GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

I provvedimenti interdittivi antimafia

Nota a Consiglio di Stato, sez. III, n. 942/2026

di Marco Losi

11 giugno 2026

Sommario: 1. I provvedimenti antimafia. La comunicazione e l'informazione – 2. I destinatari e il diritto al contraddittorio – 3. L'infiltrazione mafiosa – 4. Effetti e durata delle misure – 5. Il caso – 6. La sentenza – 7. Considerazioni conclusive

---

1. I provvedimenti antimafia. La comunicazione e l'informazione

I significativi effetti distorsivi dell'economia e dell'attività della pubblica amministrazione causati dall'influenza della criminalità organizzata nelle imprese hanno spinto il legislatore ad assegnare al Prefetto ampi poteri di intervento, che si estrinsecano in provvedimenti amministrativi dotati di natura cautelare e interdittiva, posti in rapporto di complementarità con le misure preventive irrogabili dal giudice penale[1].

La comunicazione e l'informazione antimafia[2] sono state concepite per sanzionare[3] sia chi vanti concreti legami con la criminalità organizzata, sia chi, benché apparentemente estraneo, ne

appaia tuttavia influenzato secondo un giudizio prognostico di ragionevole probabilità.

Esse esprimono la volontà del legislatore di proteggere interessi pubblici di rilievo costituzionale, come il buon andamento della pubblica amministrazione e la libera concorrenza delle imprese, attraverso misure di carattere spiccatamente preventivo e anticipatorio[4].

Più nello specifico, la comunicazione antimafia[5] consiste nell'attestazione della presenza di una delle circostanze da cui derivi la decadenza, la sospensione o il divieto conseguenti all'applicazione delle misure di prevenzione personali contenute nel D. Lgs. 159/2011[6], o alle condanne penali con sentenza definitiva o confermata in appello per i delitti individuati dall'art. 51, comma 3-bis c.p.p.[7].

In altri termini, essa, in forza dell'accertata esistenza di una delle suddette circostanze, preclude al suo destinatario di esercitare attività economiche sottoposte ad autorizzazione o concessione, semplificate o liberalizzate, nei confronti di soggetti privati o pubblici, nonché di ottenere e conservare i suddetti provvedimenti autorizzatori per lo svolgimento delle medesime attività[8].

Per contro, l'informazione[9], oltre a comprendere in sé la richiamata attestazione, dà conto dell'esistenza di indici legislativamente prestabiliti[10], dai quali si siano desunti eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa volti a influenzare la gestione della società.

La sua preventiva acquisizione è necessaria allorché la pubblica amministrazione o gli altri enti pubblici individuati dall'art. 83 del D. Lgs. 159/2011 intendano stipulare, approvare o autorizzare i contratti o i subcontratti, oppure rilasciare o consentire i provvedimenti di autorizzazione o di abilitazione indicati dall'art. 67 dello stesso decreto, se di valore superiore alle soglie poste dall'art. 91[11].

Dai brevi cenni appena esposti si trae che la comunicazione antimafia manifesta l'esercizio di un potere vincolato da parte del Prefetto, nel senso che questi deve limitarsi a verificare l'esistenza di alcuna delle circostanze, già predeterminate dal legislatore, che abbiano fondato l'adozione – in sede giurisdizionale e in via definitiva – di una misura di prevenzione personale.

Di contro, l'informazione antimafia ha contenuto e natura misti: è a carattere vincolato, nella parte in cui attesta l'avvenuta adozione in via definitiva di una misura di prevenzione; e a carattere discrezionale, nella parte in cui dà conto dell'accertamento prefettizio di eventuali situazioni di "permeabilità mafiosa" o di "tentativi di infiltrazione mafiosa suscettibili di condizionare le scelte dell'impresa"), sulla base di indici sintomatici di fatto della connivenza o della cointeressenza della società o dell'impresa con la criminalità organizzata[12].

In buona sostanza, per le sue caratteristiche l'informazione antimafia può prescindere – anche del tutto – dalle risultanze dell'eventuale procedimento penale avviato nei confronti del destinatario della misura interdittiva[13], fermo restando l'obbligo per il Prefetto di valutare gli elementi raccolti nell'istruttoria penale ove questa riguardi alcuno dei "delitti spia" individuati dal D. Lgs. 159/2011[14].

Al contrario, con la comunicazione antimafia ci si limita a prendere atto dell'esistenza di un fatto, già accertato con provvedimento giurisdizionale definitivo, di permeabilità mafiosa dell'impresa[15].

Come già accennato, entrambe le misure interdittive di cui si tratta anticipano la soglia di tutela di beni di rilievo costituzionale, come il buon andamento dell'attività amministrativa e la libera concorrenza, con lo scopo di prevenire i condizionamenti negativi derivanti dalla criminalità organizzata[16].

Gli istituti, pertanto, si fondano su una fattispecie di pericolo concreto, costituito dalle infiltrazioni e dal condizionamento mafioso all'interno dell'impresa[17]: circostanza cui il legislatore attribuisce particolare disvalore, facendo conseguire a essa penetranti effetti giuridici che, limitando significativamente l'attività dell'impresa, possano arginare l'influenza criminale nel mercato e sulle attività della pubblica amministrazione[18].

Sebbene intese, in passato, in maniera rigidamente alternativa, le due misure – e i relativi ambiti di operatività – sono stati progressivamente sovrapposti[19] anche grazie all'art. 89-bis, introdotto dal D. Lgs. 153/2014, che ha attribuito al Prefetto il potere di adottare un'informazione antimafia anche in esito a una richiesta di comunicazione antimafia, qualora si sia accertata la presenza attuale di tentativi di infiltrazione mafiosa, dandone comunicazione ai richiedenti[20].

La giurisprudenza ha ben presto colto[21] l'intento del legislatore di rafforzare l'attività di contrasto del fenomeno mafioso, superando le rigidità derivanti dalla netta distinzione tra i due strumenti in esame; tanto che la stessa Corte Costituzionale, in più occasioni[22], ha avuto modo di chiarire l'inesistenza di "ostacoli di ordine costituzionale" all'adozione dell'informazione antimafia in luogo della comunicazione, anche quando la richiesta di cui sia stato investito il Prefetto riguardi soltanto l'obbligo di verificare la sussistenza di misure di prevenzione personali disposte con provvedimento giurisdizionale[23].

2. I destinatari e il diritto al contraddittorio

Tratto in comune dei destinatari dei provvedimenti antimafia, individuati dall'art. 85 D. Lgs. 159/2011, è la posizione apicale rivestita all'interno dell'organizzazione dell'impresa, a prescindere dalla forma giuridica prescelta[24].

A essi, il legislatore ha assimilato i familiari conviventi di maggiore età[25], mentre ha escluso le persone fisiche prive della qualifica di imprenditore, posto che, nel codice antimafia, non si rinviene il riferimento all'adozione di tali provvedimenti nei confronti della persona fisica slegata da qualsiasi attività imprenditoriale[26].

Si è precisato, inoltre, che anche tutti coloro i quali «risultino poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa» possono essere investiti dagli accertamenti prodromici all'adozione del provvedimento[27].

Superando il mero dato formale, dunque, l'accertamento prefettizio può coinvolgere anche soggetti che, pur essendo estranei all'organizzazione dell'impresa, in concreto possano influenzarne la gestione.

Per quanto tale scelta legislativa appaia coerente con la *ratio* preventiva e anticipatoria della disciplina antimafia, non è mancato chi ha osservato che essa potrebbe aggravarne oltremodo gli effetti inibitori, finendo con il distorcere gli obiettivi perseguiti dal legislatore[28].

Strettamente correlato all'individuazione dei destinatari dell'interdittiva è anche il tema della configurabilità, a favore degli stessi, di un effettivo diritto al contraddittorio procedimentale prodromico all'adozione dell'interdittiva.

In passato, la tesi prevalente lo escludeva, facendo leva tanto sulla previsione della facoltà – e non dell'obbligo – del Prefetto di stabilire un contraddittorio preventivo, laddove ritenuto opportuno[29], quanto sulla preoccupazione di assicurare la conclusione in tempi rapidi del procedimento e la conseguente effettività dell'interdittiva, a tutela dei fondamentali interessi coinvolti[30].

La stessa Corte Costituzionale, inoltre, aveva precisato come le garanzie insite negli istituti di partecipazione al procedimento non rappresentassero un valore assoluto, dovendo essere caso per caso contemperate dalle contrapposte esigenze di tutela di beni giuridici di livello superiore [31].

Analoga linea, sebbene in materie diverse dall'interdittiva, era stata seguita anche dalla Corte di Giustizia dell'UE, secondo cui il rispetto del diritto di difesa "non si configura come una prerogativa assoluta", potendo subire limitazioni effettivamente giustificate da obiettivi di

interesse generale e rispettose del principio di proporzionalità, in relazione allo scopo perseguito, onde non arrecare pregiudizio "alla sostanza stessa dei diritti così garantiti"[32].

Con l'art. 48, comma 1 lett. b) del D.L. 152/2021, tuttavia, il legislatore, recependo le istanze di maggiore apertura al contraddittorio provenienti da una parte della giurisprudenza e della dottrina[33], ha introdotto nell'art. 92 del D. Lgs. 159/2011 un'articolata disciplina procedimentale che, ove non ricorrano particolari ragioni di celerità del procedimento, permette il confronto tra le ragioni dell'Amministrazione procedente e quelle del privato[34].

In particolare, la novella configura l'obbligo per il Prefetto di dare tempestiva comunicazione all'interessato dell'esistenza dei presupposti per l'adozione di un'informativa antimafia o di misure di prevenzione collaborativa, indicando gli elementi sintomatici dell'infiltrazione mafiosa. Contestualmente, il privato è ammesso a presentare osservazioni o documenti a sostegno delle proprie ragioni, e può chiedere di essere audito[35].

In esito a questa fase di contraddittorio, il Prefetto, ove non ritenga di dover emanare un'informazione antimafia liberatoria, è tenuto ad adottare, entro termini specificamente individuati e nel rispetto del termine di conclusione dell'intero procedimento[36], l'informazione antimafia interdittiva o a disporre le opportune misure di prevenzione collaborativa[37].

La riforma ha altresì significativamente stabilito che, nell'intervallo di tempo tra la ricezione della citata comunicazione prefettizia e la conclusione del contraddittorio procedimentale tra le parti, le modifiche apportate alla sede sociale, all'organizzazione d'impresa, alla sua articolazione interna e le operazioni straordinarie eventualmente occorse possano essere valutate ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva, con effetti rilevanti – tra l'altro – anche in punto di competenza dell'autorità amministrativa[38].

Se, da un lato, la riforma rappresenta una netta apertura al contraddittorio nel procedimento antimafia, dall'altro sembra trasparire da essa l'intento del legislatore di escludere l'applicabilità ai procedimenti antimafia degli istituti generali di partecipazione al procedimento, contemplati dalla L. 241/1990[39].

A ben vedere, infatti, la comunicazione di cui all'art. 92, comma 2-bis non presenta alcuna affinità con l'ordinaria comunicazione di avvio del procedimento, essendo collocata in un momento temporale in cui è ragionevole supporre che l'autorità amministrativa abbia maturato il convincimento della sussistenza dei presupposti per applicare le misure antimafia, al punto da far ritenere difficile che esso cambi in ragione degli elementi addotti dal privato a propria difesa [40].

Per contro, è stato suggerito che la comunicazione può essere accostata al preavviso di rigetto, di cui all'art. 10-bis L. 241/1990, poiché, in entrambi i casi, si realizza un momento di contraddittorio procedimentale tra la conclusione della fase istruttoria e l'adozione del provvedimento finale[41].

A ben vedere, però, non può non rilevarsi che, mentre il preavviso di rigetto opera esclusivamente nei procedimenti a istanza di parte, e ha lo scopo di riaprire un contraddittorio già compiuto, offrendo al privato l'ultima possibilità di addurre elementi o circostanze a sé favorevoli che inducano l'amministrazione a rimeditare il suo diniego, la comunicazione ex art. 92, per quanto anch'essa successiva all'istruttoria, serve non a riaprire una fase di contraddittorio già conclusa, ma a instaurarlo per la prima volta[42].

Ad ogni buon conto, la giurisprudenza ha ravvisato nella novella legislativa uno stimolo per il privato ad arricchire quanto più possibile gli elementi istruttori già acquisiti dal Prefetto, onde incentivarlo a rimeditarsi in senso più favorevole[43]; e, al contempo, un monito rivolto all'amministrazione procedente affinché realizzi un'istruttoria la più completa possibile, in chiave deflattiva del contenzioso[44].

La novella, comunque, non sembra porsi in contrasto con i consolidati insegnamenti della giurisprudenza amministrativa in tema di contraddittorio procedimentale antimafia, secondo cui l'esistenza di errori procedimentali del Prefetto, incidenti sulla partecipazione del privato, non è idonea a inficiare il provvedimento finale ex art. 21-octies L. 241/1990, in ragione del suo contenuto vincolato[45]; e secondo cui l'omissione di tale fase è possibile soltanto in presenza di specifiche condizioni, sulle quali il Prefetto è tenuto a prendere posizione in modo puntuale[46].

3. L'infiltrazione mafiosa

Si è detto che l'informazione antimafia è strumentale all'accertamento dell'esistenza di un eventuale "tentativo di infiltrazione mafiosa" all'interno dell'impresa.

Al riguardo, parte della dottrina ha dubitato della compatibilità di questa nozione con i principi di legalità e tassatività costituzionali e sovranazionali, sottolineando come l'ampia portata di tale nozione non si concili adeguatamente con il carattere parapenale della disciplina antimafia[47].

Per contro, la giurisprudenza[48] ha più volte ribadito la legittimità di tale tecnica legislativa, funzionale all'efficace contrasto di un fenomeno, come quello mafioso, dai contorni sempre mutevoli. Invero, ove il legislatore avesse preventivamente e rigidamente individuato casi

specifici di infiltrazione mafiosa, tale attività di contrasto non avrebbe potuto anticipare o prevedere l'evoluzione dei metodi mafiosi, con evidente pregiudizio della stessa *ratio* di anticipazione della tutela dell'interesse pubblico che anima la disciplina antimafia.

Dunque, la legittimità del provvedimento interdittivo si valuta verificando se il potere conferito al Prefetto sia stato esercitato, in tutte le fasi del relativo procedimento, nel rispetto delle condizioni**[49]** e dei limiti posti, oltre che dai principi fondamentali dell'azione amministrativa, anche dalla disciplina di settore**[50]**, per come interpretata dalla giurisprudenza**[51]**.

Nello specifico, si richiede che, nel loro complesso, gli elementi e le circostanze raccolte in sede istruttoria**[52]**manifestino la ragionevole probabilità**[53]** di un rischio di ingerenza della criminalità organizzata nella gestione dell'impresa**[54]**.

Ciò vale anche nel caso si accertino delitti-spia**[55]**, sebbene si sia sostenuto *a contrario* che, in tal caso, la discrezionalità del Prefetto debba ritenersi limitata. Invero, poiché è stato lo stesso legislatore a stabilire *a priori* che all'accertamento del delitto-spia consegue necessariamente l'esistenza del rischio di infiltrazione mafiosa, il Prefetto non potrà compiere ulteriori valutazioni, ma dovrà prendere atto di tale automatismo legislativo**[56]**.

In ogni caso, il rischio di infiltrazione può derivare dalla presenza di rapporti di parentela tra le figure apicali dell'impresa e soggetti inseriti o contigui a un'organizzazione criminale, purché da essi si ricavi l'esistenza di una gestione d'impresa collettiva, condizionata dall'influenza – anche indiretta – dell'organizzazione criminale**[57]**; dai contatti ripetuti nel tempo, in assenza di rapporti di parentela, tra i membri apicali e soggetti appartenenti o coinvolti ad associazioni o gruppi criminali, con precedenti penali o già destinatari di misure di prevenzione, purché detti contatti non siano stati giustificati dalla casualità o dalla necessità**[58]**; dalla presenza di soggetti, in ruoli marginali all'interno dell'impresa, che facciano da tramite per le organizzazioni criminali al fine di consentire a queste ultime di condizionarne o controllarne la gestione**[59]**; dalla presenza di soggetti da operazioni societarie prive di scopi diversi da quello elusivo della disciplina antimafia**[60]**; nonché da elementi anche risalenti nel tempo, corroborati dalla prova dell'attualità del pericolo di infiltrazione**[61]**.

Le circostanze in commento possono anche non essere penalmente rilevanti, oppure, se penalmente rilevanti, concernere vicende conclusesi con esito favorevole per l'imputato o l'indagato**[62]**.

4. Effetti e durata delle misure

La comunicazione e l'informazione antimafia, sia pure per un intervallo di tempo circoscritto [63], rendono il loro destinatario giuridicamente incapace[64] di compiere tutti quegli atti funzionali all'instaurazione o al mantenimento di rapporti giuridici ed economici con la pubblica amministrazione[65].

Tale incapacità giuridica non si estende ai rapporti con i privati[66], il caso che sia stato sottoscritto un apposito protocollo di legalità[67].

Dall'incapacità in commento deriva la natura vincolata e doverosa dei provvedimenti di revoca o di recesso adottati in conseguenza dell'interdittiva[68], nonché l'assenza di contraddittorio procedimentale[69], con la sola eccezione dei casi in cui l'opera pubblica oggetto dell'aggiudicazione o del contratto sia in corso di ultimazione, o il bene o il servizio fornito sia essenziale per l'interesse pubblico e non sia possibile sostituire il fornitore privato in tempi rapidi[70].

Al riguardo, parte della dottrina ha evidenziato come la deroga in esame, obbligando la stazione appaltante di proseguire il rapporto con l'impresa destinataria dell'interdittiva al ricorrere delle condizioni ivi previste, paia trascurare il rischio di potenziali interferenze sul buon andamento dell'attività amministrativa, derivanti dalla prosecuzione del rapporto con il soggetto attinto dall'interdittiva[71].

Inoltre, nell'ipotesi di recesso motivato dall'interdittiva, l'operatore economico ha diritto al pagamento del valore delle opere già eseguite e al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del residuo, nei limiti delle utilità conseguite[72]: ciò, tuttavia, vale solo nel caso di appalto di lavori, servizi e forniture[73], mentre resta fermo il diritto di ripetizione, da parte dell'Amministrazione, delle somme percepite dal privato a titolo di finanziamento o contributo pubblico per finalità di interesse collettivo[74].

In ragione dei menzionati consistenti effetti sull'attività economica dei destinatari, l'art. 86 del D. Lgs. 159/2011[75]stabilisce che la comunicazione antimafia e l'informazione antimafia sono valide (e utilizzabili in ogni altro procedimento riguardante i soggetti che ne siano destinatari [76]) rispettivamente per sei e dodici mesi dalla loro acquisizione[77], salvo eventuali modifiche dell'assetto societario o gestionale dell'impresa, per la sola informazione[78], o, nelle more dell'emanazione del provvedimento interdittivo, della sede dell'impresa[79].

Sebbene la norma citata induca a ritenere che il decorso del termine ivi riportato privi i provvedimenti interdittivi, oltre che della validità, anche dell'efficacia**[80]**, la giurisprudenza, sul presupposto che il trascorrere del tempo rappresenti un fattore neutro rispetto all'attualità del rischio di infiltrazione, ha evidenziato che il decorso del termine comporta meramente l'onere, a carico del Prefetto, di aggiornare la valutazione del rischio infiltrativo. Pertanto, le interdittive conservano i propri effetti fintanto che l'autorità prefettizia non abbia aggiornato la sua determinazione in seguito all'accertamento di nuovi elementi di fatto, con la sola esclusione delle interdittive a contenuto liberatorio, in relazione alle quali sussiste l'onere dei soggetti che ne hanno beneficiato di chiedere alla Prefettura competente di rinnovare la verifica**[81]**.

Si tratta di una conclusione confortata dal dato testuale dell'art. 86 del D. Lgs. 159/2011, che, da un lato, fa decorrere il termine di validità del provvedimento interdittivo dalla data di acquisizione**[82]** da parte dei soggetti pubblici tenuti a tale adempimento, senza esigere alcuna valutazione di attualità delle circostanze di fatto a base della prognosi del Prefetto; e, dall'altro, impone agli stessi soggetti pubblici di adottare i provvedimenti subordinati all'acquisizione dell'interdittiva anche qualora sia trascorso il termine di validità della stessa**[83]**.

Ci si è chiesti altresì se, allo spirare del termine di validità dell'interdittiva, sorga *ex lege* l'obbligo del Prefetto di provvedere; e, in tal caso, se si possa agire avverso l'eventuale silenzio-inadempimento dell'Amministrazione.

La giurisprudenza ha risposto in senso positivo a entrambe le questioni, con margini di disaccordo sull'esatta individuazione del termine di conclusione del procedimento ai fini del *dies a quo* per l'impugnazione**[84]**.

Più controversa, invece, la questione della determinazione dei limiti istruttori nel caso di rinnovo dell'interdittiva non più valida per decorso del relativo termine di legge.

Invero, un primo orientamento – minoritario – ha sostenuto che il Prefetto, oltre a valutare gli elementi di fatto eventualmente sopravvenuti, deve riesaminare anche quelli già posti alla base dell'originaria interdittiva, essendone venuta meno la validità**[85]**.

Un secondo orientamento – prevalente – ha invece limitato l'onere istruttorio a carico del Prefetto ai soli fatti nuovi, in accordo con la tesi giurisprudenziale della conservazione degli effetti dell'interdittiva non più valida**[86]**.

Se ne ricava, quindi, che, ove non siano intervenuti elementi nuovi, che il Prefetto sia obbligato a valutare, è da ritenere legittimo il provvedimento meramente ricognitivo o confermativo dell'interdittiva originaria**[87]**, con la conseguenza che gli elementi indizianti alla base

dell'interdittiva stessa restano attuali fintanto che non sia rappresentata la sopravvenienza di fatti nuovi e ulteriori, idonei a escludere o a ridimensionare il rischio di infiltrazione[88].

A tale scopo, il destinatario dell'interdittiva originaria ha l'onere di presentare al Prefetto un'istanza di riesame della stessa, allegando elementi e circostanze dotati del richiesto carattere di novità[89], in mancanza dei quali non sussiste alcun obbligo di provvedere a carico del Prefetto[90].

5. Il caso

In data 11 novembre 2024, la Prefettura di Milano notificava un preavviso di adozione di un'informazione antimafia interdittiva a una società a responsabilità limitata, con sede legale a Milano, operante nella gestione di impianti di carburante e nelle connesse attività di somministrazione di alimenti.

Nel corso del contraddittorio procedimentale, in seguito all'audizione del rappresentante legale della società, quest'ultima rendeva noto all'Amministrazione procedente di aver ricevuto dall'Agenzia delle Entrate competente per territorio la comunicazione di avvio del procedimento per la variazione d'ufficio del proprio domicilio fiscale.

Il 3 dicembre 2024, pochi giorni dopo tale ultima comunicazione, l'assemblea straordinaria dei soci della società deliberava il trasferimento della sede sociale da Milano a Marcianise (CE). Il verbale della seduta veniva trasmesso via pec alla Prefettura il 5 dicembre 2024.

Il 16 dicembre 2024 la Prefettura di Milano adottava l'informazione interdittiva nei confronti della società.

Contro detto provvedimento la società ricorreva dinanzi al TAR Milano, eccependo in via preliminare l'incompetenza della Prefettura di Milano per essere il trasferimento della sede legale della società avvenuto prima dell'emanazione dell'interdittiva, e, in subordine, deducendo l'illegittimità del provvedimento impugnato per carenza dei relativi presupposti.

Al contempo, la stessa società impugnava davanti al TAR Napoli un'ordinanza del Comune di Benevento con cui, in esecuzione della richiamata interdittiva, si inibiva alla società di svolgere l'attività di erogazione di carburanti per autotrazione nel territorio comunale.

Il TAR di Napoli dichiarava la propria incompetenza per territorio a favore del TAR di Milano, individuando nell'interdittiva adottata dalla Prefettura di Milano l'"unico ed esclusivo

fondamento del provvedimento comunale". La società, quindi, riassumeva il ricorso avverso l'ordinanza comunale davanti al TAR di Milano.

Dinanzi a quest'ultimo TAR, inoltre, la società interessata impugnava un'altra ordinanza, emessa dal Comune di Salò, avente fondamento nella citata interdittiva e di analogo contenuto rispetto all'ordinanza del Comune di Benevento, lamentandone l'illegittimità derivata dall'interdittiva presupposta.

In tutti i giudizi citati si costituiva il Ministero dell'Interno per resistere alle domande avverse e chiederne il rigetto.

Riuniti i ricorsi, il TAR di Milano li accoglieva, affermando l'incompetenza della Prefettura di Milano sul presupposto che la disciplina prevista per la comunicazione antimafia – che contempla l'irrilevanza dei mutamenti successivi di sede legale ai fini del radicamento della competenza prefettizia – non potesse essere estesa all'informazione antimafia.

Osservava il Collegio, in particolare, che «Il codice antimafia non prevede per l'informazione antimafia una disciplina analoga a quella introdotta nel 2021 per la comunicazione antimafia secondo cui "Il mutamento della sede legale… del soggetto sottoposto a verifica, successivo alla richiesta della pubblica amministrazione interessata, non comporta il cambiamento della competenza del prefetto cui spetta il rilascio della comunicazione antimafia, come determinata ai sensi del comma 2.

Il legislatore ha espressamente limitato soltanto alla comunicazione l'irrilevanza del mutamento della sede legale, che si verifica dopo la richiesta di comunicazione dell'amministrazione, ai fini dell'individuazione della Prefettura competente al rilascio del provvedimento. Anche in caso di mutamento, la competenza funzionale rimane quella della Prefettura in cui si trova la sede legale dell'impresa al momento della richiesta dell'amministrazione».

Di conseguenza, «In considerazione della natura della comunicazione e soprattutto dei presupposti individuati per il suo rilascio, il legislatore, in deroga alla disciplina generale, ha voluto accentrare la competenza in capo alla Prefettura in cui si trova la sede legale la società al momento della richiesta proveniente dall'amministrazione anche se, nel corso del procedimento, muta la sede legale.

Ciò comporta che se interviene il cambio di sede legale della società oggetto della richiesta di comunicazione, competente al rilascio del titolo rimane la Prefettura della Provincia in cui la società aveva la sede legale al momento della richiesta».

Aggiungeva, altresì, che «Né si può ricorrere all'analogia (legis o iuris) per colmare la lacuna legislativa (art. 12 preleggi).

Da un lato manca il presupposto per ricorrere all'analogia ossia non vi è una lacuna da colmare avendo il legislatore previsto discipline diverse per due istituti che hanno presupposti applicati distinti (sopra ricordati) e per questa ragione il legislatore ha ancorato la competenza all'adozione dell'informazione in capo alla Prefettura competente per il territorio in cui si trova la sede legale della società.

Dall'altro lato l'analogia non opera in presenza di una disciplina eccezionale ossia che fa eccezione a quella generale per esigenze particolari o in virtù di specifici presupposti (art. 14 preleggi) e per questa ragione la disciplina derogatoria dell'art. 87 comma 2-bis cit. prevista per la comunicazione non può trovare applicazione per l'informazione».

Contro la richiamata sentenza la difesa erariale proponeva appello, lamentando la violazione e la falsa applicazione degli artt. 87, 88, 89-bis, 90 e 91 del D. Lgs. 159/2011, degli artt. 12 e 14 delle Preleggi e dell'art. 97 Cost., l'erronea valutazione delle circostanze di fatto e di diritto e il vizio di motivazione.

Nello specifico, deduceva innanzitutto che la Prefettura aveva correttamente applicato la disciplina della comunicazione antimafia, essendole pervenute solo richieste di comunicazione antimafia e non (anche) di informazione antimafia.

In subordine, evidenziava che, qualora il provvedimento richiesto avesse dovuto essere qualificato come informazione antimafia e non come comunicazione antimafia, la stretta affinità tra i due istituti e l'esigenza di non agevolare condotte elusive dei soggetti attinti dall'interdittiva rendevano ragionevole la scelta di estendere alla comunicazione antimafia – come avvenuto nella specie – la disciplina in materia di informazione antimafia, ivi compreso l'art. 87 comma 2-bis, a mente del quale la competenza della Prefettura si incardina in base alla sede legale della società alla data di presentazione della richiesta di informazione, e non risente degli eventuali mutamenti occorsi nelle more del procedimento.

Riproponeva, infine, per il caso di accoglimento dell'appello, le difese di merito ritenute assorbite dalla sentenza impugnata.

Si costituiva in giudizio la società interessata per chiedere il rigetto dell'appello.

Essa, in primo luogo, deduceva di essere stata costretta a trasferire la propria sede legale a causa della determinazione assunta d'ufficio dall'Agenzia delle Entrate prima che fosse adottata

l'informativa.

Nel merito, ribadendo le difese già spiegate in primo grado, contestava l'illegittimità dell'interdittiva perché adottata prescindendo dagli elementi e dalle circostanze di fatto allegati in contraddittorio come contraltare della tesi della Prefettura (segnatamente, la cessazione delle misure di prevenzione a carico del padre del legale rappresentante della società e l'avvio di un percorso di *self cleaning*).

6. La sentenza

In accoglimento dell'appello, la III Sezione del Consiglio di Stato ha riformato la sentenza impugnata e contestualmente respinto il ricorso di primo grado della società sulla base di una complessa e articolata motivazione.

Il Collegio esamina innanzitutto la questione pregiudiziale della competenza territoriale della Prefettura nell'ipotesi – quale quella del caso di specie – in cui la sede sociale sia mutata nel corso del procedimento che ha portato all'adozione del provvedimento interdittivo.

Il tema è nuovo nella giurisprudenza del supremo consesso amministrativo.

Prima della sentenza in commento, infatti, si è registrato un solo precedente, relativo a fatti svoltisi prima dell'introduzione del D.L. 152/2021, nel quale la III Sezione del Consiglio di Stato, basandosi sul criterio di interpretazione letterale, ha escluso la competenza della Prefettura del luogo in cui si trovava la sede legale alla data d'inizio del procedimento, a favore della Prefettura nel cui territorio rientrava il luogo nel quale la sede legale era stata trasferita alla data di adozione del provvedimento interdittivo**[91]**.

Preso atto dell'intervenuto mutamento del quadro normativo, il Collegio assume, da un lato, che l'art. 87 comma 2-bis, interpretato in via letterale, debba applicarsi alla sola comunicazione antimafia; e, dall'altro, che il successivo art. 89-bis, pur costituendo "una cerniera" tra gli istituti della comunicazione e dell'informazione antimafia, «non pare poter derogare alla disciplina generale dettata per l'informazione antimafia proprio dal Capo IV con cui topograficamente confina e cui implicitamente rinvia»**[92]**.

Rileva, inoltre, che l'art. 92, comma 2-quater, introdotto dal D.L. 152/2021, ha esplicitamente individuato, tra le varie circostanze che, ove occorse nell'intervallo di tempo tra la ricezione della comunicazione di avvio del contraddittorio procedimentale e la conclusione di esso,

possono essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva, anche l'avvenuto trasferimento della sede sociale.

Ne ricava, dunque, che, in astratto, una volta acquisita la conoscenza di tale mutamento, è in facoltà del Prefetto di valutare tale circostanza allo scopo di declinare o ritenere la propria competenza ad adottare il provvedimento conclusivo, con ogni conseguenziale adempimento.

Tuttavia, ad avviso del Collegio occorre anche tenere conto delle "diversità ontologiche" (e strutturali) tra la comunicazione e l'informazione antimafia.

Invero, nel primo caso, stante la natura vincolata del procedimento (e del relativo provvedimento), «il Prefetto si limita alla consultazione della banca dati nazionale, curando le "necessarie verifiche" volte ad accertare la corrispondenza dei motivi ostativi ivi emersi alla situazione aggiornata del soggetto sottoposto ad accertamenti, indi il mutamento di sede non è di ostacolo al celere espletamento di tali controlli». Di contro, nel secondo, stante la natura mista dell'informazione, «la Prefettura deve estendere gli accertamenti ai tentativi infiltrativi della criminalità organizzata, il che postula l'esercizio di poteri di accesso e accertamento assai penetranti che travalicano ampiamente la mera consultazione della banca dati nazionale unica … [e] la prossimità degli ambiti territoriali»**[93]**.

Pertanto, sebbene il mutamento della sede sociale possa essere – sulla carta – oggetto di apprezzamento da parte del Prefetto, il Consiglio di Stato osserva che «il regime di competenza territoriale delle Prefetture, perlomeno fino alla "conclusione della procedura in contraddittorio", non potrà che restare, senza deroghe, quello dettato dall'art. 90, co. 2, lett. a) d.lgs. cit. per cui l'informazione antimafia è rilasciata dal Prefetto della Provincia in cui le imprese hanno la sede, con la conseguenza che la competenza seguirà l'eventuale mutamento di sede, pur potendone apprezzare la valenza sintomatica agli effetti delle determinazioni interdittive»**[94]**.

Discorso diverso nell'ipotesi in cui il trasferimento sia comunicato o si perfezioni dopo la conclusione della fase di contraddittorio.

In tal caso, il Collegio, confortato dal chiaro dato normativo**[95]**, è altrettanto netto nel precisare che, una volta esauritasi la fase del contraddittorio procedimentale, le esigenze di difesa dell'impresa tornano in secondo piano rispetto alla preminente necessità di garantire una rapida ed effettiva tutela agli interessi pubblici protetti dalla disciplina antimafia, con l'effetto di non riconoscere alcun valore al trasferimento della sede legale e alle ulteriori suddette circostanze di fatto.

Per contro, a voler ammettere la possibilità di valutare tale circostanza anche quando essa si sia verificata dopo la conclusione del contraddittorio procedimentale, si rischierebbe di attribuire rilievo a un atto che, in ragione dei tempi in cui è realizzato, appare piuttosto compiuto a mero fine dilatorio o elusivo degli effetti dell'interdittiva.

Occorre pertanto, ad avviso del Collegio, applicare per analogia l'art. 87 comma 2-bis anche all'informativa antimafia, colmando così una lacuna normativa che avrebbe potuto essere sfruttata con finalità distorsive dell'ordinamento.

Tanto premesso, applicando il principio così elaborato, il Consiglio di Stato, ravvisando l'erroneità della sentenza di prime cure nella parte in cui aveva negato la competenza della Prefettura di Milano, ha accolto *in parte qua* l'appello.

Invero, la società appellata aveva comunicato di aver trasferito la propria sede il 5 dicembre 2024, e a esso era stata data pubblicità camerale a partire dal 12 dicembre 2024. Dunque, tenuto conto che l'Amministrazione procedente aveva concluso il contraddittorio procedimentale con l'audizione della società interessata, in data 28 novembre 2024, non avrebbe potuto riconoscersi alcun valore a detta circostanza, essendosi compiuta nel corso della fase decisoria del procedimento.

Passando all'esame del merito, il Collegio ha innanzitutto escluso qualsiasi lesione, da parte dell'Amministrazione procedente, del diritto del privato al contraddittorio procedimentale: da un lato, infatti, le risultanze probatorie consentivano di affermare senza riserve che, avendo la società prodotto le proprie osservazioni ed essendo stati auditi i suoi rappresentanti, il diritto in questione non fosse stato pregiudicato; dall'altro, e con riferimento all'asserita impossibilità di prendere visione degli elementi istruttori acquisiti, ha ribadito che, in virtù della natura speciale delle norme sul procedimento antimafia rispetto alla disciplina generale contenuta nella L. 241/1990, e tenuto conto della particolare delicatezza degli interessi in gioco, non può ritenersi irragionevole la scelta legislativa di attribuire al Prefetto la facoltà di non ostendere o comunicare al soggetto interessato quegli elementi istruttori acquisiti «il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose»**[96]**.

In ogni caso, gli elementi di fatto acquisiti dal Prefetto erano tanti e tali da far ritenere ragionevole l'esistenza di un rapporto di contiguità tra il gruppo societario cui afferiva la società appellata e clan malavitosi, nonché tra il legale rappresentante della società, e il figlio di questi (entrambi già interessati da numerosi precedenti penali), con un soggetto pluripregiudicato per

gravi reati e membro di un sistema criminale che agiva in frode all'Erario. Dunque, ponendosi in linea di continuità con un orientamento consolidato nella giurisprudenza amministrativa, la sentenza chiarisce che legittimamente la valutazione del Prefetto a fondamento dell'interdittiva può, in ragione del criterio del "più probabile che non", attribuire rilievo decisivo alla presenza di legami di parentela, affinità, contiguità o cointeressenza tra le figure apicali dell'impresa e altri soggetti che, pur apparentemente estranei alla società, possano comunque sfruttare tali legami per interferire, anche con la forza della soggezione, nella gestione dell'impresa.

Invero, prosegue il Collegio, per quanto l'esistenza di detti legami non sia di per sé sola indice di connivenza o di soggezione al fenomeno mafioso, cionondimeno non può escludersi che anche chi «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... La convergenza degli indizi in prevalenza su una tipologia (nella specie, i rapporti familiari) non può escludere che gli stessi siano da soli in grado di supportare l'interdittiva, poiché la struttura familiare-clanica si accompagna a plurime evidenze di interessi economici comuni e con una regia non immune da condizionamenti mafiosi»**[97]**.

Nel caso di specie, ad avviso del Collegio la presenza di numerose circostanze di questo tipo (l'alternanza di rappresentanza legale, la coincidenza delle sedi della società del gruppo, le pendenze di processi penali analoghi) si rendeva senz'altro idonea a indurre nell'autorità prefettizia – come di fatto avvenuto – il ragionevole sospetto di un rischio di infiltrazione mafiosa nel tessuto economico della zona attraverso l'influenza sulla gestione della società attinta dall'interdittiva.

Sospetto, peraltro, rafforzato anche dalla gravità degli elementi indiziari a carico della società, dai quali traspariva l'esistenza di un'infiltrazione tutt'altro che occasionale, bensì stabile e permanente.

7. Considerazioni conclusive

Tra le varie questioni oggetto della sentenza esaminata, In prospettiva critica e interpretativa, pare particolarmente interessante pare la questione, affrontata dalla sentenza esaminata, circa l'individuazione della Prefettura competente nel caso di mutamento della sede sociale dell'impresa interessata nel corso del procedimento di adozione dell'interdittiva.

La sentenza, confrontando le due opposte tesi spiegate dalle difese delle parti del giudizio (l'una, favorevole a estendere anche all'informazione antimafia la disciplina dell'insensibilità, rispetto ai trasferimenti di sede legale occorsi durante l'intero procedimento amministrativo, della competenza dell'autorità prefettizia al rilascio della comunicazione antimafia espressamente contemplata dall'art. 88, comma 2-*bis* D. Lgs. 159/2011, per ragioni di carattere sistematico e teleologico; l'altra, contraria a tale estensione sulla base dell'argomento letterale, della natura speciale della norma stessa e delle diversità ontologiche tra gli istituti della comunicazione e dell'informazione antimafia), manifesta la volontà del Collegio di ricomporre il citato contrasto «alla stregua di una esegesi sistematica e teleologica della disciplina [...] senza perpetrare, tuttavia, forzature del dato letterale sino al punto di sacrificarlo sull'altare della *ratio legis*».

Tuttavia, è proprio sulle accennate forzature che occorre soffermarsi.

Partendo dal dato normativo, è senz'altro pacifico che, nel caso della comunicazione antimafia, la novella del 2021 abbia stabilito che «Il cambiamento della sede legale o della sede secondaria con rappresentanza del soggetto sottoposto a verifica, successivo alla richiesta della pubblica amministrazione interessata, non comporta il mutamento della competenza del prefetto cui spetta il rilascio della comunicazione antimafia, come determinata ai sensi del comma 2».

Altrettanto pacifico è che, nel caso dell'informazione antimafia, «Nel periodo tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-bis e la conclusione della procedura in contraddittorio, il cambiamento di sede, di denominazione, della ragione o dell'oggetto sociale, della composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, la sostituzione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società nonché della titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, il compimento di fusioni o altre trasformazioni o comunque qualsiasi variazione dell'assetto sociale, organizzativo, gestionale e patrimoniale delle società e imprese interessate dai tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia».

Se ne ricava che, mentre il trasferimento della sede legale dell'impresa occorso durante il procedimento di adozione della comunicazione antimafia non incide mai sulla competenza del Prefetto, il trasferimento che avvenga durante il procedimento di adozione dell'informazione

antimafia, potendo essere oggetto di valutazione a tale scopo, può ragionevolmente incidere sulla competenza dell'autorità prefettizia, purché avvenga nella fase del contraddittorio procedimentale di cui al comma 2-bis dell'art. 92.

Ora, da tale assunto il Consiglio di Stato, pur premettendo che «il profilo letterale della disposizione deve essere interpretato per quel che dice senza forzature o funambolismi esegetici nel senso che il cambiamento di sede della società o dell'impresa avvisata dall'avvio del procedimento interdittivo "può" essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia. Null'altro [...]», afferma che «il regime di competenza territoriale delle Prefetture, perlomeno fino alla conclusione della 'procedura in contraddittorio', non potrà che restare, senza deroghe, quello dettato dall'art. 90, co. 2, lett. a) d. lgs. Cit. per cui l'informazione antimafia è rilasciata dal Prefetto della Provincia in cui le imprese hanno la sede, con la conseguenza che la competenza seguirà l'eventuale mutamento di sede, pur potendone apprezzare la valenza sintomatica agli effetti delle determinazioni interdittive». Ovvero, pur partendo dalla preoccupazione di non tradire la lettera del richiamato comma 4-bis, il Collegio, nel precisare che la competenza debba intendersi senza riserve (o, per meglio dire, "senza deroghe") ancorata a quanto disposto dall'art. 90, così che il mutamento della sede legale dell'impresa destinataria dell'interdittiva comporti, sempre e comunque, l'obbligo per la Prefettura procedente di devolvere la propria competenza, pare giungere alla conclusione di forzare lo stesso dato letterale che esso, invece, sostiene di voler rispettare.

A ben vedere, il comma 4-bis, stabilendo che la circostanza del trasferimento della sede legale dell'impresa avvenuto nel corso della fase del contraddittorio «può [e non deve] essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia», non vieta *a priori* che – in astratto – il Prefetto originariamente adito, venuto a conoscenza di tale circostanza, decida di proseguire il procedimento. Dunque, si ammetterebbe – all'apparenza – la legittimità di un'informazione interdittiva adottata da un Prefetto territorialmente competente al momento dell'avvio del procedimento, ma non, stando al criterio individuato dall'art. 90, comma 2 lett. a), al momento dell'adozione del provvedimento.

Del resto, la stessa norma non specifica espressamente che la competenza territoriale debba essere stabilita con riguardo al momento in cui è adottata l'informazione, potendosi quindi ammettere che, essendo il trasferimento della sede legale un elemento liberamente valutabile dal Prefetto procedente, essa sia stabilita con riguardo al momento di avvio del procedimento. Invero, il dato testuale delle norme citate non pare disporre in maniera univoca che al mutamento della sede legale durante il contraddittorio procedimentale consegua

necessariamente lo spostamento della competenza dell'autorità amministrativa.

Per contro, è certo, perché inequivocamente espresso dal comma 4-bis, che il Prefetto procedente, appreso dell'avvenuto trasferimento della sede durante il contraddittorio procedimentale, possa liberamente valutare detta circostanza ai fini decisori: sicché, può inferirsene che il medesimo sia astrattamente libero anche di non declinare la propria competenza.

Se a ciò si aggiunge che dallo stesso dato normativo appare pacifico che, superata la fase del contraddittorio, il mutamento della sede legale non incida sulla competenza prefettizia, appare lecito dubitare dell'esistenza di una lacuna nella disciplina dell'informazione antimafia.

A tal proposito, anche a voler ammettere l'utilità e/o l'opportunità di un intervento legislativo chiarificatore, l'eventuale prospettazione dell'obbligo, da parte del Prefetto, di dichiararsi incompetente in tale ipotesi potrebbe trovare il suo fondamento logico-giuridico nel fatto che, a differenza della comunicazione, l'informazione interdittiva, in virtù della sua natura mista, comporta l'esercizio di poteri d'accertamento ampi e penetranti, tali da necessitare anche lo svolgimento di attività d'indagine direttamente nei luoghi ove opera l'impresa interessata.

In buona sostanza, si tratta di poteri il cui esercizio non si limita alla mera consultazione della banca dati nazionale antimafia, ma presuppone la conoscenza del territorio nel quale l'impresa abbia trasferito la propria sede, nonché delle influenze su di esso da parte della criminalità organizzata operante nello stesso.

Il rilevante connotato di discrezionalità sotteso all'informazione aiuta a comprendere anche il perché l'art. 87, comma 2-bis, in tema di comunicazione antimafia, renda la competenza dell'autorità prefettizia adita insensibile al trasferimento della sede legale durante tutto il corso del relativo procedimento, trattandosi in quest'ultimo caso di un provvedimento di carattere meramente vincolato, espressione di attività che non si estrinsecano in quelle valutazioni discrezionali e accertative proprie dell'informazione.

Quanto al tema del rapporto tra la disciplina del contraddittorio procedimentale contenuta nel D. Lgs. 159/2011 e quella generale, posta dalla L. 241/1990, la posizione assunta dal Collegio, collocandosi nel solco della giurisprudenza successiva alla novella del D.L. 152/2021, evidenzia come il fondamentale rilievo attribuito agli interessi pubblici protetti dalla disciplina antimafia impediscano la piena integrazione e sovrapponibilità delle due discipline.

Si ribadisce, in sintesi, l'equilibrio raggiunto dal legislatore del 2021 in chiave garantista, volto ad allargare gli spazi del contraddittorio procedimentale tra Amministrazione e privato in tutti i

casi in cui non emerga la preminente esigenza di concludere con celerità il procedimento, o di precludere la piena *discovery* procedimentale, in ragione del potenziale pregiudizio agli interessi tutelati. Ciononostante, si rivela ancora arduo individuare con sufficiente esattezza quando ricorrano le suddette fattispecie; né, attese le posizioni assunte dalla giurisprudenza anche prima della riforma, paiono plausibili ulteriori modifiche in senso garantista.

Altrettanto in linea con la consolidata giurisprudenza amministrativa è, infine, la posizione del Collegio quanto alla questione dell'influenza dei rapporti tra le figure apicali dell'impresa e i loro familiari, affiliati organici o contigui alle associazioni mafiose. Pur mantenendo fermo che la mera appartenenza a una famiglia mafiosa, non costituendo di per sé costituire indice di cointeressenza, connivenza o di coinvolgimento nelle attività criminali della stessa, non può allo stesso modo fondare, da sola, la valutazione di permeabilità dell'impresa all'infiltrazione da parte della criminalità organizzata, la sentenza si rifà al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui gli elementi di fatto alla base del provvedimento prefettizio devono essere valutati non isolatamente, ma in maniera unitaria, assumendo alla base il criterio inferenziale proprio della prova indiziaria *quae singula non prosunt, collecta iuvant***[98]**.

Quindi, richiamato anche l'insegnamento della Corte costituzionale**[99]**, si ribadisce come la tecnica di formulazione aperta, scelta dal legislatore, risulti solo apparentemente in contrasto con il principio di tassatività, venendo le norme di legge integrate dall'articolata elaborazione di matrice giurisprudenziale, sviluppatasi nel tempo, di indici e casi sintomatici dell'esistenza di un tentativo di infiltrazione mafiosa.

Ne deriva quel che la giurisprudenza amministrativa**[100]** definisce un *sistema di tassatività sostanziale*, il quale, per le sue caratteristiche, ben si presta alla protezione degli interessi pubblici qui in gioco rispetto a un fenomeno criminoso dai connotati assai mutevoli e imprevedibili. Pertanto, l'Amministrazione prefettizia è chiamata, nella sua attività d'indagine, a esaminare con particolare attenzione la sussistenza di detti indici nel caso concreto. Tra di essi, notevole importanza assumono i legami familiari, che possono fondare una prognosi di rischio infiltrativo – come nel caso di specie – nella misura in cui si accerti che essi si presentano tanto stretti da condurre alla ragionevole inferenza della gestione collettiva, finanche *clanica*, dell'attività d'impresa.

[1] R. Greco, *La giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di misure antimafia*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, p. 2.

[2] In termini generali, v., tra i tanti, N. Durante, *L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2018; F. Mazzacuva, *La natura giuridica delle misure interdittive antimafia*, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alle infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2019; V. Reale, R. Reale, *Il sistema normativo dei controlli antimafia e sui tentativi di infiltrazione mafiosa nelle attività contrattuali, autorizzative e concessorie pubbliche*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 22, 2011; G. D'Angelo, *La documentazione antimafia nel D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159: profili critici,* in *Urbanistica e appalti*, 3, 2013; S. M. Sisto, *Appalti pubblici e infiltrazioni della criminalità organizzata: l'interdittiva antimafia e le novità normative e giurisprudenziali*, in *I Contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 1, 2017; F.S. Scoca, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata,* in *Giustamm.it*, 6, 2018; P. Marotta, *Natura e limiti del potere amministrativo di prevenzione antimafia*, Milano, Giuffrè, 2021; F. Piemontese, M. Lippiello, *Contrasto alle mafie nell'economia legale: le interdittive antimafia*, in *Sicurezza e Giustizia*, 2, 2022.

[3] Con effetti di particolare intensità, criticata da parte della dottrina: v. tra gli altri N. Durante, cit.

[4] A questo proposito, se alcuni autori sottolineano come la stessa libertà d'impresa tragga beneficio dall'esistenza e dall'applicazione degli strumenti interdittivi (v. R. Greco, cit., e anche F. Frattini, *Caratteri salienti e criticità recenti delle informative antimafia*, in www.giustizia-amministrativa.it), altri enfatizzano la circostanza che la pervasività di detti strumenti porti al sacrificio della stessa libertà d'impresa, fino a giungere a un vero e proprio "ergastolo imprenditoriale": v. per esempio N. Durante, Cit., pp. 1693 ss.; S. Mazzamuto, *Profili di*

documentazione antimafia, in www.giustamm.it, 3/2016.

[5] D. Lgs. 159/2011, art. 84 comma 2: «La comunicazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67.»

[6] Segnatamente, delle misure individuate nel capo II del titolo I del libro I del D. Lgs. 159/2011.

[7] Ossia le condanne per «[…] i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 12, commi 1, 3 e 3-ter, e 12-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 517-quater, 600, 601, 602, 416-bis, 416-ter, 452-quaterdecies e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 86 delle disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione, di cui al decreto legislativo emanato ai sensi degli articoli 11 e 20, commi 2 e 3, della legge 9 agosto 2023, n. 111».

[8] V. l'art. 67 commi 1 e 2 D. Lgs. 159/2011: «1. Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere: a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio; b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali; c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici; d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari astatori presso i mercati annonari all'ingrosso; e)

attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici; f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati; g) contributi, finanziamenti o 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; h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti. 2. Il provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni di cui al comma 1, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera. Le licenze, le autorizzazioni e le concessioni sono ritirate e le iscrizioni sono cancellate ed è disposta la decadenza delle attestazioni a cura degli organi competenti».

In dottrina, tra gli altri, v. R. Rolli, *La voce del diritto attraverso i suoi silenzi. Tempo, silenzio e processo amministrativo,* Milano, Giuffrè, 2012.

[9] D. Lgs. 159/2011, art. 84 comma 3: «L'informazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, nonché, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nel comma 4».

[10] Dal comma 4 dell'art. 83: «a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353- bis, 603-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, nonché dei delitti di cui agli articoli 2,3 e 8 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74;

b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione;

c) salvo che ricorra l'esimente di cui all'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera b) dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste;

d) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto;

e) dagli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera d);

f) dalle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché' nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia».

[11] Art. 91, comma 1 D. Lgs. 159/2011: «I soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, devono acquisire l'informazione di cui all'articolo 84, comma 3, prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67, il cui valore sia: a) pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e

pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati; b) superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali; c) superiore a 150.000 euro per l'autorizzazione di subcontratti, cessioni, cottimi, concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche».

[12] V. R. Greco, cit., p. 5; v. anche V. Salamone, *L'efficacia temporale delle interdittive antimafia e le procedure di revisione. Si tratta veramente di un "ergastolo imprenditoriale"?,* in *www.giustizia-amministrativa.it,* 3 maggio 2023. Nella giurisprudenza, v. Cons. Stato, sez. III, 5854/2024, 8507/2023, 2211/2019, 758/2019, 892/2017.

[13] V. tra tutte Cons. Stato, sez. III, 1743/2016, secondo cui: «I fatti che l'autorità prefettizia deve valorizzare prescindono, infatti, dall'atteggiamento antigiuridico della volontà mostrato dai singoli e finanche da condotte penalmente rilevanti, non necessarie per la sua emissione, come meglio si dirà, 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».

[14] Cons. Stato, sez. III, 4251/2015: «L'informativa antimafia deve, quindi, fondarsi su di un quadro fattuale di elementi, che, pur non dovendo assurgere necessariamente a livello di prova (anche indiretta), siano tali da far ritenere ragionevolmente, secondo l'*id quod plerumque accidit*, l'esistenza di elementi, che, secondo il prudente apprezzamento del Prefetto, sconsigliano l'instaurazione di un rapporto con la p.a.». 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».

[15] V. F. Caringella, *La normativa antimafia,* in R. De Nictolis (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, III, Milano, Giuffrè, 2007, 52 ss.

[16] Ciò che permette altresì di differenziarle dalle misure di prevenzione personali, il cui scopo (v. v. Corte Cost. 24/2019) è il "controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato", e non la punizione dello stesso per quanto compiuto in passato. In sostanza, sebbene entrambe le misure siano connotati da eminenti finalità di anticipazione della tutela e di protezione della legalità (sul punto v. in particolare Cons. Stato 1060/2021), esse agiscono su piani diversi: le misure di prevenzione personali servono a impedire che il loro destinatario, la cui pericolosità sociale è stata accertata in sede penale con efficacia di giudicato, torni a delinquere; per contro, le misure interdittive, inibendo al destinatario l'esercizio dell'attività economica o di impresa, servono a evitare l'espansione del fenomeno mafioso all'interno dei vari settori dell'economia e nell'attività della pubblica amministrazione. V. tra tutte Cons. Stato, Ad. Plen. 3/2018 e Cons. Stato 1060/2021. Nella giurisprudenza costituzionale, v. Corte Cost. 118/2022, 178/2021 e 57/2020.

In dottrina, è stato osservato (v. in particolare A. Longo, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in *Federalismi.it*, 19, 2019) che i due provvedimenti si pongono a metà strada tra il diritto amministrativo e il diritto penale. «[…] si tratta, infatti, di provvedimenti formalmente amministrativi (soggettivamente e oggettivamente), emessi al termine di una istruttoria procedimentale (e non già processuale), idonei a incidere in modo significativo su diritti costituzionalmente garantiti e volti a contrastare, in via preventiva, il fenomeno mafioso. Tuttavia tali provvedimenti possiedono anche una profonda affinità sostanziale con il diritto penale: in primo luogo per l'ambito nel quale si estrinsecano, vale a dire la lotta alla criminalità organizzata; in secondo luogo per la loro affinità strutturale con le misure di prevenzione, con le quali condividono la ratio essenziale, vale a dire l'anticipazione della tutela» in una fase addirittura precedente alla commissione del reato, puramente eventuale.

Proprio l'esigenza di massima anticipazione della tutela ha condotto molti studiosi a evidenziarne le criticità rispetto al patrimonio del privato e alla stabilità dell'impresa interessati dal provvedimento interdittivo: v. V. Grillo, *L"informativa antimafia quale strumento di contrasto alla criminalità organizzata. Il delicato equilibrio tra la tutela preventiva della sicurezza pubblica e la salvaguardia del patrimonio economico privato*, in *Rass. Avv. dello Stato*, 1, 2019; F. Balato, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia,* in *Dir. pen. cont*., 3, 2019.

Quanto agli aspetti penalistici, v. anche C. Visconti, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese (Relazione al Convegno "Economia e diritto penale nel tempo della crisi, Palermo, 15-16 novembre 2013)*, in *Riv. it. di dir. e proc. pen.*, 2, 2014.

[17] F. Figorilli, W. Giulietti, *Contributo allo studio della documentazione antimafia: aspetti sostanziali, procedurali e di tutela giurisdizionale,* in *Federalismi.it,* 14, 2021, 69.

[18] Effetti, che, tuttavia, non hanno incontrato il favore di parte della dottrina: vuoi perché l'estensione dei settori di attività interessati dai poteri inibitori prefettizi avrebbe potuto causare "rilevantissime conseguenze" (v. A.M. Speciale, *Interdittive antimafia tra vecchi confini e nuovi speciali,* in *www.giustizia-amministrativa.it,* 26 ottobre 2020); vuoi perché detta estensione si poneva in contrasto con i criteri direttivi della legge delega su cui si è fondato il D. Lgs. 159/2011, validi anche per i correttivi successivi (v. F.G. Scoca, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata,* in *www.giustamm.it,* 30 giugno 2018). V. anche F. Sammarco, *Le garanzie partecipative nei procedimenti interdittivi antimafia*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, dicembre 2020, e R. Rolli, M. Maggiolini, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale (nota a Cons. St. sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979), in Giust. ins., novembre 2020*, tra i tanti, che evidenziano come l'estensione degli effetti dell'informativa antimafia alle attività private, comprimendo oltre misura la libera iniziativa economica privata, finisca per ingenerare sfiducia nell'ordinamento e il serio rischio di

esclusione dell'operatore economico dal mercato.

Ancora, v. M. Mazzamuto, *Pagamento di imprese colpite da interdittiva antimafia e obbligatorietà delle misure anticorruzione*, in *Giur. it*, 1, 2019, 162, con riferimento ai riflessi economici che un'impresa può subire nel corso del rapporto, ossia nel momento in cui la medesima, esecutrice di prestazioni commissionatele dalla Pubblica Amministrazione, è destinataria di un'interdittiva.

[19] Al riguardo, v. anche Cons. Stato, sez. I, parere 3088/2015.

[20] Cons. Stato, sez. I, parere 497/2015. In dottrina v. R. Di Maria, A. Amore, *Effetti "inibitori" della interdittiva antimafia e bilanciamento fra principi costituzionali: alcune questioni di legittimità dedotte in una recente ordinanza di rimessione alla Consulta (5 maggio 2021)*, in *Federalismi.it*, 12, 2021.

[21] V. Cons. Stato, sez. III, 565/2017 e 1109/2017.

[22] Corte cost., 4/2018 e 57/2020.

[23] V. R. Greco, cit., pag. 6.

[24] A titolo puramente esemplificativo, basti considerare quanto dispongono i commi 1 e 2 della norma: «1. La documentazione antimafia, se si tratta di imprese individuali, deve riferirsi al titolare ed al direttore tecnico, ove previsto. 2. La documentazione antimafia, se si tratta di associazioni, imprese, società, consorzi, raggruppamenti temporanei di imprese e contratti di rete, deve riferirsi, oltre che al direttore tecnico, ove previsto: a) per le associazioni, a chi ne ha la legale rappresentanza; b) per le società di capitali, anche consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, per le società cooperative, per i consorzi di cooperative, per i consorzi di cui al libro quinto, titolo X, capo II, sezione II, del codice civile, al legale rappresentante e agli eventuali altri componenti l'organo di amministrazione nonché a ciascuno dei consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detenga, anche indirettamente, una partecipazione pari almeno al 5 per

cento; c) per le società di capitali, anche al socio di maggioranza in caso di società con un numero di soci pari o inferiore a quattro, ovvero al socio in caso di società con socio unico; d) per i consorzi di cui all'articolo 2602 del codice civile, e per i gruppi europei di interesse economico a chi ne ha la rappresentanza e agli imprenditori o società consorziate; e) per le società semplice e in nome collettivo, a tutti i soci; f) per le società in accomandita semplice, ai soci accomandatari; g) per le società di cui all'articolo 2508 del codice civile, a coloro che le rappresentano stabilmente nel territorio dello Stato; h) per i raggruppamenti temporanei di imprese, alle imprese costituenti il raggruppamento anche se aventi sede all'estero, secondo le modalità indicate nelle lettere precedenti; h-bis) per i contratti di rete, alle imprese aderenti al contratto, secondo le modalità indicate nelle lettere precedenti, e, ove presente, all'organo comune; i) per le società personali ai soci persone fisiche delle società personali o di capitali che ne siano socie».

Disposizioni di analogo tenore sono previste anche nei successivi commi 2-bis, 2-ter e 2-quater per altri soggetti giuridici, come le associazioni, le società, anche costituite all'estero e prive di stabile organizzazione in Italia, nonché alle società di capitali concessionarie nel settore dei giochi pubblici.

[25] Art. 85, comma 3 D. Lgs. 159/2011: «L'informazione antimafia deve riferirsi anche ai familiari conviventi di maggiore età dei soggetti di cui ai commi 1, 2, 2-bis, 2-ter e 2-quater».

[26] V. TAR Reggio Calabria, sez. I, 3/2022. Parimenti, Cons. Stato, sez. III, 5350/2024 ha escluso che i liberi professionisti, svincolati dal collegamento con la qualità di imprenditore, possano essere destinatari dell'interdittiva, valorizzando la rilevanza strettamente interna della disciplina antimafia e, di conseguenza, la prevalenza della nozione civilistica di imprenditore rispetto a quella eurounitaria – più ampia – di operatore economico.

[27] Art. 91 comma 5 D. Lgs. 159/2011: «Il prefetto competente estende gli accertamenti pure ai soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa. Per le imprese costituite all'estero e prive di sede secondaria nel territorio dello Stato, il prefetto

svolge accertamenti nei riguardi delle persone fisiche che esercitano poteri di amministrazione, di rappresentanza o di direzione. A tal fine, il prefetto verifica l'assenza delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto, di cui all'articolo 67, e accerta se risultano elementi dai quali sia possibile desumere la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, anche attraverso i collegamenti informatici di cui all'articolo 98, comma 3. 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».

[28] V. R. Greco, cit., p. 8, secondo cui l'estensione potrebbe tramutarsi in uno strumento surrettizio di «*capitis deminutio* del privato che si cumulerebbe impropriamente con le pene accessorie, le misure di prevenzione e altre misure a carattere afflittivo-sanzionatorio previste dall'ordinamento».

[29] Infatti, l'art. 93, comma 7 D. Lgs. 152/2011 nella versione precedente alla riforma del 2021 così disponeva: «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». In sintesi, la norma rimetteva il contraddittorio procedimentale alla valutazione discrezionale del Prefetto, nella sola ottica dell'opportunità e dell'utilità per i fini dell'accertamento antimafia e prescindendo dall'esigenza di tutela del destinatario del provvedimento. Al riguardo, v. Cons. Stato, sez. III, 9357/2023, 2854/201520, 1576/2020, 820/2020.

[30] V. R. Ruberto, *Sul contraddittorio procedimentale in materia di informazioni antimafia,* in *Giur. It.*, 3. 2020; M. Mazzamuto, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, in *Giur. It.,* 2020.

[31] Corte Cost. 409/1998: «gli interessi legittimi correlati all'azione amministrativa non hanno una soglia costituzionalmente garantita, ma sono configurabili, nella loro effettiva consistenza, in relazione alla disciplina sostanziale di rango ordinario di volta in volta presa in

considerazione. Di conseguenza, una volta salvaguardati nei confronti dell'amministrazione i diritti fondamentali ed il principio di uguaglianza, ed assicurata la relativa tutela giurisdizionale, gli interessi procedimentali (cioè quelli che attengono alla regolarità formale dell'azione amministrativa) assurgono ad interessi legittimi alla stregua della disciplina che li contempla, perché è essa che ne definisce la misura ed il contenuto in base ai quali possono poi essere fatti valere dinanzi al giudice».

[32] CGUE, C-298/2016, sentenza 9 novembre 2017; C-418/2011, sentenza 26 settembre 2013; C-129/2013 e C-130/2013, sentenze 3 luglio 2014. Così anche per l'obiettivo di contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici: v. CGUE, C-63/2018, sentenza 26 settembre 2019; C-425/2014, sentenza 22 ottobre 2015.

[33] V. in particolare Cons. Stato, sez. III, 4979/2020, favorevole a una tale apertura in funzione di arricchimento di un quadro indiziario incerto, o, ancora, qualora le circostanze del caso di specie fossero più confacenti all'adozione delle misure alternative di *self-cleaning*. In dottrina, tra gli altri, v. A. Cariola, *Che contenuto ha la libertà personale? Interdittive antimafia, sindacato sull'esercizio del potere amministrativo e problemi di giurisdizione,* in *www.dirittifondamentali.it,* marzo 2021.

[34] Art. 92, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater D. Lgs. 159/2011.

[35] Art. 92, commi 2-bis D. Lgs. 159/2011: «Il prefetto, nel caso in cui, sulla base degli esiti delle verifiche disposte ai sensi del comma 2, ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva ovvero per procedere all'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, e non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento, ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Con tale comunicazione è assegnato un termine non superiore a venti giorni per presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché per richiedere l'audizione, da effettuare secondo le modalità previste dall'articolo 93, commi 7, 8 e 9.

In ogni caso, non possono formare oggetto della comunicazione di cui al presente comma elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose. La predetta comunicazione sospende, con decorrenza dalla relativa data di invio, il termine di cui all'articolo 92, comma 2».

[36] Art. 92, comma 2-bis D. Lgs. 159/2011, ultimo periodo: «La procedura del contraddittorio si conclude entro sessanta giorni dalla data di ricezione della predetta comunicazione».

[37] Art. 92, comma 2-ter D. Lgs. 159/2011: «Al termine della procedura in contraddittorio di cui al comma 2-bis, il prefetto, ove non proceda al rilascio dell'informazione antimafia liberatoria: a) dispone l'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, dandone comunicazione, entro cinque giorni, all'interessato secondo le modalità stabilite dall'articolo 76, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, qualora gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale; b) adotta l'informazione antimafia interdittiva, procedendo alla comunicazione all'interessato entro il termine e con le modalità di cui alla lettera a), nel caso di sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. Il prefetto, adottata l'informazione antimafia interdittiva ai sensi della presente lettera, verifica altresì la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e, in caso positivo, ne informa tempestivamente il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione».

In proposito, Corte Cost. n. 180/2022 ha chiarito che è «del tutto ipotetica e solo eventuale la possibilità che, una volta decorso il periodo di validità dell'informazione antimafia subita dall'impresa ricorrente, il prefetto, chiamato a riconsiderare le circostanze di fatto, possa, a questo punto, applicare le nuove misure collaborative (ove, ovviamente, ritenga che l'agevolazione sia solo occasionale). Analogamente, è a dirsi della possibilità che – nel corso della rinnovata valutazione, condotta al fine di verificare se sussistano elementi diversi rispetto a

quelli che avevano portato alla prima informazione – l'interessato abbia accesso al contraddittorio con il prefetto».

[38] Art. 92, comma 2-quater D. Lgs. 159/2011: «Nel periodo tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-bis e la conclusione della procedura in contraddittorio, il cambiamento di sede, di denominazione, della ragione o dell'oggetto sociale, della composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, la sostituzione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società nonché della titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, il compimento di fusioni o altre trasformazioni o comunque qualsiasi variazione dell'assetto sociale, organizzativo, gestionale e patrimoniale delle società e imprese interessate dai tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia».

[39] V. R. Greco, cit., p. 19. V. anche A. Police, *La disciplina antimafia tra tutela dell'ordine pubblico e diritto al sostentamento,* in *www.amministrazioneincammino.it,* 19 dicembre 2023, nella parte in cui solleva la questione se, per effetto della riforma del 2021, rispetto al privato interessato il contraddittorio nei procedimenti antimafia, oltre che un momento di partecipazione e collaborazione volto all'arricchimento dell'istruttoria, sia divenuto anche un momento di difesa. Lettura condivisa anche dalla giurisprudenza successiva alla riforma: v. in particolare TAR Reggio Calabria, sez. I, 678/2023: «La previsione dell'art. 92, comma 2-bis, d.lg. n. 159/2011 sull'esercizio del potere interdittivo del Prefetto connota il momento del contraddittorio di una rilevanza sostanziale e non solo meramente formale, avuto riguardo alla peculiare natura e finalità dell'istituto in esame. Dal dato testuale della norma emerge una radicale diversità strutturale e sistematica rispetto all'art. 7 l. n. 241/1990 che disciplina la comunicazione di avvio del procedimento, tanto da escludere in apice qualsiasi rapporto di specialità tra le due disposizioni e qualsiasi ipotesi di «illegittimità non invalidante» del provvedimento interdittivo nel caso in cui la p.a. dimostri «in giudizio» che «il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato» (art. 21-octies l. n. 241/90).

[40] Osservatorio misure patrimoniali e di prevenzione dell'Unione delle camere penali italiane, *Le modifiche legislative presentate dal Governo in materia di interdittive antimafia e controllo giudiziario*, in www.camerepenali.it, 2021.

[41] Dossier 16 dicembre 2021, Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, D.L. 152/2021 – A. C. 3354-A, p. 462.

[42] R. Garofoli, G. Ferrari, *Sicurezza pubblica e funzioni amministrative di contrasto alla criminalità: le interdittive antimafia*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2019.

[43] V. TAR Salerno, sez. I, 1370/2023.

[44] A tal proposito, v. TAR Reggio Calabria, sez. I, 678/2023, secondo cui «Nelle intenzioni del legislatore l'interazione dialettica che ne deriva, in una fase prodromica rispetto a quella di adozione dell'interdittiva, è rivolta a produrre un effetto utile, oltre che deflattivo del contenzioso, sia per il privato, chiamato ad assumere un ruolo proattivo al fine di scongiurare l'esito esiziale del procedimento, sia per la p.a. la quale, sfruttando l'occasione di acquisire e/o di rivalutare informazioni talvolta sottovalutate o neglette, può comporre un quadro istruttorio il più possibile esaustivo e funzionale all'emissione di un provvedimento ispirato a canoni di proporzionalità e ragionevolezza. In altri termini, il contraddittorio in questione, rappresentando un "sui generis" nell'ampio ventaglio degli istituti di partecipazione procedimentale, non può relegarsi a strumento di mero carattere "formale" nell'ambito di un fenomeno da tempo in atto di complessiva "dequotazione" delle garanzie procedimentali, presentando invece una spiccata valenza "sostanziale", in considerazione dell'ampiezza degli apprezzamenti demandati al Prefetto e del collegamento funzionale tra il contraddittorio e le previste misure di "*self cleaning*" eventualmente accessibili da parte dell'interessato.»

[45] V. Cons. Stato, sez. III, 1292/2015 e 3653/2015, in forza della quale ogni statuizione della stazione appaltante o dell'amministrazione, successiva all'emissione dell'informazione antimafia

a carattere interdittivo, è da intendersi 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».

[46] Cons. Stato, sez. III, 4716/2024, 1700/2024. A tal proposito, è stato osservato in dottrina (v. R. Greco, cit., p. 20) che la motivazione non può limitarsi a semplici clausole di stile o al generico richiamo alla gravità degli indizi raccolti nel corso dell'istruttoria, ma deve dare conto delle specifiche ragioni che hanno indotto il Prefetto a non svolgere il contraddittorio. Tra di esse, si sono ritenute soddisfacenti le ragioni di urgenza collegate ad attività dell'impresa interessata, in quanto rientranti tra le "esigenze di celerità del procedimento" richiamate dal legislatore; meno, invece, le esigenze connesse alla riservatezza delle indagini, cui può farsi fronte con la previsione della facoltà del Prefetto di limitare la *discovery*del materiale istruttorio. Tuttavia, v. anche TAR Catanzaro, sez. I, 232/2025, che, in tema di aggiornamento dell'interdittiva antimafia a chiusura del controllo giudiziario, ha escluso che le ragioni di celerità possano legittimare la deroga dall'obbligo della comunicazione di cui all'art. 92, comma 2-bis D. Lgs. 159/2011, «in quanto la circostanza di una società sottoposta a controllo giudiziario, avente natura predeterminata, è elemento idoneo a consentire alla Prefettura di calibrare i tempi del procedimento». In dottrina, v. B.G. Mattarella, *Il provvedimento amministrativo*, in C. Contessa – R. Greco (a cura di), *L'attività amministrativa e le sue regole,* Roma, 2020, pp. 354 ss.; A. De Pascalis, *Effetti delle misure interdittive antimafia nei rapporti con la Pubblica Amministrazione* in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, cit.

[47] V. D. Castronuovo, *Clausole generali e diritto penale*, in AA. VV., *Scritti in onore di A.M. Stile*, Napoli, 2013, pp. 477 ss.; P.M. Zerman,*Interdittive Antimafia: Lotta alle infiltrazioni nelle imprese,*

vanno valutati fatti concreti, in *ilsole24ore.com,* 9, 2019; L. De Rosa, *Le misure di prevenzione, fondamento e natura giuridica,* in *iusinitinere.it*, novembre 2018.

[48] V. tra tutte Cons. Stato, sez. III, 999/2024, 9343/2023, 8395/2023, 1825/2021, 452/2020, 2211/2019. In dottrina, v. sul punto F.G. Scoca, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata,* in *www.giustamm.it,* 30 giugno 2018.

[49]Condizioni enumerate dall'art. 84, comma 4 D. Lgs. 159/2011, da intendersi tuttavia privo di carattere tassativo anche in ragione del successivo art. 91, comma 6, a mente del quale l'influenza mafiosa può ricavarsi anche «da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata, nonché dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, commesse con la condizione della reiterazione prevista dall'articolo 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689».

[50] V. Cons. Stato, sez. III, 999/2024, 8395/2023.

[51] La giurisprudenza ha definito un insieme di situazioni indiziarie che, integrandosi con la disciplina legislativa, costruisce un sistema di "tassatività sostanziale": v. tra tutte Cons. Stato, sez. III, 1049/2021, 6105/2019, 1743/2016. La stessa Corte costituzionale (v. Corte Cost. 57/2020) ha condiviso questa posizione ermeneutica, osservando che non è irragionevole, in relazione alla finalità anticipatoria e preventiva sottesa alla disciplina antimafia, la determinazione legislativa di clausole che, per quanto aperte e suscettibili di interpretazione da parte dell'autorità amministrativa e della giurisprudenza, espongono con sufficiente dettaglio i criteri e i limiti di esercizio del potere attribuito all'autorità amministrativa. A escludere la natura arbitraria del potere è, inoltre, il carattere provvisorio degli effetti dell'interdittiva, stabilito proprio per

bilanciare le opposte esigenze di prevenzione e contrasto del fenomeno mafioso e di tutela delle libertà fondamentali. La pronuncia della Corte si pone in linea di continuità con la giurisprudenza della Corte EDU, che, con riguardo al tema affine delle misure di prevenzione personali, ha affermato la natura non sanzionatoria delle relative norme ai fini dell'applicazione dei criteri Engel, precisando che la finalità di alcune leggi può giustificarne la formulazione in termini meno dettagliati, ampliando il margine di esercizio della discrezionalità dell'organo o ente chiamato ad applicarle ma pur sempre dettandone portata e limiti.

[52] Elementi e circostanze che non devono necessariamente consistere nell'adesione intenzionale dell'imprenditore al tentativo di infiltrazione, o nell'effettiva influenza criminale nella gestione dell'impresa, potendo altresì configurarsi come mera contiguità "*compiacente*" o "*soggiacente*": v. Cons. Stato, sez. III, 4945/2024, 1925/2024, 193/2024.

[53] «[…] ciò che connota la regola probatoria – che qui viene in rilievo – del "più probabile che non" non è un diverso procedimento logico, ma la (minore) forza dimostrativa dell'inferenza logica, sicché l'interprete è sempre vincolato a sviluppare un'argomentazione rigorosa sul piano metodologico, ancorché sia sufficiente accertare che l'ipotesi intorno a quel fatto sia più probabile di tutte le altre messe insieme, ossia rappresenti il 50% + 1 di possibilità, ovvero, con formulazione più appropriata, la c.d. probabilità cruciale»: v. R. Greco, cit., p. 11.

[54] Tra le tante, in giurisprudenza, v. Cons. Stato, sez. III, 193/2024, 142/2024, 10427/2023, 9016/2023, 8736/2023. In dottrina, v. G. Terracciano, A.M. Colarusso, *L'indizio nella decisione amministrativa. Teoria e prassi dell'inferenza probatoria nell'esercizio della funzione amministrativa e del potere giurisdizionale,* Napoli, 2021; v. anche R. Greco, cit., p. 11.

[55] V. gli artt. 84 comma 4 e 91 comma 6 D. Lgs. 159/2011. In giurisprudenza, v. Cons. Stato, sez. III, 4555/2016, 6707/2018.

[56] Cons. Stato, sez. III, 6707/2018, 4555/2016, 4556/2016, 1632/2016, 6618/2012. Inoltre, v. Cons. Stato, sez. III, 981/2017, secondo cui «effettuare un autonomo apprezzamento, nel suo contenuto intrinseco, delle risultanze penali, senza istituire un automatismo tra l'emissione del provvedimento cautelare in sede penale e l'emissione dell'informativa ad effetto interdittivo», richiamando, tuttavia, anche la consolidata giurisprudenza secondo cui 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».

[57] Nello specifico, si è affermato che il rapporto di parentela può da solo sostenere la valutazione di infiltrazione mafiosa, «laddove assuma una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una 'regia collettiva' dell'impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia 'clanica', specie in alcune aree territoriali ed economiche»: v. Cons. Stato, sez. III, 248/2024, 7625/2023, 7599/2023, 5086/2022.

[58] V. Cons. Stato, sez. III, 7081/2023, 5163/2023, 4372/2020, 3496/2018.

[59] V. Cons. Stato, sez. III, 4391/2020, 4372/2020, 5410/2018.

[60] V. Cons. Stato, sez. III, 488/2022; C.G.A.R.S. 531/2022.

[61] Tra le tante, v. Cons. Stato, sez. III, 1142/2024, 964/2024, 8781/2023, 7045/2023, 6164/2023.

[62] V. Cons. Stato, sez. III, 6225/2021: «Ai fini dell'interdittiva antimafia, possono assumere rilievo anche fatti e circostanze privi in sé di significato penale e non riconducibili direttamente alla responsabilità dei soggetti raggiunti da interdittiva, purché tali fatti risultino significativi sul piano prognostico e del rischio di condizionamento, dovendo prendere in considerazione anche

fatti e accadimenti riferiti a stretti congiunti».

Ancora, v., tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 1517/2024, 952/2024, 7625/2023, 7156/2023, 7045/2023.

[63] C. Contessa, *Ancora sul regime temporale di efficacia delle informative interdittive antimafia (Nota a Cons. Stato sez. V 1° ottobre 2015, n. 4602),* in *Urb. e app.*, 2, 2016.

[64] Lo scopo della misura è di tutelare i beni costituzionali della libera iniziativa economica, della concorrenza e del buon andamento dell'azione amministrativa, riconoscendo al Prefetto il potere di precludere, tramite l'interdittiva, all'imprenditore che non risulti meritevole di fiducia qualsiasi occasione di contatto (economico) con le pubbliche amministrazioni e con i privati. V. anche Cons. Stato, sez. III, 7165/2021: «L'effetto dell'interdittiva antimafia deve essere ricondotto a una incapacità di agire temporanea; le misure inerenti all'interdittiva antimafia, sono estranee al sistema sanzionatorio penale in ragione del loro carattere cautelare ed anticipatorio e sono sottoposte ai principi di legalità e del giusto procedimento ammnistrativo».

La dottrina e la giurisprudenza pacificamente concordano sul fatto che la tutela preventiva del sistema economico legale necessiti anche di misure che possano limitare, ove occorra, l'esercizio di diritti e valori costituzionali: v. al riguardo Cons. Stato, 565/2017: «non può pensarsi che gli organi dello Stato contrastino con armi impari la pervasiva diffusione delle organizzazioni mafiose che hanno, nei sistemi globalizzati, vaste reti di collegamento e profitti criminali quale "ragione sociale" per tendere al controllo di interi territori».

[65] V. tra gli altri C. Villanacci, *Gli effetti civilistici dell'interdittiva antimafia,* in *www.giustizia-amministrativa.it*, 3 dicembre 2020; F. Astone, *Interdittive antimafia e "commissariamento" delle imprese (avuto riguardo al settore degli appalti pubblici)*, in *Giustamm.it,* 7, 2018; M. Mazzamuto, *Le interdittive prefettizie tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese (Nota a Cons. Stato sez. III 27 luglio 2018, n. 4620)*, in *Giur. it*., 10, 2018; V.C. Commandatore, *Interdittiva antimafia e incapacità giuridica speciale: un difficile equilibrio*, in *Resp. civ. prev.*, 3, 2019; V. Grillo, *L"informativa antimafia quale strumento di contrasto alla*

criminalità organizzata. Il delicato equilibrio tra la tutela preventiva della sicurezza pubblica e la salvaguardia del patrimonio economico privato, in Rass. Avv. dello Stato, 1, 2019; G. Marino, *Informazione antimafia: perché il Prefetto non può valutare le condizioni economiche del destinatario?*, in *Dir. & Giust.*, 128, 2022. In giurisprudenza, v. Cons. Stato, Ad. Plen., 3/2018; Cons. Stato, sez. III, 1827/2021, 7317/2023, 5462/2022, 4616/2022; sez. V, 5968/2023, 4680/2017; sez. IV, 3247/2016; C.g.a.r.s., 34/2016.

[66] V. Cons. Stato, sez. III, 452/2020.

[67] Art. 83-bis D. Lgs. 159/2011: «1. Il Ministero dell'interno può sottoscrivere protocolli, o altre intese comunque denominate, per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, anche allo scopo di estendere convenzionalmente il ricorso alla documentazione antimafia di cui all'articolo 84. I protocolli di cui al presente articolo possono essere sottoscritti anche con imprese di rilevanza strategica per l'economia nazionale nonché con associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale di categorie produttive, economiche o imprenditoriali e con le organizzazioni sindacali, e possono prevedere modalità per il rilascio della documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati, nonché determinare le soglie di valore al di sopra delle quali è prevista l'attivazione degli obblighi previsti dai protocolli medesimi. I protocolli possono prevedere l'applicabilità delle previsioni del presente decreto anche nei rapporti tra contraenti, pubblici o privati, e terzi, nonché tra aderenti alle associazioni contraenti e terzi. 2. L'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui all'articolo 1, commi 52 e seguenti, della legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché l'iscrizione nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'articolo 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, equivale al rilascio dell'informazione antimafia. 3. Le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto».

[68] V. Cons. Stato, sez. V, 8558/2022, 4293/2021, 1500/2019, 4807/2018; C.g.a.r.s., 294/2022, 223/2020.

Inoltre, è stato chiarito che la nozione di contributo o finanziamento pubblico ha una portata onnicomprensiva, estesa anche ai crediti da risarcimento del danno causato dalla pubblica amministrazione, anche se accertati con sentenza passata in giudicato: v. Cons. Stato, Ad. Plen., 3/2018, che ha ritenuto recessivo il principio dell'intangibilità del giudicato rispetto alla sopravvenuta incapacità scaturita dall'interdittiva. Va aggiunto, però, che Cons. Stato, sez. II, 7810/2021 ha assunto una posizione opposta, sul presupposto che l'interdittiva e i suoi effetti non possono stravolgere il principio di causalità, trasformandosi in una sorta di lecito arricchimento senza causa con finalità puramente sanzionatoria e repressiva.

[69] V. Cons. Stato, sez. V, 5968/2023, 8432/2022, 957/2021, 2064/2020; v. anche C.g.a.r.s., 368/2023.

[70] Art. 94 D. Lgs. 159/2011. Queste deroghe rispondono alla duplice esigenza di evitare alla stazione appaltante di dover recedere dal contratto qualora la sua esecuzione sia già in fase avanzata, sopportando i maggiori costi legati ai conseguenti disservizi e all'accettazione di un'offerta economicamente meno vantaggiosa; e di consentire all'operatore economico di agire in giudizio per ottenere l'annullamento *ex tunc* dell'interdittiva, con correlato integrale ripristino della sua capacità di contrattare. In giurisprudenza, v. Cons. Stato, sez. V, 2847/2022; sez. III, 1125/2023.

[71] V. C. Contessa, *La mancata revoca dell'affidamento a impresa colpita da informativa antimafia* , in *Urbanistica e appalti*, 2015, pp. 203 ss.

[72] Art. 92, comma 3 D. Lgs. 159/2011

[73] V. Cons. Stato, Ad. Plen., 23/2020.

[74] V. Cons. Stato, sez. III, 6723/2020; TAR Reggio Calabria, sez. I, 615/2023; TAR Napoli, sez. I, 4060/2024. Queste ultime due pronunce, in particolare, così argomentano: «A fronte di un'interdittiva antimafia non sussiste, in capo al relativo destinatario, beneficiario di un finanziamento pubblico, alcuna posizione di affidamento, meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico, circa la possibilità di continuare a goderne in futuro così come di ritenere le somme già incamerate. Ed invero, posto che i contributi risultano concessi in via provvisoria, l'atto c.d. di revoca non rappresenta affatto (come farebbe pensare il *nomen*) un nuovo provvedimento adottato in autotutela dall'amministrazione nell'esercizio di un potere discrezionale, ma un mero atto ricognitivo che constata, quale atto dovuto e vincolato, l'avvenuta verificazione della condizione risolutiva afferente al contributo ancora precario. L'accertamento dell'intervenuta "condizione risolutiva" non è, dunque, altro che l'accertamento successivo (consentito dalla legge) dell'incapacità giuridica del soggetto ad essere destinatario, *ab imis*, di provvedimenti amministrativi ovvero ad essere parte del contratto ad evidenza pubblica. A ciò consegue, quanto ai provvedimenti di concessione di benefici economici, comunque denominati, che l'intervenuto accertamento dell'incapacità del soggetto, cui si riconnette la "precarietà" degli effetti dei medesimi, espressamente enunciata dalle norme, esclude che possa esservi legittima ritenzione delle somme da parte del soggetto beneficiario (giuridicamente incapace), a nulla valendo il richiamo degli artt. 92, comma 3, e 94, comma 2 del d.lgs. n. 159/2011, nella parte in cui questi consentono la salvezza del pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite. L'esame ermeneutico di tali disposizioni deve, infatti, rispondere alla regola di stretta interpretazione propria delle norme di eccezione, sicché tale clausola di salvezza si applica soltanto con riferimento ai contratti di appalto di lavori, di servizi e di fornitura».

[75] Art. 86, commi 1 e 2 D. Lgs. 159/2011: «La comunicazione antimafia, acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, con le modalità di cui all'articolo 88, ha una validità di sei mesi dalla data dell'acquisizione. 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».

[76] Art. 86, comma 2-bis D. Lgs. 159/2011: «Fino all'attivazione della banca dati nazionale unica, la documentazione antimafia, nei termini di validità di cui ai commi 1 e 2, è utilizzabile e produce i suoi effetti anche in altri procedimenti, diversi da quello per il quale è stata acquisita, riguardanti i medesimi soggetti».

[77] Da parte dei soggetti individuati dai commi 1 e 2 dell'art. 83 D. Lgs. 159/2011, ossia «Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici [...]», e i contraenti generali individuati dal Codice dei contratti pubblici.

[78] Art. 86, comma 3 D. Lgs. 159/2011: «I legali rappresentanti degli organismi societari, nel termine di trenta giorni dall'intervenuta modificazione dell'assetto societario o gestionale dell'impresa, hanno l'obbligo di trasmettere al prefetto, che ha rilasciato l'informazione antimafia, copia degli atti dai quali risulta l'intervenuta modificazione relativamente ai soggetti destinatari di verifiche antimafia di cui all'articolo 85».

[79] Art. 86, comma 3-bis D. Lgs. 159/2011: «I legali rappresentanti degli organismi societari hanno l'obbligo di comunicare al prefetto e ai soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, nelle more dell'emanazione della documentazione antimafia, l'intervenuto cambiamento della sede dell'impresa, trasmettendo gli atti dai quali esso risulta».

[80] A. De Pascalis, *Effetti delle misure interdittive antimafia nei rapporti con la Pubblica Amministrazione,* in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di) *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, cit.

[81] V. Cons. Stato, sez. III, 8309/2021, 1838/2021, 2962/2020, 4121/2016, 292/2012; sez. V, 4602/2015; sez. VI, 7002/2011. In dottrina, v. V. Mameli, *Gli effetti nel tempo dell'interdittiva e il potere di riesame*, in www.giustizia-amministrativa.it, 16 aprile 2022, in cui si dà conto del rilevato contrasto interpretativo sulla validità temporale dell'efficacia dell'interdittiva: «Secondo l'orientamento prevalente e consolidato la limitazione temporale di efficacia dell'informativa antimafia deve essere riferita alle sole ipotesi di informativa di contenuto liberatorio (in cui sia attestata l'assenza di pericolo di infiltrazione mafiosa), e non anche alle ipotesi in cui l'informativa dia atto di riscontri indicativi del pericolo di infiltrazioni malavitose, i quali ultimi conservano la loro valenza anche oltre il termine indicato nella norma. [...] L'orientamento minoritario sull'interpretazione dell'art. 86, comma 2, fondandosi sul mero dato letterale, ha sostenuto che tutte le informative antimafia (ivi comprese quelle interdittive) perdono efficacia decorso il termine annuale». Ancora, sul punto v. M. Mazzamuto, *Il salvataggio delle imprese tra controllo giudiziario volontario, interdittive prefettizie e anche giustizia amministrativa*, in *Sist. pen*., 2022, 10 ss., in tema di effetti *medio tempore* del venir meno dell'interdittiva.

[82] Art. 86, commi 1 e 2 D. Lgs. 159/2011: «1. La comunicazione antimafia, acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, con le modalità di cui all'articolo 88, ha una validità di sei mesi dalla data dell'acquisizione. 2. 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».

In proposito, V. Salamone, cit., ha osservato che le richiamate disposizioni, benché paiano limitare nel tempo la validità delle misure interdittive, non appaiono disporre altrettanto con riferimento alla loro efficacia: sicché non potrebbe escludersi che essa sia tendenzialmente indeterminata nel tempo, salva la sussistenza di elementi sopravvenuti. Esse, per contro, pongono a carico dei soggetti individuati dal richiamato art. 83 l'obbligo di acquisire le interdittive, anche dopo il decorso dell'anno dalla loro emanazione (e, cioè, anche se formalmente non più valide). Altrettanto certo nella norma è, secondo l'Autore, il fatto che il

termine di sei o dodici mesi ivi indicato comincia a decorrere dalla formale acquisizione del provvedimento antimafia, con la conseguenza che, decorsi tali termini, gli stessi soggetti di cui all'art. 83 devono nuovamente attivarsi. Infine, il Prefetto, laddove richiesto dai soggetti di cui all'art. 83 di rilasciare una nuova comunicazione o informazione antimafia, una volta trascorso il periodo di validità, può legittimamente provvedere *per relationem*, richiamando quella precedente, purché non sopravvengano fatti o elementi nuovi che impongano di riesaminare la vicenda.

[83] V. R. Greco, cit., p. 31.

[84] A fronte di due distinte opinioni giurisprudenziali (v. TAR Bologna, sez. I, 103/2023; TAR Catanzaro, sez. I, 1372/2020, e TAR Lazio, sez. I-*ter*, 7646/2017, secondo cui vanno applicati per analogia i termini previsti dall'art. 92 D. Lgs. 159/2011; v. TAR Napoli, sez. I, 1552/2023 e TAR Reggio Calabria, sez. I, 633/2022, secondo cui si applica in via residuale il termine ordinario di conclusione del procedimento posto dall'art. 2, comma 2 L. 241/1990), si registra anche l'opinione dottrinale di chi ritiene applicabile il termine per l'iscrizione nella *white list*: v. V. Salamone, cit.

[85] V. Cons. Stato, sez. III, 1838/2021; C.g.a.r.s., 847/2022. In dottrina, v. tra gli altri A. De Pascalis, *Effetti delle misure interdittive antimafia nei rapporti con la Pubblica Amministrazione,* in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di) *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, cit.

[86] Cons. Stato, sez. III, 5592/2021, 3915/2021, 7947/2019, 2324/2019, 4620/2018, 1562/2018, 1084/2017.

[87] TAR Napoli, sez. I, 61/2021: «Il mero decorso del tempo è in sé un elemento neutro, che non smentisce da solo la persistenza di legami, vincoli e sodalizi e, comunque, non dimostra da solo l'interruzione di questi, se non corroborato da ulteriori e convincenti elementi indiziari. Peraltro, l'infiltrazione mafiosa, per la natura stessa delle organizzazioni criminali dalla quale promana e

per la durevolezza dei legami che essi instaurano con il mondo imprenditoriale, ha una stabilità di contenuti e, insieme, una mutevolezza di forme, economiche e giuridiche, capace di sfidare il più lungo tempo e di occupare il più ampio spazio disponibile». V. anche TAR Latina, sez. I, 32/2021: «non si realizza la decadenza della cd. interdittiva antimafia per il decorso del termine annuale di durata ai sensi dell'art. 86, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159, considerato che la Pubblica Amministrazione è tenuta ad emettere un'informativa liberatoria nei confronti dell'impresa solo ove sopraggiungano elementi nuovi, capaci di smentire o, comunque, di superare gli elementi che hanno giustificato l'emissione del provvedimento interdittivo e che evidenzino il venir meno della situazione di pericolo».

[88] V. TAR Reggio Calabria, sez. I, 81/2016: «Il termine di validità di dodici mesi decorrenti dalla data di acquisizione dell'informativa, di cui all'art. 86, comma 2, d. lg. n. 159/2011, deve intendersi riferito ai soli casi di documentazioni negative che attestino l'assenza di pericolo di infiltrazione mafiosa, e non anche ai casi di documentazioni positive, le quali conservano, pertanto, la loro capacità interdittiva anche oltre quel termine. Laddove la Prefettura e la medesima stazione appaltante si determinò ad utilizzare informazioni risalenti nel tempo, seppur ancora valide, hanno l'obbligo di verificarne l'attualità a fronte di una motivata richiesta del soggetto interessato, legittimato ad attivare il doveroso procedimento di aggiornamento ai sensi dell'art. 91, comma 5, che, tuttavia, nella specie non risulta essere stato sollecitato»; v. anche TAR Palermo, sez. I, 288/2018: «La situazione di rischio di infiltrazioni mafiose non si può considerare automaticamente fugata per il mero e formale trascorrere del tempo da una precedente verifica fatta, occorrendo invece la sopravvenienza e l'accertamento di fatti positivi che diano conto persuasivamente di un oggettivo e reale discostamento della situazione in precedenza rilevata. Infatti, il dato normativo contenuto nell' art. 2, d.P.R. n. 252 del 1998 (oggi, art. 86 commi 1 e 2, d.lg. n. 159 del 2011) affermante la limitata utilizzabilità temporale della documentazione antimafia, si riferisce solo ai casi di documentazioni negative (le quali attestino che non sussistono tentativi di infiltrazioni mafiose) e non anche alle ipotesi di documentazioni positive, che conservano quindi la loro capacità interdittiva anche oltre quel termine».

[89] V. Cons. Stato, sez. III, 8309/2021.

[90] V. N. Posteraro, *Sulla possibile configurazione di un'autotutela doverosa*, in *www.federalismi.it*, 20/2017 (25 ottobre 2017).

[91] Cons. Stato, sez. III, 3030/2020: «In punto di diritto va in primo luogo rilevato che la norma, al fine di individuare il Prefetto competente ad adottare l'informativa, fa riferimento al luogo in cui era la sede legale della società al momento dell'adozione del provvedimento interdittivo e non alla data di avvio del relativo procedimento (nella specie, 27 giugno 2017). Corollario obbligato di tale premessa è che il Prefetto che ha avviato il procedimento e raccolto elementi ritenuti sufficienti a supportare il provvedimento cautelare, avvedutosi del trasferimento della sede legale in altra Provincia, è tenuto a trasmettere nell'immediatezza gli atti istruttori al Prefetto di tale Provincia, avendo perso la competenza a decidere».

[92] Cons. Stato, sez. III, 942/2026, p. 6.

[93] Cons. Stato, sez. III, 942/2026, p. 7.

[94] Cons. Stato, sez. III, 942/2026, p. 7.

[95] Art. 92, comma 2-quater D. Lgs. 159/2011: «Nel periodo tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-bis e la conclusione della procedura in contraddittorio, il cambiamento di sede, di denominazione, della ragione o dell'oggetto sociale, della composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, la sostituzione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società nonché della titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, il compimento di fusioni o altre trasformazioni o comunque qualsiasi variazione dell'assetto sociale, organizzativo, gestionale e patrimoniale delle società e imprese interessate dai tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia».

[96] Art. 92, comma 2-bis D. Lgs. 159/2011.

[97] Cons. Stato, sez. III, 942/2026, pp. 9-10. Sul punto v. anche Cons. Stato, sez. III, 5686/2024.

[98] Si veda, da ultimo, Cons. Stato, sez. III, 2553/2026.

[99] Corte Cost. 57/2020.

[100] E, per prima, Cons. Stato, sez. III, 1743/2016.