



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

N. 11001/119/20(8)
Uff. II - Ord. e Sic. Pub.

Roma, 27 marzo 2018

AI SIGG. PREFETTI DELLA REPUBBLICA

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO PER LE
PROVINCE DI

TRENTO E BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA GIUNTA
REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA

AOSTA

OGGETTO: Rilascio delle documentazione antimafia. Ulteriori indirizzi applicativi.

Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 – da ultimo emendato con la legge 17 ottobre 2017, n. 161 – ha evidenziato la valenza strategica della documentazione antimafia quale strumento di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel circuito dell'economia legale.

Per effetto degli interventi che si sono succeduti nel tempo, quello vigente è un *corpus* normativo sempre più ampio ed articolato che riconosce ai Prefetti una pluralità di competenze di grande potenzialità grazie alle quali è possibile operare in maniera particolarmente incisiva, intercettando le imprese a rischio e garantendo la trasparenza del mercato e la libera concorrenza tra gli operatori.

È evidente, tuttavia, che il corretto esercizio di tali poteri richiede un continuo sforzo interpretativo volto ad adeguarne i contenuti alle mutevoli fattispecie concrete e all'evoluzione delle stesse dinamiche di penetrazione criminale¹.

¹ Il 7 febbraio 2018 la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, ha approvato la sua relazione conclusiva che fornisce un quadro dettagliato sulle politiche di contrasto delle



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

In tal senso, le presenti linee guida - in continuità con le indicazioni applicative rese in questi anni sotto forma di circolari, note di chiarimento o risposte a quesiti - recano ulteriori istruzioni operative ritenute utili a supportare l'azione degli Uffici sul piano procedimentale e dell'adozione dei relativi provvedimenti.

Nell'elaborazione del documento sono stati presi in esame i più recenti arresti della giurisprudenza amministrativa che, intervenendo in varie occasioni nella materia, ha stabilito principi e fissato indirizzi cui va riconosciuta una valenza imprescindibile in un'ottica di rafforzamento dell'azione di prevenzione antimafia e di migliore tenuta degli atti inibitori adottati in caso di contenzioso.

1. Ambito di operatività dell'informazione antimafia.

Il d.lgs. n. 159/2011, con i decreti correttivi che vi hanno fatto seguito, rappresenta il punto di arrivo di un lungo percorso evolutivo che, a partire dall'introduzione nel 1982² della cosiddetta "certificazione antimafia" e passando attraverso l'intervento semplificatorio del 1994³, ha portato a elaborare e sviluppare un insieme di strumenti sempre più raffinati ed efficaci a disposizione dei Prefetti.

In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato come il riordino della materia, impresso dalla legge delega 13 agosto 2010, n. 136, abbia posto fine a molte delle lacune che il sistema della prevenzione antimafia aveva evidenziato nella precedente impostazione.

diverse organizzazioni criminali. Con riferimento all'evoluzione delle strategie mafiose e alle infiltrazioni nell'economia, la Commissione sottolinea che le mafie forniscono "servizi" di diversa natura (protezione, contenimento dei conflitti sindacali, credito, assistenza per il riciclaggio dei proventi in nero e l'adozione di forme di contabilità opache, etc.) rivolgendosi in particolare a piccole imprese, caratterizzate da basso sviluppo tecnologico, lavoro non qualificato e basso livello di sindacalizzazione. Si realizza un sistema di scambi reciprocamente vantaggiosi: le aziende puntano a "incrementare i profitti, abbattere i costi, recuperare crediti o risolvere problemi di liquidità con l'iniezione di nuovo capitale. Le mafie diventano così delle vere e proprie agenzie di servizi illegali per le imprese, pronte come sono a mettere a disposizione dell'economia all'occorrenza il proprio capitale di relazione con i poteri, la riserva di violenza e non ultimo il capitale di ricchezze illecitamente accumulate" e ad assumere progressivamente il controllo totale delle imprese coinvolte "con estromissione sostanziale dei precedenti titolari, grazie anche all'omertà delle vittime determinata non solo da paura ma anche dai pregressi rapporti con i componenti del sodalizio".

Nella relazione viene, anche, sottolineato che le mafie ricercano un "accesso privilegiato alle risorse pubbliche tramite pressioni e accordi con le pubbliche amministrazioni, facendo largamente ricorso alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti od offrendosi a un tempo come garanti delle transazioni che prendono forma nei circuiti di corruzione sistemica". Per aggiudicarsi gli appalti eludendo i controlli, le organizzazioni criminali ricorrono spesso ad "un terzo soggetto formalmente estraneo, una nuova società partecipata e amministrata da prestanome riconducibili alle famiglie malavitose, ma da loro formalmente distinta. Ciò viene attuato attraverso la costituzione di: società di capitali, per lo più nella forma di società a responsabilità limitata, sottocapitalizzate; società cooperative, appositamente costituite per l'esecuzione specifica di un lavoro, il cui punto di forza è rappresentato proprio dalla temporaneità della durata del rapporto, limitato nel tempo alla realizzazione dell'opera; raggruppamenti temporanei di impresa, costituiti per occultare la presenza di società direttamente riconducibili ai sodalizi criminali. Assume altresì rilievo la forma di infiltrazione nell'economia operata attraverso l'imposizione alle maggiori realtà imprenditoriali, anche di carattere nazionale (interlocutori privilegiati per l'aggiudicazione degli appalti in ragione della loro storia economico-lavorativa), di imprese legate ad associazioni criminali per l'esecuzione di piccoli lavori di subappalto".

² Legge 23 dicembre 1982, n. 936, recante "Integrazioni e modifiche alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di lotta alla delinquenza mafiosa".

³ Decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, recante "Disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia".



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

Si fa riferimento, innanzitutto, alla tradizionale reciproca impermeabilità tra le comunicazioni antimafia, richieste per le autorizzazioni, e le informazioni antimafia, rilasciate per i contratti, le concessioni e le agevolazioni.

Nella prassi operativa, infatti, questa netta distinzione dei rispettivi ambiti di applicazione dei suddetti provvedimenti si era rivelata inadeguata a fronte della constatazione che la mafia tende ad infiltrarsi in tutte le attività economiche, sia pubbliche che private.

Non solo. È stato posto in risalto che *“tra economia pubblica ed economia privata sussiste un intreccio tanto profondo, anche nell’attuale contesto di un’economia globalizzata, che non è pensabile e possibile contrastare l’infiltrazione della mafia imprenditrice e i suoi interessi nell’una senza colpire anche l’altra e che tale distinzione, se poteva avere una giustificazione nella società meno complessa di cui la precedente legislazione antimafia era specchio, viene oggi a perdere ogni valore, ed efficacia deterrente, per entità economiche che, sostenute da ingenti risorse finanziarie di illecita origine ed agevolate, rispetto ad altri operatori, da modalità criminose ed omertose, entrino nel mercato con una aggressività tale da eliminare ogni concorrenza e, infine, monopolizzarlo.”*⁴.

Proprio partendo da questo presupposto, la legge n. 136/2010 ha istituito la Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia che garantisce dinamicità al sistema di controllo consentendo di “mappare” le imprese “con immediata efficacia” delle informative negative “su tutto il territorio nazionale” e “con riferimento a tutti i rapporti, anche già in essere, con la pubblica amministrazione” (art. 2, comma 1, lett. c).

Tale riferimento ai “rapporti” è stato interpretato dalla magistratura, con un indirizzo ormai consolidato, nel senso di ricomprendervi “ogni ipotesi in cui l’attività economica sia sottoposta ad attività provvedimentale, che essa sia di tipo concessorio o autorizzatorio o, addirittura, soggetta a s.c.i.a.”⁵.

Di qui, la ritenuta compatibilità con i principi fissati dalla delega di una serie di norme attuative contenute nel Codice antimafia, vale a dire:

- l’art. 83, comma 1, laddove prevede l’obbligo di acquisire la documentazione di cui all’art. 84 prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati all’art. 67 (che ricomprende, appunto, le autorizzazioni);
- l’art. 91, comma 1, nella misura in cui prevede che le amministrazioni devono acquisire l’informativa prima di rilasciare o consentire anche i provvedimenti indicati nell’art. 67;
- l’art. 91, comma 7, concernente le attività c.d. “a maggior rischio di infiltrazione mafiosa” per le quali è sempre obbligatoria l’acquisizione dell’informazione “indipendentemente dal valore del contratto, subcontratto, concessione, erogazione o provvedimento di cui all’articolo 67”, che, alla lettera f) contempla proprio le “altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominate”.

⁴ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 565/2017.

⁵ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 565/2017; n. 1109/2017.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

In questo contesto, dunque, lo stesso art. 89-*bis*⁶, introdotto nel testo del Codice antimafia per effetto del d.lgs. 13 ottobre 2014, n. 153, non è stato letto come una novità di grande impatto sostanziale ma solo come una norma che disciplina l'ipotesi in cui il Prefetto, nel corso dell'istruttoria avviata per il rilascio della comunicazione, accerti un pericolo di infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa, ad ulteriore riconferma, sul piano procedimentale, della innovativa impostazione adottata dal legislatore del 2010 nella materia.

Alla luce delle suesposte considerazioni, l'attuale sistema della documentazione antimafia mantiene la distinzione tra comunicazione e informazione ma tale suddivisione di ambiti applicativi non deve tradursi nella impermeabilità dei dati posti a fondamento dell'una con quelli posti a fondamento dell'altra.

Ne discende che il Prefetto ha l'obbligo di rilasciare l'informazione antimafia, liberatoria o interdittiva, nelle ipotesi di cui all'art. 91, commi 1 e 1-*bis*, del Codice antimafia. Inoltre, quando gli viene richiesta una comunicazione antimafia, adotta comunque una informazione interdittiva che tiene luogo della comunicazione se, in occasione delle verifiche condotte ai sensi dell'art. 88, comma 2, desume dalla consultazione della banca dati nazionale unica elementi di allarme in relazione ad un tentativo di infiltrazione mafiosa.

2. La motivazione del provvedimento.

È di tutta evidenza come la ricostruzione del complessivo sistema antimafia nel senso delineato al paragrafo precedente estenda la latitudine dei poteri antimafia dei Prefetti, ammettendo l'applicazione delle informative anche alle attività economiche soggette al regime autorizzatorio e, addirittura, alle c.d. "attività libere", anche se "conformate" dalle leggi amministrative e sottoposte soltanto alla successiva verifica della sussistenza dei requisiti di tale conformazione da parte delle autorità pubbliche (c.d. SCIA)⁷.

La giurisprudenza amministrativa⁸, tuttavia, ha sottolineato che tale innovativa impostazione non apre le porte all'arbitrio dell'autorità prefettizia nella valutazione della permeabilità mafiosa, impedendo l'accesso ad attività economiche esclusivamente private senza offrire agli interessati le medesime garanzie procedurali che assistono l'applicazione delle misure di prevenzione disposte dal Tribunale.

Siffatta conclusione è motivata con la circostanza che il quadro indiziario dell'infiltrazione mafiosa posto a base dell'informativa deve dare conto "*in modo organico e coerente, ancorché sintetico*" di quei fatti, aventi le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza⁹, che, sulla base della regola causale del "*più probabile che non*", siano

⁶ Come è noto, la disposizione in commento è stata anche sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale in relazione ad un presunto eccesso di delega ai sensi degli artt. 76, 77, comma 1, e 3 della Costituzione. Il relativo giudizio si è concluso con il riconoscimento della infondatezza della questione (Sentenza n. 4/2018).

⁷ Sulle attuali caratteristiche della SCIA, si richiama il parere n. 839 del 30 marzo 2016 reso dal Consiglio di Stato.

⁸ Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 565/2017.

⁹ È appena il caso di precisare che il "*ragionamento indiziario può fondarsi anche su un unico elemento presuntivo, purché non contrastato da altro ragionamento presuntivo di segno contrario, con la conseguenza che il requisito della concordanza, previsto dall'art. 2729 c.c., perde il carattere di requisito necessario e finisce per essere elemento eventuale della valutazione presuntiva, destinato ad operare solo laddove ricorra una pluralità di presunzioni*" (v., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 05143/2017).



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

obiettivamente sintomatici e rivelatori di concrete connessioni o possibili collegamenti con le organizzazioni malavitose¹⁰.

Ne deriva che è estranea al sistema delle informative antimafia, non trattandosi di provvedimenti nemmeno latamente sanzionatori, qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio; né tanto meno necessita l'accertamento di responsabilità penali, poiché ciò vanificherebbe la funzione anticipatoria della misura, finalizzata ad assicurare una tutela avanzata nel campo del contrasto alle attività della criminalità organizzata¹¹.

2.1 La c.d. “probabilità cruciale”.

L'esatta perimetrazione dello standard probatorio sotteso all'interdizione antimafia è stata, più di recente, oggetto di talune pronunce del Consiglio di Stato che hanno sviluppato il suddetto criterio civilistico del “*più probabile che non*” definendolo per distinzione con il principio *b.a.r.d.* (*beyond any reasonable doubt*) ovvero “*al di là del ragionevole dubbio*”¹².

Muovendo dall'assunto che l'indagine giudiziaria, sia penale che civile, sul piano metodologico postula la verifica dell'ipotesi attraverso procedimenti logici di conferma fattuale e falsificazione delle alternative possibili, è stato precisato che l'ipotesi raggiunge la soglia “*al di là del ragionevole dubbio*” quando sia l'unica in grado di giustificare tutti i risultati ottenuti, o sia nettamente preferibile rispetto ad ogni ipotesi alternativa astrattamente esistente.

Rispetto a tale metodo, ciò che connota la regola del “*più probabile che non*” non è un diverso procedimento logico ma solo la minore forza dimostrativa.

Applicando questi concetti alla motivazione dell'informativa interdittiva, i giudici amministrativi sottolineano che il Prefetto, per dimostrare “*la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate*”¹³, è vincolato a sviluppare un'analogo rigorosa argomentazione, utilizzando il modello concettuale delineato.

Più precisamente, in presenza di un fatto, deve innanzitutto elaborare una congettura esplicativa dello stesso; quindi, partendo dall'ipotesi formulata prosegue l'indagine, a meno che quella ipotesi non superi la fase della conferma e sia necessario ritornare al momento iniziale della formazione delle ipotesi.

La probabilità dell'ipotesi teorizzata sul fatto è proporzionale al grado di informazione coerente introdotta nel procedimento attraverso l'acquisizione dei mezzi di prova: mano a mano che le conclusioni provvisoriamente raggiunte sono confermate dalle evidenze empiriche disponibili e non confutate da spiegazioni alternative, l'ipotesi acquista

¹⁰ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 01743/2016.

¹¹ I giudici amministrativi hanno definito l'interdittiva “*una misura volta – ad un tempo – alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della pubblica amministrazione: nella sostanza, l'interdittiva antimafia comporta che il Prefetto escluda che un imprenditore – pur dotato di mezzi economici e di una adeguata organizzazione – meriti la fiducia delle Istituzioni (vale a dire che risulti ‘affidabile’) e possa essere titolare di rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni o degli altri titoli abilitativi individuati dalla legge*” (Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 01743/2016).

¹² Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 4483/2017.

¹³ Ai sensi dell'art. 84, comma 3, del Codice antimafia.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

consistenza, passando da *possibile* a *probabile* spiegazione dei fatti, tanto più probabile quanto più ampia è l'*evidence*.

Ciò posto, secondo l'orientamento ormai consolidato del Consiglio di Stato, il grado di probabilità dell'infiltrazione mafiosa necessario affinché si possa rilasciare una informazione interdittiva deve essere pari al 50% più uno di possibilità, ovvero l'ipotesi che sia il tentativo di condizionamento o favoreggiamento mafioso a giustificare un determinato fatto deve essere più probabile di tutte le altre possibili spiegazioni messe insieme (c.d. "*probabilità cruciale*").

2.2 I singoli elementi e il quadro indiziario complessivo.

Passando ad analizzare il "catalogo" degli indicatori di infiltrazione – ovvero quegli elementi che, utilizzando la metodologia argomentativa sopra delineata, vanno a corroborare l'ipotesi formulata – nel fare richiamo alle circolari già diramate sul tema, ci si limita a ricordare la sentenza del Consiglio di Stato prima citata¹⁴ per la quale esso comprende circostanze "*del più vario genere e, spesso, anche di segno opposto, frutto e cristallizzazione normativa di una lunga e vasta esperienza in questa materia*". Nella suddetta pronuncia viene, altresì, precisato, che tali situazioni, "*ben lungi dal costituire un numerus clausus, assumono forme e caratteristiche diverse secondo i tempi, i luoghi e le persone e sfuggono, per l'insidiosa pervasività e mutevolezza, anzitutto sul piano sociale, del fenomeno mafioso, ad un preciso inquadramento*".

Come è noto, la medesima giurisprudenza amministrativa, in più occasioni, ha sottolineato la necessità che i singoli fatti ritenuti sintomatici siano valutati non solo singolarmente ma anche nella loro intima connessione, dovendosi stabilire se sia configurabile un quadro indiziario complessivo tale da ingenerare il serio pericolo, apprezzato con i criteri prima indicati, che l'attività di impresa possa in qualche modo agevolare le attività criminali o esserne, comunque, condizionata¹⁵.

2.3 L'attualità e la concretezza del pericolo di infiltrazione mafiosa.

La giurisprudenza amministrativa è costante nell'affermare che il quadro indiziario sul quale l'interdittiva antimafia può legittimamente fondarsi deve essere idoneo a giustificare il necessario giudizio di attualità e di concretezza del pericolo di infiltrazione mafiosa nella gestione dell'attività di impresa¹⁶.

Ne discende che tra gli elementi probatori posti a base della valutazione discrezionale del Prefetto possono ricomprendersi anche fatti risalenti nel tempo purché, dal complesso delle vicende esaminate e sulla base di tutti gli indizi raccolti, il pericolo di infiltrazione mafiosa risulti presente ed effettivo.

Tale assunto vale anche per le circostanze ritenute dal legislatore sintomatiche del "condizionamento". In sede di contenzioso è stato, infatti, ritenuto che la presunzione

¹⁴ Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 01743/2016.

¹⁵ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 2040/2014; n. 4441/2014; n. 670/2017.

¹⁶ Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 1345/2015; n. 4657/2015; n. 463/2016; 2327/2017. TAR Catania, Sezione Prima, n. 00112/2018.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

normativa introdotta ha solo carattere relativo, con la conseguenza che *“l’Amministrazione ha comunque l’obbligo di fornire adeguata motivazione sul perché, nel caso concreto, quelle circostanze consentano di trarre le conclusioni presunte dalla legge”*¹⁷.

L’informativa antimafia, infatti, è sempre e comunque un atto discrezionale e non vincolato che deve fondarsi su di un autonomo apprezzamento delle risultanze penali senza che si possa ravvisare alcun automatismo tra il provvedimento giurisdizionale per uno dei delitti-spia e l’interdittiva prefettizia¹⁸.

2.4 La rilevanza dei legami familiari e delle frequentazioni.

Tra i fatti che il Prefetto deve valorizzare nella loro valenza oggettiva e sintomatica rilevano, in modo particolare, i legami familiari e le frequentazioni con soggetti controindicati.

Si tratta di un aspetto che è già stato approfondito in occasione di precedenti direttive di quest’Ufficio¹⁹.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte sull’*iter* logico argomentativo da seguire nella motivazione del provvedimento interdittivo, vale, comunque, la pena ribadire la necessità di evitare soluzioni aprioristiche circa la rilevanza di siffatti elementi.

In particolare, secondo l’insegnamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato, il rapporto di parentela²⁰ tra soggetti sottoposti alla verifica antimafia ed appartenenti alla criminalità organizzata è privo di automatica significatività, *“ciò in quanto, se è vero, in base alle regole di comune esperienza, che il vincolo di parentela o di affinità può esporre il soggetto all’influsso dell’organizzazione, se non addirittura imporre (in determinati contesti) un coinvolgimento nella stessa, tuttavia l’attendibilità dell’interferenza dipende anche da una serie di circostanze ed ulteriori elementi indiziari²¹ che qualifichino, su un piano di attualità ed effettività, una immanente situazione di condizionamento e di contiguità con interessi malavitosi”*²².

Per quanto riguarda, poi, i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia con soggetti vicini o appartenenti alla malavita organizzata *“l’Amministrazione può ragionevolmente attribuire loro rilevanza quando essi non siano frutto di casualità o, per converso, di necessità; se, di per sé, è irrilevante un episodio isolato ovvero giustificabile, sono invece altamente significativi i ripetuti contatti o le frequentazioni di soggetti coinvolti in sodalizi criminali, di coloro che risultino avere precedenti penali o che comunque siano stati presi in considerazione da misure di prevenzione; tali contatti o frequentazioni (anche per le modalità, i luoghi e gli orari in cui avvengono) possono far presumere, secondo la logica del ‘più probabile che non’, che l’imprenditore – direttamente o anche tramite un*

¹⁷ TAR Catania, Sezione Prima, n. 00112/2018.

¹⁸ Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 981/2017; n. 982/2017; 1315/2017.

¹⁹ V. circolare prot. 11001/119/20(8) del 29 aprile 2016.

²⁰ Ai rapporti di parentela l’Autorità amministrativa, in presenza di altri elementi sintomatici ed univoci, può assimilare i “rapporti di paragone” derivanti da consuetudini di vita.

²¹ A titolo esemplificativo, si indicano la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti, tutti elementi che evidenziano l’intensità del vincolo, e il contesto in cui si inserisce.

²² Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 3310/2015; n. 4261/2017; n. 4295/2017.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

*proprio intermediario – scelga consapevolmente di porsi in dialogo e in contatto con ambienti mafiosi*²³.

In questi casi, esponendosi al rischio²⁴ di esserne influenzato per quanto riguarda le proprie attività e scelte imprenditoriali, deve essere consapevole della inevitabile perdita di fiducia che ne consegue, attestata proprio dal provvedimento interdittivo emesso dal Prefetto.

3. Gli approfondimenti istruttori dei gruppi interforze.

Nella prassi applicativa consolidatasi negli anni, l'attivazione dei gruppi interforze²⁵ è divenuta un passaggio ineludibile in tutti quei casi in cui, in presenza di una o più situazioni indizianti o comunque di evidenze e risultanze informative tali da necessitare di un approfondimento, si sia ritenuta l'opportunità di un tavolo sia per concordare e pianificare ulteriori accertamenti istruttori, sia per portare a sintesi le risultanze delle verifiche e attività informative condotte dalle varie forze, ciascuna secondo le proprie specifiche vocazioni e professionalità.

Gli orientamenti giurisprudenziali sopra delineati circa l'approccio metodologico che deve sorreggere l'impianto motivazionale ed argomentativo dei provvedimenti interdittivi indicano margini per un'ulteriore valorizzazione di tali organismi, a supporto di una compiuta valutazione d'insieme sull'impresa oggetto di approfondimento.

È in tale sede, infatti, che – anche con l'imprescindibile contributo della Direzione Investigativa Antimafia²⁶ e mettendo a frutto le metodologie di analisi, *screening* e monitoraggio affinate nell'esperienza delle varie strutture dedicate che in questi anni hanno operato su priorità e obiettivi di interesse strategico (GITAV, GICEX, GIRER, GICERIC, ecc.) – è possibile verificare la coerenza e convergenza delle evidenze disponibili ed apprezzarne la significatività indiziaria ai fini dell'eventuale costruzione di un giudizio prognostico sfavorevole.

Nella stessa sede, in un'ottica di circolarità e condivisione dei patrimoni informativi, potranno essere utilmente valutati e approfonditi gli elementi acquisiti presso le varie banche-dati a disposizione della DIA e delle forze di polizia, le analisi sugli assetti, la *governance* e le dinamiche societarie dell'impresa scrutinata nonché i possibili profili di collegamento o cointeressenza con altre imprese oggetto di precedenti interdittive, eventuali risultanze di rilievo su beni aziendali, mezzi d'opera, assunzioni di personale, rapporti contrattuali e subcontrattuali, ecc.

La relazione resa dal gruppo interforze, anche in forma di verbale o proposta, diverrà in tal modo parte essenziale del processo argomentativo sviluppato ai fini dell'adozione del provvedimento prefettizio.

Nei casi in cui gli accertamenti da condurre riguardino due o più province, ovvero occorra attivare i poteri prefettizi di accertamento e accesso in altra provincia secondo quanto previsto dagli artt. 84 e 93 del Codice, si rimette alle intese fra i Prefetti competenti

²³ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 4261/2017.

²⁴ La legittima adozione dell'interdittiva, come è noto, non richiede che a seguito delle frequentazioni si sia già manifestata una concreta alterazione della normale condotta imprenditoriale.

²⁵ Cfr. decreto 21 marzo 2017, art. 7.

²⁶ In coerenza anche con le considerazioni e indicazioni contenute nella direttiva del Ministro dell'Interno in data 28 ottobre 2013.



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

l'opportunità di attivare le auspicabili forme di raccordo e collegamento fra i rispettivi gruppi interforze, anche procedendo, se necessario, a riunioni congiunte.

4. Il format provvedimento.

Sulla base delle considerazioni che precedono, vengono in rilievo due aspetti particolarmente significativi del provvedimento antimafia interdittivo, vale a dire l'ampio margine di accertamento e di apprezzamento di cui gode il Prefetto, sindacabile in sede giurisdizionale solo in caso di manifesti vizi di eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti, e la necessità che la valutazione in ordine alla sussistenza o meno del pericolo di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa venga svolta sul complesso degli elementi raccolti e non partitamente su ciascuno di essi, considerati in modo atomistico.

Entrambe queste circostanze pongono l'esigenza di un ampio e rigoroso corredo motivazionale dell'atto, che dia conto dell'*iter* logico-giuridico che ne ha determinato l'emanazione.

Nel tempo, gli schemi provvedimentali adottati dalle Prefetture si sono molto avvicinati anche se permangono non poche, e talvolta significative, differenze di stile e di struttura.

Quale che sia la forma o la veste prescelta, si sottolinea la necessità di rendere esaustivamente conoscibile il processo di maturazione della decisione prefettizia, così da ridurre anche i rischi di una possibile soccombenza in giudizio.

A tal fine, è fondamentale la puntuale ricapitolazione delle risultanze dell'istruttoria svolta con tutte le evidenze informative raccolte e la segnalazione delle criticità o delle situazioni indizianti da cui desumere forme di collegamento fra l'impresa e la criminalità organizzata.

Vanno, altresì, evidenziate le ragioni che inducono a valutare unitariamente la coerenza e convergenza del quadro indiziario disponibile; giudizio che potrà giovare della contestualizzazione degli elementi informativi acquisiti nell'ambito dello scenario geocriminale di riferimento.

Altrettanto essenziali affinché la prova del condizionamento raggiunga la soglia della probabilità cruciale sono la corroborazione dei singoli elementi acquisiti e le operazioni di verifica dell'ipotesi dell'impresa infiltrata attraverso la confutazione delle possibili spiegazioni alternative, tra cui innanzitutto quella di un soggetto economico che si trovi ad operare saltuariamente in contesti di illegalità ma senza collegamenti con la criminalità mafiosa.

Si evidenzia, pertanto, la necessità – come del resto indicato dalla stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato già citata – che, nell'esposizione delle risultanze istruttorie, non venga omesso il riferimento ad alcun elemento significativo, anche se di segno divergente rispetto all'ipotesi di tentativo di infiltrazione o condizionamento. In tal caso, dovrà semmai essere esplicitato l'*iter* argomentativo che ha portato ad escluderne la rilevanza in senso favorevole all'impresa scrutinata.

Allo stesso modo, si ritiene si debba procedere riguardo agli argomenti eventualmente addotti in contraddittorio dalla stessa impresa (ad es. dichiarazioni o documenti resi in sede di



Ministero dell'Interno

GABINETTO DEL MINISTRO

audizione ex art. 93 comma 7, memorie e osservazioni prodotte a seguito di comunicazione ex art. 10-bis nei procedimenti di iscrizione nelle *white list* ed ogni altro apporto documentale comunque fornito dalla parte interessata), la cui mancata o insufficiente considerazione potrebbe determinare facile appiglio per successive impugnazioni.

Confidando nella consueta sensibile attenzione delle SS.LL. in relazione alla problematiche evidenziate ed all'applicazione degli indirizzi interpretativi indicati, si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione.

F.to IL VICECAPO DI GABINETTO VICARIO
(Impresa)

AR/...