

La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del codice delle leggi antimafia (di cui al d.lgs. n. 159 del 2011) laddove è prevista l'applicazione automatica dell'interdittiva antimafia anche nell'ipotesi della commissione di un reato non associativo (come la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui all'art. 640-bis c.p.), e quindi del tutto avulso dai circuiti criminali mafiosi, a causa dell'intrinseca irragionevolezza che ciò determina.

Corte costituzionale, sentenza 30 luglio 2021, n. 178 – Pres. Coraggio, Red. Amato

Misure di prevenzione – Interdittiva antimafia – Condanna penale per il reato di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di natura non associativa – Automatismo degli effetti dell'interdittiva – Irragionevolezza e violazione della libertà di iniziativa economica – Incostituzionalità

È incostituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e per violazione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., l'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011 (codice delle leggi antimafia), come modificato dall'art. 24, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 113 del 2018, convertito in legge n. 132 del 2018, nella parte in cui prevede che le misure interdittive antimafia si applicano nei confronti delle persone condannate anche per il reato previsto dall'art. 640-bis c.p. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), trattandosi di fattispecie che non ha natura associativa e non richiede neppure la presenza di un'organizzazione volta alla commissione del reato il quale, quindi, non costituisce, di per sé, un indice di appartenenza a un'organizzazione criminale (1).

I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che, pur collocata nel codice delle leggi antimafia (di cui al d.lgs. n. 159 del 2011), connette alla condanna per un reato non associativo – nella specie, si trattava del reato di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui all'art. 640-bis c.p. – l'applicazione automatica della misura interdittiva antimafia.

Nel giudizio *a quo* era domandato l'annullamento del provvedimento del prefetto di Udine che aveva comunicato alla locale Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura la sussistenza delle cause di divieto, sospensione o decadenza di cui all'art. 67 cod. antimafia, automaticamente ostative al conseguimento o al mantenimento di una serie di licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni per lo svolgimento di attività professionali o imprenditoriali. L'effetto ostativo automatico discendeva, nella specie, dalla condanna, divenuta irrevocabile, per il reato di cui all'art. 640-bis c.p., "per aver il ricorrente posto in essere artifici e raggiri al fine di conseguire fondi europei dell'importo di euro 42.000,00, facendo risultare lavori di ristrutturazione di un immobile per finalità

di commercializzazione dell'acquacoltura regionale, in luogo della vera natura degli interventi, funzionali alla ristrutturazione di un immobile a uso abitativo nell'interesse dell'imputato e del suo nucleo familiare".

Con ordinanza 26 maggio 2020, n. 238, il Ta.r. per il Friuli-Venezia Giulia aveva, quindi, sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011, censurando la violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., nonché degli artt. 25, 27, 38 e 41 Cost., anche in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, contestando specificamente l'ultimo periodo della norma, ove si prevede che gli effetti automaticamente interdittivi per l'ottenimento di provvedimenti ampliativi ovvero per l'esercizio di attività imprenditoriali conseguono anche alla condanna per il reato di cui all'art. 640-bis c.p.

II. – La questione viene accolta dalla Corte costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., in base al seguente percorso argomentativo:

- a) la comunicazione antimafia interdittiva, provvedimento di natura cautelare e preventiva, determina una particolare forma d'incapacità del destinatario, in riferimento ai rapporti giuridici con la pubblica amministrazione (viene qui richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 6 aprile 2018, n. 3, in *Foro it.*, 2018, III, 317, con nota di D'ANGELO, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, 766, con nota di GULLO, in *Giur. it.*, 2019, 157, con nota di MAZZAMUTO, in *Urb. e appalti*, 2018, 805, con nota di TONNARA, ed in *Resp. civ. e prev.*, 2019, 916, con nota di COMMANDATORE, nonché oggetto della News US in data 12 aprile 2018, alla quale si rinvia anche sul rapporto tra comunicazione antimafia e informazione antimafia nonché sulle informative a cascata ed ancora sul rapporto tra informativa antimafia c.d. tipica e atipica);
- b) l'informazione antimafia prevista dall'art. 84, comma 3, del codice antimafia – da tenere distinta dalla comunicazione antimafia, disciplinata dal comma 2 dello stesso art. 84 – è necessaria per le pubbliche amministrazioni prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nel citato art. 67, il cui valore superi talune soglie, individuate dal successivo art. 91, comma 1;
- c) tale provvedimento, oltre a quanto già previsto dalla comunicazione antimafia, *"attesta la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese, desumibili da una serie di elementi indicati dall'art. 84, comma 4, cod. antimafia, i quali sono oggetto di verifica da parte del prefetto"*; tra gli elementi così indicati, precisa la Corte, *"vi sono anche taluni provvedimenti penali per determinati reati ritenuti strumentali all'attività delle organizzazioni criminali, comunemente denominati 'reati spia', come, tra l'altro, le misure*

cautelari, il rinvio a giudizio o le condanne, anche non definitive, proprio per il reato di cui all'art. 640-bis cod. pen.";

- d) gli effetti interdittivi della comunicazione antimafia conseguono in modo automatico, ai sensi della disposizione oggetto di censura, non solo all'applicazione di una misura di prevenzione, ma anche alle condanne definitive o non definitive, purché confermate in grado di appello, per taluni delitti *ivi* indicati, tra i quali anche quello *ex art. 640-bis c.p.*;
- e) tuttavia, mentre gli altri delitti indicati dalla disposizione censurata *"hanno una specifica valenza nel contrasto alla mafia"*, presentando *"in gran parte natura associativa"* ovvero essendo caratterizzati da *"una forma di organizzazione di base (come per il sequestro di persona ex art. 630 cod. pen)"*, ovvero ancora richiedendo *"condotte plurime (come per il traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 452-quaterdecies cod. pen.)"*, per quanto concerne, invece, il reato di cui all'art. 640-bis c.p., ci si trova dinnanzi ad una fattispecie:
 - e1) che non ha natura associativa;
 - e2) che non richiede neppure la presenza di un'organizzazione volta alla commissione del reato;
 - e3) che presenta *"una dimensione individuale, può riguardare anche condotte di minore rilievo – quale risulta essere quella del giudizio a quo – ed è punit[a] con pene più lievi (massimo edittale di sette anni), senza che vi siano tantomeno deroghe al regime processuale ordinario"*;
 - e4) che, certamente, *"può riscontrarsi anche nell'ambito delle attività della criminalità organizzata, allo stesso modo dei più gravi reati sopra esaminati"*, ma che, purtuttavia, *"ha ben altra portata e non costituisce, di per sé, un indice di appartenenza a un'organizzazione criminale"*;
- f) di conseguenza, osserva la Corte, *"farne dipendere con rigida consequenzialità la ricordata incapacità giuridica ad avere rapporti con le pubbliche amministrazioni appare non proporzionato ai caratteri del reato e allo scopo di contrastare le attività della criminalità organizzata"* (sono qui citate la sentenza 6 luglio 2012, n. 172, in *Foro it.*, 2013, I, 76, ed in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2012, 2483, con nota di VETTORI, e la sentenza 6 maggio 1996, n. 141, in *Foro it.*, 1996, I, 2307, in *Dir. pen. e proc.*, 1996, 1084, con nota di DI CHIARA, ed in *Ammin. civ.*, 1996, 3, 61, con nota di BORDI);
- g) risulta altresì violato l'art. 41 Cost., poiché l'estensione degli effetti interdittivi anche nelle ipotesi di condanna per il delitto di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche *"provoca danni irragionevolmente elevati alla libertà d'iniziativa economica, sia sul piano patrimoniale, sia della 'reputazione' imprenditoriale, specie per chi svolge attività lavorative e professionali in rapporto con la pubblica amministrazione"*;

- h) del resto, nel complessivo impianto del d.lgs. n. 159 del 2011, *“già sono regolate, seppur in modo diverso, le medesime misure limitative della libertà economica di chi sia destinatario di provvedimenti relativi al reato di cui all’art. 640-bis cod. pen.”*; in tale contesto, *“la disposizione censurata s’inserisce in modo disarmonico”*, pur dovendosi lasciare *“intatto il rilievo che tale reato possiede come indice d’infiltrazione mafiosa ai sensi dell’art. 84, comma 4, cod. antimafia”*;
- i) la Corte, infine, procede alla declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale dell’art. 24, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 113 del 2018, convertito in legge n. 132 del 2018, nella parte in cui ha inserito, nel testo dell’art. 67, comma 8, del codice antimafia, pure il reato previsto dall’art. 640, secondo comma, numero 1), c.p., che disciplina il delitto di truffa commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico (o dell’Unione europea) e lo punisce con la reclusione da uno a cinque anni; secondo la Corte, simile previsione costituisce *“una scelta ancora più sproporzionata ed eccessiva di quella riguardante l’art. 640-bis cod. pen.”*; in proposito, la Corte precisa quanto segue:
- i1) anche per la truffa ai danni dello Stato l’esigenza di prevenire l’infiltrazione mafiosa nel tessuto socio-economico rimane, comunque, coperta da altre previsioni legislative (vengono menzionati gli artt. 1, comma 1, lettera b, e 4 cod. antimafia, a norma dei quali potrebbe, in tali ipotesi, derivare l’adozione di una misura di prevenzione, con i conseguenti effetti interdittivi);
- i2) anche per tale delitto, gli artt. 32-ter e 32-quater c.p. consentono di aggiungere alla pena principale quella accessoria dell’incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione; pena che, precisa la Corte, *“ha effetti in parte sovrapponibili alle conseguenze interdittive di cui all’art. 67, commi 1 e 2, cod. antimafia”*.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- j) con ordinanza 29 aprile 2021, n. 448 (oggetto della News US n. 55, del 16 giugno 2021, cui si rinvia per ogni approfondimento), il T.a.r. per il Piemonte, sez. I, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 67, comma 8, del d.lgs. n. 159 del 2011 nella parte in cui richiama anche il reato di cui all’art. 452-quaterdecies c.p. (traffico illecito di rifiuti), anche nella sua forma non associativa, con conseguente automatismo della comunicazione antimafia derivante da condanna per quel reato anche nella variante non associativa;
- k) in materia di documentazione antimafia cfr., di recente, nella giurisprudenza amministrativa:

- k1) Cons. Stato, Ad. plen., 26 ottobre 2020, n. 23 (in *Foro it.*, 2021, III, 161, con nota di D'ANGELO, ed in *Guida al dir.*, 2020, 48, 100, con nota di BASILICO, nonché oggetto della News US n. 116, del 9 novembre 2020, cui si rinvia per ulteriori riferimenti, anche di dottrina), che – sulla premessa per cui “*la c.d. interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità giuridica in ambito pubblico*”, incapacità che è “*parziale*” e “*tendenzialmente temporanea*” – ha affermato la seguente massima: “*La «clausola di salvaguardia» di cui agli artt. 92, comma 3, e 94, comma 2, del codice antimafia – secondo cui l’interdittiva antimafia sopravvenuta comporta la restituzione di quanto ottenuto dal privato «nei limiti delle utilità conseguite» dall’amministrazione – non si applica all’ipotesi della concessione di finanziamenti pubblici, ma solo al caso del recesso dai contratti di appalto*”;
- k2) Cons. Stato, sez. III, sentenza 20 gennaio 2020, n. 452 (in *Foro it.*, 2020, III, 232, con nota di TRAVI, in *Urb. e appalti*, 2020, 376, con nota di MINELLI, in *Guida al dir.*, 2020, 10, 92, con nota di CISTERNA, ed in *Giur. it.*, 2020, 1471, con nota di MAZZAMUTO), secondo cui “*La documentazione antimafia può essere richiesta solo dai soggetti individuati dall’art. 83, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, e cioè da soggetti pubblici (o ad essi equiparati dalla legge) prima di stipulare contratti e subcontratti pubblici; non può essere richiesta invece nei rapporti fra privati, neppure in forza di un protocollo di legalità stipulato da un’associazione di imprenditori con il Ministero dell’Interno*”;
- k3) Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 3 del 2018, n. 3, cit., menzionata dalla sentenza in rassegna, secondo la quale, tra l’altro:
- l’interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità giuridica, parziale e tendenzialmente temporanea, in quanto comporta l’inidoneità del destinatario ad essere titolare di talune situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi);
 - l’art. 67 del codice delle leggi antimafia delimita l’ambito applicativo dell’incapacità *ex lege* del destinatario del provvedimento interdittivo e deve essere interpretato – in particolare, il comma 1, lett. g), della citata disposizione che si riferisce ai “*contributi, finanziamenti e 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*” – nel senso di precludere all’imprenditore di ricevere somme dovutegli dall’amministrazione anche a titolo risarcitorio, in quanto: l’ampia clausola contenuta nella disposizione e la *ratio* della norma non consentono di distinguere tra erogazioni dirette ad arricchire l’imprenditore ed erogazioni dirette a

compensarlo di una perdita subita; la finalità del legislatore è quella di evitare ogni esborso di matrice pubblicistica in favore di imprese soggette a infiltrazioni criminali; l'enunciato linguistico "erogazioni dello stesso tipo" contenuto nella disposizione deve essere inteso come riferito al *genus* delle obbligazioni pecuniarie poste a carico dell'amministrazione, quale che ne sia la fonte e la causa;

- 1) nel senso che l'informativa antimafia vada emessa sulla base della regola causale del "più probabile che non" (e non sulla base della regola penalistica della certezza oltre ogni ragionevole dubbio), cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. III, sentenza 18 aprile 2018, n. 2343 (in *Diritto & giustizia*, 2018); in termini critici verso questa soluzione, cfr., in dottrina, F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta «anticipata» alla criminalità organizzata* (in *giustamm.it*, 2018, 6), che richiama l'incidenza dell'informazione antimafia sulla libertà imprenditoriale e soprattutto sull'onorabilità delle persone.