

Misure di prevenzione collaborativa ex art. 94 bis D.Lgs. n. 159/2011: l'interdittiva antimafia deve motivare adeguatamente perché sono inidonee a contrastare le infiltrazioni mafiose

di Stefano Maria Sisto

Data di pubblicazione: 12-10-2026

Secondo un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, sussiste, pertanto, a carico dell'Amministrazione, uno specifico onere di adeguata motivazione sull'insussistenza delle condizioni per disporre le misure amministrative di prevenzione collaborativa, applicabili in caso di agevolazione occasionale e, quindi, dell'idoneità della sola, più gravosa, misura interdittiva a far fronte al pericolo di infiltrazione (cfr. Cons. Stato, sez. III, 16 settembre 2025, n. 7330; id., 3 settembre 2025, n. 7195; id., 7 luglio 2025, n. 5836; id., 19 febbraio 2025, n. 1409; id., 21 gennaio 2025, n. 427). Tale obbligo di motivazione permane anche qualora l'operatore economico non si sia avvalso della facoltà di partecipare al procedimento amministrativo.

Né può ritenersi sufficiente una presunta valutazione implicita sul punto. Tale conclusione, infatti, se applicata in modo generalizzato, finirebbe per sterilizzare la garanzia di un approccio graduale alla prevenzione antimafia.

Guida alla lettura

La sentenza del **Consiglio di Stato n. 6035/2026** è di interesse soprattutto per la parte in cui si pronuncia sulla **gradualità delle misure collaborative di cui all'art. 94 bis D.Lgs. n. 159/2011** e sulla **necessità che della valutazione circa loro applicabilità ne venga dato atto nell'interdittiva antimafia**.

Infatti, dopo aver ribadito principi ormai consolidati in giurisprudenza con riferimento:

- all'irrelevanza di circostanze sopravvenute all'adozione dell'interdittiva antimafia come la cessione di quote societarie;
- alla valutazione complessiva e non atomistica che la prefettura deve fare degli elementi a disposizione;
- all'importanza che deve essere data ai legami familiari e ai rapporti commerciali indicativi di situazioni di soggiacenza;
- al carattere preventivo dell'interdittiva antimafia;
- alla sufficienza di elementi sintomatico-presuntivi per l'applicazione dell'interdittiva;
- alla elevata discrezionalità che caratterizza il giudizio prognostico effettuato dal prefetto;

si sofferma sul **principio di gradualità** delle misure prefettizie di contrasto alla mafia.

Invero, l'interdittiva antimafia costituisce oggi l'**extrema ratio** delle misure che il Prefetto può adottare per contrastare le infiltrazioni mafiose nel tessuto economico con conseguente applicazione nei soli casi più gravi in cui ogni altra misura non sia in grado di impedirle.

Di conseguenza la prefettura deve **motivare adeguatamente l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione collaborativa e la loro inidoneità a contrastare le infiltrazioni mafiose** ed evidenziare la presenza di elementi indicativi di un legame strutturale, organico o duraturo tra l'operatore economico e la mafia, la presenza di continuità e stabilità di rapporti con soggetti appartenenti alla criminalità organizzata e il condizionamento nella gestione dell'attività d'impresa.

La valutazione e la relativa motivazione da parte della prefettura vi devono essere **anche nel caso in cui l'operatore economico abbia deciso di non partecipare al procedimento amministrativo**.

Di conseguenza **non è ammissibile una valutazione implicita** dell'inidoneità delle misure di prevenzione collaborativa in quanto *"si finirebbe per sterilizzare la garanzia di un approccio graduale alla prevenzione antimafia"*.

Pubblicato il 23/07/2026

N. 06035 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 00523/2026 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 523 del 2026, proposto dalla -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Oreste Morcavallo, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Arno, n. 6,

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei
Portoghesi, n. 12,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna - Sezione
staccata di Parma (Sezione Prima) n. 5/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2026, il Cons. Roberto Prossomariti e
viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. Con ricorso proposto presso il TAR per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, la
società -OMISSIS- ha impugnato il provvedimento di interdittiva antimafia emesso dal Prefetto
di Reggio Emilia in data 26 gennaio 2023, unitamente agli atti presupposti e connessi. La
società svolge, come attività prevalente, la compravendita di terreni e fabbricati e la
realizzazione di lavori edili di costruzione e ristrutturazione. L'atto gravato si fondava su una
complessa attività istruttoria che aveva evidenziato un pericolo di infiltrazione mafiosa desunto,
in via principale, dal profilo personale e dai precedenti di polizia di -OMISSIS-, marito
convivente della legale rappresentante -OMISSIS-, e di -OMISSIS-, fratello della stessa e
titolare di una quota societaria del 5%.

Secondo l'autorità prefettizia, tali soggetti risultavano legati da rapporti di parentela, affinità o
frequentazione con persone appartenenti o attigue a consorterie criminali di stampo
'ndranghetistico, mentre la compagine societaria presentava cointeressenze economiche e
rapporti commerciali con diverse imprese già destinatarie di misure di prevenzione antimafia.

La società ricorrente ha contestato le risultanze del giudizio prefettizio, sostenendo
l'irrilevanza dei legami familiari citati, la regolarità delle transazioni commerciali effettuate e
l'insussistenza di un condizionamento attuale della criminalità organizzata sulla gestione
aziendale. In particolare, la difesa ha lamentato la mancata applicazione della misura della
prevenzione collaborativa, prevista dall'art. 94-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, ritenendo che,
anche in ipotesi di criticità, queste dovessero considerarsi meramente occasionali. Sono stati
inoltre sollevati dubbi di legittimità costituzionale e di compatibilità della normativa nazionale

con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, con particolare riferimento alla presunta indeterminatezza dei presupposti per l'adozione delle informative interdittive.

2. Il TAR, con la sentenza n. 5/2026, ha preliminarmente estromesso dal giudizio il Comune di Reggio Emilia per difetto di legittimazione passiva, non avendo l'ente adottato atti lesivi conseguenti all'interdittiva.

Nel merito, il Collegio ha respinto il ricorso, confermando la legittimità del provvedimento prefettizio alla luce del principio del “*più probabile che non*”, ritenuto *standard* probatorio adeguato alla natura preventiva della misura. I giudici hanno sottolineato come, nei contesti di matrice 'ndranghetistica, il vincolo di sangue e la struttura familiare “clanica” rendano particolarmente pervasiva l'influenza dei

familiari, a prescindere da eventuali condanne penali a carico dei proprietari o dei dirigenti dell'impresa.

Infine, il Tribunale ha ritenuto legittima la mancata adozione di misure di prevenzione collaborativa, data la stabilità dei rapporti accertati, e ha giudicato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità, richiamando l'orientamento consolidato che distingue le misure di prevenzione patrimoniale, volte a tutelare l'ordine pubblico economico, dalle sanzioni penali.

3. Avverso la suddetta sentenza, la -OMISSIS- ha proposto appello.

Con il primo motivo di gravame, la società appellante lamenta la violazione e l'erronea applicazione dell'art. 94-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011. In particolare, si contesta che il TAR abbia omissis di rilevare come il Prefetto non abbia preventivamente valutato l'applicabilità delle misure di prevenzione collaborativa in luogo del più drastico provvedimento interdittivo. La difesa evidenzia come il primo giudice abbia fatto.

riferimento a una sorta di valutazione implicita da parte dell'autorità prefettizia in merito alla non ricorrenza di un'agevolazione occasionale, finendo così per sostituirsi impropriamente all'esercizio di un potere discrezionale riservato dalla legge all'Amministrazione.

Viene inoltre censurato il difetto di istruttoria e di motivazione, relativamente alla parte in cui la sentenza non avrebbe considerato le misure di *self-cleaning* adottate spontaneamente dalla società, quali la nomina di un Organismo di Vigilanza, l'adozione del c.d. “modello 231” e la recisione di rapporti personali e commerciali ritenuti controindicati.

Con una seconda articolazione del ricorso, l'appellante lamenta l'*error in iudicando* per travisamento dei fatti e difetto di motivazione in ordine agli elementi indiziari posti a fondamento del pericolo di infiltrazione mafiosa.

Si osserva come i riferimenti ai precedenti di -OMISSIS- siano stati valutati in modo apodittico, essendo riconducibili a un episodio isolato legato a una rissa durante una partita di calcio risalente al 2015, peraltro senza conseguenze penali.

Parimenti, si tenta di chiarire la posizione di -OMISSIS-, il quale, oltre a soffrire di gravi problemi di salute, che hanno reso necessaria l'amministrazione di sostegno, avrebbe definitivamente ceduto la propria quota societaria del 5% nel maggio del 2024.

Si sottolinea, inoltre, che furono proprio la legale rappresentante e il marito a denunciare, nel 2013, il padre della prima, contribuendo al suo arresto per estorsione a seguito di minacce subite per la gestione della società.

L'appello si sofferma poi sulla contestazione dei rapporti commerciali menzionati nel provvedimento prefettizio, sostenendo che si tratti di operazioni ordinarie e occasionali del tutto compatibili con la normale attività imprenditoriale. Viene specificato che i rapporti con società successivamente colpite da interdittiva, come la -OMISSIS- o la -OMISSIS-, risalgono a periodi in cui tali soggetti erano regolarmente operanti o addirittura iscritti nella c.d. *white list*.

La società evidenzia la contraddittorietà della motivazione del provvedimento impugnato, laddove desume un pericolo di infiltrazione da contatti avuti con la - OMISSIS-, azienda che risulta attualmente iscritta nella c.d. *white list* della medesima Prefettura.

Infine, la difesa richiama orientamenti della giurisprudenza di legittimità e amministrativa, secondo cui la mera esistenza di legami parentali o di affinità non può costituire di per sé prova del pericolo di condizionamento mafioso, in assenza di una concreta dimostrazione dell'incidenza di tali rapporti sulla gestione dell'impresa.

4. Si è costituito il Ministero dell'Interno, chiedendo il rigetto dell'appello.

5. All'udienza pubblica del 18 giugno 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Prima di passare all'esame dei motivi di appello, occorre richiamare gli elementi più significativi che il Profetto ha posto a base dell'interdittiva.

1.1 Al momento dell'adozione dell'atto impugnato, la sig.ra -OMISSIS- era proprietaria del 95% delle quote sociali e ricopriva il ruolo di amministratrice unica.

Il fratello, -OMISSIS-, era proprietario del restante 5% delle quote. L'impresa era stata fondata negli anni '70 dal padre dei due fratelli, -OMISSIS-.

Lo stesso -OMISSIS- è stato arrestato nel 2013 per estorsione aggravata e detenzione illegale di armi, ma l'appellante evidenzia che la denuncia che ha portato all'arresto è stata sporta da -OMISSIS- e dal marito -OMISSIS-, nell'ambito di una situazione di conflittualità per il controllo della società.

1.2 La madre dei fratelli -OMISSIS-, -OMISSIS-, era nipote materna del defunto boss -OMISSIS-, vertice dell'omonima cosca di 'ndrangheta. -OMISSIS- è definita, per tale linea, come pronipote del predetto boss. La madre era inoltre cugina di -OMISSIS-, condannato per

omicidio in concorso con -OMISSIS-.

1.3 Anche gli zii materni dei fratelli -OMISSIS- sono portatori di significative controindicazioni. -OMISSIS- è stato condannato all'ergastolo per gli omicidi di - OMISSIS- e -OMISSIS- (commessi in concorso con esponenti del clan -OMISSIS-, - OMISSIS- e altri). -OMISSIS- è stato condannato per traffico di stupefacenti e segnalato per associazione mafiosa.

1.4 Il cugino, -OMISSIS-, è gravato da precedenti per tentato omicidio doloso aggravato ed è convivente con -OMISSIS-, nipote del boss -OMISSIS-. Altri parenti (-OMISSIS- -OMISSIS-) sono titolari di imprese che hanno subito il diniego di iscrizione nella c.d. *white list* per sospette infiltrazioni mafiose. L'appellante nega che la legale rappresentante abbia rapporti con i tre soggetti.

1.5 -OMISSIS-, nel 2015, è stato segnalato per rissa. Nel 2016 gli è stata revocata la licenza di porto d'armi per uso sportivo, poiché dalle indagini è emersa una "*connotazione caratteriale violenta ed aggressiva*" e la frequentazione di soggetti pericolosi per l'ordine pubblico.

In passato è stato controllato in diverse occasioni con soggetti legati alla criminalità organizzata, tra cui -OMISSIS-, pluripregiudicato affiliato e condannato per associazione di tipo mafioso e -OMISSIS-, nipoti del predetto -OMISSIS-.

È proprietario al 50% e amministratore della -OMISSIS-, società colpita da una proposta di interdittiva antimafia per le criticità emerse. Inoltre, nella -OMISSIS-, - OMISSIS- socio paritario di -OMISSIS-, il quale è legato da (seppur lontani) rapporti di parentela alla famiglia del boss -OMISSIS-.

La società appellante ha intrattenuto significativi rapporti commerciali con - OMISSIS-, emettendo nei confronti della sua ditta individuale fatture per un valore di 289.000 euro nel solo anno 2021. Nel 2021, inoltre, la Società appellante ha emesso fatture per 15.500,00 euro nei confronti della -OMISSIS-.

1.6 -OMISSIS- è stato segnalato numerose volte all'Autorità giudiziaria, tra il 2001 e il 2022, per svariati reati, tra cui violenza sessuale (per la quale è stato condannato nel 2021 a 1 anno e 4 mesi di reclusione), maltrattamenti in famiglia, minacce e omissione di soccorso, furto e truffa, detenzione di sostanze stupefacenti ad uso personale (in molteplici occasioni), porto di armi o oggetti atti ad offendere, guida sotto l'influenza dell'alcool e violazioni del codice della strada.

-OMISSIS- è stato, inoltre, controllato dalle forze dell'ordine in compagnia di individui gravati da pesanti precedenti penali, tra cui: -OMISSIS-, soggetto condannato per favoreggiamento della prostituzione e segnalato in passato per associazione di tipo mafioso; -OMISSIS-, condannato per ricettazione e rissa, nonché segnalato per associazione a delinquere finalizzata allo sfruttamento della

prostituzione; -OMISSIS-, soggetto con molteplici condanne per truffa e ricettazione;

-OMISSIS-, condannato per reati legati agli stupefacenti; -OMISSIS-, segnalato per associazione per delinquere, frode informatica e porto abusivo d'armi.

1.7 Si evidenziano inoltre i seguenti rapporti con società ritenute, a vario titolo, controindicate: -OMISSIS-, destinataria di un provvedimento interdittivo antimafia nel maggio 2022, ha pagato all'appellante fatture per un totale di oltre 76.000 euro tra il 2020 e il 2021; rapporti economici con la -OMISSIS- e la -OMISSIS-, riconducibili ai fratelli -OMISSIS- (alla -OMISSIS- è stato negato il rinnovo dell'iscrizione nella c.d. *white list*); nell'ambito dell'indagine “-OMISSIS-”, è emerso che la -OMISSIS- ha avuto rapporti commerciali nel 2019 con la -OMISSIS-, il cui amministratore (- OMISSIS-) è stato coinvolto in indagini per associazione di tipo mafioso, mentre la società stessa è stata colpita da confisca.

2. Venendo all'esame dei motivi di appello, per ragioni di ordine logico, occorre esaminare prioritariamente il secondo motivo, relativo all'astratta configurabilità dei presupposti per l'adozione dell'interdittiva. Tale motivo non merita accoglimento, alla luce del quadro indiziario delineato al punto che precede.

Innanzitutto va chiarito che circostanze sopravvenute, come la cessione delle quote da parte di -OMISSIS-, non assumono rilevanza ai fini della legittimità del provvedimento impugnato in primo grado.

Ciò premesso, quello che emerge è un insieme di elementi che, complessivamente considerati, rendono legittima la valutazione della Prefettura, secondo cui il rischio di un condizionamento mafioso appare quantomeno probabile. Non è l'Amministrazione, bensì la stessa appellante, a tentare di fornire una visione atomistica del quadro indiziario.

Probabilmente nessuno degli elementi considerati sarebbe idoneo, da solo, a fondare una prognosi negativa circa il rischio di un'infiltrazione criminale, ma l'abbondanza degli indici sintomatici potrebbe astrattamente giustificare il provvedimento interdittivo.

Se è vero che i meri rapporti di parentela non giustificano l'adozione di un'interdittiva, nel caso di specie emerge che il marito dell'amministratrice era anche in rapporti di affari con lei, mentre il fratello era addirittura proprietario di una quota (sia pure minoritaria) delle quote sociali. I problemi di tossicodipendenza di quest'ultimo, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, rappresentano un'ulteriore circostanza da cui è possibile desumere il rischio di una contiguità quantomeno “soggiacente”, giacché i soggetti con tali problematiche sono maggiormente a rischio di subire manipolazioni e ricatti.

Per quanto riguarda i rapporti con società “controindicate”, se considerati complessivamente e unitamente alla situazione familiare, essi potrebbero ragionevolmente rafforzare il timore di un rischio di contiguità, sebbene, singolarmente considerato, nessuno di tali rapporti appaia di rilevanza o gravità tale da giustificare, da solo, una prognosi negativa.

Del resto la giurisprudenza ha avuto ripetutamente modo di chiarire che l'informativa antimafia è un provvedimento a carattere preventivo, finalizzato ad attestare la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi gestionali della società od

impresa interessata, con la conseguenza che occorre non già provare l'intervenuta infiltrazione mafiosa, bensì soltanto la

sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali, secondo un giudizio prognostico latamente discrezionale, sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata; d'altro lato, detti elementi vanno considerati in modo unitario, e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquista valenza nella sua connessione con gli altri (*ex multis*, cfr. Cons. Stato, Sez. III, 7 ottobre 2024, n. 8052).

3. È invece fondato il primo motivo di appello, relativo alla violazione dell'art. 94-*bis*, d.lgs. n. 159 del 2011.

Con l'inserimento, nel codice delle leggi antimafia, del citato art. 94-*bis*, il legislatore ha inteso introdurre un principio di gradualità delle misure prefettizie volte al contrasto della criminalità organizzata, in applicazione del quale l'informativa interdittiva è divenuta l'*extrema ratio*, da limitare alle situazioni più gravi di pericolo di condizionamento mafioso dell'attività imprenditoriale.

Secondo un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, sussiste, pertanto, a carico dell'Amministrazione, uno specifico onere di adeguata motivazione sull'insussistenza delle condizioni per disporre le misure amministrative di prevenzione collaborativa, applicabili in caso di agevolazione occasionale e, quindi, dell'idoneità della sola, più gravosa, misura interdittiva a far fronte al pericolo di infiltrazione (cfr. Cons. Stato, sez. III, 16 settembre 2025, n. 7330; id., 3 settembre

2025, n. 7195; id., 7 luglio 2025, n. 5836; id., 19 febbraio 2025, n. 1409; id., 21 gennaio 2025, n. 427).

Tale obbligo di motivazione permane anche qualora l'operatore economico non si sia avvalso della facoltà di partecipare al procedimento amministrativo. Esso può ritenersi assolto quando vengono messi in luce elementi che indichino un legame strutturale, organico o duraturo tra l'impresa e la criminalità organizzata, con riferimento alla continuità e stabilità dei rapporti con soggetti controindicati e, in particolare, al condizionamento della gestione aziendale.

Ciò che non può essere omissis è un giudizio prognostico sulla possibilità che il ricorso alle misure di cui all'art. 94-*bis* cit. sia sufficiente a superare il tentativo di infiltrazione, sottraendo l'impresa dal rischio di condizionamenti delle consorterie criminali.

Nel provvedimento impugnato, invece, manca qualsiasi riferimento alle misure di prevenzione collaborativa e finanche all'art. 94-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011.

Né può ritenersi sufficiente una presunta valutazione implicita sul punto. Tale conclusione, infatti, se applicata in modo generalizzato, finirebbe per sterilizzare la garanzia di un approccio graduale alla prevenzione antimafia. Né, d'altra parte, dalla motivazione del provvedimento impugnato, emergono circostanze che rendono *ex se* incontrovertibile la circostanza per cui l'applicazione delle misure preventive non potrebbe comunque garantire la neutralizzazione

del rischio infiltrativo.

4. In virtù dell'accoglimento del primo motivo e in riforma della sentenza del TAR, l'interdittiva deve essere annullata, fatte salve le ulteriori determinazioni che l'Amministrazione riterrà di assumere.

L'accoglimento solo parziale dell'appello giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza del TAR, annulla il provvedimento impugnato nel giudizio di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte appellante e degli altri soggetti menzionati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore