

Sull'interdittiva antimafia: indici sintomatico/presuntivi di un "contesto" mafioso.

I. E' noto come l'interdittiva antimafia, prevista e disciplinata dagli artt. 91 e ss. del cd. codice Antimafia (D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159), presupponga la sussistenza di **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.

Per quanto riguarda la *ratio* dell'istituto, trattasi di una misura volta alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della pubblica amministrazione: l'interdittiva, infatti, comporta che il Prefetto escluda che un imprenditore, pur dotato di adeguati mezzi economici e di un'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.

Occorre, sin da subito, evidenziare che, se è vero che la misura dell'interdittiva obbedisce ad una logica di anticipazione della soglia di difesa sociale e non postula, come tale, l'accertamento in sede penale di uno o più reati che attestino il collegamento o la contiguità dell'impresa con associazioni di tipo mafioso, potendo, perciò, restare legittimata anche dal solo rilievo di elementi sintomatici che dimostrino il concreto pericolo, (anche se non la certezza, di infiltrazione della criminalità organizzata nell'attività imprenditoriale), è anche vero che l'apprezzamento degli indici significativi del predetto rischio deve necessariamente fondare una "**valutazione di attualità**" (1) del tentativo di condizionamento della gestione dell'impresa da parte di associazioni mafiose. Sul punto, la giurisprudenza è assolutamente granitica nell'affermare la necessità di tale valutazione "attuale": "*.. .. l'interdittiva controversa è stata assunta sulla (sola) base di indici di pericolo d'infiltrazione mafiosa risalenti nel tempo, errati, equivoci, non concludenti e, soprattutto, del tutto inidonei ad attestare, con la necessaria capacità probatoria, la concretezza e l'attualità del tentativo di ingerenza della criminalità organizzata nell'amministrazione dell'impresa ..*"(2).

Ciò che rileva, dunque, è il complesso (3) degli **elementi concreti ed attuali** emersi nel corso del procedimento: difatti, una visione "parcellizzata" (4) e non contestualizzata di un singolo elemento, o di più elementi, non può che far perdere a ciascuno di essi la sua rilevanza nel suo legame sistematico con gli altri.

Orbene, i predetti indici rivelatori devono chiaramente risultare nella motivazione dell'informativa; sul punto, la giurisprudenza (5) ha chiaramente statuito che: "*quanto alla motivazione dell'informativa, essa:*

“a) deve <<**scendere nel concreto**>>, e cioè indicare gli elementi di fatto posti a base delle relative valutazioni;

b) deve indicare le ragioni in base alle quali gli **elementi** emersi nel corso del procedimento siano **tali da indurre a concludere in ordine alla sussistenza dei relativi presupposti** e, dunque, in ordine alla <<perdita di fiducia>>, nel senso sopra chiarito dell'affidabilità, che le Istituzioni nutrono nei confronti dell'imprenditore.

Qualora i fatti valutati risultino **chiari ed evidenti** o quanto **meno altamente plausibili** (ad es. perché risultanti da articolati provvedimenti dell'Autorità giudiziaria o da relazioni ben fatte nel corso del procedimento), il provvedimento prefettizio – che in tali casi assume quasi un carattere vincolato, nell'ottica del legislatore – si può anche limitare a rimarcare la loro sussistenza, provvedendo di conseguenza.

Ove invece i fatti emersi nel corso del procedimento risultino in qualche modo marcatamente opinabili, e si debbano effettuare collegamenti e valutazioni, il provvedimento prefettizio **deve motivatamente specificare quali elementi ritenga rilevanti e come essi si colleghino tra loro** E' condizione necessaria e sufficiente . . . l'effettiva sussistenza dei presupposti . . . e basta una ragionevole valutazione .. del **contenuto obiettivo delle risultanze acquisite** ..”. In ogni caso, si specifica che: “il quadro indiziario dell'infiltrazione mafiosa .. deve dar conto in modo organico e coerente, ancorché sintetico, di quei **fatti aventi le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza**, dai quali, sulla base della regola causale del <<più probabile che non>> (Cons. St., sez. III, 7 ottobre 2015, n. 4657; Cass. civ., sez. III, 18 luglio 2011, n. 15709), il giudice amministrativo, chiamato a verificare l'effettivo pericolo di infiltrazione mafiosa, possa venire in via presuntiva alla conclusione ragionevole che tale rischio sussista, valutatene e contestualizzatene tutte le circostanze di tempo, di luogo e di persona”.

II. Ebbene, tra gli elementi “rilevanti” vi sono, in particolare, i contatti o rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza parentale, amicizia, di titolari, soci, amministratori, dipendenti dell'impresa con soggetti raggiunti da provvedimenti di carattere penale o da misure di prevenzione antimafia (6): l'amministrazione può ragionevolmente attribuire loro rilevanza quando non siano frutto di mera casualità o, per converso, di necessità (7).

Tali contatti o frequentazioni debbono, però, esser tali da far presumere che l'imprenditore **scelga consapevolmente** di porsi in dialogo e in contatto con ambienti mafiosi, sì da porsi su una pericolosa linea di confine tra legalità ed illegalità.

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

Orbene, se è vero che, da un lato, non è richiesta la prova dell'attualità delle infiltrazioni mafiose, dall'altro, **occorre comunque necessariamente dimostrare la sussistenza di precisi elementi sintomatico-presuntivi dai quali sia deducibile il tentativo di ingerenza**, o una **concreta verosimiglianza** dell'ipotesi di condizionamento sulla società da parte di soggetti uniti da legami con cosche mafiose, e **dell'attualità e concretezza e del rischio** (8).

Ed infatti, con precipuo riguardo ai *"rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell'impresa e familiari che siano soggetti affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose"*, il Consiglio di Stato (9) ha recentemente avuto modo di chiarire che: *"l'Amministrazione può dare loro rilievo laddove tale rapporto, per la sua natura, intensità, o per altre caratteristiche concrete, lasci ritenere, per la logica del <<più probabile che non>>, che l'impresa abbia una regia"*

Infatti, specialmente nei contesti sociali in cui attecchisce il fenomeno mafioso, all'interno della famiglia si può verificare una <<influenza reciproca>> di comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o di tolleranza.

Una tale influenza può essere desunta non dalla considerazione (che sarebbe in sé errata e in contrasto con i principi costituzionali) che il parente di un mafioso sia anch'egli mafioso, ma per la doverosa considerazione, per converso, che la complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, si fonda e si articola, a livello particellare, sul nucleo fondante della "famiglia", sicché in una famiglia mafiosa anche il soggetto che non sia attinto da pregiudizio mafioso può subire, nolente, l'influenza del "capofamiglia" e dell'associazione.

Sotto tale profilo, hanno rilevanza circostanze obiettive (a titolo meramente significativo, ad es., la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti, che pur non abbiano dato luogo a condanne in sede penale) e rilevano le peculiari realtà locali, ben potendo l'Amministrazione evidenziare come sia stata accertata l'esistenza – su un'area più o meno estesa – del controllo di una

“famiglia” e del sostanziale coinvolgimento dei suoi componenti (a fortiori se questi non risultino avere proprie fonti legittime di reddito)

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

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

Tali contatti o frequentazioni (anche per le modalità, i luoghi e gli orari in cui avvengono) possono far presumere, secondo la logica del <<più probabile che non>>, che l'imprenditore -direttamente o anche tramite il proprio intermediario – **scelga consapevolmente** di porsi in dialogo o in contatto con ambienti mafiosi

In altri termini, l'imprenditore che – mediante incontri, telefonate o altri mezzi di comunicazione, contatti diretti o indiretti – abbia tali rapporti (e che si espone al rischio di esserne influenzato per quanto riguarda le proprie attività patrimoniali e scelte imprenditoriali) deve essere consapevole della inevitabile perdita di “fiducia”, nel senso sopra precisato, che ne consegue (perdita che il provvedimento prefettizio attesta, mediante l'informativa)”.

Sempre con riferimento ai rapporti parentali, la giurisprudenza (10) ha specificato che questi, “**in sé considerati, non possono essere ritenuti idonei a sostenere in via autonoma un'informativa negativa**, assumendo rilievo qualora emerga una **concreta verosimiglianza dell'ipotesi di controllo o di condizionamento** sull'impresa da parte del soggetto unito da tali legami al responsabile o amministratore della impresa, ovvero quando risulti **sussistente un intreccio di interessi economici e familiari**, dai quali sia possibile desumere la sussistenza dell'**oggettivo pericolo** che rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra soggetti inseriti nello stesso contesto familiare costituiscano strumenti volti a diluire e a mascherare l'infiltrazione mafiosa dell'impresa considerata”.

Più precisamente, “con riguardo alla rilevanza del rapporto di parentela con soggetti risultati appartenenti alla criminalità organizzata, agli effetti dell'inibitoria della costituzione di rapporti contrattuali o di sovvenzione con enti che utilizzano risorse pubbliche, la prevalente giurisprudenza è orientata nel senso che **il mero rapporto di**

parentela (o di affinità), in assenza di ulteriori elementi, non è di per sé idoneo a dare conto del tentativo di infiltrazione, in quanto non può ritenersi un vero e proprio automatismo tra un legame familiare, sia pure tra stretti congiunti, ed il condizionamento dell'impresa, che deponga nel senso di un'attività sintomaticamente connessa a logiche e ad interessi malavitosi (Cons. Stato, Sez. III, n. 96 del 10 gennaio 2013; n. 4995 del 5 settembre 2011 ...). Se è infatti vero, in base alle regole di comune esperienza, che il vincolo di sangue 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 indiziari che qualifichino, su un piano di attualità ed effettività, una immanente situazione di condizionamento e di contiguità con interessi malavitosi ...)".

Nel medesimo solco interpretativo, è stato recentemente ribadito che: “quanto alla rilevanza dei legami familiari, nella giurisprudenza della Sezione è costante l'affermazione che sul punto vanno evitate soluzioni aprioristiche”; ciò che rileva concretamente è “.. L'intensità del vincolo e il contesto in cui si inserisce”.

Ed ancora: “il criterio del <<più probabile che non>> non può giungere ad affermare che l'imprenditore, il quale abbia rapporti di parentela, anche molto prossimi, , con un indiziato di appartenenza mafiosa, sia permeabile all'infiltrazione della criminalità organizzata se alla mera relazione familiare non si accompagnino, in concreto, anche elementi indicativi di stretti collegamenti per affari o, comunque, per interessi comuni (da ultimo, Cons. Stato, sez. III, sent. n. 5437 del 2015)” (12).

Da ultimo, la giurisprudenza (13) ha poi evidenziato che: “in sede di adozione di una informativa antimafia, il dato relativo alla parentela non deve essere assunto nella sua rigida formalità, ma per le implicazioni logico-presuntive che lo stesso, attentamente esaminato anche alla luce di tutte le circostanze caratterizzanti lo specifico contesto societario e familiare .. è suscettibile di generare”.

III. Dal consolidato ed ampio contesto giurisprudenziale in materia, emerge chiaramente che, se da una parte, “il vincolo di sangue può esporre il soggetto all'influsso dell'organizzazione”, dall'altra, occorre comunque pur sempre considerare che “l'attendibilità dell'interferenza dipende anche da una serie di circostanze ed ulteriori elementi indiziari che qualifichino, su un piano di attualità ed effettività, una immanente situazione di condizionamento e di contiguità con gli interessi malavitosi.”

Si è, in particolare, ritenuto che *l'eventuale attività pregiudizievole posta in essere da un genitore non può riverberarsi automaticamente sull'attività imprenditoriale del figlio*, perché altrimenti quest'ultimo sarebbe, senza sua colpa, nell'impossibilità di poter svolgere attività lecite costituzionalmente tutelate. L'applicazione automatica della misura interdittiva rappresenterebbe inoltre un irragionevole ostacolo al ripristino di una vita lavorativa improntato al rispetto della legge nelle aree geografiche del Paese contraddistinte dalla forte presenza di organizzazioni criminali (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5866 del 25 novembre 2009)". Dunque, **“il vincolo di parentela – per le ragioni innanzi indicate – non può da solo assurgere ad elemento significativo del pericolo di condizionamento mafioso”** (14). Occorre, infatti, la sussistenza di **“elementi attuali e pertinenti**, dai quali sia ragionevolmente desumibile un tentativo di ingerenza nella compagine sociale e ciò, per la ovvia considerazione che le informative antimafia devono dimostrare **sufficientemente** la sussistenza di elementi dai quali è deducibile il tentativo di ingerenza, che non può coincidere con il mero sospetto, ma richiede un **quid pluris, fondato, appunto, su oggettivi elementi**, atti a far denotare il rischio concreto di condizionamenti” (15).

Sull'argomento, da ultimo, non può non segnalarsi anche la recente decisione di codesto On. Tar (16), nell'ambito della quale, in particolare, è stata effettuata un'attenta e scrupolosa analisi dei sopra riportati principi giurisprudenziali.

IV. Proprio sulla base dell'appurata insufficienza degli elementi presuntivi-indiziari atti a denotare il concreto rischio di un'infiltrazione mafiosa, in diverse occasioni, l'Ecc.mo Consiglio di Stato (17) ha avuto modo di ribadire che: *“i rapporti parentali, in sé considerati, non possono essere ritenuti idonei a sostenere in via autonoma un'informativa negativa, assumendo rilievo qualora emerga una concreta verosimiglianza dell'ipotesi di controllo o di condizionamento sull'impresa da parte del soggetto unito da tali legami al responsabile o amministratore dell'impresa, ovvero quando risulti sussistente un intreccio di interessi economici e familiari, dai quali sia possibile desumere la sussistenza dell'**oggettivo pericolo** che rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra soggetti inseriti nello stesso contesto familiare costituiscano strumenti volti a diluire e a mascherare l'infiltrazione mafiosa nell'impresa considerata Nella specie, le considerazioni svolte **tolgono spessore**, ai fini che qui rilevano, **al rapporto di parentela**”* ed *“.. .. i controlli di polizia del OMISIS “in compagnia di individui censiti penalmente” non risultano accompagnati da indicazioni concrete sui possibili rischi di condizionamento per l'attività d'impresa In conclusione, nel*

contesto considerato ... **risulta tutt'altro che decisivo a sfavore della società appellante il legame parentale** del OMISIS

Pur nella consapevolezza delle difficoltà e della complessità di accertamenti come in quelli in questione, **sembra insufficiente, nelle informative adottate, in base ad un'analisi d'insieme delle stesse, il riferimento a un complesso di elementi sintomatici e indiziari d'infiltrazione della criminalità organizzata nell'impresa sottoposta a monitoraggio.**

Sembra difettare un quadro indiziaro complessivo preciso e concordante, sicché merita di essere condivisa la tesi dell'appellante tesa a rimarcare l'insufficiente indicazione di elementi rilevatori di collegamenti concreti con organizzazioni criminali L'appello è dunque fondato e va accolto” (18).

Sempre l'Ecc.mo Consiglio di Stato (19), in altra occasione, ha respinto l'appello proposto dal Ministero dell'Interno, integralmente confermando l'impugnata statuizione del Giudice di Prime cure (20) ed all'uopo evidenziando che: “.. .. **l'accertamento di questo Giudice sulla rilevanza, o meno, di detti elementi anzitutto attiene alla tenuta logica complessiva di tutti e ciascuno di essi, onde ben può essere aggredita, in questa sede di legittimità, anche confutandone l'esistenza, la consistenza e la pertinenza dato per dato**

Non può, dunque, il Collegio seguire la tesi delle appellanti, laddove anzitutto affermano che la ricostruzione operata dal TAR, nel descrivere in modo distinto e compiuto ogni elemento raccolto nell'interdittiva de qua, ometta di considerare la delineazione del quadro indiziaro complessivo.

Così non è, in quanto il Tar muove da un preciso assunto d'ordine generale, nel predicare ai fini interdittivi la **sufficienza di elementi da cui sia ragionevole e con evidenza non attendibile il collegamento dell'impresa alle organizzazioni criminali o il pericolo della sua permeabilità da parte di queste ultime**

Come la P.A. assume e coordina vari dati tra loro differenti ed anche eterogenei, così **questo Giudice, come s'evince dalla serena lettura della sentenza appellata, è tenuto a riscontrare se tutti e ciascun dato, nella loro essenza e concatenazione logica, s'appoggi su indizi fattuali seri e non su ipotesi, per quanto suggestive**”.

Dette decisioni, riportate solo a mero titolo esemplificativo, svelano chiaramente come seppure sussista “un'ampia discrezionalità di apprezzamento riservata al Prefetto, a tutela delle condizioni di sicurezza ed ordine pubblico”, detta discrezionalità è,

comunque, “*soggetta al sindacato del giudice amministrativo*” (21)¹, sotto il profilo della sua logicità, in relazione alla concreta rilevanza dei fatti accertati, ed allorché sia riscontrabile la sua manifesta irragionevolezza, erroneità e travisamento dei presupposti. Se così non fosse, anche di fronte ad accuse insussistenti, ad illazioni, a dati incompleti ed imprecisi o a meri sospetti, non suffragati da dati “attuali”, “seri” e “concordanti”, non vi sarebbe alcun limite per la P.A., con conseguente incontrollata, arbitraria e, perciò, inammissibile lesione dell’attività d’impresa, presidiata dal principio di libera iniziativa economica di cui all’art. 41 della Costituzione.

(1) *Ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, 5 febbraio 2016, n. 463; cfr., in senso del tutto analogo, Cons. Stato, Sez. III, 5 febbraio 2015, n. 553; id., 7 ottobre 2015, n. 4657.

(2) Così, Cons. Stato, Sez. III, 5 febbraio 2016, n. 463.

(3) Tra le tante, vedasi, Cons. Stato, Sez. III, 19 gennaio 2012, n. 254: “*In particolare, gli elementi sintomatici dai quali è possibile evincere il tentativo di infiltrazione non vanno considerati separatamente, “dovendosi piuttosto stabilire se sia configurabile un **quadro indiziario complessivo**, dal quale possa ritenersi attendibile l’esistenza di un condizionamento da parte della criminalità”*”; id. 23 luglio 2012, n. 4208.

(4) Tra le tante, da ultimo, Tar Campania - Napoli, Sez. I, 01 giugno 2018, n. 3636.

(5) Un’illuminante pronuncia in materia è quella di Cons. Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743.

(6) Un’attenta ricognizione di tale tipologia di rapporti è fornita dalla recente decisione del Cons. Stato, Sez. III, n. 971 del 15 febbraio 2018.

(7) Sul punto, da ultimo, Cons. Stato, Sez. III, 13 agosto 2018, n. 4938.

(8) Vedasi, solo a titolo esemplificativo, Cons. Stato, Sez. III, 26 febbraio 2014, n. 930: “*l’attendibilità dell’interferenza dipende anche da una serie di circostanze ed ulteriori elementi indiziari che qualifichino, su un piano di attualità ed effettività, una **immanente situazione di condizionamento e di contiguità con interessi malavitosi***”.

(9) Cons. Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743

(10) In tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 23 giugno 2015, n. 3174.

(11) Così, Cons. Stato, Sez. III, 28 giugno 2017, n. 3173.

(12) In tal senso, Cons. Stato, Sez. III, 27 febbraio 2017, n. 905.

(13) Cons. Stato, Sez. III, 20 settembre 2018, n. 5480.

(14) Così, Cons. Stato, Sez. III, 26 febbraio 2014, n. 930.

(15) Tra le ultime, Tar Calabria - Reggio Calabria, 2 luglio 2018, n. 400.

(16) Decisione del Tar Puglia - Bari, Sez. III, n. 1084 del 16 luglio 2018.

(17) Sezione VI, 23 giugno 2015, n. 3174

(18) Così, Cons. Stato, Sez. VI, 23 giugno 2015, n. 3174.

(19) Cons. Stato, Sez. III, 21 gennaio 2015, n. 200.

(20) Ovvero, la decisione del Tar Lazio - Roma, Sez. I ter, n. 3048 del 2014, a mezzo della quale era stato accolto il ricorso proposto avverso un’interdittiva antimafia.

(21) *Ex plurimis*, da ultimo, Tar Lombardia - Milano, Sez. I, 01 giugno 2018, n. 1386; Cons. Stato, Sez. III, 30 maggio 2017, n. 2590.

Dicembre 2018