

SENATO DELLA REPUBBLICA

**BOZZE
CAMERA DEI DEPUTATI**

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XXIII
n. 37
(SEZ. XVI)**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

—————

SEZ. XVI DELLA RELAZIONE FINALE

**« IL SISTEMA DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA PER IL
CONTRASTO ALLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGA-
NIZZATA NELL'ECONOMIA »**

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **Presidente MORRA**)

—————

SEZIONE XVI

Il sistema della documentazione antimafia per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia

1. LINEE GENERALI DEL SISTEMA DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA

Questa Commissione Parlamentare, in ottemperanza ai compiti previsti dalla legge istitutiva, ha rivolto una mirata attenzione all'applicazione della normativa contenuta nel libro II (*Nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*) del D.Lgs 159 del 2011 (c.d. « Codice antimafia »), che è stata oggetto di significative modifiche ad opera del d.l. 152 del 6 novembre 2021, convertito con la legge 29 dicembre 2021 n. 223.

Il sistema della documentazione antimafia costituisce uno dei fondamentali strumenti predisposti dal nostro ordinamento per il contrasto alla criminalità organizzata e, in particolare, per prevenire le infiltrazioni mafiose nelle attività economiche.

In presenza di determinati presupposti specificamente indicati dalla legge e considerati sintomatici di rapporti di contiguità dell'impresa con associazioni di tipo mafioso o in presenza di situazioni (oggetto di accertamento e di apprezzamento da parte dell'Autorità amministrativa) indicative di possibili tentativi di infiltrazione mafiosa diretti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa, è impedito non solo che il soggetto economico « contaminato » possa instaurare o mantenere rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione od ottenere e mantenere erogazioni pubbliche, ma anche e più a monte l'esercizio *tout court* di qualsivoglia attività economica soggetta ad autorizzazione, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi, o anche alla segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a.) e alla disciplina del silenzio assenso.

Vengono così salvaguardati non solo i rapporti tra Pubblica Amministrazione e privati ma, escludendo che l'impresa possa operare nel mercato, anche i rapporti tra privati. In tal modo il legislatore ha inteso predisporre una misura cautelare volta alla tutela preventiva dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Il sistema, secondo quanto previsto dall'art. 84 del d. lgs. 159 del 2011, si articola essenzialmente nelle due fondamentali misure di prevenzione amministrative, le « comunicazioni antimafia » e le « informazioni antimafia »⁽¹⁾.

L'ambito di applicazione della documentazione antimafia è delineato dall'art. 83, comma 1, d.lgs. cit. Tale disposizione prevede che le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche

⁽¹⁾ Devono ormai ritenersi definitivamente escluse dall'attuale sistema le cc.dd. *informative atipiche*, in precedenza previste dall'art. 1-*septies* del d.l. n. 629 del 1982, conv. in l. n. 726 del 1982, per quanto non formalmente abrogato, e dall'art. 10, comma 9, del d.P.R. n. 252 del 1998, come del resto pare confermare la giurisprudenza del Consiglio di Stato sul punto.

appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici devono acquisire la documentazione antimafia di cui all'art. 84 prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e i subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'art. 67.

Tale ultimo articolo, a sua volta, contempla i seguenti provvedimenti:

- a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio;
- b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali;
- c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici;
- d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari astatori presso i mercati annonari all'ingrosso;
- e) attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici;
- f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati;
- g) contributi, finanziamenti o 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;
- h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti.

L'art. 83, comma 3, infine, prevede che la documentazione antimafia non è comunque richiesta:

- a) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui al comma 1;
- b) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui alla lettera a) ed altri soggetti, anche privati, i cui organi rappresentativi e quelli aventi funzioni di amministrazione e di controllo sono sottoposti, per disposizione di legge o di regolamento, alla verifica di particolari requisiti di onorabilità tali da escludere la sussistenza di una delle cause di sospensione, di decadenza o di divieto di cui all'articolo 67;
- c) per il rilascio o rinnovo delle autorizzazioni o licenze di polizia di competenza delle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza;
- d) per la stipulazione o approvazione di contratti e per la concessione di erogazioni a favore di chi esercita attività agricole o professionali, non organizzate in forma di impresa, nonché a favore di chi esercita attività artigiana in forma di impresa individuale e attività di lavoro autonomo anche intellettuale in forma individuale;
- e) per i provvedimenti, ivi inclusi quelli di erogazione, gli atti ed i contratti il cui valore complessivo non supera i 150.000 euro.

1.1. La comunicazione antimafia

La comunicazione antimafia si caratterizza per il contenuto strettamente vincolato: essa consiste nella mera attestazione della sussistenza o meno delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 d.lgs. 159 del 2011, e cioè l'applicazione, con provvedimento definitivo, di una misura di prevenzione personale o patrimoniale ovvero la condanna con sentenza definitiva, o comunque confermata in grado di appello, per taluni gravi delitti, ossia quelli previsti dall'art. 51 comma 3-*bis* c.p.p.

La comunicazione antimafia, qualora abbia esito interdittivo, delinea quindi una situazione di permeabilità mafiosa « cristallizzata » in un provvedimento giurisdizionale.

I soggetti sottoposti alle verifiche antimafia sono specificamente individuati dall'articolo 85 del « codice antimafia »: trattasi essenzialmente dei titolari di imprese individuali, dei rappresentanti legali di soggetti collettivi, dei soci con poteri di amministrazione nonché dei componenti gli organi di amministrazione; le verifiche sono inoltre estese ai familiari conviventi.

Qualora venga accertata la sussistenza di una delle situazioni previste dall'art. 67 citato, la comunicazione antimafia ha efficacia interdittiva rispetto alla concessione di contributi, agevolazioni e finanziamenti, rispetto all'adozione di provvedimenti concessori, autorizzatori e abilitativi per lo svolgimento di attività imprenditoriali, nonché rispetto alla stipulazione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti.

In particolare, l'art. 83 del d.lgs. 159/2011 stabilisce che i soggetti ivi specificamente indicati sono tenuti ad acquisire la comunicazione antimafia prima di stipulare i contratti e i subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'art. 67 comma 1 dello stesso d. lgs., qualora il valore complessivo dei provvedimenti, atti e contratti in questione superi i 150.000 euro.

L'art. 87 prevede che la comunicazione antimafia viene acquisita mediante la consultazione della « banca dati nazionale unica della documentazione amministrativa », prevista dall'art. 98 del d.lgs. 159 del 2011 ⁽²⁾. In proposito, l'art. 98, comma 1, dispone che nella banca dati nazionale unica sono contenute le comunicazioni e le informazioni antimafia, liberatorie e interdittive.

In base a quanto previsto dal regolamento che disciplina le modalità di funzionamento della predetta banca dati, le amministrazioni o gli enti tenuti all'acquisizione della documentazione antimafia immettono i dati relativi ai soggetti per i quali essa è richiesta tramite i dipendenti a ciò autorizzati. L'art. 88, comma 1, d.lgs 159 del 2011 prevede che il rilascio della comunicazione antimafia liberatoria è immediatamente conseguente

⁽²⁾ Essa è pienamente operativa dal 7 gennaio 2016 e il suo funzionamento è disciplinato dal « Regolamento recante disposizioni concernenti le modalità di funzionamento, accesso, consultazione e collegamento con il CED, di cui all'art. 8 della legge 1 aprile 1981 n. 121 » introdotto con il D.P.C.M. n. 193 del 2014.

alla consultazione della banca dati quando non emerga, a carico dei soggetti ivi censiti, la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67.

Il comma 2 della stessa norma dispone, invece, che qualora emergano elementi ostativi o il soggetto per il quale viene compiuta la consultazione non sia censito, la prefettura competente, individuata secondo i criteri di cui all'art. 87, comma 2, dovrà compiere le necessarie verifiche per accertare la corrispondenza di quanto emerso rispetto alla situazione aggiornata del soggetto ovvero per acquisire i dati relativi al soggetto non censito: in questi casi, il rilascio del provvedimento finale, interdittivo o liberatorio, è sempre di competenza del prefetto.

L'art. 88 comma 4 dispone che, nei casi in cui il rilascio del provvedimento finale sia di competenza del prefetto, quest'ultimo deve rilasciare la comunicazione antimafia, interdittiva o liberatoria, entro trenta giorni dalla data della consultazione della banca dati nazionale unica.

L'art. 88 comma 4-bis prevede però che, qualora la comunicazione prefettizia non intervenga nel suddetto termine, i soggetti tenuti all'acquisizione della comunicazione antimafia procedono anche in assenza della stessa, sulla base di una autocertificazione dell'interessato. In tal caso, la legge dispone che, qualora successivamente venga emessa una comunicazione interdittiva, si procede alla revoca dei contributi, agevolazioni e finanziamenti concessi, alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché al recesso dai contratti, salvo il pagamento delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione delle rimanenti nei limiti delle utilità conseguite.

Quanto alla validità della comunicazione antimafia, l'art. 86 stabilisce che essa ha una durata di sei mesi dalla data dell'acquisizione.

Va infine tenuto presente che, in base al disposto dell'articolo 89 del 'codice antimafia', i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi o forniture dichiarati urgenti, così come i provvedimenti di rinnovo conseguenti a provvedimenti già disposti, sono stipulati, autorizzati o adottati sulla base della sola autodichiarazione con la quale l'interessato attesti che non sussistono a suo carico cause di divieto, decadenza o sospensione di cui all'art. 67 stesso codice.

Medesima dichiarazione è sufficiente quando i provvedimenti della Pubblica Amministrazione riguardino attività private sottoposte a regime autorizzatorio che possono essere intraprese su segnalazione certificata di inizio attività, così come le attività private sottoposte alla disciplina del silenzio-assenso.

1.2. La informazione antimafia

Assai più complesso è l'altro tipo di documentazione antimafia disciplinata dal d. lgs. 159 del 2011.

La definizione della « informazione antimafia » è contenuta nel comma 3 dell'art. 84 del d.lgs. 159 del 2011: essa consiste nell'attestazione della sussistenza o meno delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67, nonché nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali

tentativi di infiltrazione mafiosa, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi della società o imprese interessate.

Essa ha dunque un duplice contenuto: vincolato nella parte in cui consiste nella attestazione della sussistenza o meno di un provvedimento applicativo di una misura di prevenzione o di una sentenza di condanna per i delitti di cui agli artt. 51 comma 3-*bis* c.p.p.; discrezionale nella parte in cui tramite la stessa il prefetto esprime un giudizio motivato sul rischio di una possibile infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa.

Per questa seconda parte l'informazione antimafia si distingue per uno spiccato momento di discrezionalità tecnica dell'Autorità prefettizia, chiamata a soppesare il rischio di permeabilità mafiosa dell'impresa mediante l'utilizzo di peculiari cognizioni di tecnica investigativa e poliziesca.

Le situazioni dalle quali possano desumersi i tentativi di infiltrazione mafiosa sono individuate dalla legge all'art. 84 comma 4⁽³⁾.

Emerge dunque dal disposto del citato comma 4 che le situazioni sintomatiche di infiltrazioni mafiose non costituiscono un numero chiuso: accanto a quelle « tipizzate » dal legislatore – si tratta di quelle previste nelle lettere *a)*, *b)*, *c)* e nella lett. *f)* – lo stesso art. 84 comma 4 prevede che le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere desunte altresì dagli « accertamenti disposti dal prefetto » – lett. *d)* – e dagli « accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente – lett. *e)* –. Trattasi della cosiddetta informativa interdittiva "generica" ».

La previsione di tali situazioni contenuta nella norma sopra citata costituisce dunque un catalogo aperto, tale da potersi costantemente adattare alla mutevolezza e insidiosità della fenomenologia mafiosa.

⁽³⁾ Le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 sono desunte:

a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-*bis*, 603 bis, 629, 640-*bis*, 644, 648-*bis*, 648-*ter* del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;

b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione;

c) salvo che ricorra l'esimente di cui all'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera *b)* dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste;

d) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto;

e) dagli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera *d)*;

f) dalle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere *a)* e *b)*, con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia.

L'ordinamento ha così voluto apprestare, per l'individuazione del tentativo di infiltrazione mafiosa nell'economia e nelle imprese, uno strumento idoneo a consentire valutazioni e accertamenti variegati e adeguabili alle circostanze, così come variabili e diversamente atteggiati sono i mezzi che le mafie utilizzano per moltiplicare i loro illeciti profitti.

Lo specifico ambito di applicazione dell'informazione antimafia è delineato dall'art. 91 del codice antimafia, il quale prevede che essa sia acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83 prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67, il cui valore sia:

a) pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati ⁽⁴⁾;

b) superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali;

c) superiore a 150.000 euro per l'autorizzazione di subcontratti, cessioni, cottimi, concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche.

Il comma 7 prevede altresì che con regolamento, adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, sono individuate le diverse tipologie di attività suscettibili di infiltrazione mafiosa per le quali, in relazione allo specifico settore d'impiego e alle situazioni ambientali, è sempre obbligatoria l'acquisizione della documentazione indipendentemente dal valore del contratto, subcontratto, concessione, erogazione o provvedimento di cui all'articolo 67.

L'art. 89-*bis*, introdotto con il d. lgs. n. 153 del 2014, stabilisce che, qualora la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa venga accertata in

(4) In particolare:

- in materia di opere e lavori pubblici la soglia comunitaria è di € 5.000.000,00, IVA esclusa;
- in materia di servizi, la soglia comunitaria è di € 200.000,00, IVA esclusa;
- in materia di forniture, la soglia comunitaria è € 200.000,00, IVA esclusa; per le forniture di beni da aggiudicarsi dalle amministrazioni di cui al D. Lgs. 12/04/2006, n. 163 (di recepimento delle due direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE modificate con regolamento UE 1177/2009).

2. per concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali e per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali: superiore a € 150.000,00;

3. per le autorizzazioni di subcontratti, cessioni o cottimi concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche: superiore a € 150.000,00;

4. per le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali si applica la direttiva 2004/17/CE (come modificata dal Regolamento UE n. 1251/2011):

- Opere e lavori pubblici di importo pari o superiore a € 5.000.000,00.
- Forniture e servizi: di importo pari o superiore a € 400.000,00.

Tali importi si applicano solo agli appalti che gli enti pubblici aggiudicano per scopi relativi all'esercizio delle loro attività (art. 20 Direttiva 2004/17/CE).

esito alle verifiche effettuate dal prefetto per il rilascio della comunicazione antimafia, l'Autorità prefettizia deve adottare una informazione interdittiva che tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta.

Viene chiarito nella nota ⁽⁵⁾ depositata dal Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato in occasione della sua audizione (*v. infra*), come all'origine della norma in questione, dalla portata dirompente rispetto al precedente sistema, sia la necessità di evitare fenomeni infiltrativi mafiosi nell'economia legale anche a prescindere da eventuali contratti pubblici, concessioni, sovvenzioni e quindi dei rapporti dell'impresa con la pubblica amministrazione.

Infatti, a differenza delle comunicazioni antimafia, il cui effetto interdittivo è esteso non solo ai contratti e alle concessioni, ma anche alle autorizzazioni (oltre che licenze, iscrizioni in albi, attività soggetto a S.c.i.a. o alla disciplina del silenzio assenso) o sovvenzioni pubbliche, le informazioni antimafia, normalmente, esplicano i loro effetti solo in relazione ai contratti pubblici, alle concessioni e alle sovvenzioni e, quindi, ai rapporti dell'impresa con la pubblica amministrazione,

Questa rigida tradizionale ripartizione degli effetti interdittivi propria del binomio comunicazioni/informazioni è stata in parte superata dal legislatore con la norma in questione ⁽⁶⁾.

In proposito il Consiglio di Stato si era espresso sia in sede consultiva che in sede giurisdizionale affermando ⁽⁷⁾ che « *lo Stato non riconosce dignità e statuto di operatori economici, e non più soltanto nei rapporti con la pubblica amministrazione, a soggetti condizionati, controllati, infiltrati ed eterodiretti dalle associazioni.....il metodo mafioso è e resta tale, per un principio di eguaglianza sostanziale, prima che di logica giuridica, non solo nelle contrattazioni con la pubblica amministrazione, ma anche tra privati, nello svolgimento della libera iniziativa economica.....tra l'economia pubblica e l'economia privata sussiste un intreccio tanto profondo che non è pensabile e possibile contrastare l'infiltrazione della mafia imprenditrice e i suoi interessi nell'una senza colpire anche gli altri e che tale distinzione, se poteva avere una giustificazione nella società meno complessa di cui la precedente legislazione antimafia era specchio, viene a perdere ogni valore ed efficacia deterrente, per entità economiche che, sostenute da ingenti risorse finanziarie di illecita origine, ed agevolate rispetto ad altri operatori da modalità criminose ed omertose, entrino in mercato con una aggressività tale da eliminare ogni concorrenza e, infine, da monopolizzarlo* ».

Per quanto concerne l'ambito di applicazione dell'informativa antimafia, va tenuto presente che gli enti locali sciolti ai sensi dell'art. 143 del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267, nei cinque anni successivi allo scioglimento, devono comunque acquisire l'informazione antimafia, indipendentemente

⁽⁵⁾ Doc. n. 365.1

⁽⁶⁾ Il TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 89-bis per eccesso di delega: la questione è stata respinta con sentenza n. 4 del 18 gennaio 2018.

⁽⁷⁾ Cons. St. Sez. III sentenza n. 565 del 9 febbraio 2017.

dal valore economico del contratto da stipulare o del provvedimento da adottare.

Deve essere infine sottolineato come, in virtù di una recente modifica normativa, il comma 1-*bis* dell'art. 91 del « codice antimafia »⁽⁸⁾ stabilisce che l'informazione antimafia è sempre richiesta nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 25.000 euro.

Tale norma è diretta a contrastare il fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata nella percezione delle misure di sostegno all'agricoltura, in particolare dei fondi dell'AGEA, venute in evidenza nelle sue smisurate dimensioni a seguito di numerose indagini dell'Autorità giudiziaria.

Con riferimento alle modalità di acquisizione della informativa antimafia, l'art. 90 prevede che anch'essa sia conseguita mediante la consultazione della banca dati nazionale unica. Secondo quanto previsto dall'art. 92 il rilascio dell'informativa antimafia liberatoria è immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati quando non emerga, a carico dei soggetti ivi censiti, la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 84, comma 4.

Invece, il comma 2 prevede che, quando dalla consultazione della banca dati nazionale unica emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa, ovvero quando il soggetto oggetto di verifica non risulti censito, il prefetto dispone le necessarie verifiche e rilascia l'informativa antimafia interdittiva entro trenta giorni dalla data della consultazione. Quando le verifiche disposte siano di particolare complessità (ovvero qualora la verifica riguardi soggetto non censito), il termine per il rilascio dell'informativa antimafia interdittiva è quello più ampio di quarantacinque giorni.

Decorso il termine di trenta giorni previsto dalla prima parte del comma 2, ovvero nei casi di urgenza, il comma 3 prevede che si proceda anche in assenza dell'informazione antimafia. Qualora successivamente venga emessa una informazione interdittiva, i soggetti di cui all'art. 83 procedono alla revoca dei contributi, agevolazioni e finanziamenti concessi, alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché al recesso dai contratti, salvo il pagamento delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione delle rimanenti nei limiti delle utilità conseguite.

Gli effetti della informazione interdittiva sono molteplici⁽⁹⁾, sono rimessi alla competenza e all'iniziativa delle autorità cui essa è comunicata

⁽⁸⁾ Introdotto con la legge 17 ottobre 2017 n. 161 e recentemente modificato con il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021 n. 233.

⁽⁹⁾ Deve essere a tal riguardo rilevato che la Corte Costituzionale con recente pronuncia (sentenza n. 180 del 2022), pur dichiarando inammissibile la questione – sollevata dal TAR, sezione distaccata di Reggio Calabria – di legittimità costituzionale dell'art. 92 del d.lgs. 150 del 2011 in riferimento agli artt. 3 comma 1, 4 e 24 della Costituzione, ha sollecitato il legislatore

e non sono tutti predeterminabili nel loro contenuto. Infatti, se l'art. 94 prevede che i soggetti richiedenti ai quali viene comunicata l'informazione interdittiva non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni, l'art. 91 del d.lgs. 159 del 2011 stabilisce altresì che l'informazione interdittiva sia comunicata tempestivamente (anche in via telematica), oltre che al soggetto che ne ha richiesto il rilascio, « ai fini dell'adozione degli ulteriori provvedimenti di competenza di altre amministrazioni », alla Direzione nazionale antimafia, alla DIA, alla camera di commercio del luogo ove ha sede l'impresa oggetto di accertamento, al prefetto che ha disposto l'accesso ove sia diverso da quello che ha adottato l'informativa interdittiva, all'osservatorio centrale appalti pubblici presso la DIA, all'osservatorio dei contratti pubblici istituito presso l'ANAC, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e delle Mobilità sostenibili), al Ministero dello sviluppo economico, agli uffici dell'Agenzia delle entrate competenti per il luogo ove ha sede legale l'impresa.

Infine, quanto al termine di efficacia dell'informativa antimafia, l'art. 86, comma 2, stabilisce che essa ha una validità di dodici mesi dalla data dell'acquisizione. Tuttavia, l'efficacia annuale riguarda la sola informativa positiva. Infatti, come recentemente precisato dalla giurisprudenza amministrativa, al decorso del termine annuale non va attribuito l'effetto di determinare automaticamente la perdita di efficacia del provvedimento interdittivo: decorsi dodici mesi il soggetto interdetto potrà presentare un'istanza volta a sollecitare il riesame del provvedimento medesimo, alla luce delle circostanze sopravvenute alla sua adozione e tali da giustificare la rivalutazione da parte della Prefettura dei relativi presupposti, ovvero la Prefettura, laddove sia venuta a conoscenza di circostanze suscettibili di estinguere o attenuare il pericolo di condizionamento mafioso, potrà procedere alla attualizzazione della prognosi infiltrativa.

1.3. L'istituto delle « white list »

Necessita di un cenno a parte il tema delle cosiddette « white list ».

Si tratti di elenchi istituiti presso ogni Prefettura « di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa » operanti in alcuni delicati settori considerati più a rischio di infiltrazioni mafiose.

L'istituto in esame è disciplinato dall'art. 1, commi 52-57, l. n. 190 del 2012, così come modificato dal d.l. n. 190 del 2014 e dalla legge n. 40 del 2020. Il d.p.c.m. 18 aprile 2013 ne detta le modalità operative.

ad intervenire introducendo la possibilità per il prefetto di esercitare, nell'adottare l'informazione antimafia interdittiva, i poteri attribuiti al giudice dall'art. 67 comma 5 del « codice antimafia ». La norma in questione prevede che per le licenze e autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti previsti dal 1° comma dello stesso art. 67, il giudice possa escludere le decadenze e i divieti nell'ipotesi in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.

Le attività considerate maggiormente esposte al rischio di infiltrazioni mafiose sono elencate nel comma 53 dell'art. 1 citato⁽¹⁰⁾.

Per tali attività imprenditoriali è sostanzialmente previsto, attraverso un articolato meccanismo, che siano sempre disposte, a prescindere dalle soglie di valore, le verifiche antimafia più pregnanti riguardanti non soltanto l'accertamento dell'assenza delle cause di decadenza di cui all'art. 67 del « codice antimafia », ma altresì l'insussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa.

Il comma 52 dell'art. 1 cit. prevede infatti che per le attività « maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa » i soggetti di cui all'art. 83 d.lgs. 159/2011 (cioè le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, gli enti controllati o vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico) devono obbligatoriamente acquisire la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria, indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice antimafia, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni Prefettura. L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla Prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede.

Per poter essere iscritte nell'elenco suddetto, le imprese devono presentare un'apposita istanza alla Prefettura territorialmente competente, ossia alla Prefettura della provincia in cui l'impresa ha la propria sede legale.

A seguito della presentazione dell'istanza di iscrizione, la Prefettura verifica:

- l'assenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 del D. Lgs. n. 159 del 2011;
- l'assenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa di cui all'art. 84, comma 3, del D. Lgs. n. 159 del 2011.

Nel caso in cui emergano condizioni ostative, la stessa rigetta l'istanza di iscrizione comunicandolo all'impresa interessata.

Se le verifiche danno esito positivo, la Prefettura dispone l'iscrizione dell'impresa nell'elenco pubblicato sul sito. La Prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione

⁽¹⁰⁾ a) (abrogato dall'art. 4-bis, legge n. 40 del 2020);

b) (abrogato dall'art. 4-bis, legge n. 40 del 2020);

c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;

d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;

e) noli a freddo di macchinari;

f) fornitura di ferro lavorato;

g) noli a caldo;

h) autotrasporti per conto di terzi;

i) guardiania dei cantieri;

i-bis) servizi funerari e cimiteriali;

i-ter) ristorazione, gestione delle mense e catering;

i-quater) servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti.

(lettere da *i-bis* a *i-quater* aggiunte all'art. 4-bis, legge n. 40 del 2020).

mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco.

I presupposti che legittimano il diniego della iscrizione nella « white list » equivalgono, dunque, a quelli che comportano l'adozione della informazione interdittiva. Tuttavia, il primo dei suddetti provvedimenti consegue a un procedimento avviato su istanza del privato che chiede l'iscrizione nell'elenco istituito presso la Prefettura, laddove, invece, l'informazione interdittiva consegue a un procedimento avviato d'ufficio dai soggetti di cui all'art. 83 del codice antimafia nei casi indicati dall'art. 84 dello stesso d.lgs.

Il comma 52-*bis* prevede poi che l'iscrizione nell'elenco di cui al comma 52 tiene luogo della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta.

Deve essere sottolineato come, in forza del richiamo contenuto nelle norme predette all'art. 92 comma 3 del « codice antimafia », decorso il termine previsto per il completamento della procedura (fissato dall'art. 3 comma 2 del DPCM 18 aprile 2013 in 90 giorni dalla presentazione della richiesta), l'impresa si considera iscritta « sotto condizione » e le Pubbliche Amministrazioni e gli enti pubblici potranno contrarre con la stessa anche in assenza delle verifiche antimafia prodromiche alla iscrizione.

1.4 I Gruppi interforze

È opportuno soffermarsi sul sistema di monitoraggio antimafia nel settore degli appalti pubblici, in particolare sui Gruppi interforze antimafia, organismi fondamentali nel sistema di prevenzione in quanto la loro attività è spesso propedeutica rispetto alla emanazione da parte del prefetto di provvedimenti interdittivi ⁽¹¹⁾.

Rispetto al loro funzionamento sono emerse alcune criticità che sono state evidenziate dal Direttore della Dia *pro tempore*, Generale Giuseppe Governale, nel corso della sua audizione davanti a questa Commissione ⁽¹²⁾.

Occorre anzitutto descrivere brevemente il funzionamento del sistema di monitoraggio antimafia nel settore delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari ⁽¹³⁾.

Detto sistema si articola a livello centrale e periferico. A livello centrale, è incardinato presso il Ministero dell'Interno il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle infrastrutture e degli insedia-

⁽¹¹⁾ Cfr. doc. n. 323.1 – nota del Ministero dell'Interno inviata in data 3 febbraio 2020 in risposta a richiesta di informazioni di questa Commissione.

⁽¹²⁾ Cfr. resoconto stenografico n. 47 del 26 novembre 2019, audizione del Direttore della Direzione investigativa Antimafia.

⁽¹³⁾ Esso è disciplinato dal decreto interministeriale del 14 marzo 2003, adottato in attuazione dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190 del 2002, e modificato dal decreto interministeriale 21 marzo 2017, emanato in applicazione dell'art. 203 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici).

menti prioritari (C.C.A.S.I.I.P), composto in maniera multidisciplinare dai rappresentanti delle Amministrazioni centrali interessate⁽¹⁴⁾.

A livello periferico, presso le Prefetture sono costituiti i Gruppi interforze (menzionati dall'art. 93 del decreto legislativo n. 159 del 2011) che rappresentano gli snodi territoriali della rete di monitoraggio nel settore dei pubblici appalti. Essi costituiscono lo strumento di cui il prefetto si avvale per prevenire infiltrazioni nei pubblici appalti e costituiscono dei *pool* provinciali a elevato tasso di specializzazione per l'accesso e gli accertamenti ai cantieri. Sono coordinati da un dirigente della Prefettura e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, da un ufficiale della Guardia di finanza, da un rappresentante del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche, da un rappresentante della Direzione territoriale del lavoro, nonché da un funzionario del Centro operativo della Direzione investigativa antimafia competente per territorio.

L'attività dei Gruppi interforze è decisiva nell'esercizio della funzione di prevenzione delle infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti. Il monitoraggio si sviluppa attraverso tre distinte fasi:

a) la fase che precede l'aggiudicazione, nella quale l'attività di monitoraggio consiste in una mappatura dell'attuale proprietà delle aree interessate dall'insediamento dell'opera e dei relativi « passaggi di mano » avvenuti negli anni precedenti. L'obiettivo è quello di individuare eventuali soggetti che, o per specifici precedenti di carattere penale o in ragione delle loro frequentazioni, presentino collegamenti attuali con elementi della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Tale fase dell'attività di monitoraggio implica altresì una serie di accurati controlli preventivi sul conto degli imprenditori locali che operano nel campo del cemento o di altri settori collaterali, in quanto è ampiamente prevedibile che vengano coinvolti, a vario titolo, nell'esecuzione dei lavori, avuto riguardo al duplice requisito della specializzazione e della localizzazione delle relative attività d'impresa. La fase in questione è quindi contraddistinta dall'anticipazione delle verifiche antimafia nei confronti di soggetti imprenditoriali, ancorché non ancora formalmente affidatari e indipendentemente dalla circostanza che lo divengano;

b) la fase della individuazione delle società e imprese interessate, a qualunque titolo, alla realizzazione dell'opera. L'attività di monitoraggio ha a oggetto i soggetti esecutori dell'opera pubblica. In particolare, l'attività dei Gruppi interforze è prevalentemente orientata alla verifica della possibile gestione e del controllo occulto dell'impresa da parte di soggetti con precedenti penali di rilievo che abbiano avuto o abbiano ancora rapporti d'affari con l'impresa sottoposta a vaglio antimafia;

⁽¹⁴⁾ In particolare, ne fanno parte: un Prefetto con funzioni di Presidente; due vicepresidenti, altri tre componenti, di cui due, rispettivamente, in servizio presso la Direzione investigativa antimafia e la Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza, e uno in servizio presso l'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari. Il Comitato, inoltre, può avvalersi della consulenza di esperti nelle specifiche materie di interesse.

c) la fase della realizzazione dell'opera, nella quale i Gruppi interforze sono deputati specificamente all'attività di vigilanza sui cantieri e alla loro tutela da possibili forme di aggressione criminale.

In questa fase i Gruppi possono avvalersi dello strumento degli accessi ispettivi nei cantieri. L'accesso è altresì funzionale alla verifica del rispetto della normativa in materia di lavoro, nonché delle misure relative alla sicurezza fisica dei lavoratori. Al termine degli accessi, il Gruppo redige la relazione contenente i dati e le informazioni acquisite nello svolgimento dell'attività ispettiva, trasmettendola all'Autorità prefettizia che l'ha preventivamente disposta.

Successivamente, compete al prefetto, acquisita la relazione del Gruppo, valutare se dai dati raccolti possano desumersi elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa in relazione all'impresa oggetti di accertamento. In tal caso, lo stesso prefetto emette, entro quindici giorni dall'acquisizione dalla relazione del Gruppo interforze, l'informazione interdittiva.

Con riferimento al funzionamento di tali organi, in occasione della audizione dinanzi a questa Commissione Parlamentare in data 26 novembre 2019, il Direttore della Dia *pro tempore*, Generale Giuseppe Governale, dopo aver rilevato l'importanza fondamentale delle risultanze dell'attività dei Gruppi interforze, che costituiscono un vero e proprio patrimonio informativo messo a disposizione dei prefetti per l'emissione delle interdittive antimafia, mise in evidenza alcune criticità dell'attuale sistema di prevenzione.

In particolare, ebbe a segnalare una certa disomogeneità con riferimento alle riunioni dei Gruppi interforze provinciali, rilevando come in alcune Prefetture la convocazione delle riunioni avvenisse con cadenza bisettimanale o mensile, e in altre fosse invece molto più diradata (semestrale o annuale). Mise quindi in rilievo che, attesa l'importanza della programmazione dell'attività di monitoraggio e controllo delle imprese che viene attuata in sede di Gruppi interforze, la convocazione delle riunioni dei suddetti organismi risulta fondamentale al fine di garantire l'efficacia della prevenzione affidata allo strumento della documentazione antimafia. La segnalata disomogeneità nella frequenza delle riunioni dei Gruppi interforze nelle diverse province, si traduce in un diverso grado di efficienza della prevenzione antimafia con riferimento alle diverse aree del territorio nazionale.

2. LE MODIFICHE INTRODOTTE CON IL D.L. 152 DEL 2021

Con decreto legge 152 del 6 novembre 2021 (« Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose »), convertito con modificazioni con la legge 29 dicembre 2021 n. 223, sono state introdotte alcune significative modifiche alla disciplina della documentazione antimafia: in particolare, l'art. 48, incidendo sugli articoli 92 e 93 del d. lgs. 159 del 2011, ha previsto una procedura in contraddittorio ai fini del rilascio della informa-

zione antimafia interdittiva; con l'art. 49 è stato invece modificato l'art. 34-*bis* del medesimo decreto legislativo ed è stato inserito il nuovo articolo 94-*bis*, che ha introdotto le cosiddette misure di « prevenzione collaborativa ».

2.1. Il contraddittorio

Quanto al primo aspetto, va rilevato come, prima delle modifiche introdotte nel 2021, il procedimento finalizzato all'emissione dell'informazione antimafia non scontasse una totale assenza di contraddittorio, ma conoscesse una interlocuzione solo eventuale, prevista dall'art. 93 comma 4 e 7 del « codice antimafia »: il prefetto, sulla base delle documentazione e delle informazioni acquisite, poteva invitare in sede di audizione personale i soggetti interessati a produrre ogni informazione utile, anche allegando elementi documentali. L'audizione del soggetto interessato e l'invito a fornire informazioni o documenti presupponevano dunque una valutazione discrezionale dell'autorità preposta alla tutela della sicurezza pubblica in ordine all'utilità di detto contraddittorio.

Aveva in proposito osservato il Consiglio di Stato come il principio del contraddittorio, aspetto del più ampio principio del giusto procedimento, non avesse una valenza assoluta, ammettendo deroghe limitate ad ipotesi eccezionali dovute alla tutela di interessi superiori afferenti all'ordine pubblico, come appunto nel caso delle informative antimafia. Aveva in particolare sottolineato come soprattutto nei casi di maggiore gravità, la conoscenza dell'imminente o probabile adozione di un provvedimento antimafia acquisita in sede procedimentale, potesse vulnerare l'interesse pubblico sotteso all'adozione del provvedimento antimafia, essendo le associazioni mafiose ben capaci di ricorrere a tecniche elusive delle norme in materia: tecniche frequenti nella prassi e ben note all'esperienza dello stesso Consiglio di Stato, avendo lo stesso riscontrato forme sempre nuove con le quali le associazioni a delinquere di stampo mafioso, di fronte al pericolo dell'imminente informazione antimafia, avevano reagito mutando assetti societari, intestazioni di quote e di azioni, cariche sociali, soggetti prestanome, ma cercando sempre di controllare comunque i soggetti economici utilizzati come schermo.

A fronte di tale rischio, risultava dunque giustificata la deroga al principio del contraddittorio.

L'eventuale sacrificio delle garanzie procedimentali e dei diritti di difesa risultava in ogni caso compensato dal successivo sindacato giurisdizionale sull'atto adottato dal prefetto, caratterizzato da pienezza ed effettività.

Lo stesso Consiglio di Stato aveva comunque osservato⁽¹⁵⁾ come un « *quantomeno parziale recupero delle garanzie procedimentali sarebbe auspicabile, de iure condendo, in tutte quelle ipotesi in cui la permeabilità mafiosa appaia alquanto dubbia, incerta, e presenti, per così dire, zone*

⁽¹⁵⁾ Sentenza Sez. III n. 4979 del 10 agosto 2020.

grigie o interstiziali, rispetto alle quali l'apporto procedimentale del soggetto potrebbe fornire elementi utili a chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue e fluide del mondo criminale. In tutte queste ipotesi, dunque, laddove la partecipazione procedimentale non frustri l'urgenza del provvedere e le particolari esigenze di celerità del procedimento per bloccare un grave, incontrollabile o imminente pericolo di infiltrazione mafiosa e dunque non ostacoli la stessa ratio dell'informazione antimafia quale strumento di massima tutela preventiva nella lotta contro la mafia, la partecipazione procedimentale prima di adottare un provvedimento interdittivo, potrebbe e dovrebbe essere ammessa in via generale».

L'opportunità di inserire la regola del contraddittorio « necessario » era stata segnalata anche dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione *pro tempore* dottor Raffaele Cantone, nel corso dell'audizione effettuata dinanzi a questa Commissione Parlamentare in data 25 giugno 2019 ⁽¹⁶⁾.

In considerazione dei rilievi svolti dal Consiglio di Stato e di quelli svolti dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, con il decreto legge 152 del 6 novembre 2021 è stato modificato il procedimento di rilascio dell'informazione antimafia introducendo la partecipazione del soggetto destinatario interessato come regola generale.

Si legge in proposito nella relazione illustrativa del disegno di legge governativo che ha convertito il citato decreto-legge ⁽¹⁷⁾, che con le norme in questione si è inteso aderire « ai più recenti orientamenti giurisprudenziali espressi in materia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dal Consiglio di Stato » e raccogliere « taluni degli auspici di aggiornamento della disciplina della documentazione antimafia formulati dalla giurisprudenza eurounitaria e amministrativa ».

Viene richiamata a tal riguardo l'ordinanza del 28 maggio 2020 (C-17/20) con la quale il giudice europeo « ha segnalato che il rispetto del diritto di difesa, quale principio generale dell'Unione, trova applicazione quando l'amministrazione intende adottare nei confronti di una persona un atto che le arrechi pregiudizio. In forza di tale principio, i destinatari delle decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione » ⁽¹⁸⁾.

Nella stessa Relazione illustrativa vengono poi citate alcune pronunce del Consiglio di Stato, fra le quali la sentenza n. 4979 del 10 agosto 2020, di cui si è sopra riportato un passo, nonché la Relazione approvata da questa Commissione in data 6 agosto 2021 (Doc. XXIII, n. 15).

I nuovi commi 2-bis e 2-ter introdotti nell'art. 92 del codice antimafia prevedono che il prefetto, qualora all'esito delle verifiche disposte ritenga che sussistano i presupposti per l'adozione della informazione interdittiva e non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento, ne dia

⁽¹⁶⁾ Cfr. resoconto stenografico n. 26 del 25 giugno 2019, audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

⁽¹⁷⁾ A.C. 3354

⁽¹⁸⁾ Relazione illustrativa cit.

comunicazione, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa, al soggetto interessato; deve inoltre assegnare un termine non superiore a venti giorni per la presentazione di osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, e per richiedere la propria audizione.

È previsto altresì che non possono essere oggetto di comunicazione elementi informativi il cui disvelamento possa pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, né l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

È poi stabilito che la procedura in contraddittorio si concluda nel termine di 60 giorni dalla ricezione della comunicazione da parte dell'interessato.

Al termine della procedura in contraddittorio di cui al comma 2-bis, il prefetto, ove non proceda al rilascio dell'informazione antimafia liberatoria:

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 (Codice dei contratti pubblici), 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.

Secondo quanto disposto dal comma 2-quater del novellato art. 92, « *Nel periodo tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-bis e la conclusione della procedura in contraddittorio, il cambiamento di sede, di denominazione, della ragione o dell'oggetto sociale, della composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, la sostituzione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società nonché della titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, il compimento di fusioni o altre trasformazioni o comunque qualsiasi variazione dell'assetto sociale, organizzativo, gestionale e patrimoniale delle società e imprese interessate dai tentativi di infiltrazione mafiosa, possono essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia* ».

La disposizione in questione appare assai poco chiara.

Essa sembrerebbe fare riferimento, sancendone la rilevanza come possibile elemento « spia » dell'infiltrazione mafiosa, alle manovre elusive e di aggiramento evidenziatesi nella prassi e menzionate nella sopra riportata sentenza del Consiglio di Stato.

Tuttavia, in questa prima fase di interpretazione ed applicazione della norma, essa è stata anche intesa nel senso di consentire all'impresa destinataria l'adozione e la prospettazione di misure di *self-cleaning*.

In ogni caso, ne consegue una inevitabile dilatazione dei tempi istruttori oltre i termini previsti: l'autorità amministrativa, infatti, dovrà necessariamente effettuare tutte le complesse indagini volte ad appurare se i mutamenti degli assetti societari o nelle cariche sociali sono veritieri ovvero surrettizi e se i nuovi soggetti sono soltanto dei prestanome che fungono da schermo.

2.2. *L'agevolazione occasionale e le misure di prevenzione collaborativa*

Quanto alla seconda delle modifiche introdotte con il d.l. n. 152 del 2021, come accennato, è stato inserito nel codice antimafia il nuovo articolo 94-*bis*.

La norma concreta innanzitutto un ampliamento del potere discrezionale del prefetto che dovrà valutare se i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a « situazioni di agevolazione occasionale » applicando, in tali ipotesi, in alternativa all'interdittiva antimafia, taluna delle misure di « prevenzione collaborativa » indicate.

La valutazione in ordine alla occasionalità della agevolazione, prima della novella legislativa, era riservata alla Autorità Giudiziaria, individuata nel Tribunale della prevenzione: l'art. 34-*bis* dello stesso d.lgs. 159 del 2011, al comma 6, prevede infatti che qualora sia stato emesso un provvedimento antimafia a carattere interdittivo, l'impresa destinataria che abbia impugnato la misura dinanzi al giudice amministrativo possa altresì ricorrere al giudice ordinario. In tal caso, il Tribunale, ritenuta l'occasionalità dell'agevolazione, dispone il controllo giudiziario imponendo talune delle misure previste dal comma 2, e il relativo provvedimento ha effetto sospensivo del provvedimento prefettizio interdittivo.

Con l'introduzione dell'art. 94-*bis* è adesso sostanzialmente prevista la possibilità di una anticipazione della valutazione sulla natura dell'agevolazione in capo all'Autorità Amministrativa, cui compete altresì l'applicazione delle misure dirette a consentire all'impresa di continuare ad operare sotto vigilanza e controllo, questi ultimi analogamente « spostati », in tal caso, dalla sede giurisdizionale a quella amministrativa.

Il prefetto, infatti, una volta accertata l'occasionalità delle condotte d'interesse ai fini antimafia, con provvedimento motivato prescriverà all'impresa l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei e non superiore a dodici mesi, di una serie di misure specificamente indicate nello stesso 1° comma dell'art. 94-*bis* ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-*ter* del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale;

b) comunicare al gruppo interforze istituito presso la prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza, entro quindici giorni dal loro compimento, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali

L'applicazione delle misure in questione mette in moto un meccanismo che prevede un intenso e significativo coinvolgimento del Gruppo Interforze istituito presso le Prefetture, cui viene attribuita, per ciascuna delle ditte sottoposte alla prevenzione collaborativa, una notevole quantità di incombenze istruttorie: esame e valutazione degli atti e contratti che dovranno essere comunicati dall'impresa o società sottoposta a vigilanza, dei conti correnti dedicati che le stesse dovranno utilizzare, delle forme di finanziamento, etc. Più in generale il Gruppo Interforze dovrà verificare il corretto adempimento degli obblighi imposti dal prefetto, anche mediante accessi presso gli uffici dell'impresa al fine di acquisire atti o informazioni utili.

È previsto inoltre che il prefetto possa nominare esperti (in numero non superiore a tre) individuati nell'albo nazionale degli amministratori giudiziari, con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa, ponendo i relativi oneri a carico dell'impresa⁽²⁰⁾.

Il coordinamento con il procedimento dinanzi al Giudice ordinario è disciplinato dal 3° comma dell'art. 94-*bis*: è difatti stabilito che qualora il tribunale disponga il controllo giudiziario *ex art. 34-bis* le misure disposte dal prefetto cessano di essere applicate, e che del periodo di esecuzione delle misure medesime il giudice possa tener conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario.

Un ulteriore adempimento è previsto al termine delle misure: il prefetto, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, cui competerà quindi un aggiornamento in ordine alla situazione dell'impresa, che non potrà ovviamente essere limitato alla semplice considerazione dell'osservanza da parte delle medesima degli obblighi imposti, dovrà infatti compiere una valutazione circa il venir meno dell'agevolazione occasionale e sulla assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa. In tal caso potrà rilasciare una informazione antimafia liberatoria.

3. L'INCHIESTA PARLAMENTARE

3.1. L'audizione del Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato

Come emerge dalla compiuta esposizione della disciplina vigente, il vero fulcro del sistema è costituito dalla informativa antimafia, definita

ricevuti o conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 7.000 euro o di valore superiore stabilito dal prefetto, sentito il predetto gruppo interforze, in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume di affari dell'impresa;

c) per le società di capitali o di persone, comunicare al gruppo interforze eventuali forme di finanziamento da parte dei soci o di terzi;

d) comunicare al gruppo interforze i contratti di associazione in partecipazione stipulati;

e) utilizzare un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di pagamento e riscossione di cui alla lettera b), nonché per i finanziamenti di cui alla lettera c), osservando, per i pagamenti previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136, le modalità indicate nella stessa norma.

⁽²⁰⁾ Si osserva in proposito che per il compenso degli esperti eventualmente nominati, il comma 2 del nuovo art. 94-*bis* fa riferimento all'art. 8 del d.lgs. 4 febbraio 2010 n. 14, il quale a sua volta rinvia a tabelle che non risultano emanate. La norma in questione presenta una ulteriore criticità: essa, infatti, non specifica se l'incarico in questione vada conteggiato tra quelli, in numero massimo di tre, previsti dall'art. 35 del « codice antimafia ». È evidente che tali lacune potranno comportare difficoltà nella individuazione di professionisti disponibili ad accettare l'incarico.

anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato 'frontiera avanzata' della prevenzione antimafia.

Essa, infatti, essendo volta ad accertare la sussistenza di « eventuali tentativi » di infiltrazione mafiosa « tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate » – nozioni che delineano all'evidenza fattispecie di pericolo – svolge una funzione di massima anticipazione della soglia di tutela.

Ai fini della sua adozione occorre provare non già l'intervenuta infiltrazione mafiosa nell'impresa o nella società oggetto di accertamento, bensì soltanto la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali, secondo un giudizio prognostico discrezionale compiuto dall'autorità prefettizia, sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte delle criminalità organizzata.

Il diritto amministrativo della prevenzione antimafia non sanziona fatti penalmente rilevanti, né reprime condotte illecite, ma mira a scongiurare una minaccia per l'ordine pubblico – l'infiltrazione mafiosa nell'attività imprenditoriale – e la probabilità che siffatto evento si realizzi.

È estranea al sistema delle informative antimafia, non trattandosi di provvedimenti nemmeno latamente sanzionatori, qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio, poiché ciò vanificherebbe la funzione anticipatoria e preventiva della misura.

Per altro verso, le situazioni indizianti dalle quali desumere il pericolo di infiltrazione e condizionamento, come già sopra accennato, non sono tassativamente indicate dal legislatore: l'elencazione contenuta nell'art. 84 comma 4 del d. lgs 159 del 2011, infatti, contempla sì una serie di fattispecie tipiche (l'emissione a carico dei soggetti interessati di provvedimenti che dispongono misure cautelari, il giudizio, o la condanna anche non definitiva per i cosiddetti « reati spia »; la proposta o l'applicazione con provvedimento non definitivo di una misura di prevenzione; l'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di estorsione o concussione qualificati dall'aggravante mafiosa; le sostituzioni negli organi sociali o di rappresentanza legale o nella titolarità delle imprese o delle quote effettuate con modalità che denotino l'intento di eludere la normativa antimafia), ma prevede altresì che le situazioni indizianti possano essere desunte anche « dagli accertamenti disposti dal prefetto ».

In altri termini, l'impianto normativo prende atto che la minacce di infiltrazione sono « asimmetriche », realizzate cioè mediante comportamenti criminali nei quali obiettivi e metodi mutano e si adattano rapidamente alle circostanze più favorevoli al profitto, e quindi considera l'estrema imprevedibilità delle strategie delle organizzazioni criminali che, con grande flessibilità, cercano formule e schemi di infiltrazione nell'economia via via più evoluti e sofisticati soprattutto al fine di occultare la loro presenza e di eludere le investigazioni.

A fronte di un tale pericolo l'intento del legislatore è stato quello di introdurre un modello di azione di prevenzione e contrasto il più possibile « elastico », che sarebbe risultato notevolmente depotenziato se irrigidito nella previsione di un numero 'chiuso' di situazioni e fattispecie significative dei tentativi di inquinamento e condizionamento dei soggetti economici.

Detti connotati dell'istituto della informativa antimafia sono però all'origine anche di aspre censure della relativa disciplina – che mancherebbe secondo taluni del necessario grado di tassatività e che comporterebbe talora un sacrificio eccessivo e immotivato della libertà di iniziativa economica – e fonte di amplissimo contenzioso sui provvedimenti di contenuto interdittivo.

A tal proposito, nell'audizione svolta in plenaria in data 4 marzo 2020⁽²¹⁾, il Presidente Franco Frattini, allora Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato, ha svolto ampie e argomentate considerazioni che hanno consentito alla Commissione di acquisire importanti elementi di conoscenza e spunti di riflessione.

L'auditore, che ha anche depositato documentazione e una nota dal titolo « I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia »⁽²²⁾, ha innanzitutto chiarito che la normativa che disciplina le informative antimafia non ha carattere né eccezionale né emergenziale e non costituisce espressione del cosiddetto « diritto della paura », estraneo ad uno Stato democratico.

Nella materia sono coinvolti valori di rango costituzionale: la libertà di iniziativa economica privata è garantita dall'articolo 41 della Costituzione che però prevede anche che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, né in modo da recare danno ad una serie di interessi, tra cui la sicurezza e dignità della persona. Come più volte ribadito nelle pronunce del Consiglio di Stato, l'esigenza di prevenire la contaminazione mafiosa nell'economia legale anche con misure di prevenzione quali sono le interdittive antimafia, trova le sue radici nella necessità di tutelare la sicurezza e la dignità umane, mortificate dal metodo mafioso che altera e distrugge altresì il tessuto economico e il funzionamento normale e libero dell'attività di impresa.

Il Presidente Frattini ha dato atto delle voci fortemente critiche che si sono levate soprattutto dopo la pronuncia della Corte Europea dei diritti dell'uomo⁽²³⁾ sulle misure di prevenzione personali, rispetto alla presunta indeterminatezza dei presupposti normativi che legittimano l'emissione dell'informazione antimafia.

Taluni autori, infatti, hanno osservato come l'informazione antimafia cosiddetta « generica » (quella fondata sugli accertamenti disposti dal prefetto avvalendosi dei poteri di accesso), sconterebbe un deficit di tassatività non dissimile da quello censurato dai giudici di Strasburgo nella disciplina delle misure di prevenzione personali. La normativa contenuta nell'art. 84 comma 4 lett. *d*) ed *e*) del d. l.vo 159 del 2011, secondo tali tesi, non contemplerebbe alcun parametro oggettivo, neanche indeterminato, che possa in qualche modo definire il margine di apprezzamento discrezionale del prefetto, rendendo del tutto imprevedibile la possibile adozione della misura.

⁽²¹⁾ Cfr. resoconto stenografico n. 65 del 4 marzo 2020, audizione del Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato.

⁽²²⁾ Doc. 365.1

⁽²³⁾ Sentenza 23 febbraio 2017, Grande Camera, *De Tommaso c. Italia*.

L'auditore ha fatto presente, riportandosi anche alla documentazione depositata, come la giurisprudenza del Consiglio di Stato sia orientata in senso diverso: pur non negandosi che la legge italiana, nell'ancorare l'emissione del provvedimento interdittivo antimafia all'esistenza di « tentativi di infiltrazione mafiosa » abbia fatto ricorso ad una clausola generale e aperta, è stato sempre escluso che essa costituisca una « norma in bianco » o una delega all'arbitrio dell'autorità amministrativa, anche quando il prefetto non fonda la sua valutazione su elementi « tipizzati », ma su elementi riscontrati in concreto di volta in volta con gli accertamenti disposti.

D'altra parte, ad escludere il temuto arbitrio soccorre innanzitutto l'obbligo di motivazione: l'autorità prefettizia deve esternare compiutamente nel provvedimento di contenuto interdittivo le ragioni della propria valutazione, indicando specificamente gli elementi fattuali, che devono essere dotati di concretezza, individualità e attualità, sui quali basa la prognosi di permeabilità mafiosa. Tale deve essere, inoltre, condotta secondo un corretto canone di inferenza logica, senza che sia ammissibile il ricorso ad alcun automatismo, e ciò anche in presenza degli elementi tipizzati dal legislatore.

A garanzia della correttezza del provvedimento amministrativo vi è poi la valutazione del giudice amministrativo che, con un sindacato « pieno », deve verificare la esistenza o meno dei fatti rivelatori del pericolo di infiltrazione mafiosa – che devono essere gravi, precisi e concordanti – e deve apprezzare la ragionevolezza e proporzionalità della prognosi inferenziale che l'autorità amministrativa ha tratto da quei fatti.

Il Consiglio di Stato ha peraltro osservato come nella stessa sentenza De Tommaso c. Italia, la Corte EDU abbia rammentato, in via generale, che «mentre la certezza è altamente auspicabile, essa può portare come strascico una eccessiva rigidità e la legge deve essere in grado di tenere il passo con il mutare delle circostanze ».

Il Presidente Frattini ha poi ricordato come in alcune recenti pronunce⁽²⁴⁾ la Corte Costituzionale abbia affermato che fuori dalla materia penale, a fronte di disposizioni legislative caratterizzate dall'uso di clausole generali o comunque connotate da un certo grado di imprecisione, il formarsi di una giurisprudenza consolidata e uniforme possa svolgere una funzione di « interpretazione tassativizzante », così da predeterminare le condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto.

Tale interpretazione giurisprudenziale è in grado di porre la persona potenzialmente destinataria delle misure limitative del diritto, nella condizione di poter ragionevolmente prevedere l'applicazione della misura stessa.

Detta funzione è stata certamente svolta dal Consiglio di Stato che, in alcune pronunce, ha compiuto uno sforzo di « tipizzazione » delle situazioni indiziarie tratte dalle indicazioni legislative o dalla casistica giurisprudenziale, che possono costituire altrettanti « indici » o « spie » dell'infiltrazione

⁽²⁴⁾ Ha in particolare citato la sentenza n. 24 del 2019.

mafiosa⁽²⁵⁾. Così, l'interpretazione rigorosa e chiarificatrice che la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha cercato di fornirne in questa materia negli ultimi anni, nello sforzo di «codificarne» a livello pretorio i presupposti in modo da renderne prevedibile la portata precettiva e da renderla compatibile con il dettato costituzionale e con i principi convenzionali, dovrebbe porre il sistema delle misure amministrative antimafia al riparo dalle indicate censure.

Il Presidente Frattini ha riferito come, grazie anche al ruolo di orientamento svolto dalla giurisprudenza del Supremo Consesso amministrativo, l'azione prefettizia di prevenzione è stata parecchio affinata e i provvedimenti emessi sono molto solidi, tanto che la percentuale di conferma dei medesimi è di circa il 90%⁽²⁶⁾.

L'auditore ha poi segnalato una singolare criticità riscontrata nei casi venuti all'attenzione dei giudici della sua sezione. Ha in particolare rilevato come sovente, in presenza di richieste di aggiornamento di misure interdittive, i prefetti si limitino a segnalare l'assenza di elementi di novità, confermando il provvedimento inibitorio; in tali casi sarebbe invece necessaria una reale rivalutazione in ordine alla persistenza dei fatti negativi «contaminanti», soprattutto laddove essi siano risalenti nel tempo.

Ha infine formulato alcune proposte: l'opportunità (già segnalata con la sentenza del Consiglio di Stato n. 452 del 20 gennaio 2020) di reinserire all'articolo 87 comma 1 del «codice antimafia» l'inciso, soppresso dal d. lgs 15 novembre 2012 n. 218, che consentiva la richiesta di informativa anche da parte di soggetti privati (persone fisiche, imprese, associazioni o consorzi); una valutazione da parte del legislatore sulla opportunità di inserire la regola del contraddittorio procedimentale, previsto dalla disciplina sulla informativa antimafia solamente come eventuale ed eccezionale⁽²⁷⁾ (tale regola, come sopra esposto, è stata in effetti inserita ad opera del d.l. 152 del 3 novembre 2021); l'opportunità di una modifica legislativa o dell'emanazione di una circolare del Ministro dell'interno che preveda un accertamento in ordine al territorio ove il soggetto economico per il quale è richiesta l'informativa effettivamente opera, e quantomeno un raccordo

⁽²⁵⁾ A partire dalla sentenza n. 1743 del 3 maggio 2016 è stato enucleato un «catalogo», necessariamente aperto in modo da poter consentire all'ordinamento di contrastare efficacemente l'infiltrazione mafiosa, di ipotesi significative, ulteriori rispetto a quelle indicate dal legislatore, tra le quali: *a)* le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del giudice su fatti che, pur non superando la soglia della punibilità penale, sono però sintomatici della contaminazione mafiosa; *b)* i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una «regia» collettiva dell'impresa; *c)* i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia; *d)* le vicende anomale nella formale struttura dell'impresa, *e)* le vicende anomale nella concreta gestione dell'impresa, incluse le situazioni in cui la società compie attività strumentale di pubblico sostegno a iniziative, campagne, o simili, antimafia, antiracket o antiusura, allo scopo di mostrare un «volto di legalità» idoneo a stornare sospetti o elementi sintomatici della contaminazione mafiosa; *f)* la condivisione di una sistema di illegalità volto a ottenere i relativi benefici; *g)* l'inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità.

⁽²⁶⁾ Va anche segnalato che un'intensa azione «conformativa» del potere prefettizio risulta svolta dal Ministero dell'Interno tramite diverse circolari: da ultimo si segnalano le circolari del 29 aprile 2016 e del 27 marzo 2018.

⁽²⁷⁾ Tale opportunità era già stata segnalata dal Presidente *pro tempore* dell'Autorità Nazionale Anticorruzione dottor Raffaele Cantone nel corso dell'audizione effettuata dinanzi a questa Commissione Parlamentare in data 25 giugno 2019.

operativo tra il prefetto del luogo ove ha sede l'impresa, competente all'emanazione della informativa antimafia, e il prefetto del luogo (o dei luoghi) ove effettivamente l'impresa svolge la sua attività.

3.2. *Le audizioni dei prefetti*

Questa Commissione parlamentare, nel corso delle audizioni dei prefetti di varie province del territorio nazionale, effettuate sia in sede che nel corso delle missioni compiute, ha prestato particolare attenzione agli aspetti problematici della normativa sulla documentazione antimafia che vengono in rilievo soprattutto nel momento della sua applicazione.

Va in proposito premesso come gli auditi hanno sovente chiesto la segretezza delle dichiarazioni rese e delle relazioni depositate e, conseguentemente, potrà farsi riferimento soltanto in termini generali ai relativi contenuti.

Nel corso delle diverse audizioni, tutti i soggetti ascoltati da questa Commissione hanno anzitutto sottolineato l'importanza dell'istituto della documentazione antimafia quale fondamentale strumento per il contrasto preventivo alle associazioni di tipo mafioso. Infatti, a fronte della pervasività del fenomeno mafioso e della ormai consolidata vocazione imprenditoriale dei sodalizi criminali, soprattutto l'informativa antimafia si è rivelata un efficace strumento cautelare che impedisce alle imprese contigue alla mafia o che comunque ne subiscono condizionamenti non solo di instaurare rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione, ma più in generale di svolgere attività economiche, così da evitare l'inquinamento del tessuto economico e l'alterazione del corretto funzionamento del mercato. In questo modo, da un lato, viene contrastato in modo incisivo il fenomeno mafioso e, dall'altro, vengono salvaguardate l'economia e la concorrenza tra le imprese nazionali.

Gli stessi soggetti hanno tuttavia messo altresì in evidenza la circostanza che le informative interdittive possono avere importanti ricadute sul piano sociale e occupazionale. Di qui la necessità che i provvedimenti prefettizi siano ancorati a rigorose procedure e accertamenti. Per tale ragione le Prefetture si impegnano per effettuare verifiche scrupolose ed efficaci, che si rivelano spesso molto complesse a causa della struttura organizzativa articolata delle imprese e del numero dei soggetti interessati dagli accertamenti.

È stata in proposito sottolineata dagli auditi la solidità dei provvedimenti adottati, che risultano aver resistito in altissima percentuale rispetto alle impugnazioni proposte dinanzi al giudice amministrativo.

In proposito va rilevato che la Commissione aveva avviato un'attività di approfondimento istruttorio, volta ad acquisire precisi dati in ordine al contenzioso conseguente alla emissione delle informative interdittive⁽²⁸⁾, ma la fine anticipata della Legislatura non ha consentito il completamento di tale attività.

⁽²⁸⁾ con nota del 7 aprile 2022 era stato richiesto all'Avvocatura dello Stato di fornire una serie molto articolata di informazioni. Segnatamente erano stati richiesti, con riguardo al periodo 2018-2022:

Dalle audizioni svolte è inoltre emersa l'intensa attività svolta dalle diverse Prefetture nella promozione di « protocolli di legalità »⁽²⁹⁾, principalmente al fine di estendere l'ambito di applicazione delle misure amministrative di prevenzione.

A fronte di tale quadro generale, i prefetti sentiti hanno poi specificamente messo in rilievo alcune delle maggiori difficoltà che incontrano in sede operativa, soprattutto correlate all'elevato numero di richieste che

– il numero dei ricorsi proposti presso gli organi di giustizia amministrativa di primo grado avverso i provvedimenti amministrativi che dispongono informative interdittive o avverso provvedimenti di diniego della iscrizione nell'elenco previsto dall'art. 1 comma 52 legge 190 del 2012;

– il numero dei ricorsi accolti dai TAR con conseguente annullamento dei provvedimenti amministrativi predetti;

– il numero delle impugnazioni proposte presso le giurisdizioni di secondo grado avverso le decisioni dei TAR di rigetto dei ricorsi presentati avverso i provvedimenti amministrativi predetti;

– il numero delle impugnazioni proposte con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato presso le giurisdizioni di secondo grado avverso le decisioni dei TAR di annullamento dei provvedimenti amministrativi;

– il dato relativo al numero di accoglimenti ad opera delle giurisdizioni di secondo grado (Consiglio di Stato e Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia) delle impugnazioni di cui al precedente punto 3.

⁽²⁹⁾ Con l'espressione « protocolli di legalità » o « patti di integrità » si fa riferimento a quegli accordi con cui la Stazioni appaltanti assumono l'obbligo di inserire nei bandi e negli altri atti di indizione di gare, quale condizione per la partecipazione, l'accettazione preventiva da parte degli operatori economici di determinate clausole intese alla prevenzione, al controllo e al contrasto delle attività criminali, nonché alla verifica della sicurezza e della regolarità dei luoghi di lavoro. Negli stessi protocolli è previsto, specularmente, l'obbligo, gravante in capo ad ogni impresa partecipante ad una procedura di affidamento di un contratto pubblico, di rendere una dichiarazione recante vari impegni, indicati nello stesso protocollo, da assumere nei confronti della stazione appaltante. Assai spesso i protocolli in questione prevedono che la documentazione antimafia sia richiesta anche qualora il contratto pubblico, o i subcontratti stipulati dall'impresa aggiudicatrice, abbiano valore inferiore alle soglie previste dal « codice antimafia ». Con riferimento al carattere cogente delle clausole contenute nei protocolli di legalità o patti di integrità, nonché degli effetti derivanti dalla mancata accettazione o violazione degli obblighi ivi previsti, viene in rilievo la disposizione contenuta nell'art. 1 comma 17 della più volte citata legge 190/2012 (« *Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocollo di legalità o nei patti di integrità, costituisce causa di esclusione dalla gara* »). Con detta disposizione sono state recepite a livello normativo le prassi adottate dalle stazioni appaltanti sull'utilizzo dei protocolli di legalità. A tale previsione si è di recente aggiunta quella contenuta nell'art. 83-bis d. lgs. 159 del 2011, introdotto dall'art. 3 comma 7 dl 76 del 2020, convertito con la legge 11 settembre 2020 n. 120, il quale stabilisce al 1° comma che « *Il Ministero dell'interno può sottoscrivere protocolli, o altre intese comunque denominate, per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, anche allo scopo di estendere convenzionalmente il ricorso alla documentazione antimafia di cui all'art. 84. I protocolli di cui al presente articolo possono essere sottoscritti anche con imprese di rilevanza strategica per l'economia nazionale, nonché con associazioni maggiormente rappresentative a livelli nazionale di categorie produttive, economiche o imprenditoriali e con le organizzazioni sindacali, e possono prevedere modalità per il rilascio della documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati, nonché determinare le soglie di valore al di sopra delle quali è prevista l'attivazione degli obblighi previsti dai protocolli medesimi. I protocolli possono prevedere l'applicabilità delle previsioni del presente decreto anche nei rapporti tra contraenti, pubblici e privati, e terzi, nonché tra aderenti alle associazioni e terzi* »; il 3° comma prevede poi che « *Le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto* ». La prima norma ha quindi introdotto nel « codice antimafia » lo strumento dei protocolli di legalità sottoscritti dal Ministero dell'interno (e dalle sue articolazioni territoriali provinciali) al fine di estendere le misure amministrative di prevenzione anche a fattispecie eccedenti – sotto il profilo oggettivo e/o soggettivo – quelle prese in considerazione dalla legge. È stato poi introdotto l'obbligo per le stazioni appaltanti (mentre prima era una semplice facoltà) di prevedere negli avvisi, bandi di gara e lettere di invito che la violazione dei protocolli costituisca casi di esclusione della gara o di risoluzione del contratto.

pervengono alle Prefetture, sia relative alle comunicazioni e alle informazioni antimafia, sia relative alle iscrizioni nelle cosiddette « *white list* ».

L'ingente mole delle richieste, unita alla necessità che il rilascio delle comunicazioni e delle informative interdittive sia preceduta da accurate indagini e verifiche, impedisce ai Prefetti di adottare i suddetti provvedimenti entro il termine di trenta giorni prescritto dalla legge.

Ciò, come già esposto nel paragrafo dedicato alla illustrazione della normativa, determina la conseguenza che, una volta scaduto il termine predetto, le Pubbliche Amministrazioni e gli enti richiedenti procederanno in assenza della comunicazione o della informazione antimafia. In tal caso la legge prevede che, qualora successivamente venga emessa una comunicazione o una informazione interdittiva, si procede alla revoca dei contributi, agevolazioni e finanziamenti concessi, alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché al recesso dai contratti, salvo il pagamento delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione delle rimanenti nei limiti delle utilità conseguite. È evidente, tuttavia, ed è stato sottolineato da diversi prefetti, che la revoca o il recesso successivi hanno una efficacia notevolmente inferiore rispetto all'impedimento *ab initio* che deriverebbe da una comunicazione o informativa interdittiva rilasciata tempestivamente: a volte, infatti, laddove sopraggiunga l'informazione interdittiva, i rapporti – contrattuali o concessori – con gli enti pubblici si sono già esauriti, e spesso i contributi, le agevolazioni o le somme ottenute in forza dei finanziamenti non sono più recuperabili.

Analoghe le conseguenze per ciò che concerne le richieste di iscrizione in « *white list* »: il mancato completamento entro il termine di 90 giorni dell'istruttoria comporta che l'impresa si considera iscritta « sotto condizione » e le Pubbliche Amministrazioni e gli enti pubblici potranno contrarre con la stessa anche in assenza delle verifiche antimafia astrattamente necessarie trattandosi di imprese operanti in settori considerati dalla legge particolarmente esposti al rischio di infiltrazioni mafiose.

A tal riguardo la Commissione in data 8 ottobre 2019, aveva avanzato al Ministro dell'Interno una richiesta di informazioni, riguardante, tra l'altro, il numero delle informazioni antimafia a carattere interdittivo emesse nell'ultimo quinquennio dalle diverse Prefetture.

Con nota del 3 febbraio 2020⁽³⁰⁾ il Ministro ha comunicato che a decorrere dal gennaio 2016, data di avvio della funzionalità della Banca dati nazionale unica antimafia sono state:

- censite 553.899 imprese;
- rilasciate 268.969 comunicazioni antimafia liberatorie nel 2016, 289.874 nel 2017, 321.029 nel 2018 e 310.353 nel 2019;
- rilasciate 30.342 informazioni antimafia liberatorie nel 2016, 86.310 nel 2017, 117.191 nel 2018 e 99.839 nel 2019;
- rilasciate 406 comunicazioni antimafia interdittive nel 2016, 446 nel 2017, 329 nel 2018 e 686 nel 2019;

⁽³⁰⁾ Cfr. Doc. n. 323.1

– rilasciate 327 informazioni antimafia interdittive nel 2016, 381 nel 2017, 306 nel 2018 e 536 nel 2019.

Pur offrendo un quadro complessivo significativo dell'entità dell'impegno richiesto agli uffici prefettizi, i dati comunicati dal Ministero, non « disaggregati » per i singoli territori provinciali, e non posti a raffronto con le relative richieste, non consentono di valutare adeguatamente le criticità segnalate dai diversi rappresentanti del Governo auditi.

Tali ultimi dati, offerti alla conoscenza e alla riflessione della Commissione, risultano tuttavia estremamente significativi in quanto riguardanti Prefetture di grandi dimensioni e di distinte aree territoriali ove la presenza delle organizzazioni criminali di tipo mafioso è storicamente radicata o comunque ormai accertata nella sua pervasività.

Secondo quanto riferito dal prefetto di Roma *pro tempore*⁽³¹⁾, dottoressa Gerarda Maria Pantalone anche con la relazione depositata in occasione della seduta del 30 gennaio 2020, nel biennio 2018-2019 sono pervenute all'ufficio di detta Prefettura oltre 90.000 richieste, di più di 65.000 relative a comunicazioni antimafia, poco più di 24.000 riguardanti informazioni antimafia e 1.300 circa inerenti l'iscrizione nelle cosiddette « *white list* ».

A fronte della enormità di tali numeri, l'ufficio si è impegnato per effettuare verifiche scrupolose ed efficaci, che tuttavia risultano estremamente complesse sia per la struttura reticolare delle aziende, sia per il numero di soggetti interessati, nel cui novero rientrano anche titolari di cariche non di vertice, tra i quali spesso si annida la presenza del *dominus* effettivo dell'impresa. Si è reso necessario individuare specifici criteri di priorità cui ispirare gli accertamenti e, in linea con le direttive ministeriali, le verifiche si sono incentrate prioritariamente sulle imprese che effettuano attività « più sensibili » per gli interessi delle cosche, selezionate in seno al Gruppo Interforze Antimafia.

In forza di tale attività, nel periodo considerato sono stati rilasciati oltre 30.000 provvedimenti liberatori: di essi più di 23.000 hanno riguardato le comunicazioni e circa 8.000 le informazioni antimafia; i provvedimenti di diniego si sono attestati sulle 12 unità. Al momento dell'audizione, inoltre, risultavano al vaglio del Gruppo Interforze Antimafia 60 aziende per le quali risultava necessario un approfondito contributo informativo volto a concretizzare ed aggiornare gli elementi di « controindicazione » emersi da un primo esame istruttorio.

Sulla base dei dati forniti e qui sopra indicati, è agevole osservare che, nonostante l'impegno profuso, circa 59.000 richieste non sono state evase nel termine di 30 giorni previsto, con la conseguenza che gli enti pubblici richiedenti hanno dovuto procedere alla stipula di contratti, al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze, alla effettuazione di erogazioni, etc. in assenza delle verifiche antimafia.

⁽³¹⁾ Cfr. resoconto stenografico n. 56 del 30 gennaio 2020, audizione del Prefetto di Roma Gerarda Maria Pantalone.

Conferma della critica situazione della Prefettura capitolina si è tratta da quanto emerso nel corso della stessa audizione a seguito della segnalazione di uno dei Commissari: alla data del novembre 2019 risultava pendente presso detto ufficio una richiesta di aggiornamento dell'iscrizione in « *white list* » risalente al 2017, avanzata da una società che si occupa di raccolta di rifiuti, e che, come previsto dalla legge, in virtù della semplice richiesta e in assenza delle verifiche antimafia, aveva potuto contrattare con le Pubbliche Amministrazioni e, in particolare, aveva ottenuto l'aggiudicazione di appalti dall'AMA del valore di svariati milioni di euro. Va in proposito rilevato che detta società, nel giugno 2020, è stata attinta da provvedimento di prevenzione patrimoniale, essendo stata sottoposta ad amministrazione giudiziaria *ex art. 34 del « codice antimafia »*, con provvedimento emesso dal Tribunale di prevenzione di Reggio Calabria.

Dalla Relazione depositata in occasione della più recente audizione del Prefetto di Roma⁽³²⁾ non sono emersi dati più rassicuranti: nel biennio 2020-2021 sono pervenute complessivamente 82.799 richieste di documentazione antimafia (numero comprensivo di richieste di comunicazioni e di informazioni) e 1.250 richieste di iscrizioni/rinnovi in « *white list* ». Nello stesso arco temporale sono state rilasciate 36.498 certificazioni e 610 iscrizioni/rinnovi in « *white list* »; 13 i provvedimenti interdittivi emessi. Oltre il 50% delle richieste, dunque, non risultano essere state evase nel termine di 30 giorni.

Ancora, dalla relazione depositata dal prefetto di Palermo in occasione della Missione svolta nel novembre 2019, emerge che nell'anno 2019 sono pervenute all'ufficio in questione 16.243 richieste, di cui 11.551 relative a comunicazioni e 4.692 relative a informazioni. Nel periodo considerato sono stati rilasciati 12.970 provvedimenti liberatori e 48 provvedimenti interdittivi. Pur se in termini ridotti, anche l'ufficio in questione non è riuscito ad evadere nel termine di legge un considerevole numero di richieste (oltre 3.000), con le conseguenze prima indicate.

Altrettanto allarmanti i dati riguardanti la Prefettura di Napoli, emersi nel corso della seduta del 28 aprile 2022 del XXIV Comitato (« *Trasparenza negli enti pubblici anche territoriali* »). Secondo quanto posto in rilievo da uno dei Commissari, cofirmatario al riguardo di un atto di sindacato ispettivo⁽³³⁾, alla data del 12 ottobre 2021 erano pendenti presso detto ufficio 1.076 richieste di inserimento in « *white list* », molte delle quali in valutazione da diversi anni.

Anche la consultazione dei siti *web* di numerose Prefetture (sia di territori di tradizionale radicamento delle organizzazioni mafiose, sia di territori ove le emergenze di indagini giudiziarie e amministrative hanno dimostrato la presenza sempre più pervasiva delle stesse), ove è per legge pubblicato l'elenco delle imprese richiedenti l'iscrizione nelle « *white list* », conduce a constatare non dissimili preoccupanti situazione di arretrato.

⁽³²⁾ Cfr. relazione consegnata dal Prefetto di Roma dottore Matteo Piantedosi, durante l'audizione svoltasi in data 28 aprile 2022 (Doc. n. 1068.1).

⁽³³⁾ Atto n. 3-02887 del 20.10.2021

Risultano infatti in fase istruttoria, spesso, centinaia di pratiche, molte delle quali risalenti anche a molti anni or sono.

La situazione di estrema « sofferenza » in cui versano le Prefetture è stata confermata anche dall'audizione, svolta in data 30 giugno 2022, di Francesco Napoli, Vicepresidente Nazionale di CONFAPI⁽³⁴⁾, che ha in proposito soffermato la sua attenzione proprio sui ritardi concernenti le richieste di iscrizione nelle « *white list* ». L'audito ha a tal proposito riferito i dati relativi alla carenza degli organici rilevati pochi giorni prima dell'audizione⁽³⁵⁾: nei 105 uffici risultavano mancanti 414 viceprefetti e 5161 dirigenti e funzionari amministrativi. Le scoperture di organico risultano in termini percentuali più elevate nelle province del sud.

Oltre alle criticità fin qui esposte, che risultano di portata veramente allarmante, l'inchiesta parlamentare svolta ha consentito di evidenziarne ulteriori.

Una di esse appare diretta conseguenza della appena descritta situazione di grave difficoltà in cui versano alcuni Uffici territoriali del Governo.

L'art. 87 comma 2 del codice antimafia assegna la competenza al rilascio della comunicazione e della informazione antimafia, per le imprese che hanno sede nel territorio nazionale, al prefetto della provincia in cui l'impresa ha la sede legale.

Assai spesso le Prefetture sono così chiamate a svolgere accertamenti su imprese che operano, in tutto o in parte, in territori diversi da quello provinciale su cui hanno competenza. Rispetto ad esse, quindi, le Forze di polizia dispongono di informazioni antimafia con un livello di approfondimento significativamente inferiore a quello di cui dispongono le Forze di polizia che operano negli stessi territori in cui le imprese sono attive. Questa circostanza introduce un ulteriore elemento di complessità alle indagini che le Prefetture sono chiamate a effettuare, rendendo ancora una volta difficile l'immediatezza e la tempestività dell'azione antimafia.

Ma l'efficacia della prevenzione antimafia risulta ostacolata anche per un'altra ragione.

Il riferimento è alla strategia adottata dalle organizzazioni criminali di stabilire o spostare la sede legale delle imprese loro riconducibili in modo da eludere la normativa sulla documentazione antimafia. È evidente, infatti, che il rischio di essere colpite da provvedimenti interdittivi risulta assai ridotto per le imprese che hanno la sede legale nei territori ricadenti nella sfera di competenza delle Prefetture destinatarie di numeri elevati di richieste. La tempestività del rilascio delle comunicazioni e delle informazioni interdittive, infatti, è impedita dalle già descritte difficoltà a evadere tempestivamente tutte le richieste pervenute, nonché dalla maggiore complessità delle indagini che riguardano imprese che operano in territori diversi da quello di competenza della Prefettura che svolge le indagini.

⁽³⁴⁾ Cfr. verbale stenografico n. 185 del 30 giugno 2022, audizione di Franco Napoli, Vice Presidente Nazionale di CONFAPI.

⁽³⁵⁾ Cfr. articolo « Prefetture con organico ridotto. Verifica per il PNRR a ostacoli » pubblicato su « Il Sole 24 ore », edizione del 29 giugno 2022, ove sono citati dati forniti dal Ministero dell'Interno.

È per esempio emerso dall'inchiesta parlamentare svolta che una società, in prossimità della emissione a suo carico di un provvedimento interdittivo da parte della Prefettura ove operava, essendo stati accertati dalle indagini del gruppo interforze i collegamenti con organizzazioni criminali, ha trasferito la sede legale nel territorio di altra provincia, dove ha potuto continuare ad operare, atteso che l'ufficio prefettizio competente in ragione della nuova sede non aveva ancora esitato gli accertamenti antimafia.

Tale fenomeno elusivo è stato descritto con efficacia nella audizione del 30 gennaio 2020 dal Prefetto di Roma, che ha evidenziato come sul territorio capitolino insista la sede legale di un gran numero di imprese operanti non solo a Roma, ma in tutta Italia, la maggior parte delle quali articolate in una sorta di « sistema a stella », mediante un intreccio fitto di partecipazioni e/o cointeressenze con un gran numero di operatori economici residenti in altre province di Italia (« ...la quantità di richieste che vengono inoltrate alla prefettura di Roma è enorme. Addirittura noi non escludiamo che proprio questo possa costituire uno dei motivi per cambiare la sede legale e arrivare a Roma, pensando che, visto il numero enorme di richieste, non si potrà mai intervenire preventivamente e in tempo e, nel frattempo si può operare »)⁽³⁶⁾.

È stato anche posto in evidenza in occasione dell'audizione del prefetto di Napoli come, al medesimo fine di eludere i provvedimenti interdittivi, diverse società, dopo aver presentato la richiesta di rilascio della documentazione antimafia, spostino la loro sede legale determinando in tal modo condizioni di ambiguità istruttoria in ordine alla individuazione della Prefettura competente, condizione che oltre a determinare una dilazione del procedimento, viene anche utilizzata in modo strumentale in sede di contenzioso amministrativo.

Infine, si deve evidenziare una ulteriore importante « lacuna » del sistema in esame, balzata all'attenzione della Commissione⁽³⁷⁾ grazie al contributo reso dagli auditi: è noto, infatti, come uno dei più diffusi strumenti di ingerenza della criminalità organizzata nell'economia è costituito dalla imposizione di assunzioni di unità lavorative, spesso proprio a fini di controllo. Tuttavia, il provvedimento interdittivo emanato ai sensi dell'art. 91 del d. lgs. 159 del 2011 è destinato ad incidere solamente sull'impresa infiltrata ma non anche sul personale che opera nei cantieri: in caso di passaggio di cantiere, le maestranze espressione delle organizzazioni criminali, transitano nella impresa subentrata a quella interdetta,

⁽³⁶⁾ Il dato è stato confermato dal Prefetto di Messina in occasione della Missione svolta dalla Commissione in data 3 maggio in tale territorio: la dottoressa Cosima Di Stani ha infatti riferito di aver constatato, quando era in servizio presso la Prefettura di Reggio Calabria, che diverse società trasferivano la sede sociale a Roma o a Milano dove i tempi di risposta erano « dilatati ».

⁽³⁷⁾ Cfr. la Relazione depositata dal Prefetto di Napoli in occasione della missione effettuata dalla Commissione in data 28 luglio 2021.

rimanendo in tal modo non intaccato uno dei più significativi elementi di infiltrazione.

4. LE OSSERVAZIONI E LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'attività di inchiesta svolta dalla Commissione ha consentito di confermare la validità del complessivo apparato normativo contenuto nel d.lgs. 159 del 2011 che prevede e disciplina la documentazione antimafia, oltre che di coglierne la sua irrinunciabilità nell'azione di contrasto rispetto alla sempre più pervasiva penetrazione dell'economia legale ad opera delle organizzazioni criminali.

Si tratta di un sistema assai articolato che trova il suo fulcro soprattutto nell'istituto della « informazione antimafia », definita « frontiera avanzata » della prevenzione amministrativa: essa infatti, avendo a presupposto situazioni che delineano fattispecie di pericolo, svolge una funzione di massima anticipazione della soglia di tutela al fine di impedire che soggetti economici « contaminati » possano entrare in rapporto contrattuale con Pubbliche Amministrazioni ed enti pubblici (o enti dagli stessi controllati o vigilati) od ottenere concessioni, contributi, finanziamenti.

Ai fini della sua adozione occorre non già provare l'intervenuta infiltrazione mafiosa nell'impresa o società oggetto di accertamento, bensì soltanto la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali, secondo un giudizio prognostico discrezionale compiuto dall'autorità prefettizia, sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte delle criminalità organizzata.

In materia risultano coinvolti diritti di rango costituzionale (la libertà di iniziativa economica privata da un lato, l'ordine pubblico economico, ma anche la sicurezza e dignità della persona dall'altro) fra i quali occorre operare il giusto bilanciamento e rinvenire il delicato punto di equilibrio.

Come efficacemente rilevato dal Consiglio di Stato⁽³⁸⁾ « *Non può pensarsi che gli organi dello Stato contrastino con armi impari la pervasiva diffusione delle organizzazioni mafiose che hanno, nei sistemi globalizzati, vasti reti di collegamento e profitti criminali quale "ragione sociale" per tendere al controllo di interi territori* ».

Dalla audizione del Presidente Franco Frattini risulta confermata la capacità di tenuta del sistema in questione anche a fronte delle voci fortemente critiche che si sono levate rispetto alla presunta indeterminatezza dei presupposti normativi che legittimano l'emissione dell'informazione antimafia, in particolare quella cosiddetta « generica »: ciò anche dopo la pronuncia del 23 febbraio 2017 della Corte Europea dei diritti dell'uomo (caso De Tommaso c. Italia) riguardante le misure di prevenzione personali.

Grazie alla funzione di « interpretazione tassativizzante » svolta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, in proposito consolidata e uniforme, risultano sufficientemente predeterminate le condizioni in presenza delle quali il diritto di iniziativa economica privata, costituzionalmente e convenzionalmente protetto, può essere legittimamente compresso.

⁽³⁸⁾ Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2017 n. 565.

Il ruolo di orientamento svolto dal giudice amministrativo, cui è demandato un sindacato « pieno » sugli atti impugnati (è così assicurata una tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro ogni eventuale eccesso di potere nell'esercizio di tale ampia, ma non indeterminata, discrezionalità amministrativa) ha contribuito ad affinare l'azione amministrativa di prevenzione: i provvedimenti emessi risultano solidi, tanto che la percentuale di conferma dei medesimi, secondo quanto riferito dallo stesso Presidente del Consiglio di Stato, si attesta intorno al 90%.

A fronte della solidità ed efficacia dell'impianto normativo, e della quasi sempre confermata correttezza e legittimità dell'azione prefettizia provvedimentale, l'inchiesta svolta dalla Commissione ha però posto in evidenza rilevanti criticità sul diverso versante del concreto operare degli uffici deputati all'applicazione del sistema della documentazione antimafia.

È cioè emerso come, nonostante l'impegno profuso dagli uffici in questione e dagli organi investigativi di cui essi si avvalgono – primi fra tutti i Gruppi Interforze Antimafia istituiti presso ogni Prefettura – molti di essi non riescano a far fronte alla ingente mole di richieste di rilascio di comunicazioni, ma soprattutto di informazioni antimafia o di iscrizione o rinnovo di iscrizione nelle « *white list* », atti che richiedono accertamenti molto complessi, con un conseguente grave deficit della azione preventiva in questione.

I dati di cui la Commissione ha potuto disporre sono parziali, riguardando cioè soltanto alcuni Uffici territoriali del Governo, e la conclusione anticipata della Legislatura non ha consentito lo svolgimento dell'ulteriore attività istruttoria che sarebbe stata altrimenti compiuta. Tuttavia, quanto acquisito con l'inchiesta effettuata risulta sufficientemente indicativo della condizione di « sofferenza », più o meno accentuata ma comunque rilevante, in cui versano diverse Prefetture, dislocate in diverse aree del territorio nazionale, tutte caratterizzate da una forte presenza della criminalità organizzata.

Tale condizione di criticità risulta confermata – e ben più estesa – dalla consultazione dei siti *web* di numerose Prefetture (sia di territori di tradizionale radicamento delle organizzazioni mafiose, sia di territori ove le indagini giudiziarie hanno dimostrato la presenza sempre più pervasiva delle stesse), ove è per legge pubblicato l'elenco delle imprese richiedenti l'iscrizione nelle « *white list* »: possono così constatarsi preoccupanti situazione di arretrato, risultando in fase istruttoria, spesso, centinaia di pratiche, molte delle quali risalenti a diversi anni addietro.

La diretta conseguenza della mancata evasione nel termine previsto dalla legge delle richieste della documentazione antimafia provenienti dalla cosiddette « stazioni appaltanti » o delle richieste di iscrizioni nelle « *white list* », è la possibilità per i soggetti economici cui le richieste stesse si riferiscono di ottenere appalti, concessioni, autorizzazioni, iscrizioni ed erogazioni pubbliche in assenza delle verifiche antimafia: il sistema, come sopra illustrato, prevede infatti che, scaduto il termine di 30 giorni, i soggetti richiedenti potranno procedere ed operare « sotto condizione ».

È così emerso, ad esempio, che una società, che è stata successivamente attinta da misura di prevenzione patrimoniale *ex art.* 34 del « codice

antimafia » in quanto sono state accertate in capo alla medesima situazioni di agevolazione di un'organizzazione criminale di stampo *'ndranghetistico*, era riuscita ad ottenere appalti di importi ingenti in forza di detto meccanismo, delle rilevate inefficienze e dei vuoti di tutela conseguenti.

In tal caso, come prima esposto, la legge prevede che, qualora successivamente venga emessa una comunicazione o una informazione interdittiva, si procede alla revoca dei contributi, agevolazioni e finanziamenti concessi, alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché al recesso dai contratti, salvo il pagamento delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione delle rimanenti nei limiti delle utilità conseguite.

È evidente, tuttavia, che la revoca o il recesso successivi hanno una efficacia notevolmente inferiore rispetto all'impedimento *ab initio* che deriverebbe da una comunicazione o informativa interdittiva rilasciata tempestivamente: a volte, infatti, i rapporti – contrattuali o concessori – con gli enti pubblici si sono già esauriti e i contributi, le agevolazioni o le somme ottenute in forza dei finanziamenti non sono più recuperabili (a prescindere dalla circostanza che vanno comunque remunerati i lavori e servizi già effettuati).

Strettamente collegata alla condizione di forte arretrato e di « affanno » in cui versano alcune Prefetture è la strategia posta in essere dalle organizzazioni criminali di spostare artatamente la sede legale delle società loro riconducibili nei territori sui quali quegli uffici hanno competenza: è in tal modo ulteriormente ridotto il rischio di incorrere nei controlli antimafia.

È così accaduto, ad esempio, che una società, in prossimità della emissione a suo carico di un provvedimento interdittivo da parte della Prefettura ove operava, i cui accertamenti avevano evidenziato infiltrazioni e collegamenti con organizzazioni criminali, ha trasferito la sede legale nel territorio di altra provincia dove ha potuto svolgere la sua attività economica entrando in rapporto contrattuale con la Pubblica Amministrazione, atteso che l'ufficio prefettizio competente in ragione della nuova sede non ha ancora esitato le verifiche antimafia.

Non può inoltre essere sottovalutato il rischio che nelle condizioni di arretrato e di disordine amministrativo ad esso conseguente si insinuino condotte di corruzione o comunque compiacenti di dipendenti pubblici.

In ogni caso, il collegamento della competenza al dato formale del luogo ove il soggetto o l'impresa hanno, rispettivamente, la residenza o la sede legale comporta come effetto che, ove questo non coincida con quello ove effettivamente i soggetti da verificare hanno la loro principale attività, l'ufficio prefettizio e gli organi investigativi dei quali esso si avvale avranno un bagaglio informativo assai ridotto, con la conseguente necessità di avviare onerose attività di acquisizione, di raccordo e coordinamento con gli uffici e gli organi del territorio « di origine ».

Va peraltro considerato che l'assenza di risposte tempestive, oltre a determinare l'elevato rischio che imprese direttamente riconducibili o comunque condizionate da organizzazioni criminali di tipo mafioso continuino ad operare, finisce con il penalizzare ulteriormente anche le imprese

« sane », già pregiudicate dall'infiltrazione del mercato ad opera di soggetti economici avvantaggiati dal metodo mafioso e dal mancato rispetto delle regole: infatti, la circostanza che gli accertamenti antimafia nei loro confronti non risultino compiuti tempestivamente con esito liberatorio può comportare per le stesse danni « reputazionali » derivanti dal mancato accreditamento antimafia costituito dall'iscrizione nell'elenco.

È evidente come, in siffatte condizioni, il sistema della documentazione antimafia, rischia di risultare, almeno in parte, inefficace.

Appare altrettanto evidente come rischiano di rimanere ugualmente inefficaci quelle previsioni contenute nei « protocolli di legalità » – strumento cui si fa ormai amplissimo ricorso al fine di estendere l'ambito di applicazione delle misure amministrative di prevenzione – che stabiliscono l'obbligo per le stazioni appaltanti di richiedere la documentazione antimafia anche per fattispecie ulteriori rispetto a quelle previste dal « codice antimafia », e in particolare per atti e contratti di valore inferiore alle soglie indicate nel codice stesso.

Occorre dunque compiere una attenta riflessione affinché la normativa contenuta nel Libro II del « codice antimafia », che prevede e disciplina uno dei più importanti strumenti di contrasto all'azione delle organizzazioni criminali, non risulti vanificata.

Un primo importante passo sarebbe certamente costituito da un intervento normativo volto a modificare il criterio per individuare la Prefettura competente a rilasciare la documentazione antimafia: essa andrebbe opportunamente individuata ancorando la competenza non già all'elemento formale costituito dal luogo di residenza o sede legale, quanto piuttosto al dato sostanziale del luogo sede dei principali affari del soggetto da verificare. Tale luogo dovrebbe essere da quest'ultimo indicato e debitamente documentato in modo da consentire ai soggetti tenuti a chiedere la documentazione antimafia di rivolgersi alla Prefettura territorialmente competente, in tal modo individuata.

Una modifica in tal senso da un lato consentirebbe alle Prefetture più agevoli ed efficaci indagini, riguardando le stesse imprese che operano nel loro territorio; dall'altro lato consentirebbe di evitare manovre elusive.

Andrebbe però ancor prima e soprattutto compiuto un robusto potenziamento e un efficientamento delle risorse umane e strumentali degli uffici antimafia delle Prefetture e degli organi investigativi di cui esse si avvalgono.

Si è detto sopra delle carenze di organico delle Prefetture, evidenziate dai dati del Ministero dell'Interno⁽³⁹⁾, che andrebbero al più presto colmati, privilegiando il rafforzamento degli uffici antimafia.

Va ancora considerato che i componenti del Gruppo Interforze Antimafia, a parte il funzionario prefettizio che li coordina, sono ufficiali delle forze dell'ordine che già sono impegnati negli ordinari compiti istituzionali cui sono dedicati, spesso parecchio assorbenti.

⁽³⁹⁾ Cfr. nota n. 35.

Certamente più efficiente sarebbe un sistema in cui i Gruppi in questione fossero costituiti da personale « dedicato », analogamente appartenente alle diverse forze di polizia, con le quali potrebbe svolgere attività di raccordo e scambio informativo.

Sarebbe inoltre certamente importante « istituzionalizzare » una sinergia tra Prefetture e Procure della Repubblica, allo stato rimessa all’iniziativa dei vertici dei singoli uffici: una significativa esperienza organizzativa emersa nel corso dei lavori della Commissione è quella sperimentata da alcuni uffici requirenti, ove il « gruppo misure di prevenzione » istituito presso la DDA opera in stretta collaborazione con la Prefettura che, non appena emesse, trasmette immediatamente le informative interdittive e che è a sua volta destinataria della comunicazione da parte della Procura, nei limiti consentiti dal segreto investigativo, di elementi informativi che possano essere utili quei fini.

Gli interventi in questione appaiono adesso tanto più necessari e urgenti in considerazione dell’elevato rischio di infiltrazione delle organizzazioni criminali nella destinazione dei fondi europei e nazionali legati alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Quanto appena rilevato risulta confermato dalla recente emanazione da parte del Capo di Gabinetto del Ministero dell’Interno della Circolare, rivolta ai Prefetti, del 13 giugno 2022 n. 38877 avente ad oggetto « *Contrasto delle infiltrazioni mafiose nell’ambito della realizzazione delle progettualità inerenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* ».

Detta circolare, oltre a richiamare le misure organizzativo-strutturali già adottate a livello centrale⁽⁴⁰⁾ allo scopo di tutelare l’integrità delle ingenti risorse destinate all’Italia nell’ambito del programma Next Generation EU, schermandole dalla possibile azione infiltrativa della criminalità organizzata, ribadisce che « *il sistema prevenzionistico di natura amministrativa rimane ancorato alla documentazione antimafia e, in particolare, al suo strumento principe, rappresentato dalle informazioni prefettizie* ».

In tale contesto viene quindi sottolineata la centralità della Banca Dati Nazionale Unica della documentazione antimafia, il cui sistema informatico è stato appositamente aggiornato ai fini del tracciamento delle imprese e degli interventi afferenti il ciclo realizzativo del PNRR, con l’inserimento di nuove « voci » appositamente dedicate allo stesso PNRR.

Le stazioni appaltanti e le amministrazioni centrali e territoriali dovranno, all’atto dell’accesso alla BDNA per l’acquisizione della documentazione antimafia, annotare l’appartenenza dell’intervento, cui la richiesta di documentazione è riferita, all’ambito realizzativo del PNRR.

⁽⁴⁰⁾ Segnatamente la costituzione presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza dell’*Organismo permanente di analisi e monitoraggio sul rischio di infiltrazione nell’economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso* nonché la concentrazione nel GIC, Gruppo Interforze Centrale, operante nell’ambito della medesima Direzione, delle competenze e funzioni dei precedenti Gruppi Interforze di coordinamento che hanno svolto nel recente passato attività di analisi e approfondimento per la prevenzione antimafia in diversi contesti di particolare rilevanza (EXPO 2015, Ricostruzione post-sisma, TAV, etc.).

Ai prefetti è stata quindi demandata una attività di sensibilizzazione sulla nuova procedura informatica delle amministrazioni pubbliche territoriali, la cui collaborazione è indispensabile ai fini del suddetto tracciamento.

La circolare, nel sottolineare la necessità di un'adeguata, costante funzionalità dei Gruppi Interforze Antimafia, aspetto cui i Prefetti sono chiamati a sovrintendere con particolare cura soprattutto nei casi di significativa incidenza degli interventi legati al PNRR nel proprio ambito territoriale, conclude affermando che « *appare rilevante la tempestività dei riscontri riguardo all'esito degli accertamenti antimafia, specie laddove questi ultimi comportino, a diverso titolo, la necessaria attivazione di altre Prefetture, anch'esse in grado di riconoscere l'appartenenza dell'intervento al PNRR tramite il sistema di tracciamento messo a punto* ».

Centralità dello strumento delle informazioni antimafia, essenzialità della funzione della Banca Dati Nazionale Unica della Documentazione Antimafia, opportunamente aggiornata, necessità di una adeguata, costante funzionalità dei Gruppi Interforze Antimafia, tempestività dei riscontri alla platea dei soggetti richiedenti riguardo l'esito degli accertamenti: sono i punti cardine indicati nella circolare per un'efficace azione di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli interventi afferenti la realizzazione del PNRR.

Indispensabile appare quindi il superamento delle criticità che l'inchiesta svolta dalla Commissione ha evidenziato, al fine di assicurare efficacia e tempestività delle misure amministrative di prevenzione antimafia.

A tale ultimo riguardo la Commissione ritiene di dovere sollecitare alcune riflessioni in ordine alle modifiche di recente intervenute nella normativa della documentazione antimafia.

Secondo quanto prima esposto, con il decreto-legge 152 del 6 novembre 2021 (« *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose* »), è stata introdotta la regola del contraddittorio, in precedenza solamente eventuale, nel procedimento volto al rilascio della informazione antimafia; è poi stato modificato l'art. 34-*bis* del « codice antimafia » ed inserito il nuovo articolo 94-*bis*, che ha introdotto le cosiddette misure di « prevenzione collaborativa ».

Entrambe le innovazioni normative comporteranno, più che verosimilmente, una dilatazione dei tempi ben al di là di quelli normativamente previsti per l'espletamento del contraddittorio, e un ulteriore aggravio e complicazione della istruttoria, già di per sé parecchio complessa.

Dovranno infatti essere presi in considerazione e valutati gli elementi addotti dal soggetto interessato, e dovranno essere attivate ulteriori attività istruttorie volte a verificare se quanto dedotto abbia o meno una finalità di aggiramento fraudolento della normativa antimafia, acquisendo eventuali elementi in controdeduzione: pare difficile che ciò possa essere compiuto nei 60 giorni stabiliti dal novellato articolo 92 d. lgs. 159 del 2011.

Certamente si alimenterà anche il contenzioso, atteso che ogni elemento respinto dalle Prefetture perché ritenuto surrettizio, formerà oggetto di impugnazione.

Con l'introduzione dell'art. 94-*bis* è adesso previsto che l'Autorità Amministrativa, qualora accerti la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, debba valutare se essi siano ricollegabili a situazioni di « agevolazione occasionale »: è stato in tal modo anticipata in capo all'Autorità Amministrativa la valutazione sulla natura dell'agevolazione, riservata prima della novella legislativa alla Autorità Giudiziaria, individuata nel Tribunale della prevenzione. All'Autorità Amministrativa compete altresì l'applicazione delle misure dirette a consentire all'impresa di continuare ad operare sotto vigilanza e controllo, questi ultimi analogamente « spostati » dalla sede giurisdizionale a quella amministrativa.

I tempi istruttori del procedimento amministrativo introdotto da una richiesta di informazione antimafia saranno dunque ulteriormente dilatati in quanto la Prefettura, prima di emettere un provvedimento interdittivo, quando accerti che nei confronti della impresa attenzionata sussistono eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa dovrà anche effettuare un'analisi a ritroso di tutte le vicende d'interesse antimafia che nel tempo hanno interessato l'impresa medesima: ciò al fine di appurare se siano state poste in essere nel tempo altre condotte e se si siano verificate vicende che dimostrino la non occasionalità degli elementi emersi.

Va a tal proposito considerato come sia ormai dato acquisito il ricorso delle organizzazioni criminali alle competenze di professionisti di elevata esperienza e capacità tecnica. I funzionari amministrativi dovranno così rapportarsi con soggetti altamente specializzati che potranno mettere in crisi le acquisizioni informative, ponendo questioni complesse sulle quali si sono finora pronunciati i tribunali ordinari o amministrativi che vantano in materia una ormai pluriennale esperienza e specializzazione.

Rilevante è il rischio, a parere della Commissione, che attraverso la valutazione della « occasionalità dell'agevolazione » – che è situazione di difficile interpretazione atteso che l'apporto offerto dall'impresa all'organizzazione criminale, benché episodico, può rilevare sotto il profilo qualitativo e sottendere legami e rapporti di cointeressenza assai stretti – si allarghino le maglie del sistema consentendo l'operatività a soggetti economici contigui alle organizzazioni mafiose.

Inoltre, come già prima evidenziato, l'applicazione delle misure di prevenzione collaborativa determinerà un enorme aumento delle incombenze in capo sia agli uffici antimafia delle prefetture, sia dei Gruppi interforze antimafia: essi, infatti, dovranno esaminare e valutare gli atti e i dati oggetto di obbligo di comunicazione da parte delle imprese sottoposte a vigilanza, e verificare il corretto adempimento delle misure imposte.

E ancora, alla scadenza del termine di durata delle misure, il prefetto dovrà compiere le necessarie valutazioni sull'efficacia delle misure medesime e sull'esito della attività di « bonifica », ai fini del rilascio o meno di una informazione liberatoria: anche per tali determinazioni dovrà avvalersi delle « analisi compiute dal gruppo interforze ».

Concreto appare il rischio che i controlli e le analisi demandate agli uffici ed organi predetti non siano adeguatamente efficaci e penetranti, soprattutto se si considera la situazione di « sofferenza » in cui essi versano, come emerso dall'inchiesta parlamentare svolta. A fronte di tali difficoltà,

invece, sono attivi professionisti « dedicati » ad affiancare le imprese contigue alle organizzazioni criminali con condotte di supporto e agevolazione, al fine di trovare forme e modalità sempre nuove di investimento e di riciclaggio dei profitti illeciti attraverso articolate e sofisticate schermature.

La Commissione ritiene conclusivamente che siano urgenti interventi di efficientamento del sistema, primo fra tutti un adeguato rafforzamento e una migliore strutturazione sul piano organizzativo delle risorse umane e strumentali destinate alle Prefetture e alle forze dell'ordine di cui esse si avvalgono.

Soltanto in tal modo il sistema della prevenzione amministrativa potrà risultare efficace assicurando tempi rapidi di risposta, potrà prevedere il reinserimento della possibilità per i soggetti privati di richiedere la documentazione antimafia come già indicato dal Consiglio di Stato e senz'altro auspicato da questa Commissione, sarà in grado di affrontare l'aggravio derivante dalle recenti innovazioni normative e dalle incombenze ad esse conseguenti, e potrà fronteggiare il rischio che la criminalità organizzata si insinui nelle procedure di destinazione delle ingenti risorse collegate alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

