



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice VONO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 GENNAIO 2019**

Disposizioni in materia di informativa antimafia interdittiva

ONOREVOLI SENATORI. - L'informativa antimafia costituisce uno dei principali strumenti di contrasto al coinvolgimento di organizzazioni criminali nell'ambito dei rapporti economici tra pubblica amministrazione e privati.

Si tratta, in altri termini, di una misura interdittiva adottata dal prefetto nei confronti di imprese o soggetti economici, in relazione ai quali siano stati accertati tentativi di infiltrazione mafiosa, al fine di salvaguardare l'ordine pubblico economico, la libera concorrenza tra le imprese e il buon andamento della pubblica amministrazione.

Un simile provvedimento produce così l'effetto di rendere il soggetto destinatario dell'atto incapace di contrarre con la pubblica amministrazione e determina, al contempo, la decadenza di ogni tipo di autorizzazione o iscrizione abilitante, anche se ottenuta mediante la segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso.

Per tali rilevanti effetti che da essa derivano, con ripercussioni sulla vita economica dell'impresa colpita, soprattutto in termini occupazionali, l'interdittiva o informativa antimafia costituisce uno degli istituti più discussi del contenzioso amministrativo.

Il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, riprendendo quanto disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia, ha così tipizzato tale istituto, mediante il quale, con un provvedimento costitutivo del prefetto, si constata

una obiettiva ragione di insussistenza della perdurante fiducia sulla affidabilità e sulla moralità dell'imprenditore (Consiglio di Stato, sezione III, 31 dicembre 2014, n. 6465), che deve costantemente sussistere nei rapporti contrattuali di cui sia parte un'amministrazione e che, ai sensi dell'articolo 1674 del codice civile, è di per sé rilevante per ogni contratto di appalto.

Il legislatore, quindi, nell'attribuire un potere così importante a un organo periferico del Ministero dell'interno e nel prevedere, altresì, il dovere di tutte le amministrazioni di emanare i relativi atti consequenziali, ha certamente tenuto conto sia delle competenze generali delle prefetture in ordine alla gestione dell'ordine pubblico e al coordinamento delle Forze d'ordine sia dell'esigenza che non sia ciascuna singola amministrazione, di per sé, a porre in essere le relative complesse attività istruttorie e a emanare singoli provvedimenti.

Ai fini dell'interdittiva antimafia, allora, il prefetto può e deve basarsi su fatti ed episodi che, seppure non assurgano al rango di prove o indizi di valenza processuale, nel loro insieme configurino un quadro indiziaro univoco e concordante avente valore sintomatico del pericolo di infiltrazioni mafiose nella gestione dell'impresa esaminata.

Tale misura, d'altra parte, come evidenziato dal Consiglio di Stato, sezione III, con la sentenza n. 982 del 2 marzo 2017, è per sua stessa ragion d'essere un provvedimento discrezionale e non vincolato, che deve fondarsi su di un autonomo apprezzamento degli elementi delle indagini svolte, oppure, al contempo, dei provvedimenti emessi in sede penale, da parte dell'autorità prefettizia.

In altri termini, i giudici di palazzo Spada hanno ribadito che è compito del prefetto valutare il provvedimento giurisdizionale nel suo valore, in quanto indice dell'infiltrazione mafiosa, a fronte di uno dei delitti di cui all'articolo 84, comma 4, lettera *a*), del codice delle leggi antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011; egli però ma deve contestualmente formare un'opinione autonoma circa le implicazioni penali, non essendovi un collegamento automatico tra l'emissione del provvedimento cautelare in sede penale e l'emissione dell'informativa interdittiva.

La valutazione prefettizia, più nello specifico, deve fondarsi su elementi gravi, precisi e concordanti, che consentano di ritenere razionalmente credibile il pericolo di infiltrazione mafiosa in base a un complessivo, oggettivo e sempre sindacabile in sede giurisdizionale apprezzamento dei fatti nel loro valore sintomatico. Al contempo, l'equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, la libertà di impresa e la tutela dei fondamentali beni che presidiano il principio di legalità sostanziale summenzionati, richiedono alla prefettura un'attenta valutazione di tali elementi, che devono offrire un quadro chiaro, completo e convincente del pericolo di infiltrazione mafiosa e che, a sua volta, impongono al giudice amministrativo un altrettanto approfondito esame di tali elementi, singolarmente e nella loro intima connessione, per assicurare una tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro ogni eventuale eccesso di potere da parte del prefetto medesimo nell'esercizio di tale ampio, ma non indeterminato, potere discrezionale (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 9 febbraio 2017, n. 565).

Il presente disegno di legge intende incidere solo sul procedimento applicativo dell'interdittiva antimafia, in modo da che la prevenzione dell'infiltrazione mafiosa si realizzi, il più possibile, con la collaborazione dell'impresa sottoposta a verifica.

L'articolo 1, comma 1, lettera *b*), aumenta l'efficacia temporale dell'informazione antimafia interdittiva, dagli attuali dodici mesi a trentasei mesi. Allo stesso tempo, però, stabilisce che, alla scadenza di tale periodo, gli effetti della misura cessino automaticamente, senza necessità di una revisione da parte del prefetto, rendendo così certa la durata massima della misura.

Le lettere *d*), *e*), *f*) e *g*) del medesimo comma 1 modificano il procedimento di adozione della misura interdittiva, prevedendo che, quando emerge la sussistenza di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il prefetto dispone le verifiche necessarie, dandone comunicazione all'interessato e, se il contenuto interdittivo riguarda persone fisiche, anche direttamente a queste ultime, che possono così partecipare al procedimento, con facoltà di prendere visione o di estrarre copia di documenti non riservati o sottoposti a segreto ai sensi dell'articolo 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché possano presentare le proprie osservazioni nel procedimento.

Si procede inoltre all'implementazione dell'obbligo di instaurazione del contraddittorio, come garanzia del giusto procedimento, tenendo presente quanto stabilito recentemente dal TAR di Bari (sezione III, ordinanza del 13 gennaio 2020, n. 28) in merito all'informazione antimafia, che ha proceduto ad operare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per chiarire se la norma nazionale (il codice delle leggi antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011), nella parte in cui non prevede il contraddittorio endoprocedimentale in favore del soggetto interessato, sia compatibile con il principio del contraddittorio, così come riconosciuto dal diritto unionale (articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Eseguite le verifiche, il prefetto, entro sessanta giorni, può: *a*) rilasciare l'informazione antimafia liberatoria, se appura che i

tentativi non esistono o che il soggetto interessato si è già adoperato efficacemente per prevenirli; b) intimare allo stesso soggetto di procedere al rinnovo degli organi sociali, alla sostituzione delle persone o delle imprese coinvolte, ovvero all'adozione di ogni altra misura dettagliatamente definita e idonea a prevenire l'infiltrazione.

Se questi non si adegua nel termine dato, nei successivi dieci giorni, il prefetto emette informazione antimafia interdittiva.

L'articolo 1, comma 1, lettera a) e l'articolo 2 del disegno di legge abrogano i rimedi del controllo giudiziario e del commissariamento prefettizio, che diventano superflui, in presenza dello meccanismo preventivo e collaborativo che si vuole introdurre.

L'articolo 3 prevede che, sulle informazioni antimafia interdittive, il giudice amministrativo si pronunci con poteri estesi alla giurisdizione di merito, favorendo un accertamento giurisdizionale pieno sui fatti e non limitato soltanto al controllo estrinseco sulla discrezionalità amministrativa.

L'articolo 4 interviene in relazione all'indennizzo dovuto ai soggetti interessati dal provvedimento di informazione interdittiva che risultino estranei ai fatti in base a sentenze di assoluzione limitatamente alle formule « il fatto non sussiste » o « l'imputato non lo ha commesso », prevedendo che il

soggetto interessato può richiedere al Ministero dell'interno il pagamento di un'indennità calcolata sui criteri di cui all'articolo 109 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Si risolverebbe così la lacuna normativa antecedente al codice delle leggi antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, che non trovava ancora nessuna soluzione.

L'articolo 5 si esprime in merito al potere del giudice in sede di giudizio cautelare di valutare, nel contenzioso relativo alle informative, limitatamente al settore delle opere strategiche o prioritarie di interesse nazionale, e di comparare l'interesse pubblico al contrasto alla criminalità organizzata con l'interesse, altrettanto pubblico, di procedere celermente al compimento dell'opera.

L'articolo 6, al fine di rendere il più possibile oggettiva la valutazione prefettizia in merito al tentativo di infiltrazione mafiosa, delega al Ministro dell'interno la predisposizione di un regolamento volto a elaborare una griglia valutativa simile ad una *check list*, con la quale viene attribuito un punteggio ai singoli elementi sintomatici del tentativo di infiltrazione mafiosa. Il superamento di una soglia minima di punteggio legittima l'attestazione del pericolo di infiltrazione mafiosa.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* all'articolo 34-*bis*, i commi 6 e 7 sono abrogati;

*b)* all'articolo 86, comma 2, le parole: « dodici » sono sostituite dalle seguenti: « trentasei » e dopo le parole: « L'informazione antimafia, » sono inserite le seguenti: « anche con effetto interdittivo, »;

*c)* all'articolo 89-*bis*, comma 1, dopo le parole: « il prefetto » sono inserite le seguenti: « procede ai sensi dell'articolo 92, comma 2 e, in caso di inosservanza totale o parziale all'intimazione, »;

*d)* all'articolo 91, comma 6, secondo periodo, le parole: « entro il termine di cui all'articolo 92 » sono sostituite dalle seguenti: « procede ai sensi dell'articolo 92, comma 2 e, nel caso di inosservanza totale o parziale all'intimazione, »;

*e)* all'articolo 92, il comma 2 è sostituito dal seguente: « Quando dalla consultazione della banca dati nazionale unica, effettuata anche ai sensi dell'articolo 91, comma 6, emerge la sussistenza di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, il prefetto dispone le necessarie verifiche, dandone immediata comunicazione al soggetto interessato e, se il contenuto interdittivo riguarda persone fisiche, anche direttamente a queste ultime, che possono partecipare al procedimento, ai sensi dell'articolo 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241,

con facoltà di prendere visione o di estrarre copia dei documenti non riservati o sottoposti a segreto. Il prefetto, entro sessanta giorni dalla data della consultazione e in esito alle verifiche e al contraddittorio, se non rilascia l'informazione antimafia liberatoria, intima al soggetto sottoposto a verifica di procedere al rinnovo degli organi sociali, alla sostituzione delle persone o delle imprese coinvolte, ovvero all'adozione di ogni altra misura dettagliatamente definita e ritenuta idonea a prevenire l'infiltrazione. Ove il soggetto sottoposto a verifica non si adegui, in tutto o in parte, nel termine di trenta giorni, o nel maggior termine concesso, prorogabile per una sola volta, il prefetto, nei successivi dieci giorni, rilascia l'informazione antimafia interdittiva »;

f) all'articolo 92, comma 3, le parole: « primo periodo » sono sostituite dalle seguenti: « secondo periodo »;

g) all'articolo 93, il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Il prefetto, acquisita la relazione di cui al comma 3, fatta salva l'ipotesi di cui al comma 5, valuta se dai dati raccolti possano desumersi, in relazione all'impresa oggetto di accertamento e nei confronti dei soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa stessa, elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, e all'articolo 91, comma 6. In tal caso il prefetto, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, o quantomeno oggettivamente riscontrabili e di cui dà atto nella motivazione del provvedimento, emette, entro quindici giorni dall'acquisizione della relazione del gruppo interforze, l'informazione interdittiva, previa eventuale audizione dell'interessato secondo le modalità individuate dal comma 7 ».

## Art. 2.

1. All'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, il comma 10 è abrogato.

## Art. 3.

1. All'articolo 134, comma 1, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, dopo la lettera e) è aggiunta, in fine, la seguente:

« *e-bis*) “i provvedimenti di cui al capo IV del libro II del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159” ».

## Art. 4.

1. Qualora all'esito del processo penale in capo ai soggetti interessati dal provvedimento di informativa prefettizia negativa sia successivamente dichiarata la sentenza di proscioglimento, di non luogo a procedere o di assoluzione limitatamente alle formule per cui « il fatto non sussiste » o « l'imputato non lo ha commesso », il soggetto interessato dall'informativa prefettizia può richiedere al Ministero dell'interno il pagamento di un'indennità calcolata in base ai criteri indicati all'articolo 109 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

## Art. 5.

1. Nei giudizi che riguardano i provvedimenti di cui all'articolo 91 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, limitatamente al contenzioso relativo alle procedure di progettazione, approva-

zione e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi, di cui alla parte II, titolo III, capo IV, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in sede di pronuncia del provvedimento cautelare si tiene conto delle probabili conseguenze del provvedimento medesimo per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta l'interesse pubblico al contrasto della criminalità organizzata che deve essere comunque comparato con quello della stazione appaltante alla celere prosecuzione delle procedure.

#### Art. 6.

1. Con regolamento adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuate griglie di attribuzione dei punteggi minimi per ogni singola voce indicata dall'articolo 84, comma 4, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *f)*, del codice delle leggi antimafia, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, al superamento dei quali è possibile l'emanazione di un'informazione attestante la presenza di tentativi di infiltrazione mafiosa.