

AVVOCATURA DELLO STATO

Relazione annuale sul contenzioso antimafia - 2021 (*)

SOMMARIO: 1. Orientamenti giurisprudenziali - 2. Questioni rimesse alla Corte Costituzionale - 3. Questioni di massima e modifiche normative - 4. Interventi e contenzioso del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP) e Struttura di Missione Antimafia Sisma 2016 - 5. Scioglimenti dei Comuni per mafia - 6. La vigilanza collaborativa di ANAC - 7. Dati relativi ai contenziosi in materia di antimafia 2021.

1. Orientamenti giurisprudenziali.

Di seguito si segnalano alcune pronunce di interesse pubblicate nel 2021, rese in giudizi riguardanti provvedimenti antimafia.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 6 agosto 2021, n. 14, affrontando gli effetti dell'interdittiva antimafia, in termini di incapacità giuridica dell'impresa, e l'eccezione del diritto al pagamento del valore delle prestazioni eseguite, ha affermato i seguenti principi di diritto:

a) *negli appalti pubblici di servizi aggiudicati a seguito di una procedura di evidenza pubblica, aventi ad oggetto prestazioni periodiche o continuative connotate da standardizzazione, omogeneità e ripetitività, il “valore delle prestazioni già eseguite”, da pagarsi all'esecutore nei limiti delle utilità conseguite dalla stazione appaltante, in caso di interdittiva antimafia, ai sensi e per gli effetti degli artt. 92, co. 3 e 94, co. 2 del d.lgs. n. 159/2011, corrisponde al prezzo contrattuale pattuito dalle parti, salva la possibilità di prova contraria da parte della stazione appaltante che esercita il recesso;*

b) *nella determinazione del valore-prezzo degli appalti di servizi da pagarsi per le prestazioni già eseguite, ai sensi e per gli effetti degli artt. 92, co. 3 e 94, co. 2 del d.lgs. n. 159/2011, deve intendersi compresa anche la somma risultante dall'applicazione del procedimento obbligatorio di revisione dei prezzi di cui all'art. 115 d.lgs. n. 163/2006”.*

Come noto, l'informazione interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità *ex lege* parziale (in quanto limitata a specifici rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione) e tendenzialmente temporanea, con la conseguenza che al soggetto - persona fisica o giuridica - è precluso avere con la Pubblica Amministrazione rapporti riconducibili a quanto disposto dall'art. 67 co. 1 lett. g) d.lgs. n. 159/2011, nella parte in cui prevede il di-

(*) RELAZIONE A CURA DELL'AVV. STATO CARMELA PLUCHINO, REFERENTE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO PER LA MATERIA DELL'ANTIMAFIA.

Relazione annuale dell'Avvocatura dello Stato sul contenzioso antimafia - 2020, pubblicata in Rass., 2021, Vol. 1, pp. 64 ss.

vieto di ottenere "contributi, finanziamenti e mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità Europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali".

La disposizione dell'art. 67, co. 1, lett. g) del codice antimafia va interpretata nel senso di riferirsi a qualunque tipo di esborso proveniente dalla P.A., quale che ne sia la fonte e la causa, per il tempo di durata degli effetti dell'interdittiva (Cons. St., sez. III, 4 giugno 2021, n. 4293).

Eccezione al detto principio è contenuta nel disposto degli artt. 92, co. 3 e 94, co. 2 che prevedono testualmente che i soggetti di cui all'art. 83 *"revocono le autorizzazioni o le concessioni o recedono dai contratti fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite"*.

Ai soggetti, sebbene già destinatari del provvedimento interdittivo, deve essere comunque corrisposto il *"valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite"*.

Il quesito posto dall'ordinanza di rimessione chiede di verificare come debba essere interpretato il concetto di *"valore delle opere già eseguite"* e, con particolare riferimento agli appalti di servizi connotati da prestazioni periodiche, ripetitive e standardizzate, come debba essere inteso il *"valore dei servizi già resi"*, e cioè se debba tenersi conto solo del prezzo pattuito, come desumibile dal contratto stipulato tra le parti o dell'effettivo valore economico delle prestazioni, che deve essere quantificato dovendosi anche tenere conto della revisione dei prezzi che hanno interessato le opere già realizzate ed i servizi già erogati.

Per rispondere al quesito pregiudiziale, sono stati anzitutto ribaditi i principi affermati nella sentenza dell'Adunanza plenaria 6 aprile 2018, n. 3, secondo cui il provvedimento di c.d. *"interdittiva antimafia"* determina una particolare forma di incapacità giuridica in ambito pubblico, e dunque la insuscettibilità del soggetto (persona fisica o giuridica) che di esso è destinatario ad essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che, sul loro c.d. *"lato esterno"*, determinino rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione.

La successiva sentenza dell'Adunanza plenaria n. 23 del 2020 ha precisato che:

"a fronte dell'estremo rigore risultante dal complessivo sistema normativo disciplinante l'informazione antimafia e le sue conseguenze (posto, lo si ribadisce, a tutela di essenziali valori costituzionali) - costituiscono norme di eccezione, e come tali di stretta interpretazione (ex art. 14 disp. prel. cod. civ.: v. Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 2011 n. 5799), quelle che, pur in presenza di una riconosciuta situazione di incapacità, consentono la conservazione da parte di un soggetto destinatario di informazione interdittiva di attribuzioni patrimoniali medio tempore eventualmente acquisite ovvero la possibilità di

procedere alla loro dazione da parte delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, l'esame ermeneutico degli articoli 92, co. 3 e 94, co. 2 del d.lgs. n. 159/2011, nella parte in cui questi consentono la salvezza del "pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite" - da accertare se con riferimento ai contratti da cui si recede ovvero anche ai finanziamenti o simili medio tempore erogati - deve rispondere alla regola di stretta interpretazione propria delle norme di eccezione".

Ha precisato poi l'Adunanza plenaria che la norma ora citata si applica anche agli appalti di servizi: *"Occorre anzi precisare che, intanto è possibile l'applicazione della norma (co. 2, che parla di pagamento di "opere già eseguite") anche ai contratti di servizi e forniture in quanto il successivo co. 3 dell'art. 94 - nel riferirsi, al fine di escluderli, "alle revoche o ai recessi di cui al comma precedente", accomuna gli appalti di lavori ("nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione") ai contratti di fornitura di beni e di servizi (laddove la loro prosecuzione sia "ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico" e sempre che "il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi")".*

Nella sentenza n. 23 del 2020 della Plenaria si è chiarito altresì che *"la norma di eccezione riguarda la "salvezza" del pagamento delle "opere già eseguite" ovvero del "rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente", mentre il riferimento "nei limiti delle utilità conseguite" riguarda il "quantum" dovuto, di modo che, intanto potrà procedersi alla verifica delle "utilità conseguite" (dall'amministrazione o, più in generale, dall'interesse pubblico), in quanto si ritenga ammissibile la predetta salvezza".*

"Le eccezioni di cui agli articoli 92, co. 3 e 94, co. 2 rappresentano una precisa scelta del legislatore, che si giustifica in ragione di un "bilanciamento" delle conseguenze derivanti da una esecuzione del contratto disposta in assenza di informativa antimafia.

Se è pur vero che la stipula del contratto e la sua esecuzione sono avvenute "sub condicione", è altrettanto vero che appare confliggente con evidenti ragioni di equità, oltre che con i principi dell'attribuzione causale, addossare tutto il peso delle conseguenze di ciò in capo al privato contraente, consentendo all'amministrazione, che pure ha tenuto un comportamento non coerente con le disposizioni normative (il ritardo nell'informativa antimafia) di conseguire un indebito arricchimento".

La sentenza puntualizza che *"Nel più specifico caso di cui agli articoli 92, co. 3 e 94, co. 2, la salvezza del pagamento del valore delle opere già eseguite e del rimborso delle spese già sostenute per l'esecuzione del rimanente, deve essere commisurata all'utilità conseguita", intendendosi per tale l'arricchimento derivante al patrimonio dell'amministrazione.*

Sulla scorta della sentenza dell'Adunanza Plenaria sopra richiamata, con

l'espressione "utilità conseguite" si intende riconoscere "*al soggetto interdetto (...) il diritto a vedersi corrisposto un compenso limitato all'utilità conseguita dall'amministrazione, onde evitare che quest'ultima, dall'esecuzione dell'opera, possa trarre un ingiustificato arricchimento*". "Le utilità conseguite" non sono dunque necessariamente equivalenti al valore e nemmeno al prezzo delle opere e servizi eseguiti.

Può, in conclusione, affermarsi che la determinazione delle utilità conseguite è compito della p.a. che provvede, ricorrendone le condizioni di fatto, alla quantificazione, alla stregua delle norme di legge. Con la quantificazione delle utilità conseguite non si riconoscono diritti soggettivi o interessi legittimi sorti in capo al destinatario dopo l'adozione dell'interdittiva antimafia ma si intende evitare che la pubblica amministrazione "dall'esecuzione dell'opera o dalla prestazione di servizi, possa trarre un ingiustificato arricchimento", in applicazione dei principi generali in materia del nostro ordinamento (art. 2041 cod. civ.).

D'altra parte, il richiamo alle interpretazioni della giurisprudenza sia amministrativa che civile consente di escludere che l'istituto della revisione dei prezzi abbia finalità risarcitorie; lo stesso viene concepito dal legislatore unicamente al fine di garantire l'equilibrio del sinallagma contrattuale originariamente pattuito, ed evitare che una parte possa avvantaggiarsi *sine titulo* (del valore) di un servizio da altri sostenuto nei costi.

In questa prospettiva, non può revocarsi in dubbio che il compenso revisionale costituisca un fattore integrativo del corrispettivo contrattuale, anzi, per meglio dire, che il corrispettivo sia costituito dal prezzo come integrato. La revisione dei prezzi serve, difatti, precipuamente a ragguagliare con pienezza la remunerazione contrattuale dell'appaltatore al valore della prestazione resa dal medesimo all'amministrazione. Sicché, una volta riconosciuto dall'amministrazione il ricorrere delle condizioni della revisione - che nella specie risulta accertato già in forza di giudicato -, le somme da corrispondere per i servizi resi non potranno che avere come base di riferimento il prezzo come revisionato.

Proprio in considerazione della delineata *ratio* della revisione dei prezzi, è conseguenziale che essa svolga una funzione "integrativa" del prezzo contrattuale, nel senso che definisce l'esatto corrispettivo, rideterminando il prezzo dedotto nel contratto in retrospettiva, cioè con riferimento allo squilibrio che nel tempo si è venuto progressivamente a produrre rispetto alla prestazione oggetto del contratto.

Ne deriva che la somma determinata a seguito della revisione dei prezzi altro non è che una parte del prezzo, e, quale parte del tutto, ne ha la stessa natura e conseguentemente deve averne la stessa disciplina giuridica. Pertanto, tutte le norme giuridiche che si riferiscono al "prezzo" contrattuale devono perciò ritenersi riferite al prezzo legalmente integrato con la somma dovuta a titolo di revisione.

Pertanto, se si ritenesse che in caso di interdittiva antimafia il prezzo da pagare per le prestazioni eseguite sia solo quello originario senza la integrazione derivante dalla revisione, si affermerebbe che all'esecutore vada pagato un prezzo inferiore alle utilità conseguite dall'amministrazione, il che sarebbe contrario alla lettera e alla *ratio legis*.

La soluzione negativa, quindi, renderebbe concreto quel pericolo paventato dalla sentenza n. 23 del 2020 dell'Adunanza e cioè il fatto che la pubblica amministrazione ne trarrebbe un "ingiustificato arricchimento".

Con la **sentenza 4 febbraio 2021, n. 1049** il Consiglio di Stato ha statuito in merito al **rapporto tra interdittiva antimafia e giudicato penale**, in un caso in cui l'impresa chiedeva alla Prefettura di revocare l'interdittiva antimafia, allegando, quale fatto legittimante, il provvedimento del giudice della prevenzione penale, con cui l'impresa non era stata ammessa al controllo giudiziario ex art. 34 *bis* del Codice antimafia, ritenendo non sussistenti i presupposti tentativi di infiltrazione mafiosa.

Il Collegio si è pronunciato nel senso dell'autonomia delle valutazioni e dei giudizi, affermando quanto segue: "*Nel sistema delle relazioni fra prevenzione amministrativa e prevenzione penale antimafia "vanno esclusi in capo al Tribunale di prevenzione, poteri di controllo dei presupposti della interdittiva antimafia, venendo altrimenti ad introdursi nel sistema una duplicazione del controllo sulla legittimità della misura interdittiva e segnatamente sulla sussistenza o meno dei presupposti (cfr. in tal senso Cass. Penale sentenza Sez. 6, del 9 maggio 2019, n. 26342)".*

Anche questa Sezione ha avuto recentemente modo di chiarire, nella sentenza n. 338/2021, che la valutazione del giudice della prevenzione penale si fonda su parametri non sovrapponibili alla ricognizione probabilistica del rischio di infiltrazione, che costituisce invece presupposto del provvedimento prefettizio, e rispetto ad essa si colloca in un momento successivo. Non è pertanto casuale che nella sistemica normativa il controllo giudiziario (e le relative valutazioni: inclusa quella sull'ammissione) presupponga l'adozione dell'informativa: rispetto alla quale rappresenta un post factum.

Pretendere di sindacare la legittimità del provvedimento prefettizio alla luce delle risultanze della (successiva) delibazione di ammissibilità al controllo giudiziario, finalizzato proprio ad un'amministrazione dell'impresa immune da (probabili) infiltrazioni criminali, appare dunque operazione doppiamente viziata: perché inevitabilmente diversi sono gli elementi (anche fattuali) considerati - anche sul piano diacronico - nelle due diverse sedi, ma soprattutto perché diversa è la prospettiva d'indagine, id est l'individuazione dei parametri di accertamento e di valutazione dei legami con la criminalità organizzata.

Non può pertanto sostenersi, come fa l'appellante, che la pronuncia del giudice della prevenzione penale produca un accertamento vincolante, con

efficacia di giudicato, sul rischio di infiltrazione dell'impresa da parte della criminalità organizzata.

Nella stessa prospettazione dell'appellante, peraltro, si deduce che la Prefettura e il giudice della prevenzione penale avrebbero incentrato le relative valutazioni sulle medesime circostanze di fatto, giungendo a conclusioni difformi circa il pericolo di infiltrazione: il che - in disparte il rilievo che il giudicato riguarderebbe semmai i fatti e non le valutazioni, e fermo restando che (come si dirà al punto successivo) in concreto le prospettate difformità non sussistono - costituirebbe comunque una fisiologica conseguenza della sopra descritta relazione fra i due sistemi preventivi, come ricostruita dalla giurisprudenza richiamata.

4. Vero è, piuttosto, che la Prefettura ha riesaminato la posizione della società appellante alla luce della pronuncia del giudice della prevenzione penale, confermando le originarie valutazioni...

Ora, in disparte il rilievo che il presente giudizio verte non già sulla legittimità dell'originario provvedimento interdittivo, ma su quello - impugnato con i motivi aggiunti in primo grado - che ha confermato in sede di riesame il pericolo di infiltrazione mafiosa, anche in questo caso nessuna contraddizione sussiste fra gli elementi segnalati, dal momento che la Prefettura ha valorizzato risultanze investigative conosciute dalle forze di polizia ma non giudicati penali.

Oltre al segnalato vizio d'impostazione su cui poggia il gravame (relativo all'allegazione di contrasti in realtà inesistenti), sfugge infatti alla prospettazione dell'appellante, in materia di rapporti fra valutazione del rischio d'infiltrazione e accertamento della responsabilità penale, che "Come ha chiarito la sentenza n. 6105/2019, "Ciò che connota la regola probatoria del "più probabile che non" non è un diverso procedimento logico, (...), ma la (minore) forza dimostrativa dell'inferenza logica". Il principio è stato recentemente ribadito dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 57 del 2020: "Deriva dalla natura stessa dell'informazione antimafia che essa risulti fondata su elementi fattuali più sfumati di quelli che si pretendono in sede giudiziaria, perché sintomatici e indiziari" (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 338/2021)...

Per quanto riguarda la parte della censura che fa leva sulle sopravvenienze rappresentate dagli esiti dei giudizi penali relativi a fatti considerati - in relazione alle fasi investigative - dai provvedimenti prefettizi impugnati, è sufficiente in questa sede richiamare quanto già in precedenza osservato (anche mediante rinvio alla sentenza della Corte costituzionale n. 57/2020, e alla sentenza di questa Sezione n. 338/2021) in relazione alla diversità strutturale e funzionale della valutazione dei fatti compiuta in sede di accertamento della penale responsabilità dei soggetti, rispetto al valore inferenziale attribuito ai medesimi fatti nel giudizio prognostico concernente il pericolo d'infiltrazione criminosa.

Per quanto riguarda, poi, il regime di tale giudizio, è necessario in via preliminare richiamare la giurisprudenza della Sezione relativa ai tratti dell'esercizio del potere de quo per come normativamente delineati, osservando in particolare che gli elementi di fatto valorizzati dal provvedimento prefettizio devono essere valutati non atomisticamente, ma in chiave unitaria, secondo il canone inferenziale - che è alla base della teoria della prova indiziaria - quae singula non prosunt, collecta iuvant, al fine di valutare l'esistenza o meno di un pericolo di una permeabilità della struttura imprenditoriale a possibili tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata, "secondo la valutazione di tipo induttivo che la norma attributiva rimette al potere cautelare dell'amministrazione, il cui esercizio va scrutinato alla stregua della pacifica giurisprudenza di questa Sezione (ex multis, Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 759/2019)" (così da ultimo le sentenze n. 4837/2020 e n. 4951/2020.

La già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 57/2020 ha chiarito che a fronte della denuncia di un deficit di tassatività della fattispecie, specie nel caso di prognosi fondata su elementi non tipizzati ma "a condotta libera", "lasciati al prudente e motivato apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa", un ausilio è stato fornito dall'opera di tipizzazione giurisprudenziale che, a partire dalla sentenza di questo Consiglio di Stato 3 maggio 2016, n. 1743, ha individuato un "nucleo consolidato (...) di situazioni indiziarie, che sviluppano e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale".

Fra tali situazioni la Corte costituzionale ricorda "i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia"...

Si contesta poi il fatto che alcuni di tali elementi sarebbero risalenti nel tempo: ma tale obiezione trascura di considerare che la pluralità, l'univoca convergenza e la gravità di essi rendono irrilevante la circostanza che in alcuni casi essi si collocano in un arco temporale non recente.

Quanto, infine, al fatto che alcuni contatti con soggetti controindicati sarebbero giustificati da causali lecite, tale argomentazione tralascia di considerare che è la frequentazione in sé (ancorché, in tesi, innescata da una causale fornita di una giustificazione alternativa a quella infiltrativa), specie quando - come nel caso di specie - tutt'altro che isolata, a denotare, unitamente agli altri - numerosi - fatti gravemente indizianti, il rischio che l'imprenditore sia collocato in un contesto relazionale complessivamente sintomatico di un pericolo di infiltrazione della criminalità organizzata nell'impresa".

Con la **sentenza 25 ottobre 2021, n. 7165**, il Consiglio di Stato ha respinto le censure concernenti una pretesa irragionevole **limitazione degli strumenti di tutela giurisdizionale dell'impresa sottoposta ad interdittiva antimafia**, in violazione delle norme costituzionali, euro unitarie e internazionali pattizie, chiarendo quanto segue.

“I plurimi dubbi di illegittimità sollevati con riguardo ai predetti profili per violazione delle norme costituzionali, euro unitarie e internazionali patite più volte richiamate sono, a propria volta, manifestamente infondati, in quanto secondo la normativa nazionale di riferimento le predette misure si concretizzano, non nella dedotta incisione su di uno status generale di capacità giuridica bensì, nella previsione di limiti e divieti temporanei e specifici, di contrattazione con la pubblica amministrazione e di esercizio di attività economiche sottoposte a vaglio autorizzativo a tutela di interessi pubblici generali, quali la tutela della salute, dell’ambiente e degli utenti, ma anche a tutela della stessa possibilità di un loro libero esercizio da parte di tutti i competitori economici, nel rispetto dei principi di libertà d’iniziativa economica privata e di concorrenza sanciti dall’art. 41 della Costituzione e dal Trattato UE.

L’Adunanza Plenaria di questo Consiglio, del resto, ha ricondotto ad una incapacità di agire temporanea l’effetto dell’interdittiva, essendovi - nello stesso c.d. “codice antimafia” - adeguate misure, compiutamente disciplinate, per ricostruire le condizioni di affidabile partecipazione della società al mercato, nella sua espressione libera e incondizionata da sospette infiltrazioni.

E) D’altronde le medesime misure, ritenute estranee per comune ammissione e per costante giurisprudenza al sistema sanzionatorio penale in ragione del loro carattere cautelare ed anticipatorio, così come espressamente ammesso dalla medesima difesa di parte appellante sono sottoposte ai principi di legalità e del giusto procedimento amministrativo, secondo criteri di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità.

La Corte Costituzionale, con decisione richiamata dalla stessa difesa di parte appellante (n. - OMISIS -) ha quindi respinto i dedotti dubbi di incostituzionalità, affermando che: “... queste complesse valutazioni che - come si è rilevato - sono, sì, discrezionali, ma dalla forte componente tecnica, sono soggette ad un vaglio giurisdizionale pieno ed effettivo. Di fatto è questa la portata delle numerose sentenze amministrative che si sono occupate dell’istituto.

Esse non si limitano ad un controllo “estrinseco” e, pur dando il giusto rilievo alla motivazione, procedono ad un esame sostanziale degli elementi raccolti dal prefetto, verificandone la consistenza e la coerenza”.

Ancora la parte appellante ammette che anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (decisione n. 1103 del 2014) hanno statuito, in ordine ai limiti della sindacabilità degli atti dell’amministrazione che contengono una componente tecnica, che non può esistere alcun limite alla sindacabilità, neanche laddove le questioni da valutare siano attinenti la sfera del merito amministrativo.

Del tutto infondati, inoltre, sono i richiami a violazioni sindacate o sindacabili innanzi alla CEDU. In considerazione della natura non repressiva ma preventiva, e della varietà di comportamenti con cui le mafie ricercano

attraenti occasioni di infiltrazione in società e relativi settori economici, questo Consiglio ha ripetutamente - con la conferma della Corte Costituzionale adita in sede incidentale - affermato che la “tipizzazione giurisprudenziale”, in costante evoluzione, effettuata dal Supremo organo di giustizia amministrativa costituisce parametro sufficientemente adeguato a evitare ogni pericolo di discrezionali se non arbitrarie azioni, nella vaghezza dei loro presupposti, da parte della autorità prefettizia nel definire i comportamenti sintomatici della infiltrazione mafiosa”.

Nella **sentenza 4 agosto 2021, n. 5735** il Consiglio di Stato si è pronunciato in materia di **accesso a documenti classificati “riservati”**.

Nel caso esaminato l'appellante, in relazione ad un procedimento per lo scioglimento di Consiglio Comunale per il pericolo di infiltrazioni della criminalità organizzata, ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L., aveva chiesto l'accesso ad una serie di documenti, poi negato poichè *“le “relazioni” redatte dalla Prefettura di Venezia “in quanto classificate Riservato sono sottratte all'accesso e, pertanto, non ostensibili”;* citando, a sostegno, il disposto dell'art. 3, comma 1, lett. m) del d.m. 10 maggio 1994, n. 415, il quale esclude dall'accesso gli *“atti, documenti e note informative utilizzate per l'istruttoria finalizzata all'adozione, tra l'altro, dei provvedimenti di cui al citato art. 143, in applicazione della normativa antimafia”.*

Il Collegio ha rigettato il gravame, ritenendo che *“la sentenza gravata è immune da censure nella parte in cui ha respinto la richiesta di accesso dei surrichiamati atti classificati come “riservati”, in quanto il provvedimento impugnato, in primo grado, pur limitando le allegare prerogative dell'odierno appellante, non è privo di motivazione attesa la vista classificazione di cui gli stessi atti di cui si chiede l'ostensione sono coperti.*

È, dunque, evidente che, in tale quadro, rispetto al quale il provvedimento gravato non è affatto restato silente, non incombeva certamente al Ministero dell'Interno - come diversamente adombrato dall'appellante con una esegesi della norma che condurrebbe, in realtà, a conseguenze assurde e contraddittorie - doppiare l'atto di classifica con un ulteriore provvedimento ad hoc che, nello specifico, avrebbe dovuto giustificare le ragioni dell'avvenuta classifica.

Distinguere l'atto di volontà con cui si impone la classifica, con un separato atto che ne giustifichi le specifiche ragioni, finirebbe per disvelare quelle ragioni della segretezza poste a fondamento delle infra indicate disposizioni normative di riferimento; e questo non appare ragionevole e sicuramente contraddittorio dal punto vista logico giuridico.

Con questo non si vuol certamente contravvenire al principio di trasparenza, ma solo rimarcare in simili casi la possibilità degli interessati di utilizzare gli strumenti che l'ordinamento appresta facendo richiesta al giudice che disponga, come sovente accade nei procedimenti di scioglimento dei comuni ai sensi del citato art. 143, quando l'atto debba essere classificato ovvero

quando sia possibile acquisirlo agli atti in plico sigillato, con divieto di estrazione copie e con le garanzie di preservazione del vincolo di classificazione.

Spetta in definitiva, come condivisibilmente chiarito dal primo giudice, al soggetto che genera il documento la valutazione in ordine all'apposizione della classifica sulla base dei criteri di cui al quadro normativo di riferimento (art. 42 co. 2 e 4 L. n. 124/2007; art. 4, co. 6 e 8 del DPCM 12 giugno 2009, n. 7), senza che sia necessaria l'adozione di un provvedimento ad hoc che ne espliciti le motivazioni.

Sotto diverso aspetto, la richiesta dell'appellante appare alquanto generica, in quanto l'interessato si limita ad affermare di voler esercitare il diritto di accesso al fine di difendersi in giudizio, senza spiegare per quale motivo gli atti oggetto della domanda di accesso siano necessari alla sua difesa, con la conseguenza che ciò finirebbe per impedire di cogliere... quel nesso di strumentalità a cui la giurisprudenza sovente fa richiamato (ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4).

Il legislatore ha, infatti, ulteriormente circoscritto l'oggetto della situazione legittimante l'accesso difensivo rispetto all'accesso "ordinario", esigendo che la stessa, oltre a corrispondere al contenuto dell'astratto paradigma legale, sia anche collegata al documento al quale è chiesto l'accesso (art. 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990), in modo tale da evidenziare in maniera diretta ed inequivoca il nesso di strumentalità che avvince la situazione soggettiva finale al documento di cui viene richiesta l'ostensione, e per l'ottenimento del quale l'accesso difensivo, in quanto situazione strumentale, fa da tramite.

La volontà del legislatore è di esigere che le finalità dell'accesso siano dedotte e rappresentate dalla parte in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione, e suffragate con idonea documentazione, così da permettere all'amministrazione detentrica del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta sub specie di astratta pertinenza con la situazione "finale" controversa".

Il Consiglio di Stato (cfr. sentenza 18 novembre 2021, n. 7712), con riferimento ad un caso di impugnazione proposta dall'Amministrazione avverso un sentenza di annullamento di un provvedimento interdittivo, dopo avere rilevato che la Prefettura aveva accolta l'istanza di aggiornamento ai sensi dell'art. 91 comma 5 del d.lgs. n. 159/2011, ha concluso per la cessazione della materia del contendere, motivando nel senso che segue: *“In particolare, avuto riguardo al chiaro valore semantico delle proposizioni letterali utilizzate dall'Autorità prefettizia, nonché degli elementi sopravvenuti che reggono le relative determinazioni della configurabilità della vista statuizione di accoglimento contenuta all'interno del provvedimento di liberatoria, deve ritenersi convincente la prospettazione della difesa erariale che del tutto correttamente configura come atto di revoca il visto provvedimento.*

Tale conclusione trova ulteriore conferma nella parte del provvedimento

in cui l'Autorità prefettizia afferma che "il potere di aggiornamento non può e non deve esplicitare gli effetti di un annullamento con valore retroattivo della precedente informativa, dal momento che l'attualità degli elementi individuati permane fino all'intervento di fatti nuovi, ulteriori rispetto ad una precedente valutazione che evidenziano il venir meno delle situazioni, in precedenza accertate, riconducibili a tentativi di infiltrazione mafiosa, quali, nel caso di specie".

3.2. Da quanto detto deve, quindi, ritenersi senz'altro corretta la qualificazione di revoca del provvedimento prefettizio e non già di annullamento come, invece, auspicato da - OMISSIS -, non potendosi disconoscere che l'interesse alla decisione indubbiamente preesisteva, ma allo stato è da ritenersi - detto interesse - superato proprio per la sopravvenienza di nuove circostanze che hanno fatto, per così dire evaporare, quei fatti controindicati riguardanti la - OMISSIS -.

3.3. Ne consegue che sulla scorta del consolidato orientamento giurisprudenziale il potere di aggiornamento ... non può e non deve esplicitare gli effetti di un annullamento con valore retroattivo della precedente informativa, dal momento che l'attualità degli elementi individuati permane fino all'intervento di fatti nuovi, ulteriori rispetto ad una precedente valutazione ... (Cons. St. sez. III, sent. n. 4620/2018).

3.4. Sul piano letterale, ancora, la clausola rebus sic stantibus prevista dall'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 comporta che in caso di sopravvenienza di fatti favorevoli all'imprenditore e verificati positivamente dall'amministrazione, l'interesse alla pronuncia da parte della società in precedenza colpita dal provvedimento cautelare non può ritenersi, in realtà, ancora esistente. L'ulteriore diretto corollario dei suindicati rilievi induce, quindi, come già anticipato in premessa, a ritenere oramai venuto meno l'interesse ad ulteriormente coltivare il ricorso originario dal momento che l'eventuale annullamento dell'originaria interdittiva non recherebbe alcuna utilità all'appellante.

4. Di qui la cessazione della materia del contendere, alla luce delle ragioni esposte, con compensazione delle spese del doppio grado di giudizio".

Il TAR per la Calabria - Catanzaro, sentenza 29 gennaio 2021, n. 210, con riferimento agli effetti del controllo giudiziario, ha affermato quanto segue.

"Occorre ricordare che l'istituto del controllo giudiziario è stato ideato allo scopo di consentire agli operatori economici oggetto di occasionale infiltrazione mafiosa di continuare, in regime di controllo straordinario, a svolgere la propria attività imprenditoriale, per ragioni di libertà di iniziativa e di garanzia dei posti di lavoro (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 31 maggio 2018, n. 3268).

Il fine ultimo della misura, però, è quello di incentivare l'interruzione, attraverso l'adozione di misure di self-cleaning, di ogni occasione di contatto con il mondo della criminalità organizzata, da cui può sorgere il pericolo di infiltrazione mafiosa, onde consentire la riammissione dell'operatore economico nel mercato, libero da condizionamenti criminali; si è infatti affermato

che l'istituto "trova la sua ratio nell'obiettivo di promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni criminali, nell'ottica di bilanciare in maniera più equilibrata gli interessi che si contrappongono in questa materia" (Cass. Pen., Sez. V, 2 luglio 2018, n. 34526).

Per tale ragione, allorché all'esito del controllo giudiziario venga richiesto l'aggiornamento della documentazione antimafia, o, come nel caso di specie, si faccia questione della permanenza dell'operatore economico nella c.d. white list, alla Prefettura è demandato il delicato compito di verificare se il periodo di applicazione dell'istituto ha portato a recidere i contatti con le organizzazioni criminali.

Nel caso di specie, la Prefettura di Vibo Valentia si è sottratta al proprio compito, derivante dall'art. 91, comma 5 d.lgs. n. 159 del 2011, ricavando automaticamente dalla conclusione del periodo di controllo giudiziario la reviviscenza dell'interdizione antimafia del ricorrente, e così rischiando di vanificare l'intento perseguito dal legislatore.

10.- In questi termini il ricorso n. 708 del 2020 R.G. risulta fondato: il provvedimento cancellazione dalla c.d. white list è illegittimo perché difettoso di qualunque considerazione sulla persistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa; il provvedimento di cancellazione dall'Albo dei Gestori Ambientali mutua in via derivativa i vizi dell'altro provvedimento.

11.- L'accoglimento del ricorso comporta, evidentemente, non solo un effetto caducatorio dei provvedimenti, oggetto di annullamento; ma anche un effetto conformativo, per cui la Prefettura di Vibo Valentia rieserciterà il potere affidatogli dalla legge, verificando se all'attualità sussistano ancora quelle ragioni che avevano condotto all'adozione del provvedimento interdittivo".

Il TAR per la Calabria - Catanzaro, con la sentenza 19 marzo 2021, n. 607, affrontando la questione del riesame da parte della Prefettura, all'esito del controllo giudiziario, ha chiarito quanto segue.

"Il Tribunale deve ricordare ancora una volta i caratteri specifici dell'informazione interdittiva antimafia, per come delineati dalla giurisprudenza (cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743).

In particolare, la ratio dell'istituto è stata individuata nella salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della pubblica amministrazione: l'interdittiva antimafia, invero, comporta che il Prefetto escluda che un imprenditore - pur dotato di adeguati 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.

Compito dell'autorità prefettizia è valutare il rischio che l'attività di impresa possa essere oggetto di infiltrazione mafiosa, in modo concreto ed attuale, sulla base dei seguenti elementi: provvedimenti sfavorevoli del giudice

penale; sentenze di proscioglimento o di assoluzione; proposta o provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159; rapporti di parentela; contatti o rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia; vicende anomale nella formale struttura dell'impresa; vicende anomale nella concreta gestione dell'impresa; condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi benefici; inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità.

10.1.- È stato poi precisato (Cons. Stato, Sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758) che il pericolo dell'infiltrazione mafiosa, quale emerge dalla legislazione antimafia, non può tuttavia sostanziarsi in un sospetto della pubblica amministrazione o in una vaga intuizione del giudice, che consegnerebbero questo istituto, pietra angolare del sistema normativo antimafia, ad un diritto della paura, ma deve ancorarsi a condotte sintomatiche e fondarsi su una serie di elementi fattuali, taluni dei quali tipizzati dal legislatore (art. 84, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011: si pensi, per tutti, ai cc.dd. delitti spia), mentre altri, "a condotta libera", sono lasciati al prudente e motivato apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa, che «può» - si badi: può - desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 91, comma 6, del d.lgs. n. 159 del 2011, da provvedimenti di condanna non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali «unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata».

L'autorità amministrativa, anzitutto in ossequio dei principî di imparzialità e buon andamento contemplati dall'art. 97 Cost., è chiamata, esternando compiutamente le ragioni della propria valutazione nel provvedimento amministrativo, a verificare che gli elementi fattuali, anche quando "tipizzati" dal legislatore, non vengano assunti acriticamente a sostegno del provvedimento interdittivo, ma siano dotati di individualità, concretezza ed attualità, per fondare la prognosi di permeabilità mafiosa, secondo una struttura bifasica (diagnosi dei fatti rilevanti e prognosi di permeabilità criminale) non dissimile, in fondo, da quella che il giudice penale compie per valutare gli elementi posti a fondamento delle misure di sicurezza personali, lungi da qualsiasi inammissibile automatismo presuntivo, come la Suprema Corte di recente ha chiarito (v., sul punto, Cass., Sez. Un., 4 gennaio 2018, n. 111).

10.2.- Va quindi ricordato che uno degli indici del tentativo di infiltrazione mafiosa nell'attività d'impresa - di per sé sufficiente a giustificare l'emanazione di una interdittiva antimafia - è identificabile nella instaurazione di rapporti commerciali o associativi tra un'impresa e una società già ritenuta esposta al rischio di influenza criminale, in ragione della valenza sintomatica attribuibile a cointeressenze economiche particolarmente pregnanti; queste, infatti, giustificano il convincimento, seppur in termini prognostici e proba-

bilistici, che l'impresa controindicata trasmetta alla seconda il suo corredo di controindicazioni antimafia, potendosi presumere che la prima scelga come partner un soggetto già colluso o, comunque, permeabile agli interessi criminali a cui essa resta assoggettata (o che, addirittura, interpreta e persegue); soltanto là dove l'esame dei contatti tra le società riveli il carattere del tutto episodico, inconsistente o remoto delle relazioni d'impresa deve escludersi l'automatico trasferimento delle controindicazioni antimafia (Cons. St., sez. III, 21 gennaio 2019, n. 520).

10.3.- In questo contesto normativo, il giudice amministrativo è chiamato a valutare la gravità del quadro indiziario, posto a base della valutazione prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, e il suo sindacato sull'esercizio del potere prefettizio, con un pieno accesso ai fatti sintomatici del pericolo, consente non solo di sindacare l'esistenza o meno di questi fatti, ma di apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità della prognosi inferenziale che l'autorità amministrativa trae da quei fatti secondo un criterio che, necessariamente, è probabilistico per la natura preventiva, e non sanzionatoria, della misura in esame (Cons. Stato, Sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758).

11.- Quanto al coordinamento tra gli esiti del controllo giudiziario e le valutazioni demandate alla Prefettura sulla persistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa, già con ordinanza del 9 luglio 2020, n. - OMISSIS -, questo Tribunale Amministrativo Regionale ha posto in evidenza che l'istituto del controllo giudiziario è stato ideato allo scopo di consentire agli operatori economici oggetto di occasionale infiltrazione mafiosa di continuare, in regime di controllo straordinario, a svolgere la propria attività imprenditoriale, per ragioni di libertà di iniziativa e di garanzia dei posti di lavoro (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 31 maggio 2018, n. 3268).

Il fine ultimo della misura, però, è quello di incentivare l'interruzione, attraverso l'adozione di misure di self-cleaning, di ogni occasione di contatto con il mondo della criminalità organizzata, da cui può sorgere il pericolo di infiltrazione mafiosa, onde consentire la riammissione dell'operatore economico nel mercato, libero da condizionamenti criminali; si è infatti affermato che l'istituto "trova la sua ratio nell'obiettivo di promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni criminali, nell'ottica di bilanciare in maniera più equilibrata gli interessi che si contrappongono in questa materia" (Cass. Pen., Sez. V, 2 luglio 2018, n. 34526).

Per tale ragione, allorché all'esito del controllo giudiziario venga richiesto l'aggiornamento della documentazione antimafia, alla Prefettura è demandato il delicato compito di verificare se il periodo di applicazione dell'istituto abbia portato a recidere i contatti con le organizzazioni criminali...

Assodato che a conclusione del periodo di controllo giudiziario tornano a prodursi gli effetti inibitori dell'informazione interdittiva antimafia, è del tutto fisiologico che una società ammessa a tale strumento richieda l'aggior-

namento dell'informazione antimafia prima della conclusione del periodo di controllo e, conseguentemente, prima che sia redatta la relazione conclusiva. Sotto altro aspetto, i poteri dell'amministratore giudiziario sono stati delineati dalla legge, sicché i limiti che li conformano non possono essere considerati elemento sfavorevole nel contesto della valutazione della sussistenza del pericolo di condizionamento mafioso.

Allo stesso modo, non appare rilevante il tempo in cui sono stati adottati i modelli organizzativi di cui al d.lgs. n. 231 del 2001; ciò che conta è la loro idoneità a prevenire il pericolo...

...Il controllo giudiziario è formidabile occasione, per chi sia destinatario di informazione interdittiva antimafia, di liberarsi dal pericolo di infiltrazione mafiosa, tanto che la rinnovata valutazione ad opera della Prefettura deve guardare all'attualità del pericolo, e non può limitarsi alla riproposizione delle più risalenti considerazioni. Ma il mantenimento del focus della valutazione sull'attualità del pericolo, non esclude che esso debba essere stimato tenendo sì conto degli elementi valutativi più attuali, ma leggendoli anche alla luce anche di quanto in precedenza emerso.

Ebbene, se quanto sin qui illustrato è corretto, allora le determinazioni da ultimo assunte dalla Prefettura di Catanzaro, nell'ampia discrezionalità che li caratterizza, sfuggono alle censure mosse, non essendo manifestamente illogico o irragionevole inferire il pericolo di infiltrazione mafiosa dagli elementi fattuali degni di considerazione”.

Il TAR per la Calabria - Reggio Calabria (cfr. **sentenza 6 aprile 2021, n. 251**) ha respinto la richiesta di rinvio della causa basata sul presupposto che un eventuale accoglimento dell'istanza di controllo giudiziario presentata ex art. 34 *bis* d.lgs n. 159/2011, accertativo dell'occasionalità dei rapporti dell'impresa del ricorrente con la criminalità organizzata, sia idonea a neutralizzare la significatività del quadro indiziario su cui fonda l'interdittiva impugnata, per le ragioni che di seguito si espongono.

“I rapporti tra la misura di natura preventiva e cautelare dell'informazione interdittiva e quella del controllo giudiziario, ispirato a salvaguardare provvisoriamente la continuità aziendale e produttiva dell'impresa attraverso obblighi informativi di “compliance” imposti dall'Autorità Giudiziarica, sono stati recentemente chiariti dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 319 dell'11 gennaio 2021 che - in un caso addirittura di provvedimenti favorevoli emanati a conclusione del periodo di controllo giudiziario - ha espresso il principio per cui “Dal provvedimento favorevole, emanato all'esito del periodo di controllo giudiziario, che afferma l'inesistenza, a quella data, di elementi che possano far desumere l'esistenza di un rischio infiltrativo attuale, non può desumersi l'illegittimità dell'informativa antimafia resa in precedenza”.

Ha precisato la Sezione che “la valutazione del giudice della prevenzione

penale circa l'assenza di elementi che lascino supporre una disponibilità attuale dell'impresa a condizionamenti illeciti attiene ad un profilo diverso ed ulteriore (l'accertamento della c.d. "messa a disposizione") rispetto alla ricognizione probabilistica del rischio di infiltrazione, che costituisce invece presupposto del provvedimento prefettizio; ma soprattutto si colloca in un momento a questo successivo".

Poggiando i due istituti su natura e finalità diverse tra loro, non è predicabile alcun nesso di pregiudizialità del controllo giudiziario rispetto al provvedimento interdittivo che, anzi, ne funge da presupposto.

Se, come continua la sentenza citata, "Non è peraltro casuale che nella sistematica normativa il controllo giudiziario presuppone l'adozione dell'informativa rispetto alla quale rappresenta un post factum", ne deriva che, in conformità al recente indirizzo già espresso da questo Tribunale, è proprio la considerazione della natura "super cautelare" del controllo giudiziario, volto "a paralizzare interinalmente gli effetti pregiudizievoli dell'interdittiva medesima nel tempo occorrente alla definizione del processo amministrativo promosso per contestarne la legittimità, a suggerire al contrario l'esigenza della sua regolare prosecuzione, onde giungerne al suo epilogo definitivo. Questa lettura, che pur presenta l'inconveniente di inficiare le energie profuse per l'attivazione della procedura di controllo nell'evenienza di una decisione reiettiva del ricorso (ovviamente definitiva), appare nondimeno l'unica coerente con la fisionomia, appunto strumentale e 'servente', impressa all'istituto del controllo giudiziario e resa evidente, d'altro canto, nell'evenienza opposta di accoglimento dell'impugnativa, dal venir meno dei presupposti della misura, con sua conseguente automatica cessazione.

In altri termini, siffatta natura strumentale e 'servente', riconosciuta sul piano sostanziale, deve trovare chiara corrispondenza sul piano processuale, con conseguente precedenza del vaglio di legittimità della misura interdittiva da parte del giudice amministrativo competente, a prescindere dai tempi, peraltro variabili, di durata del connesso controllo giudiziario" (T.A.R. Reggio Calabria, 18 settembre 2020, n. 560).

Per le esposte ragioni l'istanza di rinvio della trattazione deve dunque essere respinta, dovendo solo soggiungersi come la circostanza della mancata decisione, al momento della trattazione del ricorso, sull'istanza della ricorrente ex art. 34-bis non può che condurre a fortiori ad analoga conclusione".

Ciò esclude la possibilità che una ricostruzione atomistica, quale quella proposta dal ricorrente, riesca a ridurre o eliminare le risultanze della valutazione prefettizia caratterizzata nel caso di specie da un'istruttoria adeguata e da una solida motivazione della decisione finale".

La Corte di Cassazione, sentenza 28 gennaio 2021, n. 9122, ha delineato i presupposti applicativi del controllo giudiziario ed i poteri cognitivi del Giudice ordinario, nel senso di seguito indicato.

“Le Sezioni unite di questa Corte - stabilendo il principio secondo cui il provvedimento con cui il tribunale competente per le misure di prevenzione neghi l’applicazione del controllo giudiziario richiesto ex art. 34-bis, comma 6, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, è impugnabile con ricorso alla Corte d’appello, anche per il merito - hanno avuto modo di precisare in motivazione che l’assoggettamento dell’attività economica alle condizioni di intimidazione mafiosa costituisce un prerequisite. “La peculiarità dell’accertamento del giudice, sia con riferimento alla amministrazione giudiziaria che al controllo giudiziario, ed a maggior ragione in relazione al controllo volontario, sta però nel fatto che il fuoco della attenzione e quindi del risultato di analisi deve essere posto non solo su tale prerequisite, quanto piuttosto, valorizzando le caratteristiche strutturali del presupposto verificato, sulle concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano, anche avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni (nel caso della amministrazione, anche vere intromissioni) che il giudice delegato può rivolgere nel guidare la impresa infiltrata”; inoltre “la ratio di ciascuna delle descritte iniziative e l’interesse sotteso variano non di poco a seconda della identità del soggetto promotore (pubblico o privato)” (in termini, in motivazione Cass. Sez. un. Sent. N. 46898 del 26 settembre 2019 - dep. 19 novembre 2019 - Rv 277156).

In altra occasione la Suprema Corte ha affermato testualmente che quello di cui al comma 6 dell’articolo 34-bis “si pone alla confluenza di due istituti diversi per natura e caratteri: da un lato il controllo giudiziario regolato dall’art. 34 bis (primo comma) del d.lgs. n. 159 del 2011, dall’altro la informativa antimafia interdittiva di cui all’art. 84 d.lgs. n. 159 del 2011” (Cass. Pen., sez. 5, sent. del 2 luglio 2018 n. 34526, Rv 273645), lasciando chiaramente intendere che la misura disciplinata dal sesto comma non può prescindere dal provvedimento prefettizio che condiziona la valutazione del tribunale, in ciò distinguendosi da quella di cui al primo comma dell’art. 34 bis. La confluenza implica la contaminazione dei suddetti (diversi) istituti per cui la misura in argomento non può esaurirsi nella speculare riproposizione dello schema previsto per il controllo giudiziario su iniziativa pubblica, azionabile dai tradizionali titolari del potere di proposta di prevenzione patrimoniale, ai sensi dell’art. 17 del codice antimafia.

5. Tornando al dato normativo, il primo comma dell’art. 34 bis, composto da un unico periodo che forma una frase complessa, stabilisce che quando l’agevolazione prevista dal comma 1 dell’art. 34 risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d’ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende di cui al medesimo comma 1, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l’attività.

Il sesto comma della norma, articolato in più periodi, ha una diversa pro-

spettiva, incentrandosi sulle imprese destinatarie di informazione interdittiva ai sensi dell'art. 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto: tali enti economici possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario. Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente e gli altri soggetti interessati, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti.

Indubbiamente la misura - nel duplice riferimento normativo - è la stessa nel senso che si connota di una serie - modulabile a seconda dei casi - di prescrizioni e obblighi da imporre al soggetto economico, in un arco di tempo circoscritto, allo scopo di realizzare l'obiettivo di prevenzione che consiste nella finalità di bonificare l'impresa rimuovendo il rischio di infiltrazione o contaminazione mafiosa; in ogni caso - prescindendo da automatismi - il tribunale dovrà valutare il grado di tale pericolo, concedendo la misura solo se l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'art. 34 sia ritenuta occasionale e negandola se tale requisito non sussista per essere l'impresa compromessa in maniera più incisiva dalla contaminazione mafiosa sì da non lasciar presagire possibilità di recupero. L'occasionalità è parametro che orienta la discrezionalità giudiziaria, in quanto indica il livello del rischio così come accertato all'attualità e consente al contempo una valutazione prognostica sulla base degli elementi che in concreto caratterizzano la fattispecie.

6. L'ambito dell'indagine giudiziaria è tuttavia più circoscritto nel caso del sesto comma dell'art. 34 bis, proprio per la "confluenza" dell'istituto dell'interdittiva, essendo finalizzato a verificare se la misura del controllo giudiziario è in grado di perseguire l'obiettivo di "bonificare" l'impresa.

Come autorevole dottrina ha affermato, il tribunale dovrà servirsi del materiale probatorio disponibile per decidere se l'azienda istante, grazie all'applicazione della misura, possa attrezzarsi in modo adeguato al fine di scongiurare in futuro quegli "eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa diretti a condizionare l'impresa" che - subiti in passato secondo le indagini prefettizie - hanno fatto scattare l'interdizione amministrativa.

Mentre nel caso del primo comma dell'art. 34 bis la valutazione del pre-requisito del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, idonee a condizionare le attività economiche e le aziende, è riservata in via esclusiva al giudice della prevenzione - trattandosi di misura richiesta ad iniziativa pubblica in funzione di un controllo cd. prescrittivo - nel caso del sesto comma la valutazione deve tener conto del provvedimento preventivo di natura amministrativa, non può prescindere cioè dall'accertamento di quello stesso prerequisito effettuato dall'organo amministrativo, substrato della decisione riservata alla cognizione del giudice ordinario, a garanzia del contemperamento fra diritti costituzionalmente garantiti (la tutela dell'ordine pubblico e la libertà d'iniziativa economica attraverso l'esercizio d'impresa).

7. Fra i "presupposti" di cui alla seconda parte del sesto comma non

può comprendersi dunque il prerequisite del pericolo di infiltrazione, nei termini più volte indicati, sì da negare addirittura la misura - come nel caso del provvedimento impugnato - qualora il tribunale ritenga inesistente, con gli standard probatori propri del giudizio penale di prevenzione, quello stesso pericolo che, invece, l'organo amministrativo ha affermato, sia pure con la regola del "più probabile che non". E se il Consiglio di Stato ha affermato in più occasioni (di recente sent. n. 758/2019) l'indifferenza del giudice amministrativo rispetto alle valutazioni più favorevoli del tribunale di prevenzione - proprio per la diversa rilevanza nei rispettivi giudizi del medesimo quadro probatorio - non può pervenirsi alla stessa conclusione per il tribunale, in presenza di un dato normativo che legittima le imprese destinatarie di informazione antimafia (per le quali il pericolo di infiltrazione è stato già affermato, con effetti immediati nell'ordinamento) a rivolgersi al giudice ordinario per un esame delle "esigenze prevenzionali" in dimensione prospettica, attraverso una lettura prognostica delle informazioni acquisite.

8. La Corte di appello torinese pertanto non potrà limitarsi a prendere atto degli esiti del precedente giudizio di prevenzione (instaurato su istanza pubblica) per escludere il prerequisite della pericolosità e, di conseguenza, la sussistenza della ratio stessa della misura; dovrà, al contrario, valutare quegli stessi elementi probatori in chiave dinamica, proiettando nell'immediato futuro la realtà aziendale ritenuta (in altra sede) inquinata, ammettendo le imprese ricorrenti alla misura richiesta se l'intervento giudiziale di "bonifica" risulti possibile ed escludendo tale evenienza nel caso in cui il grado di compromissione sia talmente elevato da non interferire sugli effetti dell'interdittiva.

I presupposti in tal caso saranno cioè: l'adozione di una interdittiva antimafia ex art. 84 comma 4 cod. antimafia; la pendenza di una impugnativa davanti al Giudice amministrativo; sul piano sostanziale, la "bonificabilità" dell'impresa, rispetto ad un dato patologico già acquisito, da analizzare - è opportuno ribadirlo - in termini prognostici, sbarrando l'accesso alla misura in caso di cronicità dell'infiltrazione e consentendolo, con strumenti duttili da adeguare alla realtà contingente, nella diversa ipotesi di effetti reversibili (ed in tal senso occasionali) dell'inquinamento mafioso, in base alla tipologia di commistione criminale rilevata e in forza del sostegno "controllante" e "prescrittivo" dell'autorità giudiziaria".

2. Questioni rimesse alla Corte Costituzionale.

Con ordinanza dell'11 dicembre 2020, n. 732 (in G.U. 3 giugno 2021, n. 22) il TAR Calabria - Reggio Calabria ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (di seguito Codice Antimafia) 12, comma 6 della legge n. 40 del 2004, degli artt. 18 del d.p.r. n. 396/2000 e 64, comma 1, lett. g) l. 218/95, nella parte

in cui non consente al Prefetto, deputato ad emanare il provvedimento interdittivo, di esercitare i poteri previsti nel caso di adozione delle misure di prevenzione dall'art. 67, comma 5, del Codice Antimafia, per contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione, con il diritto al lavoro di cui all'art. 4 della Costituzione e con il diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. Ad opinione del Giudice remittente, non essendo la misura indicata prevista in materia di informazione antimafia, sarebbe preclusa al Prefetto, quale autorità che adotta l'atto, la possibilità di escludere le decadenze ed i divieti previsti, nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato ed alla sua famiglia, ciò in contrasto con gli articoli 3, secondo comma, 4 e 24 della Costituzione.

Con **ordinanza 29 aprile 2021, n. 448 il TAR Piemonte** ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, d.lgs. n. 159 del 2011, come richiamato dal comma 2 dell'art. 84, nella parte in cui, rinviando all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p., prevede l'automatismo interdittivo della comunicazione antimafia anche per il reato di traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p.), anche in forma non associativa, in relazione agli artt. 3, 25, 27, 38 e 41 Costituzione.

La **Corte Costituzionale, con la sentenza 30 luglio 2021, n. 178**, si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale promossa con **ordinanza pubblicata il 26 maggio 2020 dal TAR Friuli Venezia Giulia**, Sezione 1[^], pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie speciale - Corte costituzionale, n. 38 del 16 settembre 2020, dell'art. 67, comma 8, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, introdotto dall'art. 24, comma 1, lettera d) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018 n. 132, in relazione agli artt. 3, 25, 27, 38 e 41 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU.

La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, lett. d) del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, conv., con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132 che modifica l'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159/2011, limitatamente alle parole "e all'articolo 640 *bis* del codice penale", "nonché per i reati di cui all'articolo 640, secondo comma, n. 1, del codice penale, commesso a danno dello Stato o di altro ente pubblico", dichiarando la manifesta inammissibilità della questione sollevata in riferimento all'art. 38 della Costituzione.

La Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., motivando nel senso che segue: "4.1.- *La disposizione oggetto d'esame interviene sulla disciplina della comunicazione antimafia interdittiva, provvedimento di natura cautelare e preventiva che, come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, determina una particolare forma d'incapacità del destinatario, in riferimento ai rapporti*

giuridici con la pubblica amministrazione (tra tutte, si richiama Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3).

4.1.1.- Va qui ricordato che, secondo la vigente legislazione, esistono due diversi documenti, la comunicazione antimafia e l'informazione antimafia. La comunicazione antimafia, ai sensi dell'art. 84, comma 2, cod. antimafia, consiste in una attestazione circa la sussistenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui al precedente art. 67. Tale articolo stabilisce che le persone alle quali sia stata applicata in via definitiva una delle misure di prevenzione previste dal codice antimafia non possono essere destinatarie di un'ampia gamma di provvedimenti di natura autorizzatoria, concessoria o abilitativa (comma 1). Così, l'applicazione di una misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti (comma 2). I divieti e le decadenze, inoltre, operano (per un periodo di cinque anni) anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione, nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la stessa persona sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi (comma 4). Il rilascio della comunicazione antimafia liberatoria, invece, è immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati nazionale unica, quando non emerge, a carico dei soggetti ivi censiti, la sussistenza delle citate cause di decadenza, sospensione o divieto (art. 88, comma 1, cod. antimafia). La comunicazione antimafia, in conclusione, è il frutto di un'attività amministrativa vincolata, volta al mero accertamento delle cause di decadenza o divieto di cui all'art. 67 cod. antimafia.

4.1.2.- Diverso è l'altro documento antimafia, ossia l'informazione antimafia prevista dall'art. 84, comma 3, cod. antimafia, necessaria per le pubbliche amministrazioni prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nel citato art. 67, il cui valore superi talune soglie, individuate dal successivo art. 91, comma 1. Tale provvedimento, oltre a quanto già previsto dalla comunicazione antimafia, attesta la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese, desumibili da una serie di elementi indicati dall'art. 84, comma 4, cod. antimafia, i quali sono oggetto di verifica da parte del prefetto. Tra questi elementi vi sono anche taluni provvedimenti penali per determinati reati ritenuti strumentali all'attività delle organizzazioni criminali, comunemente denominati "reati spia", come, tra l'altro, le misure cautelari, il rinvio a giudizio o le condanne, anche non definitive, proprio per il reato di cui all'art. 640-bis cod. pen.

4.2.- Ai sensi dell'art. 67, comma 8, cod. antimafia gli effetti interdittivi

della comunicazione antimafia non conseguono solo all'applicazione di una misura di prevenzione, ma anche alle condanne definitive o non definitive, purché confermate in grado di appello, per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen., nonché - in virtù della novella operata dall'art. 24, comma 1, lettera d), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito - per quelli previsti dall'art. 640, secondo comma, numero 1), cod. pen. (truffa ai danni dello Stato o di un altro ente pubblico) e dall'art. 640-bis cod. pen. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), quest'ultima previsione oggetto di censura. Qui, dunque, l'interdittiva antimafia, sebbene derivi da una condanna, non necessariamente definitiva, prescinde da una valutazione di specifica pericolosità del soggetto (che è invece alla base dell'applicazione di una misura di prevenzione), ma, allo scopo di prevenire l'infiltrazione mafiosa, genera l'incapacità giuridica sopra ricordata.

4.2.1.- Va rilevato che gli altri casi previsti dalla disposizione censurata, cioè quelli di cui all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen., hanno una specifica valenza nel contrasto alla mafia, tant'è che essi vengono qui elencati allo scopo di attribuire le funzioni di pubblico ministero ai magistrati addetti alla direzione distrettuale antimafia, su designazione del procuratore distrettuale (art. 102 cod. proc. pen.). Si tratta, nella specie: dei delitti di cui agli artt. 452-quaterdecies, 600, 601, 602 e 630 cod. pen.; del delitto di associazione per delinquere finalizzato al compimento di gravi reati contro la personalità individuale, elencati dall'art. 416, commi 6 e 7, cod. pen., nonché al compimento dei reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen.; dei delitti di associazione per delinquere di stampo mafioso (art. 416-bis cod. pen.), di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-ter cod. pen.) e dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. e al fine di agevolare l'attività di tali associazioni; dei delitti di associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza») e di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291-quater del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale»). Tali fattispecie delittuose hanno in gran parte natura associativa oppure presentano una forma di organizzazione di base (come per il sequestro di persona ex art. 630 cod. pen.) o comunque richiedono condotte plurime (come per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 452-quaterdecies cod. pen.), oltre a prevedere pene che possono essere anche molto alte. Ed è proprio in virtù di siffatta complessità che si radica la competenza della procura distrettuale antimafia, operante secondo linee di intervento dotate della necessaria coerenza, organicità, programmazione.

4.2.2.- *Per quanto concerne il reato di cui all'art. 640-bis cod. pen., invece, ci si trova innanzi a una fattispecie che non ha natura associativa e non richiede neppure la presenza di un'organizzazione volta alla commissione del reato. Esso ha una dimensione individuale, può riguardare anche condotte di minore rilievo - quale risulta essere quella del giudizio a quo - ed è punito con pene più lievi (massimo edittale di sette anni), senza che vi siano tantomeno deroghe al regime processuale ordinario. Certamente si tratta di un reato che, come argomentato dall'Avvocatura generale dello Stato, può riscontrarsi anche nell'ambito delle attività della criminalità organizzata, allo stesso modo dei più gravi reati sopra esaminati. Ciò non toglie, però, che tale condotta delittuosa ha ben altra portata e non costituisce, di per sé, un indice di appartenenza a un'organizzazione criminale. Per tale ragione, farne dipendere con rigida consequenzialità la ricordata incapacità giuridica ad avere rapporti con le pubbliche amministrazioni appare non proporzionato ai caratteri del reato e allo scopo di contrastare le attività della criminalità organizzata (si vedano le sentenze di questa Corte n. 172 del 2012 e n. 141 del 1996) e risulta, quindi, contrario al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Altresì violato è l'art. 41 Cost., poiché l'estensione degli effetti interdittivi di cui all'art. 67, comma 8, cod. antimafia anche alle condanne per il delitto di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche provoca danni irragionevolmente elevati alla libertà d'iniziativa economica, sia sul piano patrimoniale, sia della "reputazione" imprenditoriale, specie per chi svolge attività lavorative e professionali in rapporto con la pubblica amministrazione.*

4.2.3.- *Si tenga presente che il reato di cui all'art. 640-bis cod. pen. già era ed è considerato quale "reato spia" al fine dell'applicazione nei confronti dell'indiziato di una misura di prevenzione ex art. 4, comma 1, lettera i-bis), cod. antimafia. Inoltre, come già accennato, ai sensi del successivo art. 84, comma 4, lettera a), l'essere destinatario dei provvedimenti che per tale delitto dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva, costituisce un elemento da cui il prefetto può desumere un tentativo di infiltrazione mafiosa, idoneo a consentire l'adozione di una informazione antimafia interdittiva. Infine, gli artt. 32-ter e 32-quater cod. pen. consentono di aggiungere alla pena principale per il reato di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche anche quella accessoria dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione; pena i cui effetti sono in parte sovrapponibili alle conseguenze interdittive di cui all'art. 67, commi 1 e 2, cod. antimafia. Ciò dimostra, da un lato, che la disposizione censurata s'inserisce in modo disarmonico in un contesto normativo nel quale, ai medesimi fini di contrasto alla penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico, già sono regolate, seppur in modo diverso, le medesime misure limitative della libertà economica di chi sia destinatario di provvedimenti relativi al reato di cui all'art. 640-bis cod. pen.; e, dall'altro*

lato, e per la stessa ragione, che l'illegittimità costituzionale della novella legislativa lascia intatto il rilievo che tale reato possiede come indice d'infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 84, comma 4, cod. antimafia.

5.- Restano assorbite le ulteriori censure di legittimità costituzionale indicate nell'ordinanza di remissione.

6.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, lettera d), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, deve essere dichiarata anche per la parte in cui inserisce all'art. 67, comma 8, cod. antimafia il reato previsto dall'art. 640, secondo comma, numero 1), cod. pen.

6.1.- Tale disposizione disciplina il delitto di truffa commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico (o dell'Unione europea) e lo punisce con la reclusione da uno a cinque anni; pena più severa di quella per la truffa semplice (da sei mesi a tre anni), ma inferiore alla forbice individuata dall'art. 640-bis cod. pen. (da due a sette anni). L'affiancamento di tale reato a quelli di cui all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen. risulta, in tal modo, una scelta ancora più sproporzionata ed eccessiva di quella riguardante l'art. 640-bis cod. pen.

6.2.- Anche per la truffa ai danni dello Stato, d'altronde, l'esigenza di prevenire l'infiltrazione mafiosa nel tessuto socio-economico rimane coperta da altre previsioni legislative. Da un lato, infatti, sebbene la truffa stessa non rientri tra i "reati spia" di cui all'art. 84, comma 4, cod. antimafia, una condanna per tale fattispecie può sempre costituire un elemento da cui desumere che il condannato vive abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; elemento che, ai sensi degli artt. 1, comma 1, lettera b), e 4 cod. antimafia, può portare all'adozione di una misura di prevenzione (con i conseguenti effetti interdittivi). Dall'altro lato, anche per tale delitto, i già ricordati artt. 32-ter e 32-quater cod. pen. consentono di aggiungere alla pena principale quella accessoria dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione; pena che, come sottolineato, ha effetti in parte sovrapponibili alle conseguenze interdittive di cui all'art. 67, commi 1 e 2, cod. antimafia".

3. Questioni di massima e modifiche normative.

In sede di applicazione della disciplina dettata dal Codice antimafia e dei recenti orientamenti giurisprudenziali sono emerse alcune problematiche di interesse, cui di seguito si ritiene utile fare cenno.

Accesso ai documenti "riservati".

In sede giudiziale è stato, in diversi casi, chiesto l'accesso o l'annullamento del provvedimento di diniego d'accesso o sono state avanzate istanze istruttorie nell'ambito di giudizi di impugnazione di provvedimenti di scioglimento di Comuni per mafia, con riferimento agli atti preordinati, connessi

e consequenziali, compreso il provvedimento con cui è stata attribuita la classifica di segretezza “Riservato” alla relazione prefettizia (nella versione integrale) e alla relazione della commissione di indagine.

In proposito, si ritiene utile operare una breve ricognizione della normativa, sulla scorta del quadro riepilogativo fornito dal **Consiglio di Stato nel parere n. 545 del 30 marzo 2021**, che si è pronunciato sul tema dell’accesso agli atti istruttori delle procedure di scioglimento ex art. 143 T.U.O.E.L.

L’art. 24 della legge 241 del 1990, per un verso, individua le fattispecie in cui il diritto di accesso è escluso, anche in funzione della fonte cui è demandata l’identificazione delle cause ostative (comma 1, la lettera a): la legge, il regolamento governativo, le determinazioni delle singole pubbliche amministrazioni), per altro verso stabilisce che l’accesso debba in ogni caso essere garantito ove risulti necessario per la cura e la difesa degli interessi giuridici del richiedente (comma 7).

In particolare, con specifico riferimento agli atti classificati “RISERVATO”, l’art. 42, commi 1, 2 e 3, della citata legge n. 124 del 2007 dispone che: *«Le classifiche di segretezza sono attribuite per circoscrivere la conoscenza di informazioni, documenti, atti, attività o cose ai soli soggetti che abbiano necessità di accedervi in ragione delle proprie funzioni istituzionali. La classifica di segretezza è apposta, e può essere elevata, dall'autorità che forma il documento, l'atto o acquisisce per prima la notizia, ovvero è responsabile della cosa, o acquisisce dall'estero documenti, atti, notizie o cose. Le classifiche attribuibili sono: segretissimo, segreto, riservatissimo, riservato»*.

Infine, il comma 8 individua uno speciale regime di esibizione degli atti “classificati”, stabilendo che *“qualora l'autorità giudiziaria ordini l'esibizione di documenti classificati per i quali non sia opposto il segreto di Stato, gli atti sono consegnati all'autorità giudiziaria richiedente, che ne cura la conservazione con modalità che ne tutelino la riservatezza, garantendo il diritto delle parti nel procedimento a prenderne visione senza estrarne copia”*.

Alle preclusioni individuate dalla legge si aggiungono quelle di matrice governativa e quelle selezionabili dalle singole pubbliche amministrazioni, le quali, ai sensi dell’articolo 24, comma 2, legge 241/1990 *“individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all’accesso ai sensi del comma 1”*, la cui divulgazione possa cagionare un pregiudizio concreto agli interessi previsti dallo stesso articolo 24, ivi inclusi quelli connessi alla tutela dell’ordine pubblico e alla prevenzione e repressione dei fenomeni criminali (comma 6, lettera c). Per quanto concerne l’Amministrazione dell’Interno tale previsione è stata attuata con il decreto ministeriale 10 maggio 1994, n. 415.

Ebbene, come chiarito dal Supremo Consesso Amministrativo, dal descritto quadro complessivo delle preclusioni normative all’esercizio del diritto di accesso emergono le *“profonde differenze intercorrenti tra i limiti all’osten-*

sione dei documenti coperti dal segreto di Stato o altrimenti vincolati dalle classifiche di segretezza e le esclusioni giustificate dalle esigenze di tutela dell'ordine pubblico", sia in ordine agli interessi tutelati che al regime di accessibilità dei documenti in questione, con particolare riguardo alla fattispecie del c.d. "accesso difensivo" previsto dall'art. 24, comma 7, legge n. 241 del 1990.

In particolare, se l'istanza ha ad oggetto atti vincolati dalle cosiddette classifiche di segretezza «il diritto di accesso "difensivo" può essere esercitato esclusivamente nelle sole forme prescritte dall'articolo 42, comma 8, legge 3 agosto 2007, n. 124, il quale, circoscrivendo l'ambito di conoscibilità delle informazioni classificate, presuppone e integra (trattandosi peraltro di norma successiva) la disciplina del meccanismo ostensivo previsto dall'articolo 24, comma 7, legge 7 agosto 1990, n. 241. Valgono, al riguardo, i principi formulati da questa Sezione con il citato parere 1 luglio 2014, n. 2226, secondo cui, ai sensi dell'articolo 42, comma 8, cit., l'interesse difensivo alla conoscenza degli atti classificati deve essere fatto valere dinanzi all'autorità giudiziaria, la quale è tenuta a valutare se, nel caso concreto, le esigenze di tutela del diritto di difesa possano giustificare l'esibizione processuale del documento vincolato».

Diversamente, «ove vengano in rilievo atti sottratti all'accesso in forza di disposizioni regolamentari adottate dal Governo o dalle singole amministrazioni, il controlimito disciplinato dall'articolo 24, comma 7, legge 7 agosto 1990, n. 241 torna ad esprimere la propria ordinaria intensità derogatoria, assicurando l'ostensione dei documenti la cui conoscenza sia necessaria per la difesa degli interessi giuridici del richiedente, secondo i principi richiamati dall'Adunanza Plenaria prima citata».

Alla luce di quanto esposto, risulta evidente che la relazione del Prefetto, le conclusioni della Commissione di indagine e tutti gli altri atti classificati "RISERVATO" secondo i parametri di legge, ai sensi del citato art. 42 della legge n. 124 del 2007, soggiacciono allo speciale regime di esibizione ivi stabilito e non sono, pertanto, ostensibili al di fuori dello stretto contesto processuale nell'ambito del quale è avanzata l'istanza conoscitiva, fatta salva la necessità del collegamento tra i documenti richiesti e la situazione giuridica che il richiedente intende tutelare giudizialmente.

D'altra parte l'art. 3, comma 1, lett. m) del D.M. 10 maggio 1994, n. 415, dispone che, per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero ai fini di prevenzione e repressione della criminalità, non è consentito l'accesso agli atti, documenti e note informative utilizzati per l'istruttoria finalizzata all'adozione, tra l'altro, dei provvedimenti di cui al citato art. 143, in applicazione della normativa antimafia.

Recentemente, il Consiglio di Stato si è pronunciato sul tema dell'accesso agli atti prodromici allo scioglimento di un Comune per infiltrazione mafiosa che involga la documentazione classificata con il succitato parere n. 545 del 30 marzo 2021.

Il Supremo Consesso amministrativo, con specifico riferimento agli atti vincolati dalle classifiche di segretezza, ha chiarito che, ferma restando l'esclusione dell'accesso partecipativo, *“il diritto di accesso “difensivo” può essere esercitato esclusivamente nelle forme prescritte dall'art. 42, comma 8 delle legge n. 124/2007, il quale, circoscrivendo l'ambito di conoscibilità delle informazioni classificate, presuppone ed integra (trattandosi peraltro di norma successiva) la disciplina del meccanismo ostensivo previsto dall'art. 24, comma 7, legge n. 241/90”*.

Per quanto attiene alla tutela degli interessi “difensivi” è stato precisato che *«si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare (Cons. St., Ad. Pl., 18 marzo 2021, n. 4).*

Le riportate considerazioni valgono tanto con riferimento alla richiesta di accesso avanzata alla pubblica amministrazione detentrica del documento, quanto al giudizio sull'accesso innanzi al Giudice amministrativo adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., le quali autorità, l'una amministrativa, l'altra giudiziaria, *«non devono svolgere ex ante alcuna ultronea valutazione sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all'autorità giudiziaria investita della questione»*.

Il TAR Lazio ha avallato tale posizione, con la sentenza 9 dicembre 2021 n. 12682, con le seguenti motivazioni: *“Visto il diniego di accesso, con il quale l'Amministrazione rifiuta l'ostensione della relazione prefettizia ..., della relazione integrale della commissione di indagine, entrambe relative all'accesso ispettivo disposto nei confronti del - OMISSIS - ai sensi dell'art. 143 TUEL, tutti atti prodromici all'adozione del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale del - OMISSIS - per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata; Rilevato che gli atti di cui si chiede l'ostensione sono ricompresi tra quelli classificati come riservati ai sensi della legge 3 agosto 241/90 e pertanto esclusi dalla sfera oggettiva di applicabilità della disciplina sul diritto di accesso ai documenti amministrativi ed altresì sottratti all'accesso ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. m) del D.M. 10 maggio 1994 n. 415; che benché gli atti richiesti non siano “formalmente” documenti investigativi, sono tali le fonti che determinano gli omissis nelle premesse degli atti pubblicati; Ritenuto che il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi da quanto statuito dal Consiglio di Stato, Sezione I, con il parere - OMISSIS -, in analoga controversia, laddove ha affermato che “il diritto di accesso “difensivo” può essere esercitato esclusivamente nelle forme prescritte dall'art. 42, comma 8 delle legge n. 124/2007,*

il quale, circoscrivendo l'ambito di conoscibilità delle informazioni classificate, presuppone ed integra (trattandosi peraltro di norma successiva) la disciplina del meccanismo ostensivo previsto dall'art. 24, comma 7, legge n. 241/90"; che inoltre il decreto di scioglimento del Comune risulta corredato da un Allegato contenente la Relazione Ministeriale, nel quale sono riportate le principali criticità emerse, e l'ancora più dettagliata relazione prefettizia pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 3 settembre 2021; che, inoltre, non è ravvisabile il nesso di strumentalità tra la documentazione di cui si chiede l'ostensione e gli interessi che la ricorrente intende difendere, la cui sussistenza, in caso di documentazione sottratta all'accesso, è oggetto di rigorosa verifica (cfr. Ad. Pl. 4/2021, ma vedi anche CdS III 5735/2021); che, come ha affermato l'Adunanza Plenaria n. 4/2021, in materia di accesso difensivo ai sensi dell'art. 24, comma 7, della l. n. 241 del 1990 si deve escludere che sia sufficiente nell'istanza di accesso un generico riferimento a non meglio precisate esigenze probatorie e difensive, siano esse riferite a un processo già pendente oppure ancora instaurando, poiché l'ostensione del documento richiesto passa attraverso un rigoroso, motivato, vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende curare o tutelare; che, alla luce delle ragioni per le quali la ricorrente chiede l'ostensione degli atti riservati (conoscere i soggetti e i contesti temporali) e degli elementi contenuti nella Relazione prefettizia pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, il nesso tra l'esigenza di difendere i propri interessi, presumibilmente nella qualità di Sindaco del - OMISSIS -, ovvero di chiedere l'annullamento del decreto di scioglimento del Comune, e i documenti di cui chiede l'ostensione, non sembra emergere; che, infatti, le parti essenziali, ai fini della motivazione del decreto di scioglimento, degli atti di cui si chiede l'ostensione, risultano già integrate nella relazione prefettizia; che la decisione si fonda sulle circostanze riportate nella Relazione Prefettizia, circostanze che, ove fossero dal giudicante, in ipotesi, ritenute insufficienti a sostenere il provvedimento, non richiederebbero ulteriori documenti a sostegno delle istanze difensive; che in senso analogo si è pronunciato questo Tar (vedi Tar Lazio, I ord. n. 4266 - 11 giugno 2020 e sent. n. 2537/2021) precisando trattarsi di documenti classificati come "Riservati" ai sensi dell'art. 42, L. 124/2007 ha ricordato che la conservazione e l'ostensione degli stessi alle altre parti del giudizio sono sottoposti alle cautele di cui al comma 8 dell'art. 42 della citata legge ed ha rammentato alle parti che la conoscenza degli atti in parola, ai sensi dell'art. 262 c.p., è circoscritta allo stretto ambito processuale; che, peraltro, le vicende che costituiscono il presupposto dell'atto di scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose devono essere considerate "nel loro insieme", non atomisticamente, e devono risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento "mafioso" (v. ex multis Tar Lazio, I, 9381/2019), finendo per non

offrire appiglio alcuno alla sussistenza di un nesso di strumentalità tra la posizione della ricorrente e i documenti oggetto della richiesta di accesso; che, nel contemperare l'esigenza della richiedente l'accesso con l'interesse pubblico alla riservatezza di tali atti, l'Amministrazione non irragionevolmente ha fatto prevalere la prima, non emergendo il nesso di strumentalità con il diritto alla difesa prospettato nel ricorso e nel perimetro dell'atto nei riguardi del quale detto diritto si intende far valere; che l'Amministrazione ha altresì indicato alla ricorrente la modalità attraverso la quale può ottenere la conoscenza degli atti di cui si tratta, ovvero nelle forme previste dall'art. 42 della legge 124/2007".

Le misure amministrative di prevenzione collaborativa e le disposizioni introdotte dal Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233.

Il decreto-legge n.152 del 6 novembre 2021 ha apportato significative innovazioni e modifiche al Codice antimafia, proponendo anche un nuovo modello "collaborativo".

Le nuove disposizioni hanno, innanzitutto, inciso sul procedimento (cfr. art. 92 del Codice antimafia), rafforzando l'istituto del "contraddittorio", con l'effetto di consentire l'acquisizione di maggiori elementi conoscitivi, utili al Prefetto per la valutazione dell'effettivo spessore della permeabilità mafiosa.

In linea con l'art.10-*bis* della L. n. 241/1990 è stato introdotto il "preavviso" della misura interdittiva o amministrativa di prevenzione collaborativa, con la conseguente possibilità di audizione, produzione di osservazioni scritte e documenti.

Il legislatore ha comunque disposto, al comma 2-*bis* dell'art. 92, che "In ogni caso non possono formare oggetto della comunicazione di cui al presente comma elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose", facendo salvi i casi in cui ricorrono "particolari esigenze di celerità del procedimento", rimessi alla valutazione discrezionale del Prefetto, che escludono il contraddittorio.

Nei casi in cui, invece, venga svolto il contraddittorio, nell'arco temporale tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-*bis* succitato e la conclusione della procedura, i cambiamenti di sede, denominazione, oggetto, composizione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società o comunque qualsiasi variazione sociale organizzativa, gestionale e patrimoniale delle società e imprese interessate da tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere oggetto di attenta valutazione, ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia, anche in considerazione del fatto che potrebbero essere connotati da un intento elusivo o dissimulatorio.

Il procedimento può concludersi con: a) il rilascio dell'informazione antimafia liberatoria; b) l'applicazione della misura amministrativa di "prevenzione collaborativa", nel caso previsto dall'art. 94-*bis*; c) l'adozione della informazione antimafia interdittiva, accompagnata dalla verifica, da parte del Prefetto, dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'art. 32, comma 10, del D.L. n. 90/2014, convertito in L. n. 14/2014 e dalla conseguente informativa al Presidente dell'ANAC, nel caso di valutazione positiva.

Di nuovo conio è la misura di prevenzione collaborativa, la cui applicazione è subordinata all'accertamento che i tentativi di infiltrazione mafiosa siano "*riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale*", tali da legittimare la prescrizione all'impresa dell'osservanza, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, di una serie di misure dettagliatamente enucleate nell'art. 94-*bis*.

È anche previsto un raccordo di tale ultima misura con il diverso istituto del "controllo giudiziario" di cui all'art. 34 *bis* del Codice antimafia, nel senso della cessazione della misura di prevenzione collaborativa se il Tribunale dispone il controllo, ferma restando la possibilità di tenere conto del periodo di esecuzione della prima, ai fini della determinazione della durata del secondo.

Inoltre, alla luce delle modifiche apportate all'art. 34 *bis* dal Decreto n. 152/2021, il Tribunale competente per le misure di prevenzione, ove risultino applicate le misure previste dall'art. 94 *bis*, dovrà effettuare una valutazione sull'opportunità di adottare, in sostituzione della misura di prevenzione collaborativa, il provvedimento di nomina di un Giudice delegato e di un Amministratore giudiziario, ai sensi del comma 2, lett. b) dell'art. 34 *bis*.

La temporaneità della misura di prevenzione collaborativa comporta che, alla scadenza del termine di durata, il Prefetto, "*ove accerti, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascia una informazione antimafia liberatoria*"; in caso contrario, verrà adottata una informazione antimafia interdittiva.

D'altra parte, con le ultime modifiche normative è stato rafforzato il ruolo del Prefetto ed il raccordo tra i diversi Organi, in quanto è previsto che il Tribunale, prima di decidere sulle richieste delle imprese destinatarie di informazioni antimafia interdittive, impugnate in giudizio, di essere ammesse al controllo giudiziario di cui alla lett. b) del comma 2 dell'art. 34 *bis*, ai sensi del comma 6 della medesima norma, è tenuto a sentire anche il Prefetto che ha adottato l'informazione antimafia interdittiva.

Inoltre, il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria o il controllo giudiziario è comunicato dalla cancelleria del Tribunale al Prefetto dove ha sede legale l'impresa, ai fini dell'aggiornamento della Banca dati, ed è valutato anche ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione collaborativa, nei successivi cinque anni.

Tale provvedimento sospende il termine per il rilascio dell'informazione antimafia di cui all'art. 92, comma 2 e gli effetti di cui all'articolo 94.

Con riferimento alla sospensione degli effetti di cui all'art. 94 e al giudizio amministrativo avente ad oggetto il provvedimento interdittivo, la giurisprudenza ha in più occasioni (cfr. ordinanza del Consiglio di Stato n. 5667 del 15 ottobre 2021) chiarito che non è consentito subordinare l'efficacia sospensiva della misura cautelare all'ammissione dell'impresa al controllo giudiziario, in quanto è diverso l'oggetto del giudizio avanti al Giudice amministrativo, che deve verificare la sussistenza degli elementi posti a base del provvedimento prefettizio, e quello davanti al Giudice ordinario, che deve effettuare una prognosi circa il recupero dell'impresa al circuito legale per l'occasionalità del collegamento con le associazioni mafiose, e non si può dunque nemmeno vincolare temporaneamente l'esito, anche cautelare, del primo giudizio alle sorti del secondo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, ordinanza 29 settembre 2021, n. 5371).

Inoltre, il Supremo Consesso amministrativo (cfr. sentenza 1049 del 4 febbraio 2021) ha statuito che, nel sistema delle relazioni fra prevenzione amministrativa e prevenzione penale antimafia, vanno esclusi in capo al Tribunale di prevenzione, poteri di controllo dei presupposti della interdittiva antimafia, venendo altrimenti ad introdursi nel sistema una duplicazione del controllo sulla legittimità della misura interdittiva e segnatamente sulla sussistenza o meno dei presupposti (cfr. in tal senso Cass. Penale sentenza Sez. 6, del 9 maggio 2019, n. 26342).

“Come evidenziato nella sentenza n. 338/2021, la valutazione del Giudice della prevenzione penale si fonda su parametri non sovrapponibili alla ricognizione probabilistica del rischio di infiltrazione, che costituisce invece presupposto del provvedimento prefettizio, e rispetto ad essa si colloca in un momento successivo.

Non è pertanto casuale che nella sistematica normativa il controllo giudiziario (e le relative valutazioni: inclusa quella sull'ammissione) presupponga l'adozione dell'informativa: rispetto alla quale rappresenta un post factum.

Pretendere di sindacare la legittimità del provvedimento prefettizio alla luce delle risultanze della (successiva) deliberazione di ammissibilità al controllo giudiziario, finalizzato proprio ad un'amministrazione dell'impresa immune da (probabili) infiltrazioni criminali, appare dunque operazione doppiamente viziata: perché inevitabilmente diversi sono gli elementi (anche fattuali) considerati - anche sul piano diacronico - nelle due diverse sedi, ma soprattutto perché diversa è la prospettiva d'indagine, id est l'individuazione dei parametri di accertamento e di valutazione dei legami con la criminalità organizzata.

Non può pertanto sostenersi, come fa l'appellante, che la pronuncia del giudice della prevenzione penale produca un accertamento vincolante, con efficacia di giudicato, sul rischio di infiltrazione dell'impresa da parte della criminalità organizzata”.

Con riferimento al controllo giudiziario delle aziende, le modifiche normative non hanno espressamente disciplinato gli effetti della cessazione del controllo giudiziario e le conseguenti attività a carico delle Prefetture. Rimane dunque invariato quanto indicato nella Circolare del Ministero dell'Interno, nel senso di effettuare ulteriori verifiche antimafia, tenendo conto degli esiti della misura del controllo giudiziario e di eventuali nuovi elementi di valutazione, ai fini dell'adozione di un nuovo provvedimento.

D'altra parte è emerso in sede contenziosa che, nei giudizi d'appello proposti dall'Avvocatura e sospesi per la durata del controllo giudiziario, una volta concluso quest'ultimo e fissata l'udienza di discussione del merito, il Consiglio di Stato, nel valutare la sussistenza dei presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere o comunque decidere nel merito, esamina con particolare attenzione anche le motivazioni del nuovo provvedimento adottato, al fine di verificare se - al di là della espressa definizione nello stesso contenuta - si tratti di revoca (alla luce degli esiti del controllo giudiziario) o annullamento in autotutela, con le conseguenze che ne possono derivare anche in termini risarcitori.

Pertanto, si rende opportuno prestare particolare attenzione nel motivare i provvedimenti adottati all'esito del controllo giudiziario, dando particolare evidenza a quanto emerso nel corso e all'esito di tale misura (in termini di nuovi elementi), laddove si ritenga sussistano i presupposti per emettere un provvedimento liberatorio.

4. Interventi e contenzioso del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Inseguimenti Prioritari (CCASIIP) e Struttura di Missione Antimafia Sisma 2016.

Il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Inseguimenti Prioritari (CCASIIP) costituisce lo snodo centrale del sistema di monitoraggio antimafia nel settore delle infrastrutture e degli inseguimenti prioritari, articolato in forma di "rete", considerata la complessità dell'attività e l'estensione territoriale.

Il contenzioso registrato in questi ultimi anni ha riguardato essenzialmente la Struttura di Missione Antimafia Sisma 2016, istituita (cfr. art. 30 del D.L. n. 189 del 17 ottobre 2016, conv. dalla L. n. 229 del 15 dicembre 2016) per garantire la legalità delle attività di ricostruzione nei territori del Centro Italia colpiti dal sisma del 2016, con il compito di verificare la documentazione antimafia degli operatori economici impegnati nei lavori.

Al riguardo è richiesta alle imprese interessate l'iscrizione nell'apposita "Anagrafe antimafia degli esecutori", un elenco gestito dalla Struttura di Missione in raccordo con le Prefetture delle Province interessate dal Sisma.

La Struttura svolge attività di prevenzione e di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nei lavori, nella gestione dei servizi e nel reperi-

mento delle forniture necessarie alla ricostruzione dei Comuni del Centro Italia colpiti dagli eventi sismici del 2016.

Nel 2021 risultano essere stati instaurati n. 7 contenziosi, nell'ambito di uno dei quali è stata emessa l'ordinanza del TAR per la Toscana n. 253/2021, che ha dichiarato la propria incompetenza a favore del TAR Lazio, con le seguenti motivazioni che si segnalano: *“Premesso che con il presente gravame è impugnato il provvedimento mediante il quale il Ministero dell'Interno ha emesso informazione antimafia nei confronti dell'impresa ricorrente e contestualmente revocato la sua iscrizione all'anagrafe antimafia degli esecutori degli operatori economici interessati agli interventi di ricostruzione nei comuni del centro Italia colpiti dagli eventi sismici nell'anno 2016; Considerato che: - in via preliminare deve scrutinarsi la sussistenza dei presupposti processuali e in particolare, per quanto interessa nella presente sede, la competenza territoriale del Tribunale adito; - l'art. 13 c.p.a. pone due criteri per individuare la competenza territoriale consistenti l'uno, nel luogo in cui ha sede l'autorità emanante l'atto impugnato e l'altro, nel luogo in cui questo è destinato a produrre effetti; - nel caso di specie l'applicazione di entrambi i criteri porta a ritenere l'incompetenza del Tribunale adito a favore del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, poiché il provvedimento gravato è stato emanato da un'autorità centrale ed esplica effetti che non sono limitati alla sola regione Toscana comportando direttamente (anche) l'inibizione ad effettuare lavori nei Comuni del centro Italia sopramenzionati; - come correttamente rilevato dalla difesa erariale, nel caso di contestuale impugnazione di una informativa interdittiva e dei conseguenti atti applicativi il giudice territorialmente competente è quello nella cui circoscrizione si trova l'ente che ha adottato l'informativa, rilevando l'interesse del ricorrente all'annullamento della stessa (C.d.S., A.P., 7 novembre 2014 n. 29)”*.

La Struttura nel 2021 ha affrontato, tra le altre, le problematiche inerenti al “contraddittorio nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia” e al nuovo “modello collaborativo”, anche alla luce della Circolare del Ministero dell'Interno del 16 novembre 2021 succitata; ha valutato gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 178/2021 e approfondito le situazioni immediatamente ostative ex art. 67 d.lgs. n. 159/2011.

5. Scioglimenti dei Comuni per mafia.

Con riferimento ai contenziosi riguardanti scioglimenti dei Comuni per mafia, nell'anno 2021 ne risultano 21.

Si segnala che, come in casi analoghi e in conformità al quadro normativo ed agli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati trattando l'accesso, con ordinanza n. 3028 dell'11 marzo 2021, il TAR ha disposto l'acquisizione degli atti del procedimento, ordinando alla parte resistente *“la produzione in giudizio dei predetti atti, con l'avvertenza che, trattandosi di atti classificabili come “ri-*

servati” ai sensi dell’art. 42 l. n. 124/2007, la conservazione e l’ostensione degli stessi a tutte le parti del giudizio sono sottoposte alle cautele di cui al comma 8 dell’art. 42 cit. e che potranno essere consultati senza estrazione di copia”.

Poiché normalmente l’Amministrazione si avvale dell’Avvocatura anche per il deposito dei documenti riservati, in adempimento delle ordinanze istruttorie di tale tipologia, è opportuno che i documenti vengano consegnati in busta chiusa, con appositi timbri e la dicitura relativa alla natura dei documenti contenuti, con allegata, all’esterno, una nota indirizzata all’Avvocatura, al fine di consentirne la protocollazione e il deposito della busta integra.

6. La vigilanza collaborativa di ANAC.

Uno degli strumenti più efficaci di azione e di prevenzione da parte di ANAC è la “vigilanza collaborativa” che, a partire dalla seconda metà del 2021, è stata estesa anche al supporto alle Amministrazioni sul fronte anticorruzione.

L’istituto della vigilanza collaborativa si è dimostrato molto utile anche nei casi di Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose. Gli Enti locali risultano le Amministrazioni più esposte ai rischi di contaminazione criminale e di infiltrazioni mafiose. Da qui l’importanza di un affiancamento, anche dopo la cessazione del commissariamento, nelle attività maggiormente esposte ai rischi di infiltrazione, come l’aggiudicazione di contratti pubblici di appalti e concessioni.

A tali Comuni ANAC garantisce un presidio di legalità, anche nei casi di scioglimento delle Amministrazioni locali, disposto a seguito di fenomeni di infiltrazione e condizionamento criminale, focalizzando il proprio intervento sulle procedure di aggiudicazione che sono risultate più esposte a tale rischio.

7. Dati relativi ai contenziosi in materia di antimafia 2021.

Si allegano di seguito i dati relativi ai contenziosi antimafia, distinti per sedi dell’Avvocatura e riguardanti l’anno 2021.

| Contenziosi Antimafia Anno 2021 | |
|---|-------------------|
| SCIoglimento dei Consigli Comunali per infiltrazioni mafiose | |
| Distrettuale | Nr. Affari |
| Roma | 9 |
| Ancona | 0 |
| Bari | 1 |
| Bologna | 0 |
| Brescia | 0 |
| Cagliari | 0 |
| Caltanissetta | 1 |
| Catania | 0 |
| Catanzaro | 3 |
| Firenze | 0 |
| Genova | 0 |
| L'Aquila | 0 |
| Lecce | 2 |
| Messina | 0 |
| Milano | 0 |
| Napoli | 1 |
| Palermo | 1 |
| Perugia | 0 |
| Potenza | 0 |
| Torino | 0 |
| Trento | 0 |
| Trieste | 0 |
| Venezia | 1 |
| Salerno | 1 |
| Campobasso | 0 |
| Reggio Calabria | 1 |
| Totale | 21 |

| Contenziosi Antimafia Anno 2021 | |
|--|-------------------|
| CERTIFICAZIONE ANTIMAFIA | |
| Distrettuale | Nr. Affari |
| Roma | 399 |
| Ancona | 3 |
| Bari | 15 |
| Bologna | 30 |
| Brescia | 12 |
| Cagliari | 0 |
| Caltanissetta | 0 |
| Catania | 49 |
| Catanzaro | 67 |
| Firenze | 13 |
| Genova | 3 |
| L'Aquila | 0 |
| Lecce | 53 |
| Messina | 0 |
| Milano | 23 |
| Napoli | 124 |
| Palermo | 70 |
| Perugia | 5 |
| Potenza | 15 |
| Torino | 28 |
| Trento | 0 |
| Trieste | 0 |
| Venezia | 3 |
| Salerno | 5 |
| Campobasso | 2 |
| Reggio Calabria | 102 |
| Totale | 1021 |