

RENATO ROLLI

Professore Associato presso il Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche dell'Università della Calabria

renato.rolli@unical.it

MARTINA MAGGIOLINI

Dottoranda presso Università Magna Grecia di Catanzaro

martinamaggiolini6@gmail.com

**LA PARTECIPAZIONE COME ARGINE AL “PIÙ
PROBABILE CHE NON”: SCIOGLIMENTO DEI CONSIGLI
COMUNALI E INFORMAZIONE INTERDITTIVA
ANTIMAFIA**

**PARTICIPATION AS A BARRIER TO "MORE LIKELY THAN NOT":
DISSOLUTION OF MUNICIPAL COUNCILS AND INTERDICTIVE
ANTI-MAFIA**

SINTESI

L'evoluzione del fenomeno mafioso ha reso necessaria la previsione di strumenti idonei ad arginarlo e recidere ogni contatto con le istituzioni pubbliche.

Lo scritto analizza le misure dello scioglimento dei consigli comunali per mafia e delle informazioni interdittive antimafia rispettivamente necessarie al contrasto dell'infiltrazione mafiosa nella pubblica amministrazione e nell'economia legale.

Il saggio vuole valutare se questi strumenti basati su un'ampia discrezionalità non siano estremamente limitativi dell'interesse del privato e come quest'ultimo possa essere bilanciato con il supremo interesse pubblico.

ABSTRACT

The evolution of the Mafia phenomenon has made it necessary to provide suitable instruments to stem it and cut off all contact with public institutions.

The paper analyzes the measures of the dissolution of the municipal councils for the mafia and the interdictive anti-mafia information, respectively, necessary to combat the infiltration of the mafia in the public administration and in the legal economy.

It is necessary to consider whether these instruments based on wide discretion are not extremely restrictive of the interest of the private sector and how this can be balanced with the overriding public interest.

PAROLE CHIAVE: *mafia, pubblica amministrazione, antimafia, interdittiva antimafia, partecipazione procedimentale.*

KEYWORDS: *mafia, public administration, anti-mafia, interdictive anti-mafia, procedural participation.*

Indice: 1. Premessa. Mafia, amministrazione ed economia; 2. Probabile infiltrazione mafiosa negli enti locali=scioglimento consigli comunali; 3. Probabile infiltrazione mafiosa nelle imprese = informativa interdittiva antimafia; 4. Il valore della partecipazione nei procedimenti amministrativi antimafia; 5. Brevi riflessioni conclusive.

1. Premessa. Mafia, amministrazione ed economia

Sfugge agli studiosi delle diverse scienze una definizione unanime del fenomeno mafioso. Sarà la mutevole forma che esso assume a non consentire una determinazione statica.

Così, si tenta di volta in volta di cogliere i tratti somatici al fine di perimetrarne i confini con la consapevolezza che l'indomani, il fenomeno, potrà assumere nuove vesti¹.

Sono però ormai note le modalità d'azione della mafia che impone il proprio potere attraverso l'intessitura di stretti legami di forza o di scambio negli ambiti più disparati, invadendo i principali settori economico-sociali².

Da qui discende il primo interrogativo: quale interesse può avere la mafia nell'infiltrarsi anche in piccoli comuni, in piccole società ecc. ecc.?

La risposta è semplice: la mafia persegue il potere, il controllo ed il denaro.

¹*** Seppur frutto di un lavoro unitario è possibile attribuire il primo e secondo paragrafo al Prof. Renato Rolli ed i restanti alla dott.ssa Martina Maggiolini

Ampiamente A. LA SPINA, A. DINO, M. SANTORO, R. SCIARRONE, L'analisi sociologica della mafia oggi, in *Rass. it. di soc.*, 2, 2009; M. SANTORO, Mafia, cultura e politica, in *Rass. it. di soc.*, 4, 1998; v. L. PAOLI, Mafia e mutamenti di paradigma: atteggiamento, impresa o fratellanze multifunzionali e segrete?, in *Polis*, 3, 2001; N. DALLA CHIESA, F. CABRAS, Il fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia: nuove tendenze e prospettive, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2022, 99 ss

² Cfr. R. SCIARRONE, *Mafie Vecchie e Mafie Nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, 2009

La sete di potere è il motore di azione dell'organizzazione criminale a stampo mafioso³.

Il potere viene rincorso, desiderato, raggiunto ed esercitato in ogni sua forma.

È pur vero che la mafia, nel corso del tempo, ha variato la linea di azione e le modalità di intervento. La criminalità organizzata di stampo mafioso “tradizionale” attecchiva in territori di scarsa cultura, coinvolgendo menti giovani ed inesperte, circuendole con metodi persuasivi, celando l'illegittimità degli obiettivi⁴.

Dunque, la struttura clanica si articola intorno ad un'unica figura ovvero il *boss* che afferma il suo ruolo con diverse modalità: l'uso della forza, la coercizione, la manipolazione e l'influenza.

Attraverso le prime due forme si realizza un'imposizione sulla volontà dei soggetti in modo diretto. Con le altre modalità, invece, si tende a generare l'illusione di decidere autonomamente ma, in realtà, la propria coscienza è coartata e improntata, in maniera subdola, ai principi e ai valori della mafia.

Sicché l'abilità e la forza della mafia si riconoscono nella capacità di confondersi nella società civile attraverso “l'uso dell'intimidazione e della violenza, per il numero e la statura criminale dei suoi adepti, per la sua capacità ad essere sempre diversa e sempre uguale a sé stessa”⁵.

Oggi, la figura del mafioso non ricalca più l'idea di un uomo brutale, esso è uno stratega, capace di utilizzare il suo sapere e le sue conoscenze con l'obiettivo di raggiungere i propri fini. Dunque, il mafioso è una persona camaleonti-

3 Cfr. C. LUPANI, P. MONZINI, L'organizzazione come strategia: la mafia siciliana nel secondo dopoguerra, in *Meridiana: riv. di storia e sc. soc.*, 1990; . PEZZINO, Una certa reciprocità di favori. Mafia e modernizzazione violenta nella Sicilia postunitaria, Milano, 1990, 200; C. MORI, «Con la mafia ai ferri corti», Milano, 1932

4 V. METE, Quali politiche contro quali mafie. Una proposta di classificazione delle politiche antimafia, Paper presentato al XXIV Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Venezia, 16–18 settembre 2010; M. BRAGHERO, A. FISICHELLA, La mafia restituisce il maltolto: guida all'applicazione della legge 109/96 sull'uso sociale dei beni confiscati ai mafiosi, Torino, 1998; M. MAZZAMUTO, Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione, in *Giur.it.*, 2013

5 Cfr. G. FALCONE, P. MARCELLE, *Cose di Cosa Nostra*, Milano, 1993

ca capace di strumentalizzare le diverse circostanze per il proprio interesse con l'obiettivo di inserirsi nella società civile attraverso strategie, talvolta, imprevedibili⁶.

Al fine di cogliere nel profondo l'essenza del fenomeno mafioso attuale è necessario indagare il processo evolutivo per cui la mafia si è trasformata da brutta a mafia d'affari⁷.

Come brevemente anticipato, la mafia radica il proprio potere germogliando da micro-nuclei, partendo dalla famiglia, estendendosi nei quartieri, infiltrandosi negli enti locali ed arrivando nei principali centri del potere del Paese. In particolare, i piccoli contesti risultano governabili con più facilità e con mezzi meno dispendiosi in quanto riconoscono un unico soggetto come capo a cui rivolgersi e a cui portare rispetto⁸.

Come evidenziato, il carattere predominante delle organizzazioni mafiose primitive era la famiglia che veniva considerata «come il nucleo normativo ed organizzativo che dà alla cosca la sua singolare solidità nei confronti dell'esterno, ed allorquando viene a mancare si registra il collasso dell'organizzazione»⁹.

Dunque, le organizzazioni criminali a stampo mafioso si connotavano e si connotano per la spiccata capacità di costruire un sistema di relazioni sociali tali da costituire una infrastruttura relazionale “appropriabile da individui che ne attingono risorse per realizzare i loro scopi strategici”¹⁰.

In definitiva, la forza dei mafiosi dipende dalla loro capacità di accumulare e impiegare capitale sociale¹¹.

Così la criminalità organizzata si insinua nel *vulnus* lasciato dalle istituzioni fortificandosi in contesti difficili ed in periodi di crisi.

6 Cfr. M. SANTORO, M. SOLAROLI, *Forme di capitale mafioso e risonanza culturale. Studio di un caso regionale e proposta di una strategia concettuale*, in *Polis*, 3, 2017

7 Cfr. S. LUPO, R. MANGIAMELI, *Mafia di ieri, Mafia di oggi*, Milano, 1990

8 V. C. MORI, *Tra le zagare oltre la foschia*, Firenze, 1923

9 Cfr. S. LUPO, R. MANGIAMELI, *Mafia di ieri, Mafia di oggi* op cit.

10 Cfr. R. MARSELLI, M. VANNINI, *Economia della criminalità*, Torino, 1999, 153; G. GRIBAUDI, *Mafia, culture e gruppi sociali*, in *Meridiana: riv. di st. e sc. soc.*, 1990

11 Cfr. R. SCIARRONE, *Complici, soci e alleati. Una ricerca sull'area grigia della mafia*, in *Studi sulla questione criminale*, 1, 2012, 65.

L'estensione del fenomeno mafioso in nuovi ambienti comporta il consolidamento del potere ed il coinvolgimento di interessi ulteriori, ampi e cangianti.

L'epidemia (o più correttamente pandemia) mafiosa si è diffusa in modo latente attraverso agenti patogeni, sviluppandosi in soggetti apparentemente immuni. La mafia è silente, capace di infiltrarsi in ogni settore della società civile costringendo all'apnea il soggetto che ne è coinvolto e travolto.

Nel nuovo contesto la mafia si compone e avvale di soggetti edotti e capaci di guardare con occhio lungimirante l'evolversi della società individuando e programmando la propria attività illecita inserendosi in contesti redditizi e di controllo¹².

Pertanto, la mafia brutta si è evoluta in mafia d'affari, mutando i suoi tratti tipici, insediandosi nella società senza dar parvenza della sua vera ed oscura natura.

Da tanto, il principale pericolo derivante da questa "evoluzione" implica la (definitiva) saldatura tra economia criminale e *res pubblica*, in un processo di commistione che rischia di diventare irreversibile se non si interviene in modo preventivo al fine di recidere ogni contatto od innesto.

Dunque, si assiste alla mutazione della mafia che da parassita diviene soggetto attivo dell'economia¹³. Essa persegue così il potere tramite attività che accrescono il patrimonio illecito ed esercita su esso un maggior controllo. La mafia, così arricchita dai proventi dell'economia illegale, si inserisce nell'economia legale, la delegittima realizzando un intreccio tra mafia, imprenditorialità e cosa pubblica.

Infatti, è stato ben evidenziato che *"il collegamento con il mondo imprenditoriale [...] serve alle organizzazioni criminali non soltanto per perseguire l'obiettivo di un ar-*

12 Cfr. C. LUPANI e P. MONZINI, L'organizzazione come strategia: la mafia siciliana nel secondo dopoguerra, *Meridiana: rivista di storia e scienze sociali*, 1990

13 Cfr. F. SIRACUSANO, L'impresa a "partecipazione mafiosa" tra repressione e prevenzione, in *Arch. Pen.*, 3, 2021; R. SCIARRONE, L. STORTI, Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione, in *Stato e mercato*, 3, 2016, 371

*ricchimento economico concepito in senso stretto: un ulteriore e importante scopo preso di mira è, tradizionalmente, quello di utilizzare l'attività di impresa come occasione e strumento per instaurare reti di relazioni, nella logica della reciprocità di favori, con esponenti (oltre del mondo economico-imprenditoriale) del mondo della politica, delle istituzioni e della Pubblica Amministrazione. In altre parole, il condizionamento o la gestione dell'attività imprenditoriali costituiscono per le mafie [...] strumento di potenziamento del loro "capitale sociale": intendendo per tale – appunto – la rete sistemica di relazioni che le mafie sono solite intrattenere e sviluppare con i diversi settori della c.d. "società legale" e che storicamente, e fino ad oggi, rappresenta il loro punto di forza e la persistente ragione della loro specificità nel panorama criminale"*¹⁴.

L'imprenditore mafioso nella sua azione scoraggia la concorrenza tentando di creare un monopolio nel settore che intende dominare. Tale comportamento si riversa tanto in attività private, quanto in quelle pubbliche poiché l'imprenditore mafioso può offrire beni e servizi a prezzi inferiori con il conseguente affidamento anche di contratti pubblici, inquinando anche il settore pubblico¹⁵.

Inoltre, la Mafia decelera la modernizzazione e la crescita del nostro sistema democratico penetrando in modo diretto nelle amministrazioni più vicine al territorio: è l'ipotesi di rapporti diretti o indiretti tra consiglieri comunali e ambienti mafiosi. In tal modo la criminalità riesce a condizionare l'agere dell'ente dal di dentro, allontanandolo dai principi minimi previsti a garanzia della buona amministrazione. Così, l'influenza della criminalità organizzata sul territorio locale¹⁶ confligge con il rispetto dei canoni basilari che ispirano l'agè-

¹⁴ Così C. VISCONTI, Proposte per recidere il nodo mafie-imprese, in Pen. cont., 3, 2014

¹⁵ Cfr. F. MANGANARO, L'amministrazione dei contratti pubblici, in: Andrea Maltoni, I contratti pubblici. La difficile stabilizzazione delle regole e la dinamica degli interessi., Editoriale Scientifica, Napoli - Ita, 2020; M. CENTORRINO, L'altra economia in economia e potere mafioso in Sicilia, Milano, 1984.

¹⁶ In tema, D. TURTURA, Intervento al FORUM su I Consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose. Problemi economico- sociali. Documenti Cnel, 67, Roma, 11; V. METE, Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose, Roma, Bonanno Editore, 2009.

re pubblico¹⁷: ossia con tutti quei valori connessi al principio di legalità, che si traduce in elezioni libere, nella trasparenza, nell'imparzialità e nel buon andamento degli organi pubblici.¹⁸

Pertanto, la mutevolezza del fenomeno mafioso impone una costante attenzione da parte dei soggetti che intendono arginarlo al fine di scongiurare la peggiore delle ipotesi in cui la mafia riesce ad agire da dentro le istituzioni pubbliche. La risposta istituzionale per essere efficace deve anticipare e, dunque, prevenire l'infiltrazione mafiosa ad ogni livello, in ogni settore ed in ogni sua declinazione attraverso un sistema pervasivo, trasparente e articolato di controlli.

In sintesi, almeno originariamente, la mafia, agiva a livello territoriale, controllando attraverso brutali sistemi ogni aspetto delle comunità, successivamente, si è evoluta in una struttura clanica sofisticata e ramificata. I principali margini d'azione sono legati a due ambiti: l'economia e la pubblica amministrazione che rispettivamente rappresentano denaro e potere.

L'evoluzione del fenomeno mafioso ha allertato il legislatore che, consapevole dell'insufficienza delle strategie di contrasto tipicamente repressive, ha ritenuto necessaria la previsione di nuovi strumenti idonei a recidere ogni declinazione di infiltrazione mafiosa.

Pertanto, il saggio vuole analizzare l'ampiezza degli strumenti di contrasto all'infiltrazione mafiosa: scioglimento dei consigli comunali per mafia e informative interdittive antimafia¹⁹.

17 Cfr. M. RENNA, F. SAITTA, (a cura di), Studi sui principi del diritto amministrativo, Giuffrè, Milano, 2012

18 Sull'importanza del principio di trasparenza per una corretta e legittima azione amministrativa cfr. R. VILLATA, La trasparenza dell'azione amministrativa, in Riv. proc. amm., V, 1987, p. 528; G. ARENA, Trasparenza amministrativa, (ad vocem), in Enc. giur., XXXI, Roma, 1995, p. 2; A.G. OROFINO, Profili giuridici della trasparenza amministrativa, Cacucci, Bari, 2013, p. 43 ss; R. ROLLI, U. COMITE, Innovazione e creazione di valore nell'amministrazione pubblica, in A. CERRI, G. GALEOTTI (a cura di), Efficienza ed efficacia dell'azione pubblica, Aracne, Roma, 2012, p. 186; ID., I principi dell'azione amministrativa, in R. ROLLI, F. LUCIANI, (a cura di), Azione amministrativa e disciplina di diritto pubblico, Esi, Napoli, 2008, p. 20

19 Cfr. R. SCIARRONE, Le mafie dalla società locale all'economia globale, Meridiana, 2002; R. Catanzaro, F. Piselli, F. Ramella, C. Triglia, Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali,

Si analizzeranno i due istituti con particolare attenzione alla discrezionalità che connota l'adozione delle due misure e la partecipazione procedimentale quale argine e momento di bilanciamento tra preminente interesse pubblico ed interesse privato.

2. Probabile infiltrazione mafiosa negli enti locali = scioglimento consigli comunali

La dilagante infiltrazione mafiosa ha condotto il legislatore a prevedere una serie di strumenti preventivi (e non) al fine di recidere ogni contatto con la cosa pubblica e scongiurarne ogni tipo di condizionamento. Il crescente numero di scioglimenti dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa segnala un dato allarmante. Dal caso zero, Comune di Tauria Nova, nel 1991, si sono moltiplicati gli scioglimenti di consigli comunali: nel 2022 sono stati 11, di cui 4 in Campania, 3 in Calabria, 2 nel Lazio e 2 in Puglia; nel 2023 ad essere commissariati sono 24 Comuni, tra cui il comune di Rende (provincia di Cosenza), il comune di Capistrano (provincia di Vibo Valentia); nei primi mesi del 2024 si segnala il caso del Consiglio comunale di Tropea (provincia di Vibo Valentia)²⁰.

Dunque, è imprescindibile analizzare la normativa relativa allo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa indagando il corretto bilanciamento tra interessi pubblici e privati coinvolti²¹.

Il procedimento di scioglimento straordinario è disciplinato dall'articolo 143 TUEL che individua gli elementi sintomatici del condizionamento crimina-

Bologna, il Mulino, 2002; F.G. Scoca, Scioglimento degli Organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata, in Riv. Giur. It., 2016.

²⁰ Cfr. www.min-int.it

²¹ Ampiamente M. MAGRI, Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel, Diritto amministrativo, 2018; A. CRISMANI, L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali, in Federalismi.it, 2014, pp. 3 e 12; F. LONGO, Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto, in Foro amm. Cds, 2008, p. 884; V.F. CELLE, Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso, in Foro amm. TAR, 2004, p. 1209 ss. sia inoltre consentito il rinvio a R. ROLLI (a cura di), Lo scioglimento degli Enti Locali. Una introduzione, Roma, 2013

le che «devono caratterizzarsi per concretezza, essere cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica, per univocità, intesa quale loro direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire, per rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale».

Da tanto discende la natura preventiva dello scioglimento che può essere disposto *ex ante* rispetto al compimento di atti che alterano la libertà di determinazione.

Così, dal novellato art. 143 del TUEL rileva che il presupposto dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali è rappresentato da significative risultanze, sufficienti a rilevare un condizionamento mafioso sugli organi dell'amministrazione in carica²².

Altresì anche in giurisprudenza è affermato, a più riprese, che per la legittimità dello scioglimento non è necessaria la prova della commissione dei reati e nemmeno che tali evidenze probatorie siano inconfutabili. Invero, ci si può avvalere di tutte le prove a disposizione «pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione».

Ciò che rileva è che l'attività dell'ente risulti asservita, anche solo in parte, agli interessi delle consorterie mafiose, giacché tale constatazione rivela che l'organo politico non è in grado, per complicità, connivenza, timore o mera incompetenza, di prevenire o di contrastare efficacemente il condizionamento mafioso²³.

Dunque, l'autorità prefettizia, al fine di verificare la sussistenza degli elementi indizianti secondo il dettato normativo, nomina una Commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attra-

22 Si rinvia a F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI, Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata, Atti del XXIV Convegno di Copanello Montepaone, 21-22 giugno 2019, ESI, 2020.

23 Cfr. T.A.R. Lazio, con la sentenza n. 5022 del 2020

verso la quale il Prefetto esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è diretto titolare per delega del Ministro dell'Interno.

A seguito dei lavori della Commissione d'indagine, il procedimento si conclude con il decreto del Presidente della Repubblica che, su proposta del Ministro dell'Interno e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sussistono i requisiti, dispone lo scioglimento dei Consigli comunali o provinciali.

Il diretto effetto del decreto è la cessazione dalla carica di consigliere, Sindaco, Presidente della Provincia, di componente delle rispettive Giunte e di ogni altro incarico connesso alle cariche ricoperte.

Inoltre, il Prefetto può provvedere alla nomina di commissari al fine di assicurare e garantire la provvisoria amministrazione dell'ente, con l'obiettivo di garantire i servizi primari alla società.

Occorre qui rilevare che la previsione normativa per cui gli elementi di collegamento diretto o indiretto degli amministratori con la criminalità organizzata devono essere concreti, univoci e rilevanti, ha reso, almeno formalmente più complesso l'onere della prova dell'infiltrazione in capo all'amministrazione statale che procede allo scioglimento²⁴.

In tal senso per giungere allo scioglimento dei consigli comunali è necessario che il rapporto tra amministratori e criminalità organizzata deve comportare danni alla corretta azione amministrativa ed in generale, pregiudizio per la sicurezza pubblica.

Così, anche la giurisprudenza amministrativa ha affermato che gli elementi concreti, univoci e rilevanti devono alterare il procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi sicché venga compro-

²⁴ Si rinvia a R. ROLLI, *Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario, Istituzioni del Federalismo*, 1.2022, p. 22 e ss.

messo il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali.²⁵

Precisamente, la concretezza è intesa come la sussistenza di elementi assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; per univocità si intende la chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire ed infine, per rilevanza si intende l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale.

Più problematico è comprendere cosa si intenda per rapporti diretti ed indiretti rilevanti ai fini dello scioglimento dei consigli comunali.

Il problema, che si è già posto in sede di interdittiva antimafia, si ripresenta con vigore nell'ambito dello scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa.

Più precisamente, si ritiene necessaria una tassatività di ciò che si intende con rapporti diretti e rapporti indiretti al fine di garantire la certezza del diritto.

Si tratta di norme estremamente bianche che non garantiscono, per come attualmente espresse, certezza e agilità nell'applicazione, ma ammettono un'ampia discrezionalità nella loro applicazione che talvolta si allontana estremamente dai principi minimi del nostro ordinamento²⁶.

Pertanto, in un contesto normativo così poco rigoroso pare opportuno riempire di contenuto e tentare una tassativazione delle ipotesi in cui elementi di fatto diventano elementi rilevanti per la fattispecie dello scioglimento degli enti locali.

Tale opera di tassativazione è stata avviata dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa per limitare il *vacuum* legislativo in materia di elementi sintomatici di infiltrazione e condizionamento mafioso delle imprese nella valutazione discrezionale prefettizia.

²⁵ con la sentenza n. 1433/2019

²⁶ Si veda M. MAGRI, Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per Infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: Tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, 2017

Le situazioni indiziarie che possono costituire “spie” dell’infiltrazioni mafiose sono: a) i provvedimenti “sfavorevoli” del giudice penale; b) le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del giudice su fatti che sono sintomatici della contaminazione mafiosa; c) la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione; d) i rapporti di parentela, laddove assumano un’intensità idonea a determinare un inevitabile condizionamento; e) i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia; f) le vicende anomale nella formale struttura dell’impresa; la condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi “benefici”; i) l’inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità.

Anche nella relazione della Commissione Parlamentare del 2022, emergono una serie di circostanze rilevanti come: gli amministratori che hanno ricevuto l’appoggio delle associazioni criminali nelle elezioni; anomalie nella predisposizione dei bandi di appalti, contratti pubblici o concessioni e/o nelle modalità di attuazione delle gare; assunzioni o affidamenti di incarichi esterni e/o consulenze a soggetti mafiosi ovvero a loro parenti o persone segnalate²⁷.

Questa embrionale forma di tassativazione rappresenta un catalogo aperto al fine di lasciare la discrezionalità necessaria in sede di frontiera avanzata all’infiltrazione mafiosa.

Eppure, il paradosso dinnanzi cui ci troviamo è quello di perseguire la legalità attraverso la scelta di recidere ogni condizionamento mafioso, ma occorre segnalare come la legalità passa anche attraverso una predeterminazione legislativa che garantisce la certezza del diritto.

3. Infiltrazione mafiosa nelle imprese = informativa interdittiva antimafia

Il contrasto all’infiltrazione mafiosa nell’economia legale trova forza nei provvedimenti interdittivi antimafia considerati la frontiera avanzata dell’anti-

²⁷ <https://www.camera.it>

mafia²⁸. Detto provvedimento è emesso dall'autorità prefettizia in seguito ad una valutazione ampiamente discrezionale su elementi considerati di volta in volta rilevanti (sempre secondo un'ampia discrezionalità)²⁹. Già da queste premesse emergono i primi limiti di tale strumento che, seppur previsto al fine di contrastare l'infiltrazione mafiosa, sovente, non garantisce, in sede applicativa, il rispetto dei principi primi del nostro ordinamento.

Così, il provvedimento interdittivo una volta adottato produce effetti travolgenti per l'impresa destinataria, rappresentando, non di rado, la morte imprenditoriale della stessa³⁰.

Proprio per la sua imponenza, la materia richiede una costante attenzione al fine di scongiurare un'estrema limitazione degli interessi del privato, posto che anche in sede giudiziaria sono pochi i casi di annullamento dei provvedimenti interdittivi antimafia, a conferma del concetto di morte imprenditoriale.

In particolare, l'ampia discrezionalità riservata al Prefetto si mostra nella valutazione di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e le attività delle imprese interessate ovvero di condizionamenti illeciti dell'attività d'impresa.

Dunque, l'accertamento richiesto al Prefetto è squisitamente indiziario fondato su elementi e non prove di infiltrazione mafiosa sulla base della regola di matrice civilistica del più probabile che non. Tale criterio probabilistico gioca un ruolo centrale nel contrasto all'infiltrazione mafiosa poiché è l'unica "regola" che consente l'elasticità degli strumenti intervenendo *ex ante* alla camaleontica attività della mafia.

28 Ampiamente F. G. Scoca, Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza ecostituzionalità della lotta «anticipata» alla criminalità organizzata, in *Giustamm.*, 28 giugno 2018; Si rinvia a R. Rolli, L'informativa antimafia come "frontiera avanzata" (Nota a sentenza Cons. Stato, Sez. III, n. 3641 dell'8 giugno 2020), in *Giustizia insieme*, 3 luglio 2020

29 Cfr. M. MAZZAMUTO, Profili di documentazione amministrativa antimafia, in *Giustamm.*, 2016; G. AMARELLI, Interdittive antimafia e 'valori fondanti della democrazia': il pericoloso equivoco da evitare, in *Giustizia insieme*, 17 luglio 2020; V. LEMBO, Le interdittive antimafia: il difficile equilibrio tra libertà economica e sicurezza, in *Riv. pen.*, 2022, 4

30 Con riferimento anche all'istituto del controllo giudiziario v. M. A. SANDULLI, Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario, *Giustizia- Amministrativa*, 2022

Invero, “Per l’interdittiva antimafia non è infatti richiesta la prova dell’attualità delle infiltrazioni mafiose, dovendosi solo dimostrare la sussistenza di elementi dai quali è deducibile, secondo il principio del “più probabile che non” il tentativo di ingerenza, o una concreta verosimiglianza dell’ipotesi di condizionamento sulla società da parte di soggetti uniti da legami con cosche mafiose, e dell’attualità e concretezza del rischio”³¹.

Così, il provvedimento interdittivo, per la sua natura cautelare e per la sua funzione di massima anticipazione della soglia di prevenzione, non richiede per la sua adozione la prova di un fatto, bensì la sussistenza di una serie di indizi in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose ovvero di un condizionamento da parte di queste³².

Pertanto, è richiesto non già la prova dell’intervenuta infiltrazione mafiosa, ma solo la presenza di elementi presuntivi- sintomatico dai quali, secondo un giudizio probabilistico, sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata³³.

A più riprese la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato come “La funzione di “frontiera avanzata” dell’informazione antimafia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato impone, infatti, a servizio delle Prefetture, un uso di strumenti, accertamenti, collegamenti, risultanze, necessariamente anche atipici come atipica, del resto, è la capacità, da parte delle mafie, di perseguire i propri fini. Solo di fronte ad un fatto inesistente od obiettivamente non sintomatico il campo valutativo del potere prefettizio, in questa materia, deve arrestarsi”³⁴.

31 Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 22 maggio 2023, n.5024

32 Cfr. R. ROLLI, L’informazione antimafia come “frontiera avanzata” (nota a sentenza Consiglio di Stato Sez. III n. 3641 dell’08.06.2020), *Giustizia insieme*, 2020

33 Ex multis Consiglio di Stato Sez. III del 9.10.2023

34 Da ultimo Cons. st., sez. III, n. 1101/2024 ed ancora Cons. St., sez. III, 28 giugno 2022, n. 5375; id. 30 gennaio 2019, n. 758

Al contempo, negare a priori che il Prefetto possa valutare elementi “atipici”, rappresenterebbe la cessazione premeditata dell’efficacia della legislazione antimafia neutralizzando la sua portata preventiva di contrasto alla mafia³⁵.

Da tanto, si deduce che il prefetto non è chiamato ad accertare la commissione di un reato in capo all’interdicendo, bensì la sua eventuale vicinanza e coinvolgimento all’associazione mafiosa al fine di scongiurare (mediante valutazione preventiva), l’ingresso delle mafie nell’economia legale e a cascata nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Ora, i poteri riconosciuti al Prefetto in sede di interdittiva antimafia trovano la loro disciplina all’art. 93 del Cod. ant., a mente del quale: «Per l’espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, il Prefetto dispone accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all’esecuzione di lavori pubblici, avvalendosi, a tal fine, dei gruppi interforze di cui all’articolo 5, comma 3, del decreto del Ministro dell’Interno 14 marzo 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 54 del 5 marzo 2004».

In seguito agli accessi e agli accertamenti, e comunque entro trenta giorni, si procede alla «relazione contenente i dati e le informazioni acquisite nello svolgimento dell’attività ispettiva, trasmettendola al Prefetto che ha disposto l’accesso». Quest’ultimo, acquisita la relazione, «valuta se dai dati raccolti possano desumersi, in relazione all’impresa oggetto di accertamento e nei confronti dei soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell’impresa stessa, elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all’articolo 84, comma 4 ed all’articolo 91, comma 6».

In tale ipotesi, «il Prefetto emette, entro quindici giorni dall’acquisizione della relazione del gruppo interforze, l’informazione interdittiva, previa eventuale audizione dell’interessato secondo le modalità individuate dal successivo comma 7. Qualora, invece, si tratti di impresa avente sede in altra provincia, il Prefetto che ha disposto l’accesso trasmette senza ritardo gli atti corredati dalla

35 Cfr. Cons. St., sez. III, 18 settembre 2023, n. 8395

relativa documentazione al Prefetto competente, che provvede secondo le modalità stabilite nel comma 4».

La novellata normativa prevede, inoltre, che «Il prefetto competente all'adozione dell'informazione antimafia, sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite nel corso dell'accesso, può invitare in sede di audizione personale i soggetti interessati a produrre ogni informazione ritenuta utile, anche allegando elementi documentali, qualora non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento ovvero esigenze di tutela di informazioni che, se disvelate, siano suscettibili di pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri procedimenti amministrativi finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose»³⁶.

In conclusione, il legislatore del 2021³⁷ ha inteso integrare il contraddittorio procedimentale in materia di adozione del provvedimento antimafia rispondendo solo parzialmente alle continue preoccupazioni della dottrina³⁸.

L'ampia discrezionalità riconosciuta al fine di rendere efficiente l'intervento statale sulla mafia non può condurre ad un allontanamento dalle garanzie minime del nostro ordinamento. Comi si vedrà ampiamente nel paragrafo successivo, le limitazioni delle libertà del singolo devono trovare, a parere di chi scrive, un momento di bilanciamento al fine di scongiurare conseguenze inarrogabili³⁹.

³⁶ Il comma 7 è stato modificato dall'art. 48, comma 1, lettera b) del D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233.

³⁷ Cfr. D.ALBANESE, Le modifiche del d.l. 152/2021 al "codice antimafia": maggiori garanzie nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e nuove misure di "prevenzione collaborativa", in *Sistema penale*, 2022; P. AMOVILLI, Brevi note in tema di riforma delle interdittive antimafia contenuta nel d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233 per l'attuazione del PNRR, in *giustizia-amministrativa.it*, 2022; M. COCCONI, Il perimetro del diritto al contraddittorio nelle informazioni interdittive antimafia, in *federalismi.it*, 2022.

³⁸ Si rinvia a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale (nota a Cons. St. sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979), *Giustizia insieme*, 2020.

³⁹ Si rinvia a R. ROLLI, M. MAGGIOLINI Brevi note sul riformato contraddittorio procedimentale in tema di interdittiva antimafia (nota a Ordinanza TAR Lecce, sez. III, n. 116/2022), *Giustizia insieme*, 2022.

4. Il valore della partecipazione nei procedimenti amministrativi antimafia

A valle delle considerazioni svolte sinora, che vedono la figura del Prefetto padrone di infiniti poteri celati dietro una regola probabilistica, pare opportuno indagare se una maggiore partecipazione degli interessati ai procedimenti di scioglimenti dei consigli comunali e dell'adozione delle interdittive antimafia possa rappresentarne un argine.

La partecipazione procedimentale⁴⁰ rappresenta l'«*intervento da parte del cittadino nell'esercizio della funzione*»⁴¹.

Il concetto di partecipazione in ogni sua declinazione costituisce l'articolazione essenziale del diritto a una buona amministrazione, principio caro all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e piena espressione dello *ius publicum europaeum*⁴².

40 Sulla partecipazione al procedimento, nell'ambito di una vastissima letteratura, si rinvia a A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940.; E. CASETTA (a cura di F. FRACCHIA), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2020, 430 ss.; P. CHIRULLI, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2017, 62 ss.; M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, 2016, 296 ss.; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 2, 209 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014, 132 ss.; F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299 ss.; G. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, 2008, 281 ss.; V. CERULLI IRELLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 2007; M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4128 ss.; M. CLARICH, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, 59 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Vol. II, II ed., Milano, 2003, 1005 ss.; F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, IV aggt., Milano, 2000, 943 ss.; M.P. VIPIANA, F. FRACCHIA, *Osservazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo e tutela delle parti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, 346 ss.; M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, Milano, 1991; S. COGNETTI, *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo*, Napoli, 1987; M. P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977; R. BETTINI, *La partecipazione amministrativa*, Milano, 1973. . BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. publ.*, 1952, 118 ss. e poi in *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006, 117 ss. G. PASTORI (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964; M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc.*, 1980, 223 ss.

41 F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, e in *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006, 941.

42 In questi termini, G. DELLA CANANEA, *Op. cit.*, 213. Sul punto v. altresì S. BATTINI, B.G. MATTARELLA, A. SANDULLI, *Op. cit.*, 107 ss.

È innegabile che alla partecipazione procedimentale segua un appesantimento della funzione pubblica contrastando con la diffusa volontà di semplificare ma, al contempo pare, in questa sede, la più efficace misura al fine di arginare la discrezionalità prefettizia.⁴³

Invero, in sede di scioglimento dei consigli comunali, è tangibile come l'assenza di una previsione normativa che possa integrare la partecipazione attiva, sia da parte del Sindaco, sia da parte dei consiglieri, sia da parte della giunta, nonché da parte dell'elettorato attivo si pone in una posizione di netto contrasto con i supremi valori costituzionali.

Da qui si apre la riflessione sulla imprescindibilità dell'audizione dei soggetti interessati che non possono rimanere inermi di fronte al travolgimento dei propri interessi e al contempo dell'interesse di chi li ha votati.

Dunque, è solo attraverso un procedimento ben articolato che si può realizzare una buona amministrazione che passa inevitabilmente attraverso la partecipazione.⁴⁴

Sul punto anche la giurisprudenza amministrativa ha rilevato come *«è noto che, in tale materia, la regola di inferenza da utilizzarsi è quella, di derivazione civilistica, del “più probabile che non” ovvero della cd. “probabilità cruciale”, posto che la misura in questione ha una finalità straordinaria di prevenzione e salvaguardia della funzionalità dell'ente rispetto ai tentativi di insinuazione mafiosa. Ne consegue che l'adozione del decreto prescinde da rilevanze probatorie tipiche di un processo penale e non richiede la certezza degli accertamenti in ordine a pericolo di contagio»*.⁴⁵

⁴³ L'ampliamento della partecipazione rischierebbe in questo senso di porsi in contrasto con i principi di semplificazione e celerità: cfr., in materia paesaggistica L. DI GIOVANNI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in Riv. giur. edil., 2019, 6, 559 ss., il quale poi riconosce però come anche in tale settore i vantaggi dell'apporto del privato risultino prevalenti.

⁴⁴ M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., 227.

⁴⁵ Tar Lazio n. 16391 del 6.11.2023; in tal senso anche Tar Lazio n. 17523/2023 del 24.11.2023;

Seppur evocata, persiste una carenza legislativa nella previsione di una disciplina più ancorata al fatto che alla presunzione e alla probabilità celando un importante deficit di democraticità che passa (anche) attraverso una mancata tassatività delle circostanze rilevanti.⁴⁶

Così, per giungere allo scioglimento è sufficiente che emerga una possibile soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata, prescindendo dalla prova rigorosa dell'accertata volontà di questi ultimi di assecondare le richieste della criminalità⁴⁷.

La partecipazione dell'interessato al procedimento di scioglimento dei consigli comunali sicuramente consente una maggiore garanzia degli interessi delle parti coinvolte⁴⁸. Altresì l'auspicata audizione delle parti deve avvenire in un momento utile alla definizione del procedimento che potrebbe essere identificato nella fase iniziale ovvero in quella di accesso della commissione d'indagine all'interno dell'ente.

Dunque, prevedere una partecipazione nella fase iniziale del procedimento consente la realizzazione di un temperamento fra più interessi, consentendo di contestualizzare il materiale probatorio posto a fondamento dell'eventuale provvedimento di scioglimento del consiglio comunale.

Altresì, si potrebbe prospettare il contraddittorio⁴⁹ nella fase di insediamento dei commissari all'interno dell'ente con l'obiettivo di chiarire il funzionamento e le dinamiche che l'ente ha dovuto fronteggiare.

⁴⁶ Cfr. in tal senso Consiglio di Stato n. 2793/2021; nonché sui collegamenti diretti ed indiretti, Consiglio di Stato n. 8763/2022; in generale Consiglio di Stato n. 6118/2023

⁴⁷ Si rinvia a R. ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, cit.

⁴⁸ M. NIGRO, *Democrazia nell'azienda*, Roma, Sestante, 1946.

⁴⁹ Sul punto si veda diffusamente: R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale*, (nota a Cons. St. sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979), in www.giustiziainsieme.it, 2020; M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in www.giustiziainsieme.it, 2022.

Allo stesso modo la previsione del contraddittorio in sede di adozione della misura interdittiva antimafia è stata auspicata da molto tempo da parte della dottrina che ha visto concretizzarsi una parziale riforma nel 2021.

Invero, l'impresa, partecipando alla fase procedimentale, su proposta della Prefettura, potrebbe adottare misure di self cleaning ovvero misure alternative che garantiscono la continuità aziendale. Inoltre, la partecipazione procedimentale garantirebbe al Prefetto di intervenire con il provvedimento interdittivo solo nei casi in cui gli elementi posti a fondamento della misura preventiva siano inequivocabili e comunque non altrimenti giustificabili, garantendo l'applicazione della misura interdittiva quale *estrema ratio*, adottabile solo nel caso in cui la permeabilità mafiosa risulti da un'attenta e completa lettura di un quadro d'insieme che risulta esaustivo e ben argomentato, tutelando così la legalità sostanziale.

L'instaurazione del contraddittorio presenta tuttavia dei limiti, atteso che al soggetto interessato non spetta alcuna comunicazione «laddove ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento» specularmente a quanto avviene in tema di comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 l. n. 241/90.

Peraltro, la disposizione in esame dispone che è in ogni caso preclusa la comunicazione di «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».

Con tale comunicazione viene assegnato un termine, in ogni caso non superiore a venti giorni, entro cui il soggetto interessato può «presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti», e può richiedere l'esecuzione di un'audizione.

Inoltre, il nuovo comma 2-ter dell'art. 92 cod. ant. prevede i possibili esiti della procedura in contraddittorio, disponendo che il Prefetto: «a) dispone l'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, dandone comunicazione,

entro cinque giorni, all'interessato secondo le modalità stabilite dall'articolo 76, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, qualora gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale; b) adotta l'informazione antimafia interdittiva, procedendo alla comunicazione all'interessato entro il termine e con le modalità di cui alla lettera a), nel caso di sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. Il Prefetto, adottata l'informazione antimafia interdittiva ai sensi della presente lettera, verifica altresì la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e, in caso positivo, ne informa tempestivamente il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione».

Tale novella, appare solo in parte soddisfare le mozioni già rilevate poiché l'«esigenza di difesa» pare «pericolosamente posizionata in avanti, ossia nella fase in cui l'autorità abbia già raggiunto il convincimento della sussistenza dei presupposti per la applicazione delle misure, con ovvia difficoltà per il proposto di addurre nel ristretto termine di venti giorni elementi a propria difesa quando gli elementi “a carico” siano già condensati in un giudizio prognostico a lui totalmente sfavorevole»⁵⁰.

Sicché, così declinato, il contraddittorio non risponde alle esigenze dell'impresa che solo in questa sede può contribuire a colmare l'asimmetria informativa rispetto al potere prefettizio sull'effettiva e fondatezza degli elementi sintomatici su si fonda l'emanazione dell'informazione interdittiva antimafia.⁵¹

50 Si rinvia a Osservatorio misure patrimoniali e di prevenzione dell'Unione delle camere penali italiane, richiamata in Le modifiche legislative presentate dal Governo in materia di interdittive antimafia e controllo giudiziario, 29 ottobre 2021, p. 3

51 si veda S. STICCHI DAMIANI, Le interdittive fra lacune normative e discrezionalità amministrativa. Il ruolo del giudice amministrativo nell'individuazione degli elementi sintomatici, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), Interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici, Torino, Giappichelli, 2019.

5. Brevi riflessioni conclusive

L'espansione della criminalità organizzata di stampo sia a livello territoriale che a livello funzionale è dovuta alla capacità camaleontica delle organizzazioni criminali di adattarsi al mutevole contesto sociale ed economico, sino al punto di riuscire ad infiltrarsi in contesti imprevedibili.

Le odierne associazioni mafiose, come si è detto, presentano un'impalcatura ben diversa da quella delle mafie storiche: l'organizzazione ancorata a legami squisitamente familiari, che si limitava ad affermare il controllo sul territorio locale, si è tramutata in organizzazione capace di consolidare il proprio potere e controllo infiltrandosi in ogni fibra del tessuto economico ed istituzionale.

Così, la lotta alla criminalità si è inasprita al fine di recidere in una fase preventiva ogni forma di condizionamento ed infiltrazione nella società sana.

Si è ritenuto, infatti, che è maggiormente efficace intervenire *ex ante* all'intreccio con la criminalità organizzata rispetto al momento in cui la stessa è già infiltrata nelle imprese e negli enti pubblici.

Tuttavia, la lotta al fenomeno mafioso non può tradursi nell'allontanamento dalle garanzie minime del nostro ordinamento.

Se è vero che il provvedimento di scioglimento ha natura straordinaria e che esso deve essere la risultante di una ponderazione comparativa dei diversi valori costituzionali che vengono in considerazione, allora il legislatore, in qualità di garante e custode della democrazia, dovrà prevedere strumenti più idonei al fine di preservare la partecipazione nelle diverse declinazioni.

Altresì, anche in sede di interdittiva antimafia non è soddisfacente il recente intervento legislativo per cui si ritiene auspicabile un rinnovato spirito partecipativo nella materia che ci occupa.

In particolare, risulta necessario individuare degli argini per scongiurare un eccessivo allontanamento dai principali baluardi del nostro ordinamento. L'ampia discrezionalità prefettizia risulta necessaria al fine di rendere efficaci le misure in commento con l'alto obiettivo di contrastare l'infiltrazione mafiosa e

medio tempore, la presenza del soggetto interessato è rilevante al fine di adottare il provvedimento più idoneo alla cura dell'interesse pubblico con l'obiettivo di preservare l'attività pubblico/privata da contaminazioni mafiose con la conseguente tutela dell'interesse pubblico⁵².

La volontà del legislatore, dunque, dovrebbe essere quella di consentire alla p.a. di raccogliere tutti gli elementi in fatto ed in diritto a suffragio della propria scelta nell'interesse pubblico (art. 3 l. n. 241/1990), che non può prescindere dalla partecipazione dell'interessato.

52 Cfr. C. AGATINO, Che contenuto ha la libertà personale? Interdittive antimafia, sindacato sull'esercizio del potere amministrativo e problemi di giurisdizione, dirittifondamentali.it, 1/2021