GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

# Il giusto procedimento di rilascio dell'informazione interdittiva antimafia

**Nota a Cons. Stato, Sez. III, 23 gennaio 2026, n. 578**

di **Cristina Fragomeni**

23 settembre 2026

---

Sommario: 1. **Il contesto fattuale** – 2. **Contraddittorio e logiche preventive nel procedimento volto al rilascio dell'informazione interdittiva antimafia: profili ricostruttivi** – 3. **Gli argomenti del Consiglio di Stato: natura sui generis del contraddittorio endoprocedimentale e immunità dell'interdittiva antimafia dalle ipotesi di illegittimità non invalidante** – 4. **Considerazioni conclusive**

---

## 1. Il contesto fattuale

A distanza di quasi un lustro dal suo innesto all'interno del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, il contraddittorio nel procedimento volto al rilascio dell'informazione interdittiva antimafia continua a costituire un argomento di vivace confronto, come attesta la pronuncia del Consiglio di Stato oggetto della presente annotazione.

Nel caso di specie, la società ricorrente, già attinta da un'informazione interdittiva antimafia, era ammessa, per un periodo di dodici mesi, al controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis* del D.Lgs. n. 159/2011 (di seguito, anche «Codice antimafia»), alla cui positiva conclusione, richiedeva l'aggiornamento della misura antimafia.

In esito alla successiva istruttoria procedimentale, la società era sottoposta, per un ulteriore periodo di dodici mesi, alla prevenzione collaborativa *ex* art. 94-*bis* del D.Lgs. n. 159/2011; cessata l'efficacia di tale ultima misura, presentava alla prefettura istanza di rinnovo dell'iscrizione nella *white list*, di cui all'art. 1, comma 52, della Legge 6 novembre 2012, n. 190.

L'istanza era, tuttavia, rigettata, con conseguente adozione di una nuova informazione antimafia interdittiva.

Avverso tale provvedimento, inclusi gli atti ad esso consequenziali e connessi, l'impresa insorgeva dinanzi al competente TAR Toscana, sede di Firenze, deducendo, a fondamento dell'impugnazione, le violazioni degli artt. 24 e 97 Cost.; dei principi di gradualità e proporzionalità, desumibili dal Trattato sull'Unione Europea; dell'art. 92, comma 2-*bis*, del D.Lgs. n. 159/2011; il vizio di motivazione e il travisamento dei fatti, in punto di omessa identificazione di un pericolo concreto ed attuale d'infiltrazione mafiosa, non avendo la prefettura considerato il complessivo compendio probatorio emerso nel processo penale né le misure di *self cleaning* disposte.

Il giudice di primo grado riteneva fondato il ricorso, sul presupposto della violazione delle garanzie procedimentali. Segnatamente, a giudizio del TAR, nel procedimento amministrativo sfociato nell'emanazione del provvedimento interdittivo avversato, non risultava essere stata trasmessa alla società la comunicazione di cui all'art. 92, comma 2-*bis*, del Codice antimafia. È pur vero che, in esordio al procedimento, la prefettura aveva indirizzato alla stessa società una nota, con la quale, purtuttavia, si limitava a comunicare l'avvio del procedimento di riesame del provvedimento di prevenzione collaborativa e di valutazione della richiesta di rinnovo dell'iscrizione nella *white list*; nota giudicata, pertanto, deficitaria dei requisiti postulati dalla normativa.

Dal sindacato giurisdizionale emergeva, altresì, l'assenza, nella fattispecie, sia di qualsivoglia prospettazione dell'intenzione di adottare un provvedimento interdittivo sia della specificazione degli indizi sintomatici dell'influenza mafiosa. Ad aggravare il quadro concorreva il difetto di esigenze di celerità del procedimento nonché di ulteriori valide ragioni per valicare la procedura del contraddittorio. Quest'ultima, qualificata come "cruciale" in materia, nel caso all'esame,

avrebbe potuto favorire la migrazione di materiale conoscitivo rilevante, consistente, da un lato, nelle controdeduzioni in ordine agli elementi indiziari valorizzati dalla prefettura, dall'altro lato, nella rappresentazione delle misure esperite e dei relativi effetti bonificanti sull'originario pericolo infiltrativo.

L'illustrata incidenza che la partecipazione procedimentale avrebbe esercitato sul contenuto concreto del provvedimento precludeva, dunque, l'applicabilità della sanatoria di cui all'art. 21-*octies*, secondo alinea, della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

Sulla scorta di tali rilevi, la Quarta Sezione del TAR Firenze, con sentenza 21 luglio 2025, n. 1413, accoglieva il ricorso integrato da motivi aggiunti.

La prefettura appellava tale decisione dinanzi al Consiglio di Stato, nel cui giudizio la società si costituiva, insistendo per la reiezione del gravame.

## 2. Contraddittorio e logiche preventive nel procedimento volto al rilascio dell'informazione interdittiva antimafia: profili ricostruttivi

La controversia gravita attorno ad un «profilo procedimentale che riveste carattere propedeutico rispetto al rinnovato svolgimento del contraddittorio». Con riguardo al graduale rafforzamento di tale istituto nel settore in disamina, giova, preliminarmente ed in chiave sinottica, ripercorrere le tappe ermeneutiche più rilevanti.

L'introduzione del contraddittorio nel procedimento volto al rilascio dell'informazione interdittiva antimafia, ad opera del D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233**[1]**, ha innovato un sistema segnato dalla tendenziale sottrazione del procedimento alle garanzie partecipative, sin dall'applicazione dell'art. 7 della Legge n. 241/1990 **[2]**.

Com'è noto, la disposizione da ultimo richiamata consente di derogare all'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento amministrativo, in presenza di «particolari esigenze di celerità», giustificando alterazioni strutturali indotte dell'atto, preordinate alla preservazione dell'interesse pubblico**[3]**. Nondimeno, nella prevenzione antimafia, l'urgenza può agevolmente trasmodare in presupposto fisiologico del provvedimento, legittimando l'omissione di forme di avviso al soggetto interessato**[4]**.

La giurisprudenza in materia sosteneva, anche nell'ambito di pronunce emesse temporalmente a ridosso dell'innovazione legislativa poc'anzi richiamata, che il contraddittorio procedimentale non rappresentasse una «prerogativa assoluta»[5].

Siffatto temperamento del principio di civiltà giuridica *audiatur et altera pars*, sino alla sua estirpazione, era giustificato in ragione della «delicatezza della ponderazione intesa a contrastare in via preventiva la minaccia insidiosa ed esiziale delle organizzazioni mafiose», nella convinzione che il contraddittorio procedimentale – principio funzionale al «buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e, in ultima analisi, al principio di legalità sostanziale (art. 3, comma secondo, Cost.), vero e più profondo fondamento del moderno diritto amministrativo»[6] – non incarnasse un indegradabile fine superiore ovvero un principio esente dal necessario contemperamento con interessi di rango costituzionale equivalente ovvero preminente[7].

In tal senso, il principio del giusto procedimento amministrativo era, talvolta, considerato alla stregua di un valore recessivo, dinanzi ad eccezionali esigenze di salvaguardia di interessi superiori, concernenti la tutela dell'ordine pubblico, al punto da risultare inconciliabile con le perseguite finalità preventive[8].

In definitiva, l'ordito normativo degli artt. 91, 92, 93 del Codice antimafia delineava una singolare morfologia procedimentale, la quale, in punto di garanzie partecipative, si discostava dal modello generale di cui alla Legge n. 241/1990[9], sul presupposto della natura cautelare e preventiva del provvedimento. In questa prospettiva, la prevalente giurisprudenza propugnava la specialità del procedimento interdittivo, nel raffronto con l'archetipo congegnato dal legislatore del 1990[10].

Sul versante dottrinale, le principali riprovazioni sono state espresse alla luce del ruolo del contraddittorio, baluardo del diritto di difesa, e delle potenzialità congenite alla concertazione con il soggetto interessato, la quale avrebbe potuto esorcizzare conseguenze pregiudizievoli nei riguardi del medesimo[11]; tali considerazioni hanno alimentato le perplessità in ordine alla compatibilità della disciplina antimafia con i principi cardine dell'azione amministrativa.

Segnatamente, posto che il rilievo delle garanzie cresce in proporzione all'acuirsi del potere discrezionale e dell'intensità degli effetti restrittivi prodotti nella sfera giuridica del destinatario [12], il diritto della persona ad essere previamente ascoltata rispetto all'adozione di un provvedimento suscettibile di arrecarle un nocumento assume cruciale importanza; ciò, del resto, in linea con l'ermeneusi sviluppata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia

dell'Unione europea, sin dagli anni Settanta del secolo scorso[13]. L'inosservanza di tale principio da parte dell'amministrazione rappresenta, ai sensi dell'art. 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una «violazione delle forme sostanziali», alla luce della rilevanza riconosciuta alle garanzie procedimentali nel diritto unionale (in cui vige la immedesimazione tra forma e sostanza), con il contestuale ripudio di ogni disciplina che potrebbe minarne l'effettività[14].

Un argomento assiduamente profuso dalla giurisprudenza nazionale a sostegno della tenuta del sistema consiste nella opportunità di recuperare le guarentigie procedimentali pretermesse attraverso la proposizione del ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento prefettizio – inclusa la possibilità di ottenere, in via cautelare, la sospensione dei suoi effetti[15] – a evocazione del rapporto di compensazione tra procedimento e processo.

In tal senso, il vaglio giurisdizionale sul provvedimento interdittivo è stato qualificato dal Consiglio di Stato «pieno ed effettivo, in termini di *full jurisdiction*, anche secondo il diritto convenzionale», poiché non limitato, sul piano della cosiddetta "tassatività sostanziale", allo scrutinio di fatti sintomatici di un'eventuale infiltrazione criminosa, assunti a sostegno del provvedimento interdittivo, bensì esteso, sul piano della cosiddetta "tassatività processuale", alla prognosi inferenziale sulla permeabilità mafiosa dell'impresa, investendo la discrezionalità condensata nel ragionamento probabilistico condotto dall'autorità prefettizia[16].

La garanzia procedimentale espunta sarebbe, in tal modo, riesumata – ove impugnato il provvedimento interdittivo ed incardinato il giudizio amministrativo – nella sede processuale, in cui vigono i principi di parità delle armi e di terzietà dell'organo giudicante[17].

In senso divergente, la dottrina ha osservato che l'elisione delle garanzie partecipative non potrebbe rinvenire adeguata compensazione nel successivo momento processuale, attesa la natura estrinseca del sindacato condotto dal giudice sul provvedimento[18], in quanto tale inidoneo a sondare la ragionevolezza e la proporzionalità della misura applicata dall'amministrazione. Di tal guisa, non risultando in concreto ascrivibile al processo alcun ruolo di supplenza, il contraddittorio interno al procedimento interdittivo conserva una prioritaria rilevanza; l'impossibilità di riprodurlo nella sede processuale pone in evidenza la decisività della scelta – sostanziata nella previgente formulazione dell'art. 93, settimo comma, del Codice antimafia – di subordinare la partecipazione procedimentale al giudizio prefettizio sulla sua utilità[19].

Invero, il pressoché compatto orientamento giurisprudenziale sul binomio giusto procedimento-informazione antimafia interdittiva ha progressivamente iniziato a vacillare, giungendo parte della giurisprudenza ad auspicare «un quantomeno parziale recupero delle garanzie procedimentali», nei frangenti in cui le residue incertezze in ordine alla permeabilità mafiosa dell'impresa potessero essere chiarite attraverso il contributo dell'interessato[20].

È questo il terreno di maturazione dell'impellenza di un intervento legislativo di ponderazione tra l'esigenza di contrastare il radicamento mafioso e quella di preservare l'esercizio del diritto di difesa a integrazione dell'istruttoria procedimentale, purché ciò non comprometta lo svolgimento dell'attività investigativa[21]; impellenza che ha rinvenuto espressione nel riassetto normativo del 2021.

Nondimeno, all'indomani della riforma, la dottrina ha manifestato posizioni di titubanza in ordine al riferimento, razionalizzato nel comma 2-*bis* dell'art. 92 del Codice antimafia, alle «particolari esigenze di celerità del procedimento», in tema di pretermissione del cosiddetto preavviso di interdittiva, del quale non possono, in ogni caso, costituire oggetto «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»[22]; deroghe che potrebbero scoprire il fianco all'instaurazione di una relazione di continuità con gli orientamenti anteriori alla riforma, ponendo in discussione l'asserita conversione del contraddittorio in materia da eccezione in regola[23].

La mitigazione delle prerogative partecipative tutt'oggi rinviene spiegazione nelle oggettive ragioni di urgenza e nei profili specifici correlati allo svolgimento di attività investigative, intrinsecamente connotanti il procedimento interdittivo[24], nella più ampia cornice teleologica di appagamento dell'esigenza statale di disporre di strumenti equipollenti, in termini di efficienza, a quelli mediante i quali la criminalità organizzata serpeggia nell'economia legale globalizzata.

Inoltre, nello scandagliare l'avvicendamento delle fasi procedimentali, parte della dottrina ritiene "pericoloso" l'esercizio delle difese in un momento in cui l'amministrazione avrebbe già maturato un convincimento sulla ricorrenza dei presupposti ai fini dell'irrogazione della misura, con conseguente difficoltà per l'interessato di produrre elementi difensivi a confutazione di opposti elementi "a carico"[25], cristallizzati in un giudizio tendenzialmente compiuto. In aggiunta, l'articolazione delle difese del destinatario del preavviso di interdittiva è convogliata in un'estensione temporale di appena venti giorni, che, in ossequio al tenore letterale della disposizione, la discrezionalità prefettizia potrebbe perfino ridurre. Considerato, altresì, che

l'intera procedura deve esaurirsi nel termine di sessanta giorni, decorrente dalla ricezione della comunicazione, al prefetto residua un margine temporale di circa quaranta giorni al fine di esaminare le osservazioni presentate dall'interessato[26].

Ulteriori criticità involgono il rapporto tra contraddittorio e accesso procedimentale[27] nonché le stesse restrizioni dell'accesso dettate dalle istanze di riservatezza[28], le quali concorrono a trasferire il baricentro sul successivo sindacato del giudice amministrativo[29], la cui profondità, peraltro, risulta, allo stato, attraversata da incertezze interpretative[30].

Nel quadro ricostruito, la confluenza del contraddittorio endoprocedimentale in una garanzia di facciata è scongiurabile purché l'amministrazione e i giudici considerino rigorosamente le osservazioni e i documenti prodotti dall'interessato: il prefetto esaminandoli indipendentemente da apriorismi concettuali; il giudice amministrativo assicurando un controllo pieno sui fatti ed effettivo sulla ragionevolezza della valutazione prefettizia, coerentemente con il modello di sindacato che il Consiglio di Stato e la Corte costituzionale hanno ritenuto idoneo a giustificare l'affievolimento delle garanzie procedimentali[31].

## 3. Gli argomenti del Consiglio di Stato: natura sui generis del contraddittorio endoprocedimentale e immunità dell'interdittiva antimafia dalle ipotesi di illegittimità non invalidante

Giungendo al merito del contendere, il giudice di seconde cure, esaminata la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo – con cui l'amministrazione appellante assumeva di aver assolto agli oneri partecipativi su di essa incombenti – ne ha rilevato l'incompatibilità con il "canone" delineato dall'art. 92, comma 2-*bis*, del D.Lgs. n. 159/2011. Tale disposizione disciplina un «preavviso sostanziale dell'esito interdittivo (o delle misure collaborative)», funzionale a garantire l'esercizio di difese mirate e la promozione di rimedi meno invasivi[32].

Segnatamente, il Consiglio di Stato ha riscontrato uno scollamento tra il predetto dato normativo e l'avviso trasmesso dall'amministrazione, il quale si atteggiava a «semplice comunicazione di avvio del procedimento conseguente all'istanza di rinnovo dell'iscrizione nella *white list*, *ex* articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Più precisamente, la deviazione dal paradigma legale affiorava sotto un duplice profilo. In primo luogo, poiché la norma del Codice antimafia prescrive che la comunicazione intervenga a valle dell'istruttoria, non in una fase anteriore; in secondo luogo, poiché la medesima disposizione richiede che la comunicazione contenga la precisazione degli elementi da cui si desume il pericolo di condizionamento mafioso.

Il *discrimen* tra comunicazione di avvio del procedimento e preavviso di interdittiva emerge vividamente sin dal piano lessicale, laddove il legislatore ha impiegato due differenti sostantivi: "partecipazione", con riferimento all'attività provvedimentale di carattere generale, centrata sull'accertamento dei fatti; "contraddittorio", con riguardo all'attività provvedimentale afferente alle informative antimafia, fondata sull'apprezzamento del rischio infiltrativo**[33]**.

Nella titolatura del Capo III della Legge n. 241/1990, il concetto di partecipazione – anziché quello di contraddittorio, previsto nel disegno predisposto dalla Commissione Nigro – è stato prediletto in ragione della sua maggiore capienza semantica, considerata più adatta al fine di denotare un insieme di disposizioni in cui l'intervento del privato è valorizzato sia *uti singulus* sia *uti civis***[34]** , inserendosi in una dinamica di compresenza soggettiva nella delimitazione dell'interesse pubblico**[35]**.

In senso differente, la nozione di contraddittorio sunteggia l'antagonismo tra interessi di eterogenee matrice e composizione**[36]**, presupponendo, dal lato dell'amministrazione, la disponibilità di una ricognizione e di una ponderazione del pubblico interesse pressoché compiute**[37]**.

Sul piano della legislazione positiva, si registra, di riflesso, una divergenza ontologica, strutturale, sistematica tra la comunicazione *ex* art. 92, comma 2-*bis*, del Codice antimafia e la comunicazione di cui all'art. 7 della legge generale sul procedimento, impregiudicato il minimo comune denominatore dell'ispirazione al principio del giusto procedimento amministrativo. Più puntualmente – come ha riscontrato il Consiglio di Stato nella pronuncia in commento – le due tipologie di comunicazione si collocano in corrispondenza di distinti snodi procedimentali; ciò si riverbera sulla medesima attività del soggetto interessato, il quale, in ipotesi di preavviso di interdittiva, può profondere argomentazioni funzionali ad indurre il prefetto a riformare la valutazione indiziaria già maturata, che, in quanto tale, ha determinato l'avvio della procedura; giammai concorrere allo svolgimento di detta valutazione**[38]**.

In tale prospettiva, l'art. 92, comma 2-*bis*, del Codice antimafia, assumendo la natura di «contestazione degli addebiti con invito a controdedurre»**[39]**, presenta maggiori affinità con

l'art. 10-*bis* della Legge n. 241/1990, il cui impiego in qualità di paradigma è, d'altronde, espressamente enunciato nell'ambito dei lavori preparatori della novella del 2021**[40]**. Malgrado tale dichiarata emulazione dell'archetipo del cosiddetto preavviso di rigetto, i due istituti divergono in ragione della fisiologica carenza di una iniziativa di parte nell'attivazione del procedimento interdittivo; senza sottacere la circostanza per cui, al momento della trasmissione del preavviso di rigetto, un'interlocuzione tra l'interessato e la pubblica amministrazione si è già celebrata, mentre tale segmento dialettico difetta nel procedimento propedeutico al rilascio dell'interdittiva antimafia**[41]**.

I profili di discontinuità evidenziati smentiscono l'esistenza di un rapporto di *genus* a *species* tra l'art. 7 della Legge n. 241/1990 e l'art. 92, comma 2-*bis*, del D.Lgs. n. 159/2011, con annesse ricadute in punto di applicabilità dell'art. 21-*octies*, secondo alinea, della legge sul procedimento amministrativo**[42]**.

Nel caso di specie, l'amministrazione appellante aveva, per l'appunto, invocato l'operatività dell'art. 21-*octies*, secondo comma, assumendo che una memoria trasmessa dall'impresa successivamente alla comunicazione di avvio del procedimento avrebbe suggellato l'integrità delle garanzie partecipative. Tuttavia – ha osservato il Consiglio di Stato – la deduzione afferiva a documenti trasmessi dalla società attinta a scopo informativo, nelle more dell'*iter* procedimentale, all'interno dei quali non erano neppure rasentati i profili indiziari successivamente posti a fondamento della nuova interdittiva. Ciò ha corroborato la conclusione, raggiunta in prime cure, secondo cui il contraddittorio, «nella sostanza e in punto di fatto», non era stato assicurato**[43]**.

Segnatamente, la questione della dirimenza dell'elemento non sottoposto al contraddittorio – ha argomentato il Collegio – lambisce un profilo prettamente valutativo, «in un quadro di interessi di estrema delicatezza, rispetto al quale non pare esperibile né una prognosi di sostanziale vincolatività in concreto degli esiti del procedimento (non essendo possibile prevedere come la Prefettura avrebbe considerato le eventuali osservazioni difensive della parte privata) né, per l'effetto, l'esercizio di un ruolo di supplenza del potere giudiziale rispetto a quello amministrativo».

L'omessa ostensione nel preavviso di interdittiva di circostanze a valenza indiziaria, successivamente valorizzate all'interno del provvedimento conclusivo, non può, pertanto, beneficiare dell'effetto sanante di cui all'art. 21-*octies*, secondo comma, della Legge n. 241/1990.

Più specificamente, il primo periodo del comma secondo del citato articolo, trovando esclusiva applicazione con riguardo ai provvedimenti aventi carattere vincolato, non risulta estensibile all'informazione antimafia interdittiva. A giudizio del Collegio, l'art. 34, secondo comma, c.p.a., la natura discrezionale del potere amministrativo, gli annessi limiti che demarcano il sindacato giurisdizionale sulle componenti più intrinseche della valutazione prefettizia rendono inappropriata l'avocazione giudiziale della «ponderazione riservata al prefetto». Ciò anche laddove si propugni un'applicazione lata del periodo in argomento, ermeneuticamente estesa alle ipotesi di sostanziale vincolatività in concreto del risultato procedimentale ovvero laddove si reputi acquisita la prova in ordine alla immodificabilità sostanziale del provvedimento adottato.

Parimenti inapplicabile è ritenuto l'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 21-*octies*, di cui il Collegio ha rimarcato l'incompatibilità con le specificità del preavviso di interdittiva, il quale, a differenza della comunicazione di avvio del procedimento, subentra a procedimento sostanzialmente innescato ed in larga misura istruito, ancorché non ancora approdato ad uno tra i plausibili esiti alternativamente previsti.

L'indirizzo in rassegna trasuda scenari speculativi articolati con riguardo allo "stratagemma"**[44]** dei vizi non invalidanti del provvedimento amministrativo**[45]**, il quale – localizzando il baricentro del giudizio sul detrimento sostanziale cagionato dal provvedimento – avrebbe espresso l'esigenza «di garantire all'interesse legittimo una tutela piena ed effettiva, al pari di quella accordata al diritto soggettivo», con conseguente avanzamento del sindacato giurisdizionale dall'atto al rapporto sottostante**[46]**. Il giudice è, di fatti, chiamato a verificare se, depurato del vizio, il provvedimento avrebbe assunto un contenuto differente, escludendone l'annullabilità allorché risulti che l'atto ha traguardato il suo scopo**[47]**.

Nondimeno, se, per un verso, l'art. 21-*octies*, secondo alinea, a mente dell'elaborazione giurisprudenziale, riflette, emblematicamente, la transizione dal giudizio sull'atto al giudizio sul rapporto sotteso, per altro verso, lo stesso articolo rivela una innata propensione alla dequotazione del procedimento amministrativo e dell'interesse procedimentale**[48]** e solleva criticità nel delicato snodo della tutela del soggetto titolare di un interesse legittimo oppositivo **[49]**.

## 4. Considerazioni conclusive

La pronuncia in commento si inserisce, invero, in un orizzonte ermeneutico non pienamente assestato.

Tra le sue antesignane, spicca la sentenza della Terza Sezione del Consiglio di Stato, 31 gennaio 2020, n. 820, che ha escluso l'applicabilità dell'art. 21-*octies*, secondo comma, della Legge n. 241/1990 all'informazione interdittiva antimafia, attesa la relativa natura discrezionale. Alla medesima conclusione è, successivamente, pervenuto il TAR Calabria, Reggio Calabria, con sentenza 8 agosto 2023, n. 678, il quale, facendo leva sulla rilevata diversità strutturale e sistematica intercorrente tra le disposizioni di cui agli artt. 7 della Legge n. 241/1990 e 92, comma 2-*bis*, del D.Lgs. n. 159/2011, ha negato la riconducibilità di qualsiasi ipotesi di «illegittimità non invalidante» alla misura prefettizia, laddove l'amministrazione dimostri in giudizio che «il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato».

Lungo tale linea interpretativa si è posizionata, altresì, la pronuncia della Terza Sezione del Consiglio di Stato, 18 ottobre 2024, n. 8390, che ha riferito, più precisamente, ad entrambi i periodi costitutivi del secondo comma dell'art. 21-*octies*, articolando argomentazioni mutuate da TAR Lazio, Roma, Sez. I *ter*, 12 giugno 2025, n. 11520 nonché dalla sentenza annotata e dalla successiva TAR Campania, Salerno, Sez. III, 9 febbraio 2026, n. 245.

In direzione contraria hanno, invece, deposto Cons. Stato, Sez. III, 9 luglio 2024, n. 6111 e Cons. Stato, Sez. III, 28 maggio 2024, n. 4716. La prima pronuncia, muovendo dalla natura di «rimedio di ordine generale» della disciplina in argomento, ne ha sottolineato l'ampiezza applicativa, non circoscrivibile a settori predeterminati; sicché, positivizzato il nesso tra interesse e invalidità, l'illegittimità caducante resta esclusa qualora lo scostamento dal parametro normativo non si sia tradotto, sul piano sostanziale, nella lesione dell'interesse protetto dalla stessa norma.

La seconda pronuncia ha osservato che negare l'applicabilità dell'art. 21-*octies*, secondo alinea, sulla scorta della divergenza strutturale e dell'assenza di un rapporto di specialità tra la comunicazione di avvio del procedimento ed il preavviso di interdittiva, rischia di declassare il sindacato giurisdizionale in formale raffronto tra norme astratte, che trascura la necessaria «estensione del giudizio al fatto», tramite il superamento della soglia del rapporto sottostante.

Così sommariamente ricostruito il quadro interpretativo, ad avviso di chi scrive, ove l'orientamento contrario all'estensione delle ipotesi di illegittimità non invalidante all'informazione interdittiva antimafia si consolidasse, l'asse della tutela risulterebbe traslato sul terreno dell'effettività delle garanzie – anzitutto – procedimentali.

In altri termini, l'impraticabilità di una dialettica processuale sostitutiva di quella procedimentale illegittimamente denegata[50] conduce a rimeditare il tema del sindacato giurisdizionale sull'informazione interdittiva antimafia e, in particolare, le sue asserite pienezza ed effettività «in termini di *full jurisdiction*», disvelando il processo – per esplicito riconoscimento del suo giudice – una genetica inadeguatezza a colmare *ex post* la lacuna procedimentale[51].

In tale prospettiva, l'orientamento giurisprudenziale in commento concorre a forgiare una lettura dell'informazione interdittiva antimafia coerente con una concezione del giusto procedimento calibrata sulle peculiarità della relativa dinamica procedimentale.

Cosicché, la pronuncia annotata, pur maturando in un contesto tradizionalmente connotato dalla complessiva dequotazione delle garanzie procedimentali, sancisce la centralità del contraddittorio anche nel diritto amministrativo della prevenzione antimafia: non mero adempimento formale, ma "argine adatto"[52] a prevenire approdi decisionali non adeguatamente ponderati, lasciando intravedere spiragli nella direzione di una più compiuta realizzazione del giusto procedimento interdittivo.

---

[1] In tema, si veda M.R. Magliulo, *Il P.N.R.R.: l'importanza del contraddittorio preventivo per agevolare la prevenzione antimafia*, in «Diritto penale e processo», 2022, 11, 1441 ss.

[2] In direzione opposta al delineato fenomeno ha tentato di muoversi la dottrina, come evidenzia M. Mazzamuto, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, in «Giur. It.», 2020, 6, 1477, nel ricordare le autorevoli iniziative, ancorché prive di sbocchi favorevoli, avanzate, in sede istituzionale, dalla Commissione Fiandaca e, in sede parlamentare, dalla Commissione Bindi.

[3] In tal senso, S. Gardini, *Comunicazione all'interessato e onere di motivazione nei procedimenti per il rilascio di interdittive antimafia (nota a T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 14 settembre 2022, n. 1518)*, in questa Rivista, 8 dicembre 2022, con richiamo agli "atti necessitati" di cui parlava M.S. Giannini, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in «Giur compl. Cass. sez. civ.», XXVII,

I quadr., 1948, ora in *Scritti*, vol. II, 1939-1948, Milano, Giuffrè, 949 ss.

**[4]** *Ivi*; F. Sammarco, *Le garanzie partecipative nei procedimenti interdittivi antimafia*, in «Giustizia-amministrativa.it», 3 dicembre 2020; F. Figorilli, *Il difficile equilibrio tra prevenzione dell'economia criminale e garanzia delle posizioni soggettive nella nuova conformazione delle interdittive antimafia*, in «Archivio Penale», 2024, 2, 5.

**[5]** Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 25 ottobre 2021 n. 7165.

**[6]** Cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 28 novembre 2022, n. 3390; Cons. Stato, Sez. III, 27 ottobre 2021 n. 7180; TAR Piemonte, Torino, Sez. I, 15 marzo 2021, n. 268; Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 11 marzo 2021, n. 203; Cons. Stato, Sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565.

**[7]** Cons. Stato, Sez. III, n. 23 marzo 2019, n. 1959.

**[8]** Cons. Stato, Sez. III, 26 ottobre 2016, n. 4555.

**[9]** L. Filieri, *Note sul principio del giusto procedimento nella materia della documentazione antimafia*, in «Nuove autonomie», 2021, 2, 488.

**[10]** Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 2 ottobre, 2006, n. 5753; Sez. III, 13 agosto 2018, n. 4938.

**[11]** S. Ippedico, *Le interdittive antimafia tra collaborazione e contraddittorio: nuove contraddizioni?*, in «Cassazione penale», 2023, 12, 4343.

Sul punto, si è osservato che: «Affermare che un diritto dell'amministrato – riconosciuto dalle principali fonti internazionali e sovranazionali di tutela dei diritti fondamentali – possa rimanere conculcato in via permanente e fisiologica, conduce di fatto a negare l'esistenza stessa del diritto. Tale approdo ermeneutico risulta palesemente insoddisfacente per uno Stato di diritto». In tal senso, L. Bordin, *Contraddittorio endoprocedimentale e interdittive antimafia: la questione rimessa alla Corte di Giustizia. E se il problema fosse altrove?*, in «Federalismi.it», 2020, 22, 59. In senso affine, G. Amarelli, *Interdittiva antimafia e «valori fondanti della democrazia»: il pericoloso equivoco da evitare*, in questa Rivista, 16 luglio 2020, ha sottolineato che, in un

ordinamento che possa reputarsi tale, le esigenze di difesa sociale non possono surclassare, in un'ottica neoschmittiana, le garanzie individuali. La riflessione dell'Autore si focalizza sul diritto – oggetto di bilanciamento – di proprietà, il quale, nella prospettiva europea promossa, in particolare, dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è assurto a diritto fondamentale di libertà. Conseguentemente, la limitazione di tale diritto deve essere prevedibile nonché ancorata a criteri «predeterminati, concreti e consistenti» e non può ascriversi in un procedimento che non contempli un contraddittorio obbligatorio; diversamente, risulterebbe integrata la violazione degli artt. 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

**[12]** M. Mazzamuto, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, cit., 1478.

**[13]** Cfr. Corte di giustizia, 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche c. Commissione.

**[14]** In tal senso, R. Ruberto, *Sul contraddittorio procedimentale in materia di informazioni antimafia*, in «Giur. It.», 2020, 3, 688, con riferimento alle osservazioni svolte da F. Fracchia, *Diritto comunitario e sviluppo del diritto amministrativo*, in G. Falcon (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2008, 261.

Invero, è ampiamente noto che la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, adita dal TAR Puglia, Bari, Sez. III, 13 gennaio 2020, n. 28, sulla questione afferente all'assenza di un'interlocuzione con l'interessato – quale corollario dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – nell'ambito del procedimento interdittivo, ha fornito un responso deludente. Segnatamente, sul rilievo dell'omessa dimostrazione, ad opera del giudice nazionale, della sussistenza di un criterio di collegamento tra il diritto europeo e la disciplina nazionale, la Corte ha giudicato manifestamente irricevibile la questione. Con riguardo all'ambito applicativo dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha, invece, precisato che dal tenore della richiamata disposizione trapela la relativa afferenza a istituzioni, organi ed organismi dell'Unione, non a Stati membri. Contestualmente, la stessa Corte

ha affermato l'esigenza di preservare il diritto di difesa ogniqualvolta l'amministrazione si accinga ad adottare un provvedimento suscettibile di produrre ripercussioni negative nella sfera giuridica di un soggetto; tale obbligo – ha proseguito la Corte – incombe sulle amministrazioni degli Stati membri in sede di emanazione di decisioni rientranti nell'orbita di applicazione del diritto eurounitario.

Tramite tale ultimo passaggio argomentativo, in special modo, i giudici del Lussemburgo hanno, di fatto, circoscritto l'attuazione del principio del contraddittorio alle materie assoggettate alla disciplina comunitaria; siffatta scelta si inquadra in un più ampio processo di complessiva dequotazione del principio, che, in questa sede, ha tratto linfa dall'attenuazione della portata espansiva dell'art. 41 della Carta di Nizza.

Sulle considerazioni da ultimo illustrate, si veda F. Figorilli, *Il difficile equilibrio tra prevenzione dell'economia criminale e garanzia delle posizioni soggettive nella nuova conformazione delle interdittive antimafia*, cit., 11-12. L'Autore rileva uno «iato profondo», nelle pronunce della Corte di Giustizia, tra le premesse generali, che evidenziano la centralità del contraddittorio endoprocedimentale nella sua correlazione con l'esercizio del diritto di difesa, ed i successivi sviluppi argomentativi, in cui i giudici del Lussemburgo scovano ragioni che ne limitano l'applicazione nel caso concreto.

**[15]** M. Martone, *L'interdittiva antimafia, un difficile rapporto tra esigenze di prevenzione sociale ed economica e rispetto dei principi costituzionali*, in «La Magistratura», 6 agosto 2024, 70.

**[16]** Cons. Stato, Sez. III, 6 maggio 2020, n. 2854.

**[17]** In tal senso, L. Bordin, *Contraddittorio endoprocedimentale e interdittive antimafia: la questione rimessa alla Corte di Giustizia. E se il problema fosse altrove?*, cit., 59 ss. L'Autore intravede nel sindacato giurisdizionale, purché pieno ed effettivo, ripulito dal *self restraint* e focalizzato sul puntuale esame delle ragioni esternate dal ricorrente, l'espediente in grado di disinnescare gli attriti tra le esigenze di prevenzione e i diritti del singolo, in un'ottica di continuità tra procedimento e processo nonché «di sostanziale uniformità delle funzioni

amministrative e giurisdizionali», aderente all'ermeneutica della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

**[18]** S. Caldarelli, *Disciplina e prassi applicativa delle interdittive antimafia: criticità (anche) costituzionali e convenzionali*, in «Amministrativamente», 2024, 4, 1655. A parere dell'Autrice, quanto al profilo della *full jurisdiction*, quello condotto dal giudice amministrativo sul provvedimento prefettizio è un sindacato di legittimità, sostanzialmente estrinseco nonché fondato sul vizio di eccesso di potere, a prescindere dai costrutti descrittivi impiegati nelle sentenze allo scopo di qualificarlo. In senso affine, T. Passarelli, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa: azioni di contrasto al crimine organizzato tra incertezze legislative e discrezionalità applicativa*, in «Riv. trim. dir. pen. econ», 2024, 1-2, 104; G. D'Angelo, G. Varraso, *Il Decreto Legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, in «Sistemapenale.it», 1° agosto 2022, 8-9; P. Amovilli, *Brevi note in tema di riforma delle interdittive antimafia contenuta nel d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233 per l'attuazione del PNRR*, in «Giustizia-amministrativa.it», 31 gennaio 2022, 9; A. Cariola, *Che contenuto ha la libertà personale? Interdittive antimafia, sindacato sull'esercizio del potere amministrativo e problemi di giurisdizione*, in «Giustizia-amministrativa.it», 13 marzo 2021.

**[19]** L. Filieri, *Note sul principio del giusto procedimento nella materia della documentazione antimafia*, cit., 490-491.

**[20]** In tale direzione, sono state sviscerate le potenzialità insite nella partecipazione al procedimento interdittivo, consistenti: *a)* nell'esercizio, in ambito procedimentale, dei diritti di difesa e nella spiegazione delle ragioni sottese ad attività o condotte qualificate dal prefetto come sintomatiche di infiltrazione delinquenziale; b) nella possibilità di adottare, previa proposta e sotto la supervisione prefettizia, misure di *self cleaning*, sin dal momento procedimentale; c) nella qualificazione dell'interdittiva come *extema ratio*, a coronamento di un'istruttoria approfondita e completa, rispecchiata nella esauriente trama motivazionale del provvedimento;

d) nell'agevolazione della pienezza del sindacato del giudice amministrativo, affinandone, in una prospettiva di *full jurisdiction*, i poteri cognitori e istruttori. Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979.

In senso affine Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 6 marzo 2018, n. 125, ha manifestato l'esigenza dell'«instaurazione di un minimo di contraddittorio» – di cui permanesse traccia nella motivazione del provvedimento che decide sull'estensione dell'informazione interdittiva – nelle ipotesi di contagio, ove vige la necessità di comprendere le ragioni che hanno sospinto una determinata impresa ad unirsi in società con altra impresa già colpita da un'interdittiva.

**[21]** In tal senso, R. Rolli, M. Maggiolini, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale (nota a Cons. St. sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979),* in questa Rivista, 19 novembre 2020.

**[22]** In tal senso, M.A. Sandulli, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia*, in questa Rivista, 25 maggio 2023.

**[23]** M. Cocconi, *Il perimetro del diritto al contraddittorio nelle informazioni interdittive antimafia*, in «Federalismi.it», 2022, 15, 48.

**[24]** Recentemente, il Consiglio di Stato ha rimarcato la persistenza, nell'assetto procedimentale delineato dal Codice antimafia, di significative compressioni a carico della partecipazione dell'interessato, ricondotte, da un lato, alle celerità ed improcrastinabilità che innervano l'azione preventiva, dall'altro, alla premura di salvaguardare elementi informativi la cui propagazione sia passibile di compromettere procedimenti amministrativi, o attività processuali pendenti, ovvero l'esito di ulteriori accertamenti volti alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose. La rivelazione, sin dallo stadio procedimentale, «di elementi o notizie contenuti in atti di indagine coperti da segreto investigativo o di informative riservate delle forze di polizia, spesso connesse ad inchieste della magistratura inquirente contro la criminalità organizzata» – argomenta il Consiglio di Stato – potrebbe vanificare il fine preventivo che permea l'intera legislazione antimafia. Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 18 febbraio 2025, n. 1295. In senso analogo, depongono: TAR

Campania, Napoli, Sez. I, 13 febbraio 2023 n. 1001; Cons. Stato, Sez. III, 20 giugno 2022, n. 5026.

Il limite intrinseco alle procedure partecipative consiste, per l'appunto, nel presupporre una « *discovery* anticipata già alla fase istruttoria di elementi e notizie spesso coperti da segreto investigativo e non di rado connessi a parallele indagini della magistratura inquirente, il cui disvelamento andrebbe a frustrare quell'"effetto sorpresa" in assenza del quale è difficile immaginare il mantenimento di adeguati livelli di efficacia in una misura diretta alla massima anticipazione della tutela». In tal senso, F. Giacalone, *Il nuovo volto dell'informazione antimafia dopo le novelle del D.L. n. 152/2021: verso la definitiva consacrazione del "diritto amministrativo dell'emergenza criminale"?*, in «Il diritto dell'economia», 2023, 2, 51.

**[25]** R. Rolli, *Il diritto amministrativo sull'ombra. L'argine inadatto dell'informazione interdittiva antimafia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2026, 120.

**[26]** S. Mangiacasale, *Interdittiva antimafia, contraddittorio endoprocedimentale e deficit di tipicità: profili costituzionali*, in «P.A. Persona e Amministrazione», 2025, 1, 370.

**[27]** Più puntualmente, l'insufficienza dello *spatium temporis* di cui si discute è aggravata ove si rifletta sull'eventuale necessità di accedere agli atti, per cui l'art. 25 della Legge n. 241/1990 prevede il termine di trenta giorni ai fini della formazione del silenzio rigetto; né la normativa contempla eventuali automatismi di sospensione ovvero di interruzione del termine di venti giorni di cui all'art. 92, comma 2-*bis*, del Codice antimafia, occasionati dell'avvenuta proposizione di una richiesta di accesso agli atti. La considerazione aumenta la probabilità che il contraddittorio endoprocedimentale si svolga in modo non pieno, in difetto, cioè, della completa conoscenza del contenuto degli atti nonché, attesa l'incompiutezza del silenzio diniego, della possibilità di rivolgersi, in via d'urgenza, al TAR. In tal senso, N. Durante, *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia*, in «Giustizia-amministrativa.it», 11 aprile 2022, 3; S. Caldarelli, *Disciplina e prassi applicativa delle interdittive antimafia: criticità (anche) costituzionali e convenzionali*, cit., 1657-1658.

**[28]** R. Rolli, *Il diritto amministrativo sull'ombra. L'argine inadatto dell'informazione interdittiva antimafia*, cit., 281; S. Gardini, *Comunicazione all'interessato e onere di motivazione nei procedimenti per il rilascio di interdittive antimafia*, cit..

**[29]** In tema, si vedano, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, n. 1295/2025, cit.; TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 5 luglio 2022, n. 537.

**[30]** A cagion d'esempio, sulla limitazione del sindacato giurisdizionale ai profili della manifesta illogicità, dell'irragionevolezza e del travisamento della realtà fattuale – considerata la natura discrezionale delle informazioni antimafia, che precluderebbe al giudice amministrativo l'accertamento diretto delle condotte e degli elementi da cui trae sostentamento il provvedimento – cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 7 aprile 2022, n. 2585; 25 novembre 2021, n. 7890; 14 luglio 2020, n. 4542; 3 aprile 2019, n. 2211; 14 settembre 2018, n. 5410; 2 maggio 2017, n. 1991; Sez. V, 1° ottobre 2010, n. 7260. In senso differente, si rimarca che il vaglio del giudice amministrativo sull'esercizio del potere prefettizio, sottendendo l'accesso pieno ai fatti rivelatori del pericolo, assume ad oggetto l'esistenza o meno di tali fatti, gravi, precisi e concordanti, nonché la ragionevolezza e la proporzionalità della prognosi inferenziale desunta, in ossequio al criterio probabilistico, dai fatti medesimi; di tal guisa, il sindacato per eccesso di potere sui vizi della motivazione del provvedimento amministrativo sarebbe idoneo a scongiurare le degenerazioni della valutazione prefettizia in «pena del sospetto» e della discrezionalità amministrativa in materia in «puro arbitrio». Cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 26 agosto 2024, n. 542; Cons. Stato, Sez. III, n. 4 marzo 2024, n. 2062; 2 novembre 2020 n. 6740; 30 gennaio 2019, n. 758.

**[31]** M.A. Sandulli, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia*, cit.

**[32]** Cons. Stato, Sez. III, 8 gennaio 2024, n. 248.

**[33]** Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 9 ottobre 2023, n. 8765.

**[34]** Sul punto, M. Calabrò, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004, 69.

**[35]** A. Andreani, *Funzione amministrativa, procedimento, partecipazione nella legge n. 241/90*, in «Dir. proc. amm.», 1992, 660-661.

**[36]** *Ivi.*

**[37]** F. Trimarchi, *Considerazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo*, in «Dir. proc. amm.», 2000, 3, 629-630.

**[38]** M.A. Sandulli, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia*, cit..

**[39]** *Ivi.*

**[40]** *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*, 462.

**[41]** R. Rolli, *Il diritto amministrativo sull'ombra. L'argine inadatto dell'informazione interdittiva antimafia*, cit., 120-121; D. Albanese, *Le modifiche del D.L. 152/2021 al 'Codice antimafia': maggiori garanzie nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e nuove misure di 'prevenzione collaborativa'*, in «Sistemapenale.it», 12 gennaio 2022, 5-6.

**[42]** Cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 8 novembre 2023, n. 826.

**[43]** L'invalicabilità e la non recessività del contraddittorio sono state ribadite a fronte della questione, accennata dall'appellante, relativa all'applicabilità dell'art. 92, comma 2-*bis*, del Codice antimafia, pure nelle ipotesi di rinnovo di una precedente interdittiva antimafia: «l'irrilevanza discende dal fatto che nel caso di specie veniva in considerazione non già un "*rinnovo*" in sede di aggiornamento di una precedente interdittiva (ipotesi nella quale la questione potrebbe avere un senso) ma – in sostanza – una nuova richiesta di iscrizione alla *white list* a seguito della conclusione di un periodo di prevenzione collaborativa, a fronte della quale l'Amministrazione era certamente tenuta a esaminare (e di fatto ha esaminato) le

eventuali circostanze sopravvenute che avrebbero potuto indurla a ritenere venuto meno il rischio di condizionamento».

[44] Termine adoperato da F. Fracchia, M. Occhiena, *Il giudice amministrativo e l'inferenza logica: "più probabile che non" e "oltre", "rilevante probabilità" e "oltre ogni ragionevole dubbio". Paradigmi argomentativi e rilevanza dell'interesse pubblico*, in «Il diritto dell'economia», 2018, 3, 1161.

[45] Invero, la *littera legis* del secondo comma dell'art. 21-*octies*, della Legge n. 241/1990, si esprime in termini di «non annullabilità», non già di «non illegittimità» o di «non invalidità» dell'atto.

[46] Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 28 maggio 2024, n. 4716.

[47] *Ivi*.

[48] In tal senso, M. Baldari, *La partecipazione del privato all'attività vincolata della p.a.: un passo avanti verso un "giusto procedimento" (Nota a T.A.R. Puglia, Bari, 7 gennaio 2025, n. 9)*, in questa Rivista, 25 giugno 2025.

[49] Il rilievo afferisce, precisamente, all'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 21-*octies*. In tal caso, l'onere del privato di allegare documenti ed argomenti che non siano stati considerati, in conseguenza della mancata partecipazione, ridimensiona il raggio dell'indagine, determinando la transizione dal modello fondato sulla confutazione delle ipotesi astratte alternative ad un modello che esige, diversamente, la dimostrazione dell'irrilevanza del contributo partecipativo. Il risultato ultimo, pur animato dalla pregevole intenzione di non gravare la pubblica amministrazione di una «*probatio diabolica*», rischia di contraddire la medesima *ratio* della norma. In tal senso, F. Fracchia, M. Occhiena, *Il giudice amministrativo e l'inferenza logica: "più probabile che non" e "oltre", "rilevante probabilità" e "oltre ogni ragionevole dubbio"*, cit., 1162-1163. Sul punto, si veda altresì F. Saitta, *Nuove riflessioni sul trattamento processuale dell'omessa comunicazione di avvio del procedimento: gli artt. 8, comma ult., e 21-*octies*, comma 2,*

*l. n. 241 del 1990 a confronto*, in «Foro amm. TAR», 2006, 2300.

**[50]** Cfr. TAR Campania, Salerno, Sez. III, n. 245/2026, cit..

**[51]** L'osservazione non intende, beninteso, svilire la centralità della tutela giurisdizionale né affermare una strutturale insufficienza del sindacato del giudice amministrativo, ma riflette l'effettiva latitudine del controllo giurisdizionale *in subiecta materia*. Occorre, infatti, tenere a mente, come precisa, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 15 aprile 2024, n. 3391, che il sindacato giurisdizionale esercitabile sull'estesa discrezionalità prefettizia spiegata in occasione dell'adozione dell'interdittiva antimafia, ancorché «pieno» e «profondo», non può pervenire al punto della surrogazione delle valutazioni e delle inferenze logiche della competente amministrazione con quelle del giudice amministrativo, poiché quest'ultimo «è chiamato a valutare l'ampiezza e la rilevanza del quadro indiziario posto a base della valutazione prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, nonché la ragionevolezza e la proporzionalità della prognosi inferenziale che l'autorità amministrativa trae da tale quadro indiziario, secondo un criterio che è probabilistico per la natura preventiva e non sanzionatoria della misura in esame; ma nell'esercizio di tale sindacato il Giudice non può e non deve sostituirsi alla competente Autorità di pubblica sicurezza nel giudizio discrezionale sulla sussistenza o meno dei presupposti per l'adozione dell'informativa sfavorevole».

Sul versante dottrinale, A. Police, *La disciplina antimafia tra tutela dell'ordine pubblico e diritto al sostentamento*, in «Amministrazione In Cammino», 19 dicembre 2023, 4-5, rimarca come in materia si richieda un pieno accesso al fatto attraverso un sindacato giurisdizionale di legittimità che non interferisca nel bilanciamento degli interessi integrante il contenuto della scelta discrezionale della pubblica amministrazione. Tuttavia, ciò che si percepisce – ad avviso dell'Autore – è uno svilimento del sindacato di legittimità, causato dal *self restraint* del giudice amministrativo, riluttante a penetrare il fatto, sindacare la legittimità della motivazione in relazione al fatto, rilevare la proporzionalità rispetto allo stesso delle misure adottate.

Più radicalmente, invoca una presunta «deferenza» del giudice nei confronti delle decisioni concernenti la tutela dell'ordine pubblico A. Cariola, *Che contenuto ha la libertà personale? Interdittive antimafia, sindacato sull'esercizio del potere amministrativo e problemi di giurisdizione* , in «Giustizia-amministrativa.it», 13 marzo 2021, il quale sostiene che tale atteggiamento, foriero di «fughe dalla giurisdizione», risulti maggiormente accentuato in corrispondenza del sindacato sui provvedimenti prefettizi, stante la rilevanza degli interessi coinvolti.

**[52]** R. Rolli, *Il diritto amministrativo sull'ombra. L'argine inadatto dell'informazione interdittiva antimafia*, cit.