



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 65

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni
criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA III SEZIONE
DEL CONSIGLIO DI STATO

66^a seduta: mercoledì 4 marzo 2020

Presidenza del presidente MORRA

I N D I C E**Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:	
- MORRA (M5S), senatore	..... Pag. 3

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE:	
- MORRA (M5S), senatore	..... Pag. 3

Audizione del Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato

PRESIDENTE:		<i>FRATTINI, presidente della III Sezione del</i>
- MORRA (M5S), senatore	..... Pag. 3, 12,	<i>Consiglio di Stato</i>
	15 e <i>passim</i>	Pag. 4, 13, 15
MIRABELLI (PD), senatore	.....	12
PAOLINI (LEGA), deputato	.....	13
PRETTO (LEGA), deputato	.....	15

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega-Salvini Premier: LEGA; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LEU; Misto-Noi Con l'Italia-USEI-CAMBIAMO!-Alleanza di Centro: M-NI-USEI-C!-AC; Misto: MISTO; Misto-Minoranze Linguistiche: MISTO-MIN.LING.; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani+Europa: MISTO-CD-RI-+E; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: MISTO-MAIE.

Interviene il Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato, dottor Franco Frattini.

I lavori hanno inizio alle ore 14,53.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Comunico che della seduta odierna sarà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web tv* della Camera dei deputati.

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE. Comunico che, nell'ambito delle procedure di declassificazione avviate alla luce della delibera del 10 luglio 2019, si è proceduto alla declassificazione integrale al pubblico e alla successiva pubblicazione, sul sito della Commissione, di atti della IV, V e VI legislatura (cosiddetta Grande Antimafia), parte del documento DCCCXI, atti giudiziari redatti dalla sicurezza pubblica e dalla polizia giudiziaria della città di Palermo e provincia, relativamente all'anno 1971: processo verbale 6 giugno 1971 e rapporti giudiziari del 15 luglio 1971, 20 settembre 1971 e 26 ottobre 1971.

Audizione del Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato

PRESIDENTE. Do il benvenuto al consigliere di Stato Franco Fattini, presidente della III Sezione del Consiglio di Stato, accompagnato dal consigliere di Stato Massimiliano Noccelli. Rivolgo il mio personale ringraziamento al Presidente e al consigliere Noccelli per aver accolto il nostro invito con grande solerzia.

Anticipo a tutti che l'audizione avrà particolare riguardo ai riflessi giurisdizionali e ordinamentali della disciplina della documentazione antimafia e del sistema delle misure amministrative di prevenzione previste dal codice. Recenti pronunce emanate dal Consiglio di Stato meritano infatti la massima attenzione da parte della Commissione, perché ripropongono l'esigenza di contemperare gli effetti sull'iniziativa economica privata e la tutela delle procedure ad evidenza pubblica e la funzione di prevenzione dei reati.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, gli auditi hanno la possibilità di richiedere la secretazione della se-

duta, oppure di parte di essa, qualora ritengano di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possono essere oggetto di divulgazione.

Chiedo quindi agli auditi di voler prendere la parola per un intervento introduttivo. In seguito potranno intervenire in ordine di prenotazione senatori e deputati per porre quesiti. Do pertanto la parola al consigliere di Stato, presidente Frattini.

FRATTINI. Signor Presidente, la ringrazio anche a nome del collega consigliere Noccelli per questo invito; grazie anche ai deputati e ai senatori che sono oggi presenti.

La mia introduzione di oggi varrà a tratteggiare solo i punti essenziali del nostro orientamento e della giurisprudenza che la III sezione che ho l'onore di presiedere ha consolidato da quando io ne ho la presidenza. Certamente questo potrà essere poi oggetto di ulteriori riflessioni, a seguito di vostre eventuali domande o interventi. Ho altresì ritenuto, con il consenso della Presidenza della Commissione, di lasciare a vostra disposizione, nelle mani del Presidente, un fascicolo che contiene un documento ricostruttivo di tutte le linee della nostra giurisprudenza e, in più, un'analisi ragionata di tutte le sentenze e ordinanze in materia antimafia che io ho firmato, insieme ai colleghi di volta in volta nominati come relatori, che dia anche l'indicazione della provenienza territoriale delle questioni e di quale fosse, in quel caso, l'organizzazione mafiosa ritenuta infiltrante o contaminante l'azienda.

Presidente, abbiamo lasciato anche una breve esemplificazione, con tre sentenze in formato integrale degli ultimissimi mesi, che fanno il punto sull'insieme delle questioni che ovviamente la Commissione è interessata ad approfondire.

Il punto da cui io partirei è questo: qui parliamo di una normativa di carattere generale. Noi non parliamo né di norme eccezionali, né di norme emergenziali, né tantomeno, come abbiamo esplicitamente sottolineato in qualche decisione, di un riconoscimento che il codice antimafia ha fatto del cosiddetto «diritto della paura». Questo è assolutamente lontano dall'idea di Stato di diritto normale, su cui ovviamente i giudici hanno il dovere di insistere per interpretare e applicare, ma richiamandone, a nostro avviso, la natura, questa fonte normativa, che è appunto il codice antimafia.

Il codice antimafia parte in questa materia da un rilievo decisivo che viene attribuito al tentativo di penetrazione – così dice la norma – nel tessuto economico e sociale, non solo attraverso la penetrazione in società, ma, come abbiamo specificato nella nostra giurisprudenza, anche con il tentativo di condizionare attività che sono esercitate da privati, in rapporto con lo Stato, ad esempio per autorizzazioni o per una SCIA. Ci riferiamo quindi non soltanto al tentativo documentato, che ha un rilievo sintomatico forte di condizionare una società, ma anche a un'attività soggetta ad autorizzazione da parte dello Stato.

Vi sono sentenze che riguardano, ad esempio, la materia dei rifiuti, particolarmente sensibile, ma anche attività apparentemente semplici: penso a pubblici esercizi di commercio o addirittura a imprese individuali.

Noi abbiamo pronunce che confermano misure interdittive antimafia rispetto a imprese individuali relative alla concessione di una licenza taxi, per esempio. Infatti in quelle sentenze si spiega come, da quello, l'effetto contaminativo può attingere anche queste situazioni, che non sono quelle classiche di una società posseduta, magari con varie scatole cinesi, da soggetti connessi alle organizzazioni criminali.

Come accennava il Presidente, qui sono in gioco valori tutti di rango costituzionale; non c'è dubbio che lo sia il diritto alla libertà e alla libera iniziativa economica: è chiaramente previsto da una norma costituzionale (articolo 41 della Costituzione). Tuttavia, la stessa norma prosegue dicendo che la libera iniziativa economica privata non si deve svolgere in contrasto con l'utilità sociale e indica alcuni altri interessi, egualmente rilevanti sotto il profilo costituzionale, il più importante dei quali, nella nostra giurisprudenza, è la dignità della persona, valore fondamentale e assoluto, non relativizzabile in nessun caso. Noi abbiamo, in più occasioni, sostenuto che l'esigenza dello Stato di perseguire, con misure di prevenzione, quali sono le interdittive antimafia, il tentativo di contaminazione mafiosa nell'economia legale ha direttamente a che fare con la prevenzione e la tutela di coloro che sono direttamente coinvolti, come vittime, così come di coloro che noi chiamiamo «contigui».

Abbiamo individuato delle categorie: vi è una contiguità di chi soggiace alle mafie e una contiguità di chi si compiace di collaborare con le mafie; in entrambi i casi sono situazioni di contiguità, ma certamente la vittima di tutto questo è la dignità che viene mortificata in principio dal metodo mafioso, che entra nel tessuto economico legale, ne altera e ne distrugge completamente i parametri di normale funzionamento.

Ecco perché la norma da cui sempre si deve partire è l'articolo 84 del codice antimafia, che chiaramente parla di «eventuali tentativi di infiltrazioni mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese». Quindi, quando noi siamo chiamati a giudicare sulla legittimità delle interdittive che vengono adottate dai prefetti, non sanzioniamo fatti penalmente rilevanti; non rifacciamo analisi e valutazioni, che sono proprie del giudice penale. Tutt'altro: noi valutiamo misure adottate per scongiurare una minaccia. Noi abbiamo parlato di una frontiera avanzata dell'ordinamento per prevenire il fenomeno e scongiurarne la diffusione.

È pertanto evidente che il nostro è un giudizio pieno, perché non basta il sospetto dell'amministrazione; non basta l'elemento che l'amministrazione *tout court* introduce senza ulteriori elementi (di cui parlerò); tantomeno non basta l'intuizione del giudice. Noi possiamo avere una nostra convinzione da giudici, ma mai l'intuizione del giudice può sostituire la valutazione degli elementi su cui il nostro giudizio si fonda.

Ecco perché è necessario che questa valutazione si svolga sulla base di elementi sintomatici. Alcuni di questi elementi sintomatici sono individuati dalla legge: la legge individua, come sapete, i cosiddetti delitti spia, che non è solo il 416-*bis* ovviamente. Ad esempio, il delitto connesso all'illecito traffico o smaltimento di rifiuti pericolosi: questo è uno dei delitti spia che l'ordinamento introduce. E ancora: l'interferenza illecita nelle

competizioni elettorali, il cosiddetto voto di scambio. Sono casi in cui è l'ordinamento che dà all'interprete – e prima dell'interprete all'autorità amministrativa – un'indicazione.

Poi ci sono elementi che potremmo definire a condotta libera, perché essi sono soggetti all'apprezzamento del prefetto, che può tenerli in considerazione o meno. Questi elementi sono certamente molto più variegati e si attecchiano in modo abbastanza differente, a seconda anche dei contesti in cui si opera, e sostanzialmente costituiscono il bagaglio di elementi alla cui stregua il prefetto adotta il provvedimento.

Faccio qualche esempio per dare l'idea di questi elementi a condotta libera: una condanna non definitiva per un reato strumentale all'agevolazione di un sodalizio mafioso; una condanna non definitiva può essere cambiata (poi dirò dopo). Noi prescindiamo dall'esito del giudizio penale che può non essere vincolante ai fini dell'interdittiva, ma è un elemento che il prefetto può valutare. Ad esempio, abbiamo individuato modalità con cui l'impresa, anche indirettamente, agevola l'azione di un sodalizio mafioso.

In realtà, tutti questi elementi ci sembravano, come Consiglio di Stato, non sufficientemente distintamente tipizzati, tanto che con la nostra giurisprudenza, interpretando le norme, abbiamo cercato di tipizzarli, di individuare con alcune sentenze alcuni elementi sintomatici tipici che la legge non introduce come doverosi per la considerazione del prefetto, ma che non di meno a noi giudici della materia sono sembrati importanti. Ecco perché non possiamo ritenere che questa sia una norma in bianco, il che la esporrebbe, come anche autorevoli commentatori hanno provato a rilevare, a censure anche di incostituzionalità o di violazione di norme di diritto europeo, norme eurounitarie.

In particolare, vi ricordo una importante decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo che moltissimi, anche le parti in giudizio, spesso richiamano nei loro scritti difensivi: la sentenza De Tommaso. Tale sentenza, contro l'Italia, nel 2017 permette alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) di fissare alcuni punti che, a nostro avviso, sono rilevanti, e lo sono tuttora anche per le nostre sentenze. Il primo principio è che vi sono ambiti – e quello delle infiltrazioni criminali lo è – in cui la legge – dice la Corte – deve tenere il passo con il mutare delle circostanze. Questo è un principio essenziale, rendendoci conto che il vario atteggiarsi del metodo mafioso è talmente suscettibile di diventare asimmetrico che l'azione preventiva dello Stato non può rincorrere, ma deve precedere. Con questo la Corte ha fissato un punto.

Il secondo pilastro di quella sentenza è il seguente. Molte leggi – dice la Corte – sono inevitabilmente formulate in termini più o meno vaghi, ma l'importante è che vi sia interpretazione ed applicazione in un *full judgment*, in un giudizio pieno, cioè che vi sia nello Stato un giudice – come in questo caso è il Consiglio di Stato – in grado di valutare la completezza di tutti gli elementi, quindi riempire questa ipotetica vaghezza della norma.

Il terzo pilastro che abbiamo davanti, e che ci viene dalla CEDU, è che quando la legge conferisce una discrezionalità – e qui il prefetto ce l'ha – la stessa legge deve indicare la portata di tale discrezionalità. Abbiamo come punto assolutamente fermo nella nostra giurisprudenza il fatto che la discrezionalità non può diventare arbitrio, quindi vuol dire motivazione su tutti gli elementi considerati.

Ecco quindi che il principio della adattabilità della prevenzione dello Stato, a mio avviso, ma ad avviso della giurisprudenza della sezione che ho l'onore di presiedere, mal si concilierebbe con la rigidità, perché quest'ultima è facilmente eludibile dai comportamenti – che voi ben conoscete – delle mafie, sempre più fantasiose nella loro criminalità.

Quali sono i punti su cui noi siamo particolarmente attenti nel seguire questa discrezionalità predeterminata e limitata da barriere che non si possono valicare? Il primo passaggio è se sia stata fatta o meno una diagnosi dei fatti rilevanti. Vi sono comportamenti tipizzati, comportamenti a condotta libera: sono stati o non sono stati tutti considerati nella diagnosi che fa il prefetto? Secondo elemento: c'è o non c'è una prognosi di permeabilità mafiosa? Cioè il passaggio tra primo e secondo *step* è se il prefetto trae da quegli elementi, e solo da quegli elementi, la prognosi della permeabilità mafiosa.

Il terzo punto è soprattutto il nostro dovere di giudici: valutare la proporzionalità e la ragionevolezza di quella prognosi.

Quindi, per quanto vi ho detto, la prognosi del prefetto non è libera: non vi è possibilità di sfuggire al sindacato del giudice, qualora quella prognosi appaia irragionevole. Vi faccio un esempio: noi possiamo valutare la rilevanza di fatti (se quei fatti siano sufficienti e se siano concorrenti), ma c'è un caso in cui certamente la valutazione del prefetto è illegittima, quando cioè manca il fatto, per cui viene riferito un fatto inesistente. Direi che questo è un esempio abbastanza chiaro di come alla fine il nostro giudizio si estenda alla ragionevolezza. È ragionevole dedurre da un fatto affermato e non esistente una prognosi di permeabilità mafiosa? Non lo è e quindi è chiaro che in questo caso di scuola, che poi è capitato anche nella pratica, l'interdittiva va annullata.

Provarei poi ad individuare dei casi specifici che, come vi accennavo, abbiamo tentato in qualche modo di tipizzare e che sono la dimostrazione di come il Consiglio di Stato abbia cercato di riempire un po' quell'apparente vaghezza della normativa, come la Corte europea consente ai giudici di fare.

Tanto per darvi un'idea, abbiamo cercato di individuare elementi sintomatici, oltre a quelli che la legge formalmente prevede: ad esempio, una sentenza di proscioglimento o di assoluzione può nondimeno condurre ad un'interdittiva quando, pur essendo il fatto non punibile penalmente, dalla decisione del giudice si desume che i contatti esistevano e che l'agevolazione c'è stata, per cui, in sostanza, una forma di contiguità emerge, malgrado sotto il profilo della punibilità penale non si sia arrivati ad una sentenza di condanna.

Un caso abbastanza evidente si concretizza quando vengono applicate le misure di prevenzione previste dal codice antimafia: è chiaro che, se c'è un sequestro penale per ragioni connesse al patrimonio, all'assetto contaminato dalla mafia, quello è un elemento sintomatico molto forte.

Un aspetto molto sfuggente, sul quale siamo tornati più volte, è quello relativo ai rapporti di parentela. Abbiamo affermato senza alcun dubbio che il parente del mafioso non necessariamente è un mafioso: questo è un punto di diritto sul quale non possiamo ovviamente retrocedere, ma, insieme ad altri elementi, diamo rilevanza alla parentela come espressiva di una regia familiare. Quando vi è la comprova che, attraverso il vincolo di parentela, vi sono cointeressenze che facciano pensare ad una vera e propria regia che fa capo a soggetti contaminati dalle mafie, in questo caso la regia familiare assume rilevanza, insieme ad altri elementi (stiamo parlando dei vari elementi sintomatici). Ad esempio, capita molte volte che il titolare di una società, arrestato o magari condannato per il classico 416-bis, poco prima o immediatamente dopo la sentenza ceda le quote ai figli di quattordici, ventuno e ventitre anni, tre giovanissimi ragazzi, di cui solo due maggiorenni, pretendendo che per ciò solo l'azienda e la società siano considerate ripulite. In alcuni casi che abbiamo trattato vi sono elementi sintomatici del fatto che questo *cleaning* in effetti non c'era, perché la regia continuava a dipendere dalla persona che, non potendo più essere direttamente titolare della società, aveva formalmente, ma non sostanzialmente, ceduto la gestione, sostenendo che ciò eliminava la contaminazione. Questo è un aspetto su cui noi siamo particolarmente attenti, perché è chiaro che è facile sconfinare poi nella pericolosa, negativa e da noi respinta ipotesi secondo la quale, se sei parente di un mafioso, necessariamente devi esserlo anche tu. Da questo punto di vista quindi l'analisi è da noi sempre particolarmente seguita.

C'è poi un aspetto molto interessante che riguarda le anomalie che riscontriamo proprio nella gestione delle imprese. Vi sono casi in cui troviamo elementi che sembrano indirizzare la valutazione in una direzione completamente opposta a quella reale. Ad esempio, non pochi casi che abbiamo affrontato e deciso riguardavano aziende – la cui interdittiva è stata da noi confermata – che pubblicamente assumevano iniziative di finanziamento, sponsorizzazione e donazione nei confronti di associazioni antiracket, antiusura, facendo sul territorio propaganda contro i boss, salvo poi invece essere oggettivamente collegate. Ponevano dunque in essere azioni, tipiche del metodo mafioso, di sviamento attraverso un'immagine di ripulitura.

Altra casistica che abbiamo considerato è quella del pericoloso avvicinamento delle mafie attraverso l'acquisizione di società sportive. Il mondo dello sport, come voi comprendete, sul territorio è il tipico ambito di ripulitura dell'immagine di un soggetto: prendere una squadra di calcio, organizzare una palestra, fare qualcosa che apparentemente sembra altro, mira a sviare il sospetto delle autorità di sicurezza rispetto alla reale contiguità.

Dunque, partendo da una serie di anomalie rispetto all'attività di una società dedita, ad esempio, al movimento terra e che finanzia associazioni antiracket o campi di calcio – tutte attività che per quella parte mirano a ripulirne l'immagine – scopriamo poi che i cantieri sono occupati da macchinari e automezzi del noto mafioso della zona, che la fornitura del bitume o del calcestruzzo è fatta sempre e solo a determinate aziende, magari interdette, per cui lo schermo viene a cadere. Questo richiede, ancora una volta, un'attenta verifica.

In una delle sentenze che lascio agli atti troverete una più dettagliata spiegazione di tutti questi elementi sintomatici.

È molto importante, per confermare la validità degli elementi sintomatici indiziari che abbiamo individuato, ricordare come anche la magistratura ordinaria – la Cassazione, con cui abbiamo un contatto frequente per molte ragioni – abbia più volte affermato l'importante principio secondo cui il presupposto per la misura di prevenzione è una condizione personale di pericolosità desumibile da più fatti non costituenti illecito, come, ad esempio, frequentazioni, abitudini di vita, rapporti tra loro collegati, laddove invece la condanna penale presuppone un tipico fatto-reato (ricordo, in particolare, la sentenza n. 30974 della Corte di cassazione, Sezione II del 1° marzo 2018, utile anche per i colleghi magistrati che collaborano con la Commissione antimafia). La distinzione, dunque, è tra l'ambito della prevenzione, molto più elastico e adattabile all'adattabilità delle mafie, e il giudizio penale formale.

Questo è stato confermato nelle linee più generali da due recenti pronunce della Corte costituzionale, proprio su impugnativa di alcuni giudici amministrativi su norme del codice antimafia; la sentenza n. 24 del 2019, tra l'altro, ha affermato proprio una funzione della giurisprudenza, ove questa giurisprudenza si consolidi, di predeterminare ciò che la norma lascia volutamente sul vago. È un punto importante, perché con questo e quei criteri tipici che vi ho in parte citato, ma ve ne sono altri, concorriamo alla chiusura dell'ordinamento; per una parte è l'ordinamento che già dice esplicitamente, per altra è la giurisprudenza che indica alcuni parametri su cui, se conformi, la Corte costituzionale nel 2019 ci ha detto che possiamo costruire quello che chiamiamo una «interpretazione tassativizzante». Nell'interpretare le norme, cioè, estraiamo ipotesi rispetto alle quali evidentemente la discrezionalità dell'autorità amministrativa, cioè del prefetto, viene limitata.

Terzo aspetto: lo standard probatorio. Si fa spesso molta confusione e questo è chiarissimo: non siamo in ambito penale e lo standard probatorio non è la prova «oltre ogni ragionevole dubbio» che i colleghi magistrati penali conoscono bene. Il criterio probatorio, ormai consolidato, è quello del «più probabile che non»; il nostro sforzo di analisi e di valutazione di legittimità deve essere cioè quello di valutare che quella ipotesi, la contaminazione mafiosa, è più probabile di tutte le altre ipotesi alternative messe insieme. Dobbiamo quindi tenere in considerazione tutte le ipotesi alternative e concludere, motivando nella sentenza, che quelle ipotesi alternative sono meno probabili, proprio perché, non trattandosi di una mi-

sura repressiva, ma preventiva, il criterio del «più probabile che non» è ormai ampiamente consolidato.

C'è uno strumento che, rispetto alle preoccupazioni del mondo delle imprese, permette nondimeno di contemperare l'esigenza preventiva anti-contaminazione con il tentativo di salvare l'azienda. Qual è questo strumento? È l'articolo 34-*bis* del codice antimafia. C'è una norma che consente, nel momento in cui è adottata un'interdittiva antimafia ed è in giudizio, perché impugnata, di rivolgersi al giudice ordinario per chiedere che valuti se concedere quella che si chiama amministrazione giudiziale, in cui l'amministrazione della società è presa sotto il controllo del giudice fino a due anni; a fine biennio l'amministratore fa un rapporto in cui dice se l'azienda si è ripulita, ovvero no. Fino a quel momento il Consiglio di Stato sospende il procedimento in corso. Quindi, nel momento in cui ci viene detto che una decisione del giudice ordinario ha ammesso a questo beneficio, ovviamente attendiamo, visto che il controllo mira a ripulire l'azienda, che il periodo si concluda favorevolmente. Questi sono i punti principali.

Quanto alle criticità che sono emerse, certamente non sono poche. La prima è che spesso ci capita che vi siano plurime richieste di aggiornamento; l'azienda chiede un aggiornamento sull'aggiornamento e il prefetto si limita molto spesso a dire che non c'è nulla di nuovo e conferma l'interdittiva. Chiediamo che questa rivalutazione del prefetto indichi che il fatto negativo persiste, oppure che vi sia una nuova valutazione da parte dei comitati interforze (che a livello provinciale si occupano dei vari aspetti di sicurezza ordinaria e finanziaria) e occorre che alla luce di questa il prefetto dichiari confermata l'interdittiva perché il fatto negativo contaminante rimane. È una rivalutazione che in ogni caso la prefettura deve fare, anche ai soli fini della conferma. Questo è un aspetto su cui abbiamo spesso sottolineato la necessità, specie se i fatti originari sono molto risalenti. Noi abbiamo detto che anche un fatto risalente può mantenere l'effetto contaminante, però in qualche modo dopo una, due o tre richieste di conferma dell'interdittiva, il prefetto è tenuto a dire una parola sulla permanenza del fatto risalente come fatto contaminante.

Debbo dire oggi che le prefetture, anche alla luce della nostra giurisprudenza, hanno molto affinato i loro provvedimenti e gli elementi sono desunti *tout court per relationem*, cioè si dice: per le ragioni che stanno là. Gli altri atti noi li abbiamo, però è importante che il prefetto esprima la sua prognosi di contaminazione e non si limiti a depositare in atti documenti desunti *aliunde*, come un rapporto dei carabinieri (che, per carità, può avere effetto) o una decisione del giudice penale. Una prognosi dell'autorità decidente, a nostro avviso, è necessaria e certamente il problema più grosso, perché è un problema normativo, è quello che segnala la sentenza n. 452 del 2020 (che avete in atti), relativa ai protocolli di legalità e alle richieste di informative tra privati.

Conoscete bene i protocolli di legalità: è chiaro che il protocollo di legalità, per la sua natura privatistica, non si applica a chi non lo sottoscrive. In tutti i casi di questo genere che a noi sono capitati, l'impresa

consapevole di essere sottoposta a verifiche, che hanno poi condotto a interdittiva, mai e poi mai ha sottoscritto il protocollo di legalità. Nel caso che abbiamo trattato in questa vicenda abbiamo dovuto prendere atto che l'articolo 87, comma 1, del codice antimafia fino al 2012 prevedeva espressamente un inciso che consentiva la richiesta d'informativa ai prefetti da parte di un privato. In quel caso si trattava di un'associazione confindustriale che, essendo privata, aveva chiesto al prefetto di ottenere un'informativa sulla condizione antimafia di una determinata azienda che operava sul suo territorio. Purtroppo, con il decreto legislativo n. 218 del 2012, questo inciso – e sottolineo solo questo inciso – è stato espunto.

Ho segnalato nella motivazione di questa sentenza un problema che non sempre il giudice deve segnalare al legislatore (ma quando occorre ritengo di sì), cioè la necessità che il legislatore valuti se ripristinare puramente e semplicemente questo inciso, perché oggi l'intero settore delle richieste d'informativa antimafia tra privati è precluso: questo è il punto. È facilissimo sottrarsi al protocollo di legalità; basta non firmarlo e resta un'ampia zona completamente grigia.

Ultimissimo tema, su cui avrete anche un breve documento, è il contraddittorio procedimentale. In molti casi ci viene chiesto, anche in giudizio, come mai questo sia l'unico caso di procedimento amministrativo in cui non c'è un preavviso alla parte interessata. Ebbene, con una sentenza abbastanza recente, richiamata nell'appunto, abbiamo sottolineato come questo principio di garanzia procedimentale ceda rispetto al caso (che non si dà sempre, ad onor del vero) di urgente adozione della misura interdittiva (pensate all'azienda contaminata che si è appena aggiudicata un importante appalto e bisogna fermarla), ovvero quando gli atti a corredo dell'interdittiva prefettizia siano classificati come segreti o siano atti di un'inchiesta penale in una fase secretata: in questo caso il diritto al contraddittorio recede.

Abbiamo avuto un'importante conferma da una recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del settembre 2019 nella causa C63/18, relativa alla materia degli appalti, quindi una materia particolarmente sensibile anche a questi fini. La sentenza ha sancito testualmente: «Il contrasto al fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici costituisce un obiettivo legittimo che può giustificare una restrizione alle regole fondamentali e ai principi generali del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea». In questo caso riguardava un aspetto della procedura di aggiudicazione.

Credo, *de iure condendo*, che sia opportuno mantenere questo principio, ma si potrebbe forse invertire la regola. Oggi è tutto precluso, salva la possibilità del prefetto di decidere di farlo: il prefetto può fare un contraddittorio, può convocare le parti e proporre un confronto sugli elementi emersi. Forse si potrebbe immaginare un'inversione: il prefetto lo deve fare, salvo che non ritenga che gli atti siano secretati o che vi sia urgenza di bloccare un appalto in mani sospette. Questo attenuerebbe un po' la difficoltà delle aziende in molti casi in cui, francamente, vediamo che l'au-

torità prefettizia non si pone il problema: pubblica, adotta, trasmette e notifica e la parte può venire soltanto davanti al giudice. Ecco, si potrebbe immaginare una fase preliminare, lasciando al prefetto non la facoltà di fare o non fare, ma il dovere di fare, salvo che non si ritenga che la situazione richieda un comportamento diverso.

Mi fermo qui, perché queste erano le criticità.

PRESIDENTE. Do il benvenuto alla deputata Sandra Savino, che sostituisce il collega Zanettin.

Cedo ora la parola ai colleghi che intendano intervenire.

MIRABELLI (PD). Signor Presidente, ringrazio il presidente Frattini per la relazione molto puntuale, che mi ha fatto riflettere su alcune questioni da porre. Mi pare che nella sua relazione vi sia una considerazione di fondo, per cui, da una parte gli strumenti messi a disposizione dalla riforma del codice antimafia (il controllo giudiziario e altro), dall'altra parte le esperienze concrete che si sono fatte nella gestione di alcune grandi opere, a partire dall'Expo, hanno prodotto comunque una situazione in cui è più facile definire non solo quali sono i confini entro cui è doveroso stabilire l'interdittiva e renderla meno aleatoria, ma anche gli strumenti per consentire di applicare questo principio.

Ricordo che su Expo sono state emanate quasi novanta misure interdittive *ex post*, a seguito di un controllo dei cantieri, facendo quel lavoro che spiegava lei prima, verificando la proprietà.

Vorrei capire intanto se condividevamo questo giudizio.

Ho poi tre questioni. La prima è una domanda. Avete contezza di quanti siano i ricorsi che arrivano fino al Consiglio di Stato, sia a partire dalla pronuncia dell'interdittiva, sia a partire dalla presa di posizione del TAR? Questo elemento sarebbe utile per capire anche l'atteggiamento che hanno le imprese, soprattutto quelle più a rischio, nei confronti di questo percorso. Vorrei poi conoscere il rapporto tra i casi che vengono segnalati dal Consiglio di Stato e di cui il Consiglio di Stato si occupa e il tipo di provvedimento che ne segue, di conferma o meno.

Le altre due domande sono le seguenti. In merito ai protocolli di legalità, in alcuni territori – ne avevamo parlato anche in sede di discussione sull'ultima finanziaria – è stato segnalato che le Regioni e molti enti che affidano appalti pubblici stabiliscono l'aver firmato il protocollo di legalità come una condizione per partecipare all'appalto. Dall'altra parte, i protocolli di legalità sono resi obbligatori per aziende che hanno fatturati molto alti. Pertanto il protocollo di legalità diventa uno strumento per impedire a una parte delle aziende, che magari vorrebbero firmarlo ma non possono, di accedere ai contratti pubblici. Si pone quindi un tema da affrontare da questo punto di vista.

Infine, capisco il ragionamento sul contraddittorio che lei ha fatto testé; credo tuttavia che, se affrontiamo il tema in questo modo, si ponga anche un altro problema: la fatica con cui le prefetture riescono a svolgere il lavoro di definizione delle misure interdittive o di verifica delle certifi-

cazioni antimafia, in presenza di una mole di lavoro che diventa sempre più grande, che secondo me è necessaria, ma che oggettivamente rischia di non essere fatta bene; se si aggiunge a questo anche il contraddittorio preventivo, rischiamo. Forse questa può essere una soluzione, ma deve accompagnarsi ad una riforma organizzativa, che ora non c'è.

PAOLINI (*LEGA*). Signor Presidente, vorrei chiedere al presidente Frattini maggiori specificazioni o il suo parere, anche alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato, in relazione a quella che a mio avviso (ma soprattutto ad avviso di Giovanni Falcone e di Pio La Torre, che la introdusse nell'ordinamento) si ipotizzava essere la nuova frontiera per contrastare questi fenomeni: *follow the money*, ossia incentivare i meccanismi finalizzati a fondare le prove, sia per le misure di prevenzione che per altro, sulla incongruenza tra il patrimonio posseduto e il capitale investito e le fonti lecite.

Per carità, già viene applicato, ma mi chiedo a che punto sia e quali siano gli orientamenti del Consiglio di Stato in merito. Anche di recente, infatti, abbiamo visto persone raggiungere disponibilità finanziarie immense, partendo solo pochissimi anni prima da disponibilità addirittura inferiori a quelle di un impiegato statale. Vorrei sapere se ritiene che questa sia la linea, se è applicabile anche all'estero e, in particolare, quali problemi riscontrate quando i soggetti intervenienti hanno basi in Paesi stranieri e che non collaborano.

FRATTINI. I temi posti dal senatore Mirabelli sono molteplici. Credo di poter concordare con il senatore: sì, oggi questa interpretazione tassativizzante è in grado di definire confini, presupposti ed elementi in modo sufficientemente chiaro da garantire anche la parte privata.

Quanto alle statistiche, troverete nella cartellina, che ho lasciato al presidente Morra, numeri che descrivono il quantitativo generale e un esame di tutte le sentenze e di tutte le ordinanze che ho firmato negli ultimi due anni, e per ciascuna è riportato se accolta o respinta, per darvi un'indicazione di grande massima, dal Consiglio di Stato, indipendentemente dalla decisione del TAR (che perlopiù è orientativamente per confermare la interdittiva al 60 per cento). La decisione conclusiva del Consiglio di Stato è arrivata oltre il 90 per cento di conferme della legittimità delle interdittive antimafia, con una crescita nell'ultimo anno e mezzo, il che corrisponde a quello che dicevo prima, ossia l'affinamento del lavoro dei prefetti, lavoro sempre più compiuto e sempre più articolato.

Quante interdittive non vengono impugnate francamente non lo so; noi conosciamo quelle che arrivano davanti al giudice. Penso che non siano molte quelle che le parti non impugnano almeno per chiedere la sospensiva.

Il tema dei protocolli di legalità. È vero, ci sono casi in cui la *lex specialis*, il bando di gara, indica tra le precondizioni che l'azienda concorrente abbia sottoscritto il protocollo. Per molti dei casi in cui ci siamo

imbattuti invece non è stato così e l'azienda non aveva sottoscritto alcun protocollo di legalità.

La cosa che probabilmente si potrebbe fare, a livello però regionale e di prefetture (che in questo caso sono la controparte che propone il protocollo), è suggerire che non vi siano limiti dimensionali per l'azienda ammessa a firmare il protocollo di legalità. Abbiamo visto, trattando alcune cause relative agli sviluppi del MOSE di Venezia, i commissariamenti e tutto quello che è accaduto dopo. Confindustria veneta ci ha posto questo problema e abbiamo constatato che solo le grandi erano ammesse a firmare, mentre le piccole non erano considerate. Ma come voi sapete, oggi l'infiltrazione mafiosa è molto penetrante nel territorio anche del Nord a livello di medie imprese e addirittura piccole.

Quanto al contraddittorio, sono d'accordo con lei, senatore Mirabelli: i prefetti e le prefetture fanno un lavoro davvero enorme. Noi lasceremmo con questa ipotesi, che ho adombrato soltanto *de iure condendo*, una possibilità in più alle prefetture di non essere tenuti al contraddittorio quando oggettivamente ritengono che gli atti siano complessi, secretati o quant'altro.

Dico questo perché – mi permetterete, con una franchezza forse eccessiva – ritengo che questi strumenti del codice antimafia vadano difesi. C'è un'aggressività per quanto riguarda gli argomenti giuridici che sollevano (violazione delle norme europee, violazione dei diritti garantiti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo), che mirano tutti a colpire lo strumento, non le applicazioni dello strumento. Quindi mantenere lo strumento vuol dire anche capire che se c'è un punto in cui si può dare un segnale: quando è possibile il contraddittorio preliminare, lo facciamo. Questo attenuerebbe molto quella aggressività che è anche comprensibile, perché poi l'azienda interdetta praticamente scompare, perde i contratti che ha già stipulato.

Onorevole Paolini, *follow the money* è sempre stato e sarà sempre una delle linee portanti, forse oggi la più importante. Alcuni dicono che oggi le più pericolose organizzazioni mafiose uccidono meno ed investono di più. Questo sicuramente corrisponde alla realtà, ma credo che il lavoro che le prefetture fanno si basa oggi sempre di più su due aspetti per cui i comitati interforze, dove c'è la Guardia di finanza, danno un grande contributo. In primo luogo, ci sono le scatole cinesi, cioè come le mafie fanno scomparire i collegamenti attraverso intrecci di vario genere. In secondo luogo, il meccanismo di creazione di società schermo: se si vedono non fa nulla, perché una società possiede un'altra società, che ne possiede a sua volta una terza.

Se guardo la società originaria e constato che ha fatto zero fatturato negli ultimi cinque anni, ma possiede tre società di cui una già interdetta, vuol dire che il meccanismo è quello a raggiera in cui si crea una società solo per schermare persone apparentemente non sospette, ma in realtà si entra nel capitale sociale dove c'è il *business* che interessa. Quindi la tracciatura dei movimenti finanziari è assolutamente essenziale. C'è un caso in cui una organizzazione legata alla ndrangheta calabrese ha commesso

gravissimi delitti in Slovacchia. La sezione che io presiedo si occupa anche del giudizio sulle misure della commissione pentiti, sui programmi di protezione; ebbene, una delle persone che sta collaborando su quel caso è sottoposta a misure di protezione su cui noi abbiamo recentemente giudicato mantenendole indenni. Quindi c'è una ramificazione anche estera in-dubbia.

PRETTO (*LEGA*). Signor Presidente, ringrazio il presidente Frattini per l'ottima relazione. Oggettivamente, i temi che riguardano l'attività della Commissione antimafia in rapporto con la giurisdizione del Consiglio di Stato sono tanti. In modo particolare, oggi ci siamo interessati all'ambito delle interdittive. Ci sono alcune tematiche – mi riferisco anche a quelle che riguardano il Comitato che io presiedo, riguardante la gestione delle procedure dei beni confiscati e sequestrati – che richiederebbero un'attenzione particolare.

Ai fini della redazione della relazione finale che stiamo iniziando a predisporre, avremmo l'esigenza di sottoporle alcune domande, una decina in particolare, che riguardano in modo specifico i temi dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, con particolare riferimento alle aziende oggetto di infiltrazioni malavitose.

Oggi abbiamo poco tempo, ma vorrei chiederle cortesemente di farci avere le risposte, anche attraverso una relazione, a una decina di domande che le faremo pervenire in seguito a questa audizione.

PRESIDENTE. Presidente Frattini, anch'io ho un quesito da porle. Lei ha detto che comunque tutto è stato oggetto di interpretazione statistica. Lei ha parlato di una accelerazione nell'utilizzo dello strumento con risultati che, negli ultimi diciotto mesi in particolar modo, si sono affinati, qualitativamente parlando. Vorrei sapere se è lecito supporre una differenza di utilizzo degli strumenti su base geografica. Dove personale prefettizio – perché i gruppi interforze sono sempre riferimento delle prefetture – opera con più conoscenza di determinati fenomeni e da più tempo, c'è la possibilità di arrivare prima al risultato.

Con la libertà d'impresa, che da sempre noi registriamo sul nostro territorio, è sempre più facile trovare società che hanno la sede legale in un certo territorio mentre l'operatività viene esercitata altrove, e tutto questo al fine di sfuggire magari a qualche *bulldog* che è un pochino più sapiente. Vorrei sapere se in funzione dei suoi dati ha questo riscontro.

FRATTINI. Certamente questo accade spesso, signor Presidente.

Abbiamo deciso su interdittive antimafia adottate da prefetti di aree territoriali che si ritenevano immuni o quasi. Non parliamo tanto del Veneto, della Lombardia o del Piemonte, perché è noto che lì vi è un radicamento di organizzazioni criminali, quanto piuttosto delle Marche, dell'Umbria e del Molise, dove abbiamo situazioni e dove abbiamo positivamente registrato che i prefetti acquisiscono notizie dai comitati interforze delle aree in cui l'azienda lavora. Come lei dice, infatti, è capitato recen-

temente – non faccio chiaramente nomi – che una grossa azienda abruzzese che si occupava di vendita di automobili (cosiddetta plurimarche), forniva macchine «pulite» alle cosche, agli operatori e non soltanto in Abruzzo, ma in tutta Italia. Circa la presenza di certi personaggi, che erano clienti abituali di questa grande concessionaria, gli elementi ci sono arrivati non dall’Abruzzo, ma dai comitati interforze di altre Regioni.

C’è dunque una responsabilità e una consapevolezza da parte dei prefetti; l’unica cosa è che ciò si affida alla loro buona volontà e professionalità. Questo per fortuna tiene molto ma, per quanto riguarda il coordinamento tra il luogo in cui ha sede l’azienda interdetta e quello (o quelli) di principale attività, la legge non introduce il collegamento, che viene introdotto invece sotto il profilo di una collaborazione istituzionale, il che è assolutamente positivo. Forse, anche a livello di circolare del Ministro dell’interno, sarebbe particolarmente utile una raccomandazione sul fatto di tener conto che un’azienda interdetta, che ha sede da una parte, molto probabilmente opera anche da molte altre.

PRESIDENTE. Non essendoci altri interventi, ringrazio il consigliere Franco Frattini per il contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l’audizione odierna.

I lavori terminano alle ore 15,55.