

Le informative antimafia impongono la revoca delle autorizzazioni amministrative rilasciate per l'esercizio dell'attività di impresa? Commento alla sentenza n. 12009/2004 del TAR Napoli.

#### 1. Premessa.

La sentenza che si commenta riveste particolare interesse in quanto afferma la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione che, in presenza di un'informativa antimafia positiva resa ai sensi degli articoli 4 del d. lgs. 490/1994 e 10 del DPR 252/1998, revochi le autorizzazioni amministrative rilasciate per l'esercizio dell'attività imprenditoriale.

La soluzione sposata dal TAR partenopeo non convince in quanto, ad avviso di chi scrive, gli effetti interdittivi delle informazioni antimafia vanno ristretti alle sole ipotesi tassativamente previste dalla normativa vigente (e cioè ai rapporti contrattuali o concessori con la pubblica amministrazione e alla concessione di finanziamenti pubblici) che involgono situazioni nelle quali – disponendosi di beni o di danaro pubblico per importi considerevoli – l'interesse statale ad anticipare l'intervento di contrasto alle organizzazioni mafiose è massimo.

Affatto diverso, invece, è il caso dell'esercizio di un'attività di impresa che non comporti l'instaurazione di rapporti economici o concessori con la pubblica amministrazione: in tali ipotesi, infatti, il diritto dei singoli di esercitare una qualsiasi attività economica in forma imprenditoriale non può essere conculcato sulla scorta di semplici informazioni antimafia che, come è noto, vengono assunte senza la partecipazione degli interessati ed in difetto del controllo preventivo dell'autorità giudiziaria.

Invero, neppure in una materia delicata e sensibile come quella del contrasto alle organizzazioni di stampo mafioso o camorristico possono costringersi i singoli in una sorta di <<ergastolo imprenditoriale>>, precludendogli l'esercizio di qualsiasi attività di impresa con effetti dirompenti nella vita

personale e familiare, in assenza di una verifica degli assunti degli organi di polizia svolta dinanzi all'autorità giudiziaria e con la garanzia del pieno esercizio del diritto di difesa.

Certo la non chiarissima normativa di riferimento, stratificatasi attraverso una serie di interventi succedutisi nel corso degli anni, ora a fini di semplificazione, ora per intensificare ed anticipare l'intervento di contrasto alle associazioni criminali, si presta a letture contrastanti.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, la disciplina vigente, rettamente intesa, consente il ritiro delle autorizzazioni amministrative strumentali all'esercizio dell'attività di impresa solo in ipotesi di applicazione di misure di prevenzione con provvedimento definitivo ovvero di pronuncia di condanna confermata in appello per i reati di stampo mafioso contemplati dall'art. 51 ter del codice di procedura penale.

In difetto di tali situazioni, tassativamente indicate dal legislatore, l'inibizione a tempo indeterminato dell'esercizio di qualsiasi attività economica appare sproporzionato ed irragionevole e si pone in contrasto con la tutela, anche costituzionale, dell'iniziativa economica e, prima ancora, dei diritti di libertà dell'individuo.

Quanto innanzi affermato risulta da una lettura sistematica della normativa di riferimento.

Conseguentemente, è interessante ripercorrere i principali interventi del legislatore in materia per verificare se le semplici informative prefettizie impongono la revoca delle autorizzazioni amministrative rilasciate per l'esercizio dell'attività di impresa.

\*\*\*\*\*

## 2. La disciplina originaria della certificazione antimafia.

L'art. 10 della l. 575/1965 contempla il divieto, per le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una misura di prevenzione, di ottenere:

- a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio;*
- b) provvedimenti concessori;*
- c) iscrizioni negli albi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione etc;*
- d) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati;*
- e) contributi, finanziamenti o mutui agevolati per lo svolgimento di attività imprenditoriali.*

L'applicazione con provvedimento definitivo della misura di prevenzione comporta inoltre la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, abilitazioni ed erogazioni innanzi indicate.

Con la legge 55/1990, nell'ottica di un'anticipazione sempre più esasperata dell'intervento preventivo, è stata prevista la possibilità di introdurre in via cautelare e provvisoria i divieti innanzi indicati in pendenza del procedimento di prevenzione, in deroga alla regola secondo la quale le autorizzazioni amministrative, di norma, rimangono valide ed efficaci fino all'applicazione di una misura di prevenzione con provvedimento definitivo.

La legge 356/1992 ha ulteriormente rafforzato l'intervento preventivo antimafia stabilendo che, in pendenza del procedimento di prevenzione, salvi i casi di rinnovo, la stipula dei contratti con la P. A. ed il rilascio dei provvedimenti autorizzatori o concessori innanzi indicati non sono consentiti senza la preventiva comunicazione dell'atto all'autorità giudiziaria, la quale può adottare provvedimenti cautelari entro i successivi venti giorni.

Decorso tale termine, invece, le autorizzazioni, i contratti e gli altri atti indicati nel comma 1 dell'art. 10 della l. 575/1965 acquistano piena efficacia, in coerenza con la regola generale secondo la quale autorizzazioni, concessioni ed atti similari rimangono validi ed efficaci fino alla definitiva applicazione di una misura di prevenzione.

La legge 356/1992 ha inoltre previsto, con l'introduzione del comma 5-ter della l. 575/1965, l'estensione del suindicato regime di interdizione o decadenza nei rapporti con la P. A. (oltre che ai soggetti destinatari di misure di prevenzione) alle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in appello per i reati indicati nell'articolo 51 ter del codice di procedura penale, che contempla i delitti di matrice mafiosa.

Pure la norma in questione conferma la validità e l'efficacia delle autorizzazioni amministrative e delle concessioni fino alla pronuncia di sentenza di condanna confermata in appello per i reati di mafia indicati nell'art. 51 ter del c.p.p.

Il comma 5 dello stesso articolo 10 l. 575/1965, inoltre, consente che il Tribunale, anche dopo l'irrogazione della misura di prevenzione con provvedimento definitivo, eviti il prodursi degli effetti di decadenza con riguardo alle autorizzazioni amministrative (ad eccezione di quelle afferenti ad armi ed esplosivi) qualora esse necessitino al soggetto sottoposto al procedimento di prevenzione per procurarsi i mezzi di sostentamento per sé o per la propria famiglia.

Infine, l'art. 10 sexies della legge 575/1965, anch'esso inserito dalla legge 55/1990, ha disciplinato la certificazione antimafia, prescrivendo che la pubblica amministrazione, prima di rilasciare o consentire le licenze, le autorizzazioni, le concessioni, le erogazioni, le abilitazioni e le iscrizioni ivi previste, acquisisca una certificazione prefettizia attestante l'insussistenza delle cause di divieto innanzi menzionate. Al fine di consentire il rilascio della

certificazione antimafia, l'art. 10 bis della legge 575/1965 prevede la trasmissione, da parte dell'AGO, di tutti i provvedimenti aventi efficacia sospensiva o interdittiva alle prefetture competenti le quali, a loro volta, sono gravate dell'obbligo di tempestiva comunicazione degli atti citati alle pubbliche amministrazioni soggette alla normativa antimafia.

In conclusione, la normativa esaminata, pur anticipando progressivamente l'intervento preventivo statale in materia antimafia, ha previsto che le autorizzazioni amministrative rimangono di norma valide ed efficaci fino all'applicazione di una misura di prevenzione con provvedimento definitivo, ovvero all'adozione di un apposito provvedimento inibitorio da parte del Tribunale o, ancora, alla pronuncia di una sentenza di condanna per reati di stampo mafioso divenuta definitiva o confermata in appello.

\*\*\*\*\*

### 3. La normativa di semplificazione e le cd. informative antimafia.

L'istituto della certificazione antimafia contemplato dall'art. 10 sexies della legge 575/1965 (introdotto dalla legge 55/1990) è stato profondamente modificato dalla normativa di semplificazione introdotta dal d. lgs. 490/1994, attuativo della delega conferita con la l. 47/1994.

L'art. 1 della l. 47/1994, invero, delegò il governo ad adottare nuove disposizioni in materia di comunicazioni e certificazioni antimafia sulla scorta dei seguenti principi e criteri direttivi:

- definizione delle modalità di trasmissione e consultazione dei dati rilevanti ai fini preventivi, anche per via informatica;
- disciplina dei casi in cui la certificazione antimafia può essere sostituita da una dichiarazione dell'interessato di eguale tenore;
- *d) definizione dei limiti di valore oltre i quali le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, 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 non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti e i subcontratti di cui all'articolo 10 della citata legge n. 575 del 1965, e successive modificazioni, né rilasciare o consentire le concessioni e le erogazioni di cui al citato articolo 10, se non hanno acquisito complete informazioni, rilasciate dal prefetto, circa l'insussistenza, nei confronti degli interessati e dei loro familiari conviventi nel territorio dello Stato, delle cause di decadenza o di divieto previste dalla medesima legge n. 575 del 1965, e successive modificazioni, ovvero di tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate.*

La delega, quindi, prevedeva l'emanazione di una normativa di semplificazione delle certificazioni antimafia e l'introduzione dell'istituto della cd. informative prefettizie, finalizzate a riferire circa l'insussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa.

E' evidente, tuttavia, che la legge delega distingue la disciplina di semplificazione in materia di certificazioni antimafia dall'istituto, di nuova previsione, delle informazioni antimafia: mentre le certificazioni antimafia riguardano tutti gli effetti interdittivi previsti dall'art. 10 della legge 575/1965 (in sintesi autorizzazioni, concessioni, finanziamenti e contratti), le informazioni antimafia vanno richieste solo al fine della stipula dei contratti con la P. A. ovvero prima del rilascio di concessioni o finanziamenti.

Dunque, il legislatore delegante, nel definire i principi e criteri direttivi da osservare nella regolamentazione delle informazioni antimafia, ne ha circoscritto la portata oggettiva escludendo la rilevanza del nuovo istituto nella materia delle autorizzazioni amministrative, le cui vicende continuano ad essere influenzate solo dalle situazioni tassativamente previste dall'art. 10 della l. 575/1965 (adozione di provvedimenti definitivi o di misure

cautelari specifiche da parte del giudice della prevenzione, ovvero pronunce di condanna confermate in appello per reati di mafia); circostanza tutte risultanti dalle certificazioni antimafia, poi sostituite dalle cd. comunicazioni o autocertificazioni antimafia.

I principi e criteri direttivi fissati dalla legge 47/1994 sono stati fedelmente rispettati dal legislatore delegato che, emanando il d. lgs. 490/1994:

- all'articolo 2, ha regolamentato le comunicazioni prefettizie antimafia relative all'esistenza della cause ostative indicate dall'articolo 10 comma 1 e 2 della l. 575/1965, prevedendo l'attivazione di appositi collegamenti telematici. Le cause di divieto, sospensione e decadenza che debbono risultare dalle comunicazioni antimafia sono poi analiticamente elencate nell'allegato 1 che, con riferimento alle autorizzazioni, specifica che (ai sensi dell'art. 10 l. 575/1965) esse possono essere sospese in forza di provvedimenti cautelari del giudice della prevenzione e decadono in seguito alla definitiva adozione delle misure di prevenzione ovvero alla pronuncia di sentenza di condanna definitiva o confermata in appello per i reati di mafia cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p.;
- all'articolo 3 ha individuato i casi nei quali la certificazione antimafia può essere sostituita da un'autocertificazione (contratti e subcontratti relativi a lavori o forniture dichiarati urgenti nei casi non rientranti nella disciplina posta dal successivo articolo 4 in materia di informazioni antimafia e i rinnovi di provvedimenti già disposti). I provvedimenti autorizzatori in riferimento ai quali la certificazione antimafia può essere sostituita dall'autodichiarazione in questione sono indicati nell'allegato 2 e sono costituiti dalle attività eseguibili in forza di DIA o assoggettate a silenzio assenso. La norma in questione precisa altresì, al comma 2, che «fuori dei casi di cui al comma 1 e

di quelli previsti dall'art. 4, i provvedimenti, gli atti, i contratti e i subcontratti indicati nell'allegato 3 sono adottati, stipulati o autorizzati previa verifica delle segnalazioni di cui all'art. 2, comma 2>> così chiarendo che gli atti rientranti nell'allegato 3 ma non assoggettati alla normativa di semplificazione di cui all'articolo 2 e non compresi tra quelli (specificati nell'articolo 4) che richiedono l'acquisizione delle informative antimafia possono essere adottati in forza delle comunicazioni prefettizie circa l'insussistenza dei divieti di cui all'art. 10 l. 575/1965: tra i detti atti rientrano le ordinarie autorizzazioni amministrative;

- all'articolo 4 ha disciplinato l'istituto delle informazioni prefettizie sancendo che *1. Le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli altri soggetti di cui all'art. 1, devono acquisire le informazioni di cui al comma 4 prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire le concessioni o erogazioni indicati nell'allegato 3 il cui valore sia>> superiore agli importi ivi specificati.*

Il successivo allegato 3, quindi, elenca tutti gli atti rilevanti ai fini dell'applicazione del regime interdittivo contemplato dall'articolo 10 della legge 575/1965.

Tra detti atti rientrano contratti, concessioni, finanziamenti ed autorizzazioni; si tratta di atti soggetti, a seconda della tipologia, a tre regimi differenziati:

1. regime semplificato (autocertificazione) per quelli compresi nelle categorie generali indicate nell'allegato 3 e ricadenti nell'elenco specifico contenuto nell'allegato 2 (DIA e silenzio assenso);
2. regime ordinario delle comunicazioni prefettizie: atti compresi nell'allegato 3 ma non assoggettati al regime delle informative

antimafia contemplato dall'articolo 4 (tra questi ricadono le autorizzazioni amministrative occorrenti per l'esercizio di attività imprenditoriali comunque denominate). Tali atti risentono dell'effetto interdittivo delle sole comunicazioni antimafia;

3. regime ordinario delle informazioni antimafia: atti compresi nell'allegato 3 e assoggettati al regime delle informazioni a norma dell'articolo 4 (contratti, concessioni ed erogazioni di valore superiore agli importi ivi specificati). Tali atti risentono dell'effetto interdittivo delle comunicazioni e delle informazioni antimafia.

In seguito, la normativa di ulteriore semplificazione introdotta dapprima dal DM 486/1997 e successivamente dal DPR 252/1998 ha riconosciuto rilievo, in materia di comunicazioni antimafia, all'apposizione della dicitura antimafia in calce alle certificazioni o attestazioni rilasciate dalle camere di commercio ed ha limitato il ricorso alle comunicazioni prefettizie solo ai casi in cui i certificati camerali siano privi della dicitura antimafia.

Nel contempo, il DPR 252/1998 ha confermato il regime previgente dell'autocertificazione in materia di attività assoggettate a DIA o all'istituto del silenzio assenso.

Infine, per quanto qui interessa, l'art. 10 del DPR 252/1998 ha disciplinato le informazioni prefettizie, tipizzando le situazioni da cui sono desunte le situazioni relative a tentativi di infiltrazione mafiosa e confermando la limitazione dell'ambito oggettivo di rilevanza delle informazioni antimafia alle materie dei contratti, subcontratti, concessioni ed erogazioni indicati nell'articolo 10 della l. 575/1965, di valore superiore agli importi ivi specificati.

Da quanto esposto risulta evidente che le autorizzazioni amministrative esulano dall'ambito di applicazione delle informazioni antimafia, che rilevano

solo per la stipula e l'eventuale caducazione in sede di autotutela degli atti tipici e nominati elencati nell'articolo 4 I comma del d. lgs 490/1994 (contratti, subcontratti, concessioni ed erogazioni).

\*\*\*\*o\*\*\*\*

#### 4. Conclusioni.

Quanto innanzi esposto dimostra, ad avviso di chi scrive, l'erroneità dell'assunto di chi intende estendere la portata interdittiva delle informazioni antimafia alle autorizzazioni amministrative rilasciate, per l'esercizio dell'attività di impresa, a persone non assoggettate né a procedimento di prevenzione né a condanna confermata in appello per delitti di mafia.

Si è detto, infatti, che la normativa di semplificazione introdotta dopo la l. 575/1965, pur contemplando l'istituto delle informative antimafia, ne limita la rilevanza al campo dei rapporti economici o concessori con la p.a., prevedendo espressamente (art. 4 VI comma d. lgs. 490/1994) che, ove emergano elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, le amministrazioni <<non possono stipulare, approvare o autorizzare contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire concessioni e erogazioni.>>

Non viene posto, quindi, un divieto generale ed assoluto di esercizio dell'attività di impresa, ma si circoscrive l'effetto interdittivo delle informazioni antimafia ai soli rapporti economici con la pubblica amministrazione concretantisi nella stipula di contratti di appalto o nel conseguimento di concessioni e finanziamenti pubblici.

D'altro canto, riconoscendo alle semplici informative prefettizie valore ostativo allo svolgimento di qualsiasi attività imprenditoriale, si vanificherebbe la portata delle norme (cfr. art. 10 l. 575/1965) che, riconoscendo la competenza del tribunale penale in materia di applicazione di misure di prevenzione, prevedono uno speciale procedimento per

l'applicazione della misura cautelare della sospensione dell'attività di impresa in pendenza del procedimento di prevenzione.

In conclusione, la normativa vigente non consente di affermare che le semplici informative prefettizie, assunte al di fuori di qualsiasi garanzia giurisdizionale, impediscono sine die lo svolgimento in qualsiasi forma dell'attività di impresa costituzionalmente tutelata, ponendo gli interessati in una condizione analoga a quella in cui versa il fallito.

Una tale soluzione, infatti, appare aberrante e contraria alle garanzie giurisdizionali minime riconosciute da qualsiasi stato di diritto.

Così interpretato, inoltre, il d. lgs. 490/1994 risulterebbe viziato da eccesso di delega ed in contrasto con la legge 575/1975 (che, si rimarca ancora, richiede l'applicazione di una misura di prevenzione da parte del Tribunale con provvedimento definitivo perché possa verificarsi l'effetto interdittivo ivi contemplato), rispetto alla quale, con riferimento specifico alle autorizzazioni amministrative, doveva porsi come mera norma di semplificazione.

Demetrio Fenucci