

## ORDINANZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

28 maggio 2020 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 53, paragrafo 2, e articolo 94 del regolamento di procedura della Corte – Irricevibilità manifesta – Principi generali di diritto dell’Unione europea – Diritto a una buona amministrazione – Diritti della difesa – Diritto di essere ascoltato – Atto adottato dalla prefettura inteso al divieto dell’attività in ragione di una presunta infiltrazione mafiosa – Normativa che non prevede un procedimento amministrativo in contraddittorio»

Nella causa C-17/20,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia), con ordinanza del 27 novembre 2019, pervenuta in cancelleria il 14 gennaio 2020, nel procedimento

**MC**

contro

**Ufficio territoriale del governo (U.T.G.) – Prefettura di Foggia,**

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da S. Rodin, presidente di sezione, D. Šváby (relatore) e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l’avvocato generale, di statuire con ordinanza motivata, ai sensi dell’articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte,

ha emesso la seguente

### **Ordinanza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e del principio generale del diritto dell’Unione a un procedimento in contraddittorio.
- 2 Tale domanda è stata presentata nel contesto di una controversia tra la MC e l’Ufficio territoriale del governo (U.T.G.) – Prefettura di Foggia (in prosieguo: la «prefettura di Foggia») con riguardo all’adozione, da parte di quest’ultima, il 9 giugno 2017, di un’informazione antimafia interdittiva.

### **Contesto normativo**

#### ***Diritto dell’Unione***

- 3 L’articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, intitolato «Contenuto della domanda di pronuncia pregiudiziale», dispone quanto segue:

«Oltre al testo delle questioni sottoposte alla Corte in via pregiudiziale, la domanda di pronuncia pregiudiziale contiene:

- a) un'illustrazione sommaria dell'oggetto della controversia nonché dei fatti rilevanti, quali accertati dal giudice del rinvio o, quanto meno, un'illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni;
- b) il contenuto delle norme nazionali applicabili alla fattispecie e, se del caso, la giurisprudenza nazionale in materia;
- c) l'illustrazione dei motivi che hanno indotto il giudice del rinvio a interrogarsi sull'interpretazione o sulla validità di determinate disposizioni del diritto dell'Unione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla causa principale».

### ***Diritto italiano***

- 4 L'articolo 84 del decreto legislativo del 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 (Supplemento ordinario alla GURI n. 226, del 28 settembre 2011), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «codice antimafia»), al comma 3, dispone quanto segue:

«L'informazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, nonché, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nel comma 4».

- 5 A termini dell'articolo 90, comma 1, di detto codice, l'informazione antimafia è conseguita mediante consultazione, da parte della prefettura competente, della banca dati nazionale specifica.
- 6 Ai sensi dell'articolo 92, comma 2, del codice antimafia, un'informazione interdittiva è rilasciata quando dalla consultazione della banca dati nazionale unica emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 del codice medesimo o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, di detto codice, fermo restando quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, dello stesso codice.
- 7 Se dalla consultazione della banca dati nazionale emerge l'esistenza delle cause previste dall'articolo 84, comma 4, del codice antimafia, un'informazione interdittiva in ragione di un tentativo di infiltrazione mafiosa è comunicata all'impresa interessata ai sensi dell'articolo 92, comma 2 bis, di detto codice. I pubblici poteri revocano le concessioni o recedono dai contratti di lavori o servizi in corso con l'impresa.

### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

- 8 Su domanda di un Comune italiano, la prefettura di Foggia ha avviato, ai sensi dell'articolo 91 del codice antimafia, un'indagine sulla MC, società che esercita un'attività edile.
- 9 Dal momento che da tale indagine sono risultati elementi oggettivi costitutivi di un insieme di indizi della presenza di possibili casi di infiltrazione mafiosa, volti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'attività imprenditoriale svolta dalla società di cui trattasi, la prefettura di Foggia ha adottato, il 9 giugno 2017, un'informazione antimafia interdittiva nei confronti di detta società, che le è stata comunicata il 14 giugno 2017.
- 10 Il Comune che aveva sollecitato l'avvio delle indagini, fondandosi su tale informazione, ha avviato

un procedimento di revoca della concessione di un terreno utilizzato dalla MC per lo svolgimento della sua attività di estrazione, lavorazione e commercializzazione di sabbia, pietre, marmi e materiali di risulta provenienti da una cava a cielo aperto.

- 11 La MC ha presentato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia) un ricorso per l'annullamento del provvedimento oggetto del procedimento principale.
- 12 Detto giudice rileva che l'adozione di tale informazione non è stata preceduta da un contraddittorio tra l'amministrazione prefettizia e la MC, pur essendo sfociata nel divieto di esercizio dell'attività da parte della MC, sul fondamento di una presunzione di infiltrazione della mafia in detta società, che può risultare anche da semplici indizi, presunzioni o inferenze argomentative.
- 13 Risulterebbe dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Italia), segnatamente da una sentenza pronunciata in seduta plenaria, il 6 aprile 2018, che un'informazione antimafia costituisce una misura cautelare di polizia, preventiva e interdittiva, che si aggiunge alle misure di prevenzione antimafia di natura giurisdizionale e che è intesa ad assicurare una tutela avanzata nel campo del contrasto alla criminalità organizzata.
- 14 Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia contesta tuttavia tale interpretazione in base al rilievo secondo cui un'informazione antimafia interdittiva comporta la dissoluzione del rapporto giuridico tra l'impresa interessata e la pubblica amministrazione. Tale atto avrebbe pertanto conseguenze durevoli, se non addirittura permanenti, indelebili e inemendabili, dal momento che sfocerebbe nel ritiro di un titolo pubblico, nel recesso o nella risoluzione di un contratto. Secondo il giudice del rinvio, un tale atto ha l'effetto di escludere definitivamente l'impresa e l'imprenditore interessati dal circuito economico dei rapporti con la pubblica amministrazione.
- 15 Orbene, nonostante le conseguenze particolarmente pesanti per l'impresa interessata da tale atto, quest'ultima non partecipa al procedimento che conduce alla sua adozione. In un procedimento come quello di cui trattasi nel procedimento principale, l'eventualità che si instauri un contraddittorio dipenderebbe dalla valutazione discrezionale del prefetto competente, alla luce delle proprie esigenze istruttorie.
- 16 Secondo il giudice del rinvio, un contraddittorio sarebbe necessario per consentire all'impresa interessata di tutelare la sua situazione giuridica, salvo violare il principio del contraddittorio che è garantito dall'articolo 41 della Carta e che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, TUE.
- 17 Ne conseguirebbe che un'impresa dovrebbe poter fornire al prefetto prove e argomenti convincenti per ottenere un'informazione liberatoria, nonostante l'esistenza di elementi o di indizi sfavorevoli, mentre sarebbe più difficile che il giudice amministrativo sostituisse il proprio convincimento a quello del prefetto, una volta che quest'ultimo avesse adottato una informazione interdittiva antimafia.
- 18 In tale contesto, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«[S]e gli articoli 91, 92 e 93 del [codice antimafia], nella parte in cui non prevedono il contraddittorio endoprocedimentale in favore del soggetto nei cui riguardi l'Amministrazione si propone di rilasciare una informativa antimafia interdittiva, siano compatibili con il principio del contraddittorio, così come ricostruito e riconosciuto quale principio di diritto dell'Unione».

### **Sulla questione pregiudiziale**

- 19 Ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando una domanda di pronuncia pregiudiziale è manifestamente irricevibile, la Corte, sentito l'avvocato generale, può

statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.

- 20 Tale disposizione deve essere applicata nella presente causa.
- 21 Secondo giurisprudenza costante della Corte, il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione fra la Corte ed i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione che sono loro necessari per la soluzione delle controversie che sono chiamati a dirimere (v., segnatamente, sentenza del 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 83, nonché ordinanza dell'8 settembre 2016, Google Ireland e Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punto 14).
- 22 I requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano in modo esplicito nell'articolo 94 del regolamento di procedura, che il giudice del rinvio, nel quadro della cooperazione prevista all'articolo 267 TFUE, deve conoscere e osservare scrupolosamente (ordinanze del 3 luglio 2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, punto 21, nonché dell'8 settembre 2016, Google Ireland e Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punto 15).
- 23 Tali requisiti sono inoltre richiamati ai punti 13 e 15 delle raccomandazioni della Corte all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (GU 2019, C 380, pag. 1).
- 24 Pur essendo destinate a permettere ai governi degli Stati membri e alle altre parti interessate di presentare osservazioni ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, le informazioni che devono essere contenute nella decisione di rinvio hanno anche la funzione di consentire alla Corte, da un lato, di verificare la ricevibilità di tale domanda e, dall'altro, di fornire risposte utili alle questioni sollevate dal giudice del rinvio.
- 25 Poiché la domanda di pronuncia pregiudiziale funge da fondamento per il procedimento dinanzi alla Corte, è indispensabile che in tale domanda il giudice nazionale chiarisca, in particolare, il contesto di fatto e di diritto del procedimento principale. Tale obbligo deve essere osservato, in particolare, in taluni settori, caratterizzati da situazioni di diritto e di fatto complesse (v., segnatamente, sentenza del 26 gennaio 1993, Telemarsicabruzzo e a., da C-320/90 a C-322/90, EU:C:1993:26, punti 6 e 7; ordinanza del 19 marzo 1993, Banchemo, C-157/92, EU:C:1993:107, punti 4 e 5; sentenza del 12 dicembre 2013, Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, punto 39, nonché ordinanza del 25 aprile 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, punti 28 e 29).
- 26 Nel caso di specie, la questione posta verte, in sostanza, sull'interpretazione del principio di buona amministrazione.
- 27 Infatti, anche se la decisione di rinvio si riferisce all'articolo 41 della Carta, occorre rilevare che risulta chiaramente dal tenore di questa disposizione che essa si rivolge non agli Stati membri, bensì unicamente alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione europea (sentenze del 17 luglio 2014, YS e a., C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, punto 67; dell'8 maggio 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, punto 56, nonché del 26 marzo 2020, Hungeod e a., C-496/18 e C-497/18, EU:C:2020:240, punto 63).
- 28 Tuttavia, anche a voler ritenere che il giudice del rinvio intenda interrogare la Corte in ordine al principio del rispetto dei diritti della difesa, occorre ricordare che quest'ultimo costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che trova applicazione quando l'amministrazione intende adottare nei confronti di una persona un atto che le arrechi pregiudizio. In forza di tale principio i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione. Tale obbligo incombe sulle amministrazioni degli Stati membri ogniqualvolta esse adottano decisioni che rientrano nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, quand'anche la normativa dell'Unione applicabile non preveda espressamente siffatta formalità (sentenza del 22 ottobre 2013, Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, punto 38).

- 29 Tuttavia, nella presente causa, il giudice del rinvio non ha dimostrato l'esistenza di un criterio di collegamento tra, da un lato, il diritto dell'Unione e, dall'altro, l'informazione antimafia interdittiva adottata dalla prefettura di Foggia o la decisione del Comune, che ha dato origine all'indagine sfociata nell'adozione di tale informazione, di revocare la concessione di un terreno utilizzato dalla MC per lo svolgimento della sua attività economica.
- 30 Non sembra pertanto che la normativa oggetto del procedimento principale possa ricadere nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o attuarlo.
- 31 Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 94 del regolamento di procedura e che deve pertanto essere dichiarata manifestamente irricevibile.
- 32 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve dichiarare, in applicazione dell'articolo 53, paragrafo 2, del regolamento di procedura, che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale è manifestamente irricevibile.

### **Sulle spese**

- 33 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi, la Corte (Nona Sezione) dichiara:

**La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia), con ordinanza del 27 novembre 2019, è manifestamente irricevibile.**

Firme

---

\* [Lingua processuale: l'italiano.](#)