativa, sono desunte, tra l'altro, dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio o che recano una condanna, anche non definitiva, per taluni dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p., tra i quali figura, espressamente, il delitto previsto dall'art. 260 del d. lgs. n. 152 del 2006" (Cons. St., sez. III, 21 dicembre 2012, n. 6618; Cons. St., sez. III, 28 aprile 2016, n. 1632).

"Il delitto di cui all'art. 260 del D.lgs. n. 152 del 2006 costituisce elemento in sé bastevole a giustificare l'emissione dell'informativa, perché il disvalore sociale e la portata del danno ambientale connesso al traffico illecito di rifiuti rappresentano, già da soli, ragioni sufficienti a far valutare con attenzione i contesti imprenditoriali, nei quali sono rilevati, in quanto oggettivamente esposti al rischio di infiltrazioni di malaffare che hanno caratteristiche e modalità di stampo mafioso" (v., ex plurimis, Cons. St., sez. III, 21 dicembre 2012, n. 6618; Cons. St., sez. III, 28 aprile 2016, n. 1632; Cons. St., sez. III, 28 ottobre 2016, n. 4555 e n. 4556).

### *b) Le sentenze di proscioglimento o di assoluzione*

Le sentenze di proscioglimento o di assoluzione hanno una specifica rilevanza, ove dalla loro motivazione si desuma che titolari, soci, amministratori, direttori generali dell'impresa, pur essendo andati esenti da condanna, abbiano comunque subito, ancorché incolpevolmente, un condizionamento mafioso che pregiudichi le libere logiche imprenditoriali.

*c) la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dallo stesso D.lgs. n. 159 del 2011*

- “Proprio per evitare lo sconfinamento nell’arbitrio, considerata l’ampia discrezionalità riconosciuta al Prefetto, il fatto che l’applicazione delle misure di prevenzione si basi su accertamenti induttivi fondati su indici presuntivi e su giudizi probabilistici, impone, attraverso una congrua motivazione, l’evidenziazione del processo logico e delle argomentazioni tecnico-giuridiche che hanno condotto alla loro adozione. Con la conseguenza, come già affermato in precedenti analoghi (C.G.A.R.S., n.247/2016; Id., n.257/2016; Cons. St., sez. III , n. 923/2016), che l’applicazione delle misure di prevenzione non può e non deve mai prescindere da un obiettivo ed analitico esame in ordine alla sussistenza dei presupposti (di fatto e logici) e, dunque, delle ‘condotte’ (destanti allarme sociale) tenute dal soggetto sottoposto al controllo; condotte su cui si fonda il giudizio probabilistico”. (CGA n. 66/2019).

*d) i rapporti di parentela*

Come ha affermato la giurisprudenza del Consiglio di Stato: “Quanto ai rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell’impresa e familiari che siano soggetti affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose, l’Amministrazione può dare loro rilievo laddove tale rapporto, per la sua natura, intensità, o per altre caratteristiche concrete, lasci ritenere, sempre per la logica del «*più probabile che non*», che l’impresa abbia una conduzione collettiva e una regia familiare (di diritto o di fatto, alla quale non risultino estranei detti soggetti) ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia attraverso la famiglia, o da un affiliato alla mafia mediante il contatto col proprio congiunto”.

“Una tale influenza può essere desunta non dalla considerazione (che sarebbe in sé errata e in contrasto con i principi costituzionali) che il parente di un mafioso

sia anch'egli mafioso, ma per la doverosa considerazione, per converso, che la complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, 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 del 'capofamiglia' e dell'associazione".

"Sotto tale profilo, hanno rilevanza circostanze obiettive (a titolo meramente esemplificativo, ad es., la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti, che pur non abbiano dato luogo a condanne in sede penale) e rilevano 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 (a fortiori se questi non risultino avere proprie fonti legittime di reddito)" (Cons. St. n. 1743/2016).

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

- "Al fine di integrare una motivazione idonea a supportare una c.d. "interdittiva antimafia", non è sufficiente affermare che uno o più parenti del soggetto richiedente la certificazione antimafia risultano 'vicini' a soggetti mafiosi; o 'vicini' o 'affiliati' a 'cosche mafiose' e/o a 'famiglie mafiose'. Occorre - invero - motivare tale affermazione con elementi specifici volti ad evidenziare ed a chiarire: per quale (pur se presuntiva) ragione ed in che modo il 'rapporto di parentela' fra il 'soggetto richiedente' ed il soggetto, per così dire, 'vicino' (o 'affiliato') all'ambiente mafioso, implichi un coinvolgimento concreto ed attuale del primo in attività economiche del secondo (o viceversa), o una comunanza attuale di interessi economico-patrimoniali o di interessi al compimento di attività di fiancheggiamento o comunque illecite; in cosa consista, in concreto, il rapporto di 'vicinanza' tra il parente del 'soggetto richiedente' ed il 'soggetto

mafioso'; o il rapporto di 'vicinanza' o di 'affiliazione' fra il già menzionato 'parente del soggetto richiedente' e la 'cosca' o 'famiglia mafiosa'; quale sia il 'criterio tecnico' prescelto ed utilizzato per definire 'mafioso' un soggetto, 'mafiosa' una famiglia, essendo evidente che per essere considerato tale non è sufficiente essere stato semplicemente 'sottoposto' - con l'accusa di cui all'art. 416 bis del codice penale - ad un procedimento penale conclusosi con un proscioglimento o con una assoluzione con formula piena; o ad un 'procedimento di prevenzione antimafia' conclusosi con formula liberatoria, o avere subito una 'misura di prevenzione' annullata per difetto dei presupposti applicativi". (Cons. St., sez. III, n. 253-2016, CGA n. 240/12).

- Si afferma il principio che il condizionamento mafioso, che porta all'interdittiva, può derivare dalla presenza di soggetti che non svolgono ruoli apicali all'interno della società, ma siano o figurino come meri dipendenti, entrati a far parte dell'impresa senza alcun criterio selettivo e filtri preventivi. (Cons. St., sezione III n. 5410/2018).

- "A rilevare non è il dato in sé che un'impresa possa avere alle proprie dipendenze soggetti pregiudicati oppure sospettati di essere contigui ad ambienti mafiosi, quanto piuttosto che la presenza degli stessi possa essere ritenuta indicativa, alla luce di un quadro indiziario complessivo, del potere della criminalità organizzata di incidere sulle politiche assunzionali dell'impresa e, mediante ciò, di inquinare la gestione a propri fini. Se così non fosse, se ne ricaverebbe che un soggetto pregiudicato non possa mai essere assunto da alcuna impresa, non solo se attiva nel mercato delle commesse pubbliche (e, più in generale, dell'economia pubblica), ma anche se operante nell'economia privata (...) Se ne ricaverebbe, altresì, che il dipendente controindicato possa essere, qualora già assunto, immediatamente e legittimamente licenziato, ma ciò non sembra in linea con i più recenti approdi ermeneutici del giudice del lavoro, che invece sembrano inclinare per una maggior cautela prima di risolvere il rapporto". (Cons. St., III n. 3138/2018, CGA n. 333/2018).

### *e) Impresa a conduzione familiare*

“Quanto ai rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell'impresa e familiari che siano soggetti affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose, l'Amministrazione può dare loro rilievo laddove tale rapporto, 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 conduzione collettiva e una regia familiare (di diritto o di fatto, alla quale non risultino estranei detti soggetti) ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia attraverso la famiglia, o da un affiliato alla mafia mediante il contatto col proprio congiunto. Nei contesti sociali in cui attecchisce il fenomeno mafioso, all'interno della famiglia si può verificare una ‘influenza reciproca’ di comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o di tolleranza.

Una tale influenza può essere desunta non dalla considerazione (che sarebbe in sé errata e in contrasto con i principi costituzionali) che il parente di un mafioso sia anch'egli mafioso, ma per la doverosa considerazione, per converso, che la complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, 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 del 'capofamiglia' e dell'associazione.

Hanno dunque rilevanza circostanze obiettive (a titolo meramente esemplificativo, ad es., la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti, che pur non abbiano dato luogo a condanne in sede penale) e rilevano 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 (a fortiori se questi non risultino avere proprie fonti legittime di reddito)”. (C.S., sez. III, n. 3754-2016).

- Non possono essere ritenuti idonei a supportare autonomamente una informativa negativa, assumendo rilievo qualora emerga una concreta verosimiglianza dell'ipotesi di controllo o di condizionamento sull'impresa da parte del soggetto unito da tali legami al responsabile o amministratore della impresa, ovvero risulti sussistente un intreccio di interessi economici e familiari, dai quali sia possibile desumere la sussistenza dell'oggettivo pericolo che rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra soggetti inseriti nello stesso contesto familiare costituiscano strumenti volti a diluire e mascherare l'infiltrazione mafiosa nell'impresa considerata” (CG.A., 8 maggio 2013, n. 456, n. 4/2016).

- “Non può configurarsi un rapporto di automatismo tra un legame familiare, sia pure tra stretti congiunti, ed il condizionamento dell'impresa, che deponga nel senso di un'attività sintomaticamente connessa a logiche ed a interessi malavitosi”: dal momento che, si precisa “l'attendibilità dell'interferenza dipende anche da una serie di circostanze ed ulteriori elementi indiziari che qualifichino, su un piano di legittimità ed effettività, una immanente situazione di condizionamento e di contiguità con interessi malavitosi”. (Consiglio di Stato Sez. III, n. 3310/2015).

#### *f) Informativa a cascata*

“Uno degli indici del tentativo di infiltrazione mafiosa nell'attività d'impresa - di per sé sufficiente a giustificare l'emanazione di una interdittiva antimafia - è stato identificato nella instaurazione di rapporti commerciali o associativi tra un'impresa e una società già ritenuta esposta al rischio di influenza criminale (cfr. ex multis Cons. St., sez. III, 26 maggio 2016, n. 2232). Perché possa presumersi il 'contagio' alla seconda impresa della 'mafiosità' della prima è, ovviamente, necessario che la natura, la consistenza e i contenuti delle modalità di collaborazione tra le due imprese siano idonei a rivelare il carattere illecito dei legami stretti tra i due operatori economici. Là dove, in particolare, l'analisi dei rapporti tra le due imprese manifesti una plausibile condivisione di finalità

illecite e una verosimile convergenza verso l'assoggettamento agli interessi criminali di organizzazioni mafiose, desumibili, ad esempio, dalla stabilità, dalla persistenza e dalla intensità dei vincoli associativi o delle relazioni commerciali, può presumersi l'esistenza di un sodalizio criminoso tra i due operatori. Là dove, viceversa, l'esame dei contatti tra le società riveli il carattere del tutto episodico, inconsistente o remoto delle relazioni d'impresa, deve escludersi l'automatico trasferimento delle controindicazioni antimafia dalla prima alla seconda società. Mentre, infatti, nella prima ipotesi la continuità e la particolare qualificazione della collaborazione tra le imprese giustifica il convincimento, seppur in termini prognostici e probabilistici, che l'impresa 'mafiosa' trasmetta alla seconda il suo corredo di controindicazioni antimafia, potendosi presumere che la prima scelga come partner un soggetto già colluso o, comunque, permeabile agli interessi criminali a cui essa resta assoggettata (o che, addirittura, interpreta e persegue), nel secondo caso, al contrario, il carattere del tutto sporadico e scarsamente significativo dei contatti tra i due operatori impedisce di formulare la predetta valutazione (in presenza di ulteriori e diversi indici sintomatici). Il più immediato corollario delle considerazioni che precedono è che la costituzione di un nuovo e stabile soggetto giuridico tra le due imprese permette di estendere le controindicazioni antimafia anche alle imprese partecipate o socie di quella già verificata come 'mafiosa', mentre non altrettanto può essere affermato – quando non vi siano elementi tali da evidenziare la consapevolezza della realtà 'mafiosa' - per la mera ed episodica associazione temporanea tra le due imprese o per la sussistenza tra di esse di 'inconsapevoli' relazioni commerciali (che risultano, da sole, inidonee, in difetto di ulteriori elementi di riscontro, a legittimare l'adozione di un'interdittiva nei confronti della società con cui quella controindicata ha concluso singole transazioni od episodiche operazioni economiche)". (C.S., sez. III, 2774/2016, CGA n. 125/2018).

- "Il fatto che l'Amministrazione possa procedere alla c.d. "estensione induttiva" dell'interdittiva antimafia nei confronti di un'impresa che decida di costituire una società con un'impresa già precedentemente colpita da analogo provvedimento, non la esime dal verificare preliminarmente la sussistenza

dei presupposti legittimanti l'esercizio del potere, presupposti elencati nell'art.84 del codice antimafia". (CGA n. 125/2018).

*g) Contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia*

“Con riguardo ai contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia, di titolari, soci, amministratori, dipendenti dell'impresa con soggetti raggiunti da provvedimenti di carattere penale o da misure di prevenzione antimafia, l'Amministrazione può ragionevolmente attribuire loro rilevanza quando essi non siano frutto di casualità o, per converso, di necessità.

Se di per sé è irrilevante un episodio isolato ovvero giustificabile, sono invece altamente significativi i ripetuti contatti o le 'frequentazioni' di soggetti coinvolti in sodalizi criminali, di coloro che risultino avere precedenti penali o che comunque siano stati presi in considerazione da misure di prevenzione.

Tali contatti o frequentazioni (anche per le modalità, i luoghi e gli orari in cui avvengono) possono far presumere, secondo la logica del «*più probabile che non*», che l'imprenditore – direttamente o anche tramite un proprio intermediario – scelga consapevolmente di porsi in dialogo e in contatto con ambienti mafiosi. Quand'anche ciò non risulti punibile (salva l'adozione delle misure di prevenzione), la consapevolezza dell'imprenditore di frequentare soggetti mafiosi e di porsi su una pericolosa linea di confine tra legalità e illegalità (che lo Stato deve invece demarcare e difendere ad ogni costo) deve comportare la reazione dello Stato proprio con l'esclusione dell'imprenditore medesimo dal conseguimento di appalti pubblici e comunque degli altri provvedimenti abilitativi individuati dalla legge.

In altri termini, l'imprenditore che – mediante incontri, telefonate o altri mezzi di comunicazione, contatti diretti o indiretti – abbia tali rapporti (e che si espone al rischio di esserne influenzato per quanto riguarda le proprie attività patrimoniali e scelte imprenditoriali) deve essere consapevole della inevitabile

perdita di 'fiducia', nel senso sopra precisato, che ne consegue (perdita che il provvedimento prefettizio attesta, mediante l'informativa)". (Cons. St., Sez. III, n. 1743/16).

- Ai fini dell'adozione dell'interdittiva antimafia non rileva che all'epoca degli accertati "incontri" tra il destinatario della misura preventiva e soggetto vicino alla criminalità organizzata quest'ultimo ancora non avessero subito condanne, e ciò in quanto la data della pronuncia di condanna non cristallizza il momento in cui la persona si è avvicinata al sodalizio di stampo mafioso. (Cons. St., sez. III, n. 2211-2019).

- Si riconosce, infatti, la legittimità dell'interdittiva antimafia adottata sul rilievo che il titolare di impresa individuale immune da pregiudizi penali, ha significativi legami con una famiglia vicina alla cosca mafiosa, operante in zona in cui è particolarmente presente il fenomeno mafioso.

Si afferma che pur essendo necessario che siano individuati (ed indicati) idonei e specifici elementi di fatto, obiettivamente sintomatici e rivelatori di concrete connessioni o possibili collegamenti con le organizzazioni malavitose, che sconsigliano l'instaurazione di un rapporto dell'impresa con la Pubblica amministrazione - 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 anche ad eventi verificatisi a distanza di tempo. (Consiglio di Stato sezione III 13 aprile 2018 numero 2231).

- "Gli indizi del tentativo di infiltrazione mafiosa nell'attività d'impresa - di per sé sufficiente a giustificare l'emaneazione di una interdittiva antimafia - è identificabile nella instaurazione di rapporti commerciali o associativi tra un'impresa e una società già ritenuta esposta al rischio di influenza criminale (cfr. al riguardo, ex multis, sent. n. 2232/2016), in ragione della valenza sintomatica attribuibile a cointeressenze economiche particolarmente pregnanti; queste, infatti, giustificano il convincimento, seppur in termini prognostici e probabilistici, che l'impresa controindicata trasmetta alla seconda il suo corredo

di controindicazioni antimafia, potendosi presumere che la prima scelga come partner un soggetto già colluso o, comunque, permeabile agli interessi criminali a cui essa resta assoggettata (o che, addirittura, interpreta e persegue)” (Cons. St. sez. III, 28/07/2017, n.3774; n.4588/2018, CGA n. 357/2019).

- “Il Collegio ritiene che l’Amministrazione, nel momento in cui adotta provvedimenti interdittivi che per loro natura producono effetti particolarmente gravosi sui destinatari, non possa legittimamente determinarsi facendo affidamento all’interpretazione di un *dialogo* dal quale si vuole far emergere conseguenze circa la permeabilità della società appellata alle infiltrazioni mafiose. (C.G.A. sent. n. 550/2017).

#### *h) Le vicende anomale nella formale struttura dell’impresa*

Rilevano altresì *le vicende anomale nella formale struttura dell’impresa*, sia essa in forma individuale o collettiva, nonché l’abuso della personalità giuridica. Tali vicende e tale abuso non sono altrimenti spiegabili, secondo la logica del «*più probabile che non*», se non con la permeabilità mafiosa dell’impresa e il malcelato intento di dissimularla, come, ad esempio, nei casi previsti dall’art. 84, comma 4, lett. f), del d. lgs. n. 159 del 2011 e, cioè, le sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società, nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva con soggetti destinatari di provvedimenti di cui alle lettere a) e b) dello stesso art. 84, comma 4, del d. lgs. n. 159 del 2011.

Operazioni realizzate con modalità che, per i tempi in cui vengono poste in essere, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti e le qualità dei subentranti, «*denotino l’intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia*».

Rilevano, più in generale, *tutte quelle operazioni fraudolente, modificative o manipolative della struttura dell’impresa*, che essa esercitata in forma individuale o societaria:

- scissioni, fusioni, affitti di azienda o anche solo di ramo di azienda, acquisti di pacchetti azionari o di quote societarie da parte di soggetti, italiani o esteri, al di sopra di ogni sospetto, spostamenti di sede, legale od operativa, in zone apparentemente ‘franche’ dall’influsso mafioso;
- aumenti di capitale sociale finalizzati a garantire il controllo della società sempre da parte degli stessi soggetti, patti parasociali, rimozione o dimissioni di sindaci o controllori sgraditi;
- *walzer* di cariche sociali tra i medesimi soggetti, partecipazioni in altre società colpite da interdittiva antimafia, gestione di diverse società, operanti in settori diversi, ma tutte riconducibili alla medesima *governance* e spostamenti degli stessi soggetti dalle cariche sociali dell’una o dell’altra, etc.

Tali operazioni vanno considerate fraudolente, quando sono eseguite al malcelato fine di nascondere o confondere il reale assetto gestionale e con un abuso delle forme societarie, dietro il cui schermo si vuol celare la realtà effettiva dell’influenza mafiosa, diretta o indiretta, ma pur sempre dominante. (Cons. St., Sez. III, n. 1743/16).

- “Nell’ipotesi di modificazione soggettiva della compagine societaria, l’assunzione di soli 4 soggetti, già dipendenti della società originariamente affidataria del servizio (colpita da interdittiva), non rappresenta, su un organico ben cospicuo di dipendenti, elemento di per sé idoneo a dimostrare contiguità con la precedente affidataria ovvero concertazione in vista di una possibile turbativa degli incanti. La conclusione appare al Collegio coerente con i dati di comune esperienza, se si considera che rappresenta ipotesi ricorrente che alcuni dipendenti della società che gestisce nell’attualità un appalto pubblico transitino negli organici della subentrata, senza che ciò possa assurgere ex se ad elemento sintomatico di condotte concertive o di semplice contiguità tra le imprese nella fase di acquisizione della commessa pubblica.” (C.G.A. sent. n. 530/2017)

### *i) Le vicende anomale nella concreta gestione dell’impresa*

Rilevano inoltre *le vicende anomale nella concreta gestione dell’impresa:*

- le cc.dd. teste di legno poste nelle cariche sociali, le sedi legali con uffici deserti e le sedi operative ubicate presso luoghi dove invece hanno sede uffici di altre imprese colpite da antimafia;
  - l’inspiegabile presenza sul cantiere di soggetti affiliati alle associazioni mafiose;
  - il nolo di mezzi esclusivamente da parte di imprese locali gestite dalla mafia;
  - il subappalto o la tacita esecuzione diretta delle opere da parte di altre imprese, gregarie della mafia o colpite da interdittiva antimafia;
  - i rapporti commerciali intrattenuti solo con determinate imprese gestite o ‘raccomandate’ dalla mafia;
  - le irregolarità o le manomissioni contabili determinate dalla necessità di camuffare l’intervento e il tornaconto della mafia nella effettiva esecuzione dell’appalto;
  - gli stati di avanzamento di lavori ‘gonfiati’ o totalmente mendaci;
  - l’utilizzo dei beni aziendali a titolo personale, senza alcuna ragione, da parte di soggetti malavitosi;
  - la promiscuità di forze umane e di mezzi con imprese gestite dai medesimi soggetti riconducibili alla criminalità e già colpite, a loro volta, da interdittiva antimafia;
  - l’assunzione esclusiva o prevalente, da parte di imprese medio-piccole, di personale avente precedenti penali gravi o comunque contiguo ad associazioni criminali;
  - i rapporti tra impresa e politici locali collusi con la mafia o addirittura incandidabili.
- h)* la condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi ‘benefici’;
- i)* l’inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità. (Cons. St., Sez. III, n. 1743/16).

## *5. La posizione assunta dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana*

### *5.1. Inquadramento generale e contesto operativo*

A seguito della disamina appena effettuata, grazie alla quale s'è fatto luce sulle sfaccettature di un'articolata disciplina qual è l'interdittiva antimafia, appare opportuno raggruppare in quattro insiemi, distinguibili ma non necessariamente separabili, gli oggetti sui quali queste ultime vertono.

A ben vedere, infatti, sovente la Prefettura emette la misura quest'oggi in esame nei casi di frequentazioni del privato con soggetti vicini alla criminalità mafiosa, legami di parentela tra l'amministratore e/o socio delle società interessate con soggetto condannato per associazione mafiosa, rapporti di cointeressenza economica e di compartecipazione societaria con soggetti malavitosi, o imprese già colpite da provvedimenti antimafia (c.d. teoria del contagio), nonché l'assunzione di soggetti vicini alle cosche mafiose.

I fenomeni testé menzionati assumono una connotazione del tutto peculiare alla luce del contesto operativo ove si trova a decidere il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana.

La criminalità organizzata, infatti, permea l'intero tessuto sociale a causa della diffusione delle organizzazioni mafiose che hanno, nei sistemi globalizzati<sup>7</sup>, vaste reti di collegamento e profitti criminali quale ragione sociale finalizzata al controllo di interi territori.

L'istituto delle interdittive antimafia si afferma in uno dei periodi più caldi della lotta dello Stato contro la minaccia mafiosa, e la sua imprescindibilità, all'interno del contesto Siciliano, si rinviene nel carattere di tutela fortemente preventivo che le caratterizza.

---

<sup>7</sup> Cons. St. sez. III, 9 febbraio 2017 n. 565.

Le associazioni mafiose si connotano per una particolare struttura e per essere dotate di una elevata forza intimidatoria nel territorio in cui operano.

L'intimidazione, nella maggior parte dei casi, per le modalità con le quali si estrinseca, lascia poca libertà di scelta agli operatori economici di quel dato contesto territoriale.

Infatti l'imprenditore, che decide di non assumere un atteggiamento remissivo avverso le pressioni subite, diventa facile bersaglio di ritorsioni e minacce a discapito della propria attività economica, nonché persino della incolumità personale propria e altrui.

Dunque, se da un lato la Prefettura, braccio esecutivo di un Legislatore *a fortiori* severo, si lascia condizionare dal dilagare di un fenomeno mafioso intimamente insediato nel territorio, emettendo provvedimenti in concreto ablativi di qualsivoglia "diritto alla vita" della società interessata, dall'altro lato il privato imprenditore subisce il frutto di un'attività spesso priva dell'opportuna fase istruttoria e/o probatoria, non potendo opporre alcunché. Questo ultimo elemento appare fortemente lesivo dei diritti fondamentali della persona nei casi in cui, alla luce di un giudizio prognostico fondato su elementi indiziari non sempre gravi, precisi e concordanti, ad un più attento esame della fattispecie concreta, emerga una assoluta mancanza di colpevolezza in capo al soggetto passivo dell'interdittiva. Sarebbe dunque, solo quest'ultimo a subire le conseguenze ingiuste e spesso ingiustificate di un provvedimento demolitorio. Occorrerebbe, pertanto, effettuare un contemperamento degli interessi contrapposti che, sebbene mal si concili con la *ratio* sottesa all'istituto in oggetto, offrirebbe un più ampio margine di tutela delle garanzie costituzionali, sì come ribadito dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte EDU, Grande Camera, Sent. 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia.  
"As early as judgment no. 2 of 1956, the court set forth certain important principles, such as the requirement of judicial intervention for all measures restricting personal liberty and the outright rejection of suspicion as a condition for the imposition of such measures, which must be based on specific facts in order to be lawful [...] In accordance with previous decisions of this court, it should be noted that the constitutionality of preventive measures – in so far as they restrict personal liberty to varying degrees – is necessarily subject to observance of the principle of legality and the existence of judicial safeguards (judgment no. 11 of 1956). These two conditions

Dopo aver brevemente accennato alla situazione patologica che grava sulla Regione Sicilia appare doveroso riportare recenti pronunce del Consiglio di Giustizia Amministrativa il cui orientamento altamente garantistico si schiera per una più ampia tutela dell'imprenditore che iniziando un'attività economica in una terra ostile assume il relativo rischio di natura non solo e non meramente economica.

## *5.2. Frequentazione di soggetti vicini alla criminalità organizzata*

Seguendo dunque la ripartizione delle macro aree cui afferiscono i provvedimenti interdittivi, con riferimento ai casi di frequentazioni del privato con soggetti vicini alla criminalità mafiosa, è necessario richiamare la sentenza n. 4/2016 che così recita: *“le asserite frequentazioni dell'appellante con soggetti non già mafiosi, ma “vicini” alla criminalità mafiosa, sono indicate negli atti impugnati senza alcuna necessaria ulteriore specificazione, circa ad esempio*

---

*are equally essential and closely linked, since the absence of one deprives the other of all effect by rendering it purely illusory.*

*The principle of legality in the context of prevention – that is, the reference to the ‘cases provided for by law’ – as deriving from Article 13 or Article 25 § 3 of the Constitution means that although in the majority of cases the application of the measure is linked to a prospective assessment, it must be based on ‘cases of dangerousness’ provided for – described – by law, forming both the framework of the judicial examination and the basis of a finding of prospective danger, which can only be lawfully founded on that basis.*

*Indeed, while jurisdiction in criminal matters means applying the law through an examination of the factual requirements in proceedings affording the necessary safeguards, among them the reliability of evidence, it is undeniable that even in proceedings relating to preventive measures the prospective assessment of dangerousness (which is entrusted to a judge and undoubtedly involves elements of discretion) is necessarily based on factual requirements that are ‘provided for by law’ and hence open to judicial scrutiny.*

*Judicial intervention (and likewise the presence of defence counsel, the need for which has been unequivocally affirmed) in proceedings for the application of preventive measures would have little meaning (or indeed would dangerously distort the judicial function in the sphere of personal liberty) if it did not serve to guarantee the examination, in adversarial proceedings, of the cases provided for by law.*

*Lastly, it should be noted that the imposition of preventive measures against individuals, which are likewise designed to prevent the commission of (other) offences (and do not always presuppose the commission of a – previous – offence; Article 49 §§ 2 and 4 and Article 115 §§ 2 and 4 of the Criminal Code), to the extent that they can be considered two species of the same genus, is linked to an examination of the cases provided for by law, and the assessment of dangerousness is based on this examination, whether such dangerousness is presumed or must be established in the precise circumstances”.*

*l'assiduità della frequentazione stessa. La semplice affermazione della frequentazione con soggetti controindicati, rappresentata come un dato di fatto sostanzialmente assertivo, non può essere ritenuta idonea a supportare l'asserito pericolo di infiltrazioni mafiose, che possano condizionare l'attività d'impresa e volgerla a servizio di interessi criminali. [...] Del resto la giurisprudenza, alla quale il Collegio sente di dovere aderire, ha già ritenuto che il rapporto [...] di affinità, nel caso specifico molto attenuato, non possa valere da solo a sorreggere provvedimenti interdittivi, occorrendo specificare se sussiste un intreccio d'interessi economici e familiari dai quali si possa desumere l'effettivo pericolo d'infiltrazione (CGA, 9.6.2014 n. 313)".*

Da una, anche non attenta, lettura di tale pronuncia emerge un dato rilevante ovvero l'emissione di un provvedimento dal carattere spiccatamente inflittivo fondato su "dati di fatto sostanzialmente assertivi". Sorge, dunque, il primo quesito: può la Prefettura emanare delle misure interdittive scese da un'opportuna analisi fattuale bensì meramente probabilistica?

Parimenti nel caso definito con sentenza n. 238/2018 C.G.A., a mente della Prefettura il soggetto non poteva non sapere, abitando in un piccolo "centro" siciliano, che il locatore fosse intraneo alla locale cosca mafiosa. Anche in tale fattispecie la misura interdittiva della Prefettura difettava, a dire della pronuncia appena citata, di un "serio riscontro fattuale del concreto pericolo di infiltrazione mafiosa. I dati che connotano la vicenda riportata nell'interdittiva rendono tutt'altro che verosimile l'assunto che il locatario (rappresentante legale di una società che si occupa di accoglienza immigrati) fosse consapevole di locare un immobile di un affiliato di associazione mafiosa".

### *5.3. Rapporti parentali quale indice sintomatico di vicinanza alle cosche mafiose*

Procedendo nella disamina della seconda macro categoria individuata relativa ai rapporti parentali il C.G.A. ha, in più occasioni, accolto l'appello del privato

elaborando una linea interpretativo-applicativa, oramai uniforme. In particolare il Collegio ha argomentato, nella nota sentenza Soredil s.r.l. n. 247/2016, che il semplice rapporto di parentela non *“costituisce di per sé un fattore di ‘contagio’; un elemento idoneo ad estendere automaticamente la qualità di mafioso di presunto mafioso. È evidente che per considerare “mafiosa” una intera famiglia (etichettandola come “clan mafioso”) non è sufficiente che di essa faccia parte anagraficamente un soggetto mafioso (o presunto tale per le irrilevanti ragioni sopra indicate), non essendo giuridicamente (e razionalmente) sostenibile - come già affermato dalla giurisprudenza maggioritaria - che il mero rapporto di parentela costituisca di per sé, indipendentemente dalla condotta, un indice sintomatico di pericolosità sociale (ed un elemento prognosticamente rilevante). Se così non fosse, se prevalessse - dunque - una nozione meramente sociologica (anzichè tecnicamente giuridica) del fenomeno associativo mafioso, si finirebbe per giungere ad una estensione extra ordinem (incontrollata ed incontrollabile) del concetto di ‘pericolosità sociale’ che potrebbe innescare meccanismi abnormi e perversi dei quali potrebbero finire per beneficiare, paradossalmente, gli stessi gruppi criminali. D’altro canto, se per attribuire ad un soggetto la qualifica di ‘mafioso’ fosse sufficiente il mero sospetto della sua appartenenza ad una famiglia a sua volta ritenuta mafiosa e se anche la qualifica riferita alla sua famiglia potesse essere attribuita sulla scorta di sospetti; e se la mera frequentazione di un presunto mafioso (ma tale considerazione vale anche per l’ipotesi di mera frequentazione di un soggetto acclaratamente mafioso) potesse determinare il ‘contagio’ della sua (reale o presunta) pericolosità, si determinerebbe una catena infinita di presunzioni atte a colpire un numero enorme di soggetti senza alcuna seria valutazione in ordine alla loro concreta vocazione criminogena”*(vedi anche cfr. C.G.A. n. 550/2017 e n. 570/2017, n. 333/2018).

Al contrario qualora tali legami parentali, da soli non sufficienti a creare il convincimento giustificativo di una misura interdittiva, fossero analizzati cumulativamente ad altri dati fattuali contingenti il Collegio giudicante potrebbe addivenire a conclusioni opposte a quelle appena esposte.

Difatti, qualora *“emerga una concreta verosimiglianza dell’ipotesi di controllo o di condizionamento sull’impresa da parte del soggetto unito da tali legami al responsabile o amministratore dell’impresa stessa (...), o, un intreccio di interessi economici e familiari, dai quali sia possibile desumere la sussistenza dell’oggettivo pericolo che rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra soggetti inseriti nello stesso contesto familiare costituiscano strumenti volti a diluire e mascherare l’infiltrazione mafiosa nell’impresa considerata”*<sup>9</sup>.

Appare, dunque, necessario porre l’accento sulla consistenza del quadro indiziario presentato dalla Pubblica Amministrazione a ragione delle proprie pretese. Lo stesso Collegio infatti ha elaborato il c.d. il giudizio sulla ‘ragionevolezza’ dell’analisi probatoria circa la “attualità” della esposizione della società interessata al “pericolo di condizionamento mafioso” che non appare affatto circoscritta alla mera relazione parentale.

*“Deve senz’altro ribadirsi quello che già questo Consiglio di Giustizia Amministrativa ha avuto modo più volte di affermare, e cioè che “ il rapporto parentale rileva nella misura in cui si coniuga con altri elementi indiziari significativi (CGA, S.G. n. 34 del 2014, e n. 739 del 2013); è anche vero, che la “possibilità attuale” di condizionamento non può risolversi tutto nelle vicende giudiziarie delle persone tra di loro imparentate, ben potendo ipotizzarsi – ovvero, manifestarsi, come fatto rilevare dal primo Giudice – un quadro indiziario di ‘attualità’ per come sanzionato, che tuttavia prescinde dalla sussistenza di legami familiari e/o parentali con soggetti indiziati di rapporti con organizzazioni mafiose o di altro tipo di criminalità organizzata”*.

#### **5.4. Rapporti di cointeressenza economica tra imprese**

Quanto ai rapporti di cointeressenza economica e di compartecipazione societaria con soggetti malavitosi, o imprese già colpite da provvedimenti

---

<sup>9</sup> C.G.A.R.S. sent. n. 323/2016.

antimafia (c.d. teoria del contagio) – relativa alla terza macro categoria sopra enucleata - il Collegio ha assunto posizioni non univoche in relazione alla fattispecie rilevante nel caso concreto.

Il rapporto di collaborazione temporanea tra imprese limitatamente ad una gara d'appalto, confluito nella nascita di un consorzio, non necessariamente implica permanente e programmatica comunanza di interessi e unitarietà d'azione. Nel caso di specie la Prefettura, ancora una volta, non ha provato la sussistenza della stabilità del vincolo nonché delle reciproche influenze. A ragion veduta il C.G.A., con la sentenza n. 125/2018, ha accolto l'appello in quanto l'interdittiva che colpisce una delle società non giustifica necessariamente una successiva interdittiva su altra impresa ritenuta - *ipso iure* - anch'essa "contagiata".

In tale ipotesi difatti si addiverrebbe ad un illogico, ingiustificato nonché illegittimo automatismo.

Al contrario, in altra occasione, il Collegio - respingendo il gravame - ha compiutamente valutato tutti gli elementi addotti dalla Prefettura a sostegno della misura interdittiva in quanto fondata "*su elementi, per quanto indiziari, certi e concreti, da cui risulti, cioè, secondo un giudizio probabilistico, che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo agevolata*" (cfr. 542/2017).

È dunque evidente il relativo principio di diritto, avallato dal C.G.A., secondo cui "*assume pregnanza - sia in sede amministrativa che giurisdizionale - non il singolo elemento indiziaro, ma il complesso degli elementi emersi nel corso del procedimento, rilevando ognuno di essi nel suo legame sistematico con gli altri*" (cfr. Cons. St., n. 1743/2016; n. 982/2017; n. 2683/2016).

In aggiunta, dalla motivazione dell'informativa, devono emergere le ragioni sostanziali che giustificano la valutazione di permeabilità mafiosa dell'impresa, con conseguente venir meno del rapporto fiduciario delle istituzioni nei confronti dell'imprenditore, ritenuto non più affidabile e dunque non più meritevole di esser titolare di rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni.

Pare, dunque, che il CGA, a seguito di valutazione positiva dei parametri appena esposti, abbia accolto il "*principio di estensibilità induttiva dell'interdittiva*" del

Consiglio di Stato a dire del quale l'interdittiva andrebbe estesa anche all'impresa che abbia costituito una società con un'impresa a sua volta già colpita da analogo provvedimento.

*Ciò posto “affinché l'estensione di un'interdittiva da un soggetto ad un altro in ragione della costituzione di una società fra i due, non si risolva in un'operazione avventata ed illogica (e perciò illegittima in quanto viziata da eccesso di potere), occorre: a) che la costituzione del vincolo societario sorga dopo l'avvenuta emanazione dell'interdittiva; b) o comunque che i fatti e/o le condotte costituenti indici sintomatici di “pericolosità qualificata” (id est: di “pericolosità da infiltrazione mafiosa”) della società già colpita da interdittiva e la condotta costituente indice sintomatico di pericolosità qualificata della impresa destinataria della nuova interdittiva (consistente nella instaurazione della “relazione societaria” con la prima), siano riconducibili ad un medesimo momento o quantomeno ad un medesimo periodo” (cfr. n. Cons. Stato sent. n. 2774/2016).*

Pertanto il C.G.A. nell'accoglimento o nel rigetto dei gravami proposti verifica l'esistenza di un solido apparato indiziario nonché delle ragioni sostanziali giustificative del venir meno dell'affidabilità del soggetto da valutarsi caso per caso (e non in assoluto).

### *5.5. Assunzione da parte delle imprese di lavoratori vicini alla criminalità organizzata*

Il quarto ed ultimo gruppo di questa breve trattazione afferisce l'assunzione di soggetti vicini alle cosche mafiose in società, per questa stessa ragione, colpite da interdittiva.

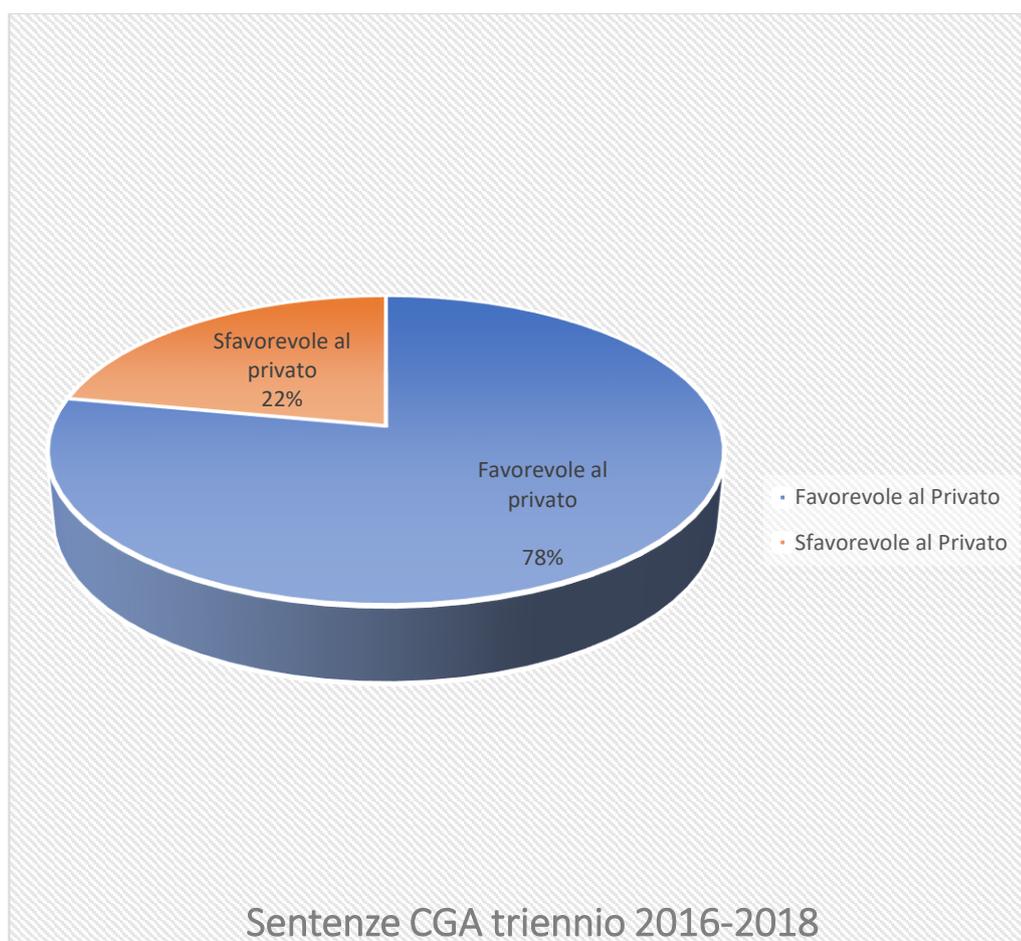
Nella sentenza n. 530/2017 il C.G.A. ha respinto l'appello della Prefettura rilevando come dagli elementi addotti dall'appellante non potessero trarsi

sufficienti indizi, a carico della impresa gravata dalla misura interdittiva, di infiltrazioni mafiose.

A detta del Collegio, infatti, su un organico ben cospicuo di dipendenti, l'assunzione di un numero esiguo di soggetti vicini alla criminalità organizzata (nella specie 4) non può rappresentare elemento ex se sintomatico di condotte concertative o di semplice contiguità tra imprese nella fase dell'acquisizione della commessa pubblica.

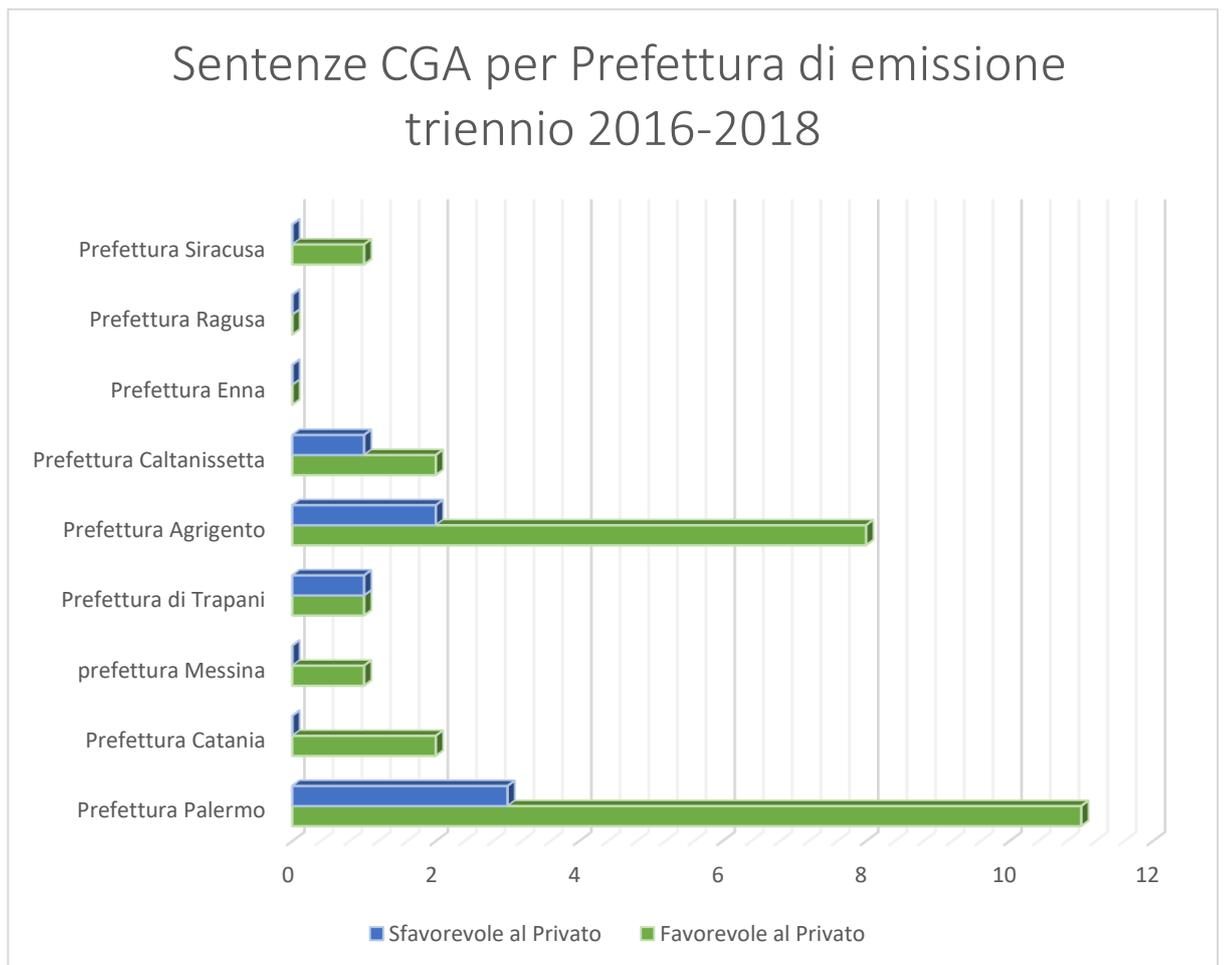
### *5.6. Ricognizione dei dati statistici e conclusioni*

A riprova di quanto detto, si riportano esemplificativamente i dati statistici aventi ad oggetto le pronunce del C.G.A. degli ultimi 3 anni.

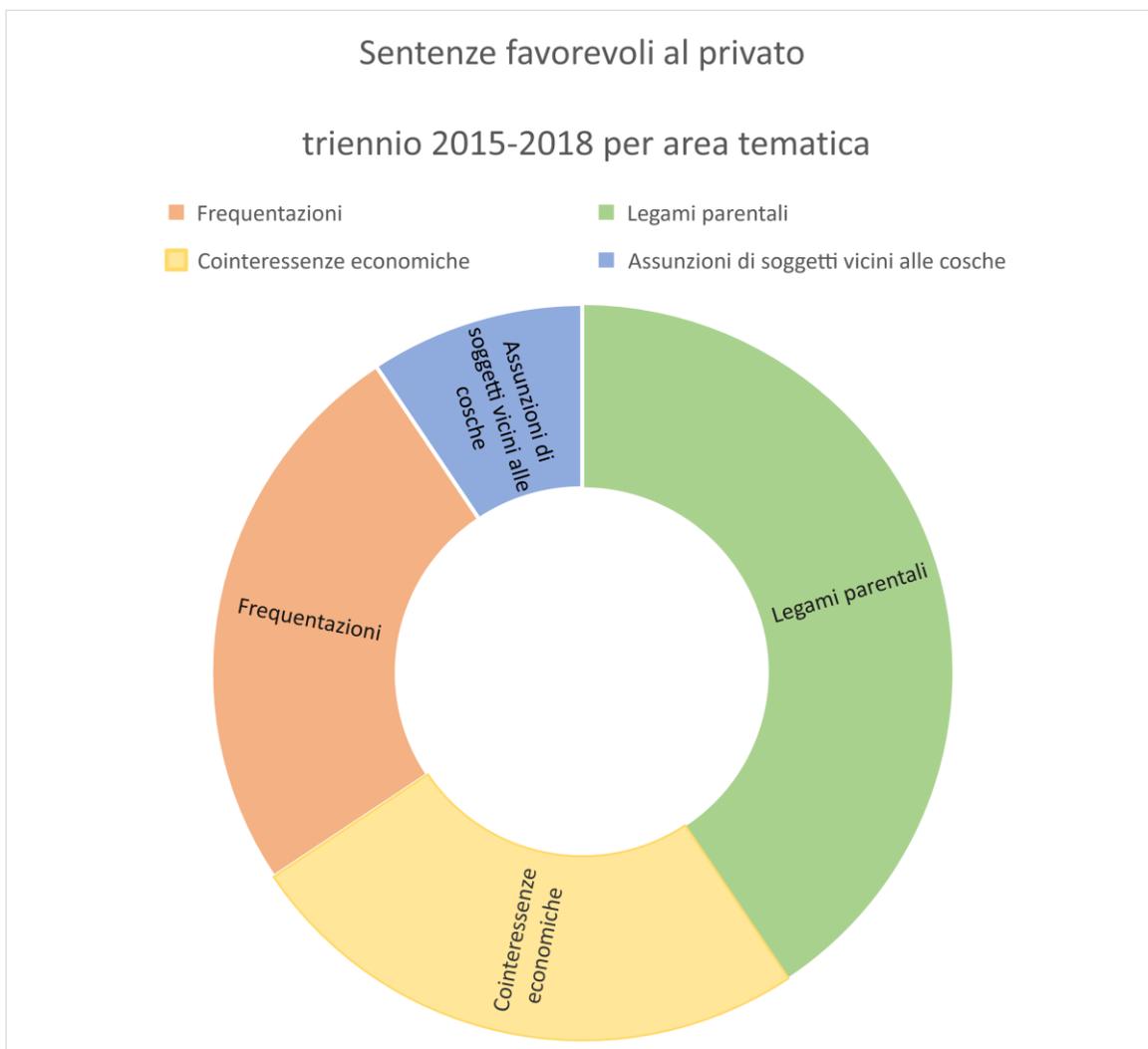


Nel dettaglio 4/4 pronunce relative al primo gruppo sono state accolte in favore dell'appello proposto dal privato confermando la circostanza che la mera conoscenza e/o frequentazione con soggetto vicino alla mafia non costituisce un elemento sufficiente a rendere permeabile l'impresa al controllo mafioso specie nell'ambito di piccoli centri abitati.

Ancora, su 8 pronunce relative al secondo gruppo soltanto 2 pronunce concludono con un rigetto l'appello del privato inequivocabile segnale che il mero rapporto parentale non può e non deve costituire il fondamento di un provvedimento interdittivo.



Da un'analisi meramente statistica dei dati raccolti sulle sentenze del CGA dell'ultimo triennio emerge chiaramente un *favor* nei confronti del privato infatti il 79% delle stesse accolgono le ragioni dell'imprenditore e soltanto il 21% concordano con le argomentazioni avanzate dalle Prefetture siciliane.



A ben vedere, prescindendo dalla collocazione nell'una o nell'altra macro categoria *ab initio* individuata dell'oggetto dell'interdittiva emessa dalla Prefettura, il fulcro dell'analisi verte sull'attività da quest'ultima svolta circa l'impianto probatorio giustificativo della misura adottata.

Sebbene quindi l'oggetto dell'informativa antimafia rilevi ai fini della classificazione giuridica degli elementi costitutivi della fattispecie, esso altro non è che elemento marginale nella trattazione della tematica affrontata.

La Prefettura pertanto, nell'esercizio dei poteri conferiti dal Legislatore, dovrebbe fornire elementi sufficienti e concordanti idonei a superare il vaglio di certezza processuale minimo affinché tale misura, dal carattere profondamente afflittivo, non produca conseguenze ingiuste ed ingiustificate a carico di privati solo ipoteticamente, e non anche presuntivamente, vicini alla criminalità organizzata.

**Totale pronunce oggetto di analisi (n.b. solo quelle segnate ‘\*’ sono state usate ai fini statistici)**

**2016**

- 1) CGARS, n. 4 del 15/01/2016 \*
- 2) CGARS, n. 34 del 08/02/2016
- 3) CGARS, n. 41 del 18/02/2016\*
- 4) CGARS, n. 44 del 18/02/2016\*
- 5) CGARS, n. 190 del 05/07/2016\*
- 6) CGARS, n. 247 del 29/07/2016 \*
- 7) CGARS, n. 252 del 02/08/2016 \*
- 8) CGARS, n. 292 del 08/09/2016 \*
- 9) CGARS, n. 323 del 23/09/2016 \*
- 10) CGARS, n. 398 del 16/11/2016 \*

**2017**

- 11) CGARS, n. 17 del 12/01/2017 \*
- 12) CGARS, n. 18 del 12/01/2017 \*
- 13) CGARS, n. 19 del 12/01/2017 \*
- 14) CGARS, n. 201 del 27/04/2017
- 15) CGARS, n. 379 del 28/08/2017 \*
- 16) CGARS, n. 439 del 19/10/2017 \*
- 17) CGARS, n. 451 del 27/10/2017 \*
- 18) CGARS, n. 530 del 04/12/2017 \*
- 19) CGARS, n. 542 del 11/12/2017 \*
- 20) CGARS, n. 548 del 11/12/2017 \*
- 21) CGARS, n. 549 del 11/12/2017 \*
- 22) CGARS, n. 550 del 11/12/2017 \*

**2018**

- 23) CGARS, n. 120 del 01/03/2018 \*
- 24) CGARS, n. 125 del 06/03/2018 \*
- 25) CGARS, n. 206 del 04/04/2018
- 26) CGARS, n. 237 del 27/04/2018 \*
- 27) CGARS, n. 329 del 04/06/2018 \*
- 28) CGARS, n. 333 del 04/06/2018 \*
- 29) CGARS, n. 337 del 05/06/2018
- 30) CGARS, n. 357 del 18/06/2018 \*
- 31) CGARS, n. 361 del 18/06/2018 \*
- 32) CGARS, n. 371 del 29/06/2018\*
- 33) CGARS, n. 372 del 29/06/2018\*
- 34) CGARS, n. 385 del 09/07/2018\*