

La Consulta respinge le questioni di costituzionalità sollevate dal Tar Catania in tema di applicazione estensiva delle informative antimafia.

[Corte cost., sentenza 18 gennaio 2018, n. 4 – Pres. Grossi, Red. Lattanzi](#)

Informativa antimafia – Estensione analogica – Disciplina – Questioni infondate di costituzionalità

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 76, 77, primo comma, e 3 della Costituzione, dell'art. 89 bis del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), inserito dall'art. 2, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153, nella parte in cui stabilisce che l'informazione antimafia è adottata anche nei casi in cui è richiesta una mera comunicazione antimafia e produce gli effetti di questa (1).

(1) I.- Inquadramento.

Con una articolata sentenza la Corte costituzionale respinge le diverse q.l.c. sollevate dal T.a.r. per la Sicilia, sede di Catania (con ordinanza 28 settembre 2016 n. 2337, su cui cfr. [News US 4 ottobre 2016](#), ai cui approfondimenti si rinvia), in ordine all'estensione dell'informativa interdittiva antimafia anche nei casi in cui è richiesta una mera comunicazione antimafia.

II.- La rimessione.

La rimessione aveva ad oggetto la norma di cui all'art. 89 bis del codice antimafia nella parte in cui prevede che qualora – all'esito della richiesta di comunicazione antimafia e delle verifiche di cui all'articolo 88, comma 2 - venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, il prefetto adotta comunque un'informazione antimafia interdittiva e ne dà comunicazione ai soggetti richiedenti, senza emettere la comunicazione antimafia. In tal caso l'informazione antimafia adottata tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta.

I dubbi di costituzionalità sollevati riguardavano, in primo luogo, l'eccesso di delega, rispetto alla previgente disciplina, in relazione all'applicazione analogica della norma anche all'ipotesi di precedente ed efficace informazione antimafia interdittiva che abbia accertato la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa.

In secondo luogo, veniva censurata la possibile disparità di trattamento, e conseguente violazione del principio di ragionevolezza, laddove la norma attribuisce rilievo ai tentativi di infiltrazione, non in ragione dell'obiettivo rilievo del provvedimento o del contratto, ma

per circostanze contingenti consistenti nella pregressa sussistenza di una causa interdittiva o nella precedente emanazione di un'informazione antimafia interdittiva.

III.- *La sentenza.*

Con la sentenza in esame la Consulta supera entrambi i profili, analizzando il dato normativo alla luce del diritto vivente nonché, in termini dirimenti, la *ratio* di fondo di un sistema proteso alla tutela della c.d. economia legale.

Sul primo versante, relativo all'eccesso di delega, la sentenza svolge un duplice ragionamento.

Sotto il profilo storico, evidenzia che, indipendentemente da quale fosse l'ambito riservato dal legislatore all'informazione e alla comunicazione antimafia anteriormente al d.lgs. n. 159 del 2011, non sussisteva alcun ostacolo logico o concettuale, che imponesse di circoscrivere gli effetti dell'informazione antimafia alle attività contrattuali della pubblica amministrazione. Nel contesto normativo di cui al d.lgs. n. 159 cit. e sulla base della legge delega n. 136 del 2010, nulla autorizza quindi a pensare che il tentativo di infiltrazione mafiosa, acclarato mediante l'informazione antimafia interdittiva, non debba precludere anche le attività ulteriori rispetto ai rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione.

Richiamando il diritto vivente la sentenza, nel far salva la necessità che sia la giurisprudenza comune, in sede di interpretazione del quadro normativo, a decidere in quali casi e a quali condizioni il legislatore delegato abbia inteso attribuire all'informazione antimafia gli effetti della comunicazione antimafia, richiama l'orientamento prevalente nel senso che si impone l'adozione dell'informazione antimafia, non soltanto quando l'accertamento eseguito in base all'art. 88, comma 2, permette di riscontrare la sussistenza di una delle cause impeditive di cui all'art. 67, ma anche quando emerge una precedente documentazione antimafia interdittiva in corso di validità, come è accaduto nel processo principale (cfr. in specie Consiglio di Stato, sez. III, 8 marzo 2017, n. 1109, *Guida al diritto* 2017, 14, 90 con nota di PONTE).

D'altra parte, non spetta alla Corte costituzionale sindacare tale approdo ermeneutico, posto che in sé esso non pone alcun profilo di legittimità costituzionale rilevante nel giudizio incidentale.

Sul secondo versante, relativo alla irragionevolezza, la sentenza ritiene che la fattispecie delineata dalla norma censurata si riconnette a una situazione di particolare pericolo di inquinamento dell'economia legale, perché il tentativo di infiltrazione mafiosa viene riscontrato all'esito di una nuova occasione di contatto con la pubblica amministrazione, che, tenuta a richiedere la comunicazione antimafia, si imbatte in una precedente documentazione antimafia interdittiva.

In tale contesto viene ritenuto non manifestamente irragionevole che, a fronte di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il legislatore, rispetto agli elementi di allarme desunti

dalla consultazione della banca dati, reagisca attraverso l'inibizione, sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti anche della comunicazione antimafia.

IV.- Per completezza si segnala:

a) Sull'art. 89-bis cit., Cons. Stato, sez. III, n. 1109 del 2017 (richiamata dalla Consulta), secondo cui *"il Prefetto avrà l'obbligo di rilasciare le informazioni antimafia nelle ipotesi di cui all'art. 91, comma 1, d.lg. n. 159 del 2011 e avrà la facoltà, nelle ipotesi di verifiche, proceduralizzate dall'art. 88, comma 2, e dall'art. 89 bis, di emettere una informativa antimafia, in luogo della richiesta comunicazione antimafia, tutte le volte in cui, nel collegamento alla Banca dati nazionale unica, emergano provvedimenti o dati che lo inducano a ritenere non possibile emettere una comunicazione liberatoria "de plano", ma impongano più serie verifiche in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa. La disciplina dettata dal d.lg. n. 159 del 2011 (cosiddetto "codice delle leggi antimafia") consente l'applicazione delle informazioni antimafia anche ai provvedimenti a contenuto autorizzatorio"*;

b) Cons. Stato, sez. I, 17 novembre 2015, n. 497, in *Foro it.* 2016, 4, III, 210 con nota di D'ANGELO, secondo cui *"l'art. 89 bis d.lg. 6 settembre 2011 n. 159 si interpreta nel senso che l'informazione antimafia produce i medesimi effetti della comunicazione antimafia anche nelle ipotesi di provvedimenti di natura meramente autorizzatoria"*;

c) più in generale in tema di informative antimafia, Cons. Stato, sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743 (oggetto della [News US 4 maggio 2016](#)), ai cui approfondimenti si rinvia;

d) Cons. Stato, sez. V, 28 agosto 2017, n. 4078 (in *Foro it.*, 2017, III, 541 con nota di D'ANGELO, nonché oggetto della [News US 5 settembre 2017](#) allegata, cui si rinvia per ogni approfondimento), secondo cui: *"deve essere rimessa all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato - in relazione alla massima importanza che riveste la questione, che può dar luogo anche a contrasti di giurisprudenza - se il comma 1, lett. g), dell'art. 67 del Codice delle leggi antimafia, approvato con d. lg. 6 settembre 2011, n. 159 (secondo cui "le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere: (...) 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") osti a che, sia pur in esecuzione di una pronuncia definitiva di condanna resa dal giudice amministrativo (o da un qualsiasi altro giudice, di cui venga chiesta l'ottemperanza in un giudizio amministrativo), possano essere erogate da una Pubblica amministrazione somme di danaro, spettanti a titolo di risarcimento del danno, in favore di un soggetto che sia stato attinto, prima della definizione del giudizio risarcitorio, da un'informativa interdittiva antimafia, conosciuta solo successivamente alla formazione del giudicato*

e taciuta dal soggetto stesso, ovvero se il giudicato favorevole, comunque formatosi, obblighi in ogni caso l'amministrazione a darvi corso e a corrispondere la somma accertata come spettante";

e) sulla impugnativa del conseguente atto di revoca dell'aggiudicazione, Cons. Stato, sez. III, 19 dicembre 2017, n. 5963, in *lamministrativista.it*, 20 dicembre 2017 (con nota scientifica di riferimenti), secondo cui in caso di impugnazione dell'informativa antimafia innanzi al T.a.r. ed alla successiva impugnazione dell'atto di revoca dell'aggiudicazione innanzi ad altro T.a.r. competente per gli atti inerenti alla gara, anziché di impugnazione congiunta davanti allo stesso Tribunale, non sussiste alcun obbligo giuridico per il secondo Giudice di sospendere il giudizio ex art. 295 c.p.c. in attesa della definizione del primo, pur essendo la soluzione della prima controversia il presupposto logico-giuridico della seconda;

f) sui presupposti delle informative antimafia cfr., fra le tante:

f1) Cons. Stato, sez. III, 25 settembre 2017, n. 4453, secondo cui *"le informative antimafia non hanno il fine di punire, nemmeno in modo indiretto, una condotta penalmente rilevante e non sono, nemmeno latamente, provvedimenti sanzionatori, ma hanno la precipua finalità di prevenire anticipatamente un grave pericolo; pertanto il rischio di inquinamento mafioso deve essere valutato in base all'ormai consolidato criterio del "più probabile che non", cioè da una regola di giudizio che ben può essere integrata da dati di comune esperienza evincibili dall'osservazione dei fenomeni sociali, quale è, anzitutto, anche quello mafioso; i singoli elementi sono rilevanti nel loro complessivo valore oggettivo, storico, sintomatico, perché rivelatori del condizionamento che la mafia, in molteplici, cangianti e sempre nuovi modi, può esercitare sull'impresa anche al di là e persino contro la volontà dei singoli";*

f2) Cons. Stato, sez. III, 12 settembre 2017 n. 4295, secondo cui *"il mero rapporto di parentela con soggetti risultati appartenenti alla criminalità organizzata non basta, di per sé, a dare conto del tentativo di infiltrazione — non potendosi presumere in modo automatico il condizionamento dell'impresa — ma occorre che l'informativa antimafia indichi, oltre al rapporto di parentela, anche ulteriori elementi dai quali si possano ragionevolmente dedurre possibili collegamenti tra i soggetti sul cui conto l'autorità prefettizia ha individuato i pregiudizi e l'impresa esercitata da loro congiunti";*

f3) Cons. Stato, Stato sez. III, 1 agosto 2017 n. 4000, secondo cui *"la misura interdittiva dell'informativa antimafia, essendo il relativo potere esercitato espressione della logica di anticipazione della soglia di difesa sociale, finalizzata ad assicurare una tutela avanzata nel campo del contrasto alle attività della criminalità organizzata, non deve necessariamente collegarsi ad accertamenti in sede penale di carattere definitivo e certi sull'esistenza della contiguità dell'impresa con organizzazione malavitosa, e quindi del condizionamento in atto dell'attività di impresa, ma può essere sorretta da elementi sintomatici e indiziari da cui emergano sufficienti elementi del pericolo che possa verificarsi il tentativo di ingerenza nell'attività imprenditoriale della criminalità organizzata; in ogni caso, tale valutazione costituisce espressione di ampia discrezionalità, che può*

essere assoggettata al sindacato del giudice amministrativo solo sotto il profilo della sua ragionevolezza in relazione alla rilevanza dei fatti accertati”;

g) in tema di risarcimento danni, Cass. civ., sez. III, 30 maggio 2017, n. 13510, in *Giustizia Civile Massimario 2017*, secondo cui *“in materia di appalti di opere pubbliche, il “dies a quo” del termine quinquennale di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da estromissione di una società dal mercato dei pubblici appalti, asseritamente conseguente al rifiuto, da parte della P.A., dell’aggiornamento delle banche dati funzionali al rilascio delle informative cd. antimafia (di cui all’art. 10, comma 7, lettera c), del d.P.R. n. 252 del 1998), si identifica, qualora la società abbia disposto la propria messa in liquidazione volontaria, ancorchè indotta dal detto rifiuto, nel momento stesso di tale messa in liquidazione, pur perdurando il comportamento omissivo dell’amministrazione; ciò non solo per i danni già verificatisi, ma anche per quelli futuri derivanti dalla perdita della possibilità di partecipazione a quel mercato, in quanto causalmente ricollegabili sempre alla stessa condotta omissiva, atteso che il fatto del danneggiato, volto a rimediare al danno già prodottosi, non elimina l’efficacia causale di tale condotta per il danno ulteriore”;*

h) in dottrina, per una accurata ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali in tema, si segnala, di recente, [NOCCELLI, "I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia"](#) in www.giustizia-amministrativa.it (sezione Ufficio Studi – Studi e Ricerche – Studi e contributi).