

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria.

[Corte costituzionale, sentenza 19 luglio 2022, n. 180 Presidente Amato, Relatore Zanon](#)

Misure di prevenzione – Interdittiva antimafia – Automatismo degli effetti della interdittiva – Disparità di trattamento - Diritto di difesa - Diritto al lavoro – Discrezionalità del legislatore - Questioni inammissibili di costituzionalità

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria. (1)

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le qq.ll.cc., promosse in relazione al parametro di cui agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 della Costituzione, dal [T.a.r. per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria con ordinanza 11 dicembre 2020, n. 732](#) (oggetto della [News US n. 1 del 6 gennaio 2021](#) alla quale si rinvia per approfondimenti in particolare alle lettere b) e c) sulle ragioni del rinvio).

La vicenda contenziosa nella quale si è innestato il giudizio incidentale di costituzionalità ha origine dalla interdittiva antimafia ex art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (codice delle leggi antimafia), emessa nei confronti di una impresa, in quanto il Prefetto di Reggio Calabria aveva rilevato un profondo legame tra la titolare dell'azienda stessa ed alcune cosche locali cui erano in qualche modo riconducibili marito, padre e fratello dell'interessata.

La predetta disposizione non prevede, per i destinatari di provvedimenti interdittivi antimafia, la stessa prerogativa contemplata per i soggetti sottoposti a misure di prevenzione, ovvero, quella di poter godere della eventuale esclusione dalle decadenze e dai divieti disposti per effetto delle stesse misure, nell'ipotesi in cui ciò possa determinare un grave depauperamento per le sostanze della propria famiglia.

Il Tribunale rimettente si è soffermato, in particolare, sulla disparità di trattamento tra soggetti sottoposti a misure di prevenzione e soggetti destinatari, come nella specie, di interdittive antimafia: solo per i primi sarebbe infatti prevista l'esclusione da "decadenze"

(es. da licenze e concessioni, oppure da contributi) e “divieti” (es. ad acquisire sempre licenze, iscrizioni o concessioni, oppure a partecipare a pubblici appalti), disposta dal giudice, qualora dalla applicazione delle suddette misure dovesse derivare un grave pregiudizio per i mezzi di sostentamento dell’interessato e della sua famiglia. Una simile esclusione, eventualmente disposta dal Prefetto, non è invece contemplata in relazione alle interdittive antimafia.

Una simile lacuna normativa, oltre a determinare una grave disegualianza ai sensi dell’art. 3 Cost., comporterebbe - secondo il giudice *a quo* - una possibile violazione del fondamentale diritto al lavoro (art. 4 Cost.) nonché un grave *vulnus* al principio del contraddittorio procedimentale (art. 24 Cost.) laddove i diretti interessati non siano messi nelle condizioni di poter rappresentare la propria personale situazione patrimoniale e finanziaria presso le competenti autorità prefettizie.

II. – L’*iter* argomentativo sulla base del quale la Corte costituzionale è giunta alla declaratoria di inammissibilità delle q.l.c. è così articolato:

- a) il più volte menzionato art. 92 prevede, al ricorrere di taluni presupposti, rilevanti effetti interdittivi, che incidono in profondità sulle attività economiche ed imprenditoriali dei destinatari. Si tratta di divieti e decadenze che precludono la possibilità di ottenere o mantenere erogazioni pubbliche, contratti pubblici, provvedimenti amministrativi funzionali ad esercitare attività imprenditoriali (licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni in elenchi e registri, eccetera). Il puntuale elenco dei provvedimenti che non possono essere ottenuti o mantenuti è contenuto nell’art. 67 del codice antimafia;
- b) per quanto qui rileva, le interdizioni in esame discendono, sia dalla applicazione, con provvedimento definitivo del giudice, di una delle misure di prevenzione personali previste dal Libro I, Titolo I, Capo II del codice antimafia (art. 67, comma 1), sia dalla adozione, da parte del prefetto, di una informazione antimafia (artt. 91 e seguenti), provvedimento quest’ultimo che può basarsi sulla constatazione della mera sussistenza di una delle cause di decadenza previste proprio dall’art. 67 o dalla attestazione di “eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa” (art. 84, comma 3, dello stesso codice);
- c) tuttavia – come rilevato dal giudice rimettente – solo quando le decadenze e i divieti discendono da una misura di prevenzione è data facoltà al giudice di escluderne l’applicazione, per tutelare l’eventuale stato di bisogno dell’interessato. Il prefetto, chiamato a rilasciare informazione antimafia secondo le modalità prescritte dall’art. 92 cod. antimafia, oggetto del giudizio di costituzionalità, non ha invece il potere di valutare l’impatto dell’informazione interdittiva sulle condizioni economiche del destinatario e, se del caso, di escluderne gli effetti;
- d) il giudice *a quo* premette che le misure interdittive antimafia hanno “natura cautelare e preventiva”, e condividono con le misure di prevenzione la finalità di assicurare un’anticipata difesa della legalità, perseguendo il medesimo interesse pubblico e producendo le medesime conseguenze. Da questa comune natura,

- deduce che realizzerebbe una irragionevole disparità di trattamento la scelta del legislatore di non attribuire all'autorità prefettizia (avendola attribuita invece al giudice delle misure di prevenzione) il potere di apprezzare l'incidenza di tali conseguenze sui mezzi di sostentamento dell'interessato e della propria famiglia;
- e) sarebbe violato, altresì, l'art. 4 Cost. in quanto secondo il rimettente, l'informazione antimafia inibisce, sia i rapporti con la pubblica amministrazione, sia le attività private sottoposte a regime autorizzatorio. La pervasività della misura determinerebbe un sacrificio del diritto al lavoro, tutelato persino in capo a un detenuto a seguito di condanna (vedi [ordinanza della Corte costituzionale 18 dicembre 2002, n. 532](#)) e invece non salvaguardato in capo a colui che – come accade nei casi di interdittiva – sia oggetto di una misura volta a prevenire un evento anche solo potenziale, in forza di una valutazione condotta sulla base della regola del “più probabile che non”. Valutazione nel cui ambito, conclude il giudice *a quo*, non può comunque essere tenuta in conto l'evenienza che il provvedimento “*depauperi i mezzi di sostentamento che chi ne è colpito trae dal proprio lavoro*”;
- f) infine è stata dedotta la violazione anche dell'art. 24 Cost., poiché la disposizione censurata non consentirebbe all'interessato di prospettare al prefetto le conseguenze che l'inflizione dell'interdittiva determinerebbe a suo carico (in termini di depauperamento dei mezzi di sostentamento suoi e della sua famiglia);
- g) la Corte in via preliminare ha dichiarato inammissibili le deduzioni volte a estendere il *thema decidendum* come fissato nell'ordinanza di rimessione, con le quali si prospetta la violazione degli artt. 5 e 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e gli artt. 15, 16, 17, 41 e 47 della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea \(CDFUE\)](#), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. In tal senso la Corte richiama una propria costante giurisprudenza secondo cui “*l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze*” ([sentenza n. 31 luglio 2020, n. 186](#) in *Foro it.* 2021, I, 780; nello stesso senso, *ex plurimis*, [sentenze n. 16 giugno 2022, n. 149](#); [11 aprile 2022, n. 91](#); [23 dicembre 2021, n. 252](#); [7 dicembre 2021, n. 239](#) e [n. 237](#));
- h) ancora in via preliminare, la Corte osserva che le modifiche legislative introdotte dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 recante “disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”, convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233 – successive all'ordinanza di rimessione – che hanno interessato l'art. 92 cod. antimafia, non sono rilevanti ai fini della decisione;

- h1) né la previsione che ha introdotto il contraddittorio necessario, né quella che consente le misure amministrative preventive di collaborazione, possono trovare applicazione, *ratione temporis*, nel giudizio principale, quest'ultimo avendo ad oggetto una informazione antimafia adottata nella vigenza delle precedenti regole. Pertanto, non è stata ritenuta prospettabile la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché proceda ad una nuova valutazione dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza delle sollevate questioni (da ultimo, [sentenze 11 aprile 2022, n. 91](#), [4 marzo 2022, n. 54](#) in *Foro it.* 2022, I, 1145, e [28 gennaio 2022, n. 27](#));
- h2) il dubbio sull'applicabilità delle nuove misure preventive di collaborazione ad un'impresa già attinta da informazione antimafia, è eliminato in radice dalla norma transitoria di cui all'art. 49, comma 2, del decreto-legge n. 152 del 2021, come convertito, ove si prevede che l'art. 94-bis cod. antimafia si applichi "*anche ai procedimenti amministrativi per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, è stato effettuato l'accesso alla banca dati nazionale unica della documentazione antimafia e non è stata ancora rilasciata l'informazione antimafia*". Nel presente caso, tuttavia, l'informazione antimafia è stata già adottata, sicché il prefetto non avrebbe modo di ricorrere alle nuove misure collaborative;
- h3) inoltre la possibilità che, una volta decorso il periodo di validità dell'informazione antimafia subita dall'impresa ricorrente, il prefetto, chiamato a riconsiderare le circostanze di fatto, possa, a questo punto, applicare le nuove misure collaborative (ove, ovviamente, ritenga che l'agevolazione sia solo occasionale) è del tutto ipotetica. Come è ipotetica la possibilità che – nel corso della rinnovata valutazione, condotta al fine di verificare se sussistano elementi diversi rispetto a quelli che avevano portato alla prima informazione – l'interessato possa accedere al contraddittorio con il prefetto, ai sensi del nuovo art. 92-bis codice antimafia;
- h4) le innovazioni legislative in questione, inoltre, non si muovono nella direzione proposta dal giudice rimettente ([sentenza 13 giugno 2018, n. 125](#)), non contenendo alcun riferimento alle esigenze che ispirano il precitato art. 67, comma 5, (norma assunta a *tertium comparationis* nell'ordinanza di rimessione), vale adire la tutela di bisogni primari di sostentamento economico della persona attinta da una misura di prevenzione e della sua famiglia. Al contrario, la novella in esame, e specificamente quella concernente le misure amministrative di prevenzione collaborativa, pur essendo indirizzata a consentire l'eventuale prosecuzione delle attività

imprenditoriali, è prevalentemente guidata da esigenze di tutela della sicurezza pubblica: giacché il presupposto per la sua applicazione, analogamente a quanto previsto per l'applicazione del controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34-bis cod. antimafia, è il carattere solo occasionale dell'agevolazione cui sono riconducibili i tentativi di infiltrazione mafiosa, non già la condizione di bisogno delle persone interessate (tanto che la parte costituita ha significativamente chiesto che le questioni di legittimità costituzionale siano estese alla nuova disciplina);

- i) venendo al merito, la Corte osserva che il nucleo delle censure articolate dal rimettente ruota intorno all'asserita violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., mentre il richiamo operato ai parametri di cui agli artt. 4 e 24 Cost. assume un ruolo ancillare rispetto alla doglianza principale. Quanto a quest'ultima, l'ordinanza di rimessione coglie l'aspetto critico della disciplina, in ordine al quale la medesima Corte costituzionale con la [sentenza 26 marzo 2020, n. 57](#) (vedi *infra* § w1), ha auspicato *“una rimeditazione da parte del legislatore”*;
- i1) in relazione al contrasto tra la differente disciplina dei poteri attribuiti al giudice delle misure di prevenzione, e quelli conferiti al prefetto nell'ambito dell'informazione antimafia evidenziato dal giudice, la Corte osserva che si tratta di contesti normativi non del tutto sovrapponibili: da una parte, una misura di prevenzione, adottata con provvedimento definitivo di un giudice che, nell'ambito di un giudizio, ha accertato la pericolosità sociale della persona; dall'altra, una misura amministrativa, caratterizzata dalla massima anticipazione della soglia di prevenzione, adottata nei confronti di un'impresa che si sospetta intrattenere (o che, secondo la giurisprudenza amministrativa, addirittura si teme possa intrattenere) rapporti con la criminalità organizzata;
- i2) tali elementi di differenziazione, secondo la Consulta, non possono tuttavia considerarsi a tal punto significativi da richiedere un diverso regime giuridico in relazione ad una esigenza di primario rilievo, quale è in entrambi i casi, la garanzia di sostentamento del soggetto colpito dall'una e dall'altra misura, e della sua famiglia;
- i3) nelle due situazioni si è in presenza di misure anticipatorie in funzione di difesa della legalità: quanto all'informazione antimafia, ciò è argomentato, sia dalla giurisprudenza amministrativa – che esclude in materia logiche sanzionatorie e ragiona di un provvedimento con natura *“cautelare e preventiva”* (cfr. [Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3](#) in *Foro It.*, 2018, III, 317 nonché oggetto della [News US del 2018](#) e, tra le più recenti, III sez., [sentenza 4 gennaio 2022, n. 21](#)) – sia dalla stessa giurisprudenza costituzionale ([sentenze 10 maggio 2022, n. 118](#); [3 luglio](#)

[2021, n. 178](#) in *Rep. Foro It.*, 2022, *misure di prevenzione*; [26 marzo 2020, n. 57](#) cit., per la quale vedi *infra* § w1);

- j) quanto alle misure di prevenzione personali, la Corte osserva di aver già chiarito che, pur fondate su elementi tali da far ritenere la sussistenza di pregresse attività criminose, esse non manifestano carattere sanzionatorio-punitivo ed hanno “chiara finalità preventiva”, essendo intese a ridurre il rischio che il soggetto, limitato nella sua libertà di movimento e sottoposto a vigilanza in base alle prescrizioni indicate all’art. 8 cod. antimafia, commetta ulteriori reati. Si tratta, insomma, di strumenti deputati al “controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già [alla] punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato” ([sentenza 27 febbraio 2019, n. 24](#) in *Giust. pen.* 2019, I, 129, con nota di BASILE, MARIANI, in *Giur. costit.* 2019, 292, con nota di PISANI, MAIELLO, in *Guida al dir.* 2019, fasc. 15, 56, con nota di MINNELLA);
- j1) alle limitazioni e agli strumenti di vigilanza imposti dal decreto che abbia in via definitiva applicato la misura di prevenzione (quelli che delineano il contenuto tipico della misura), l’art. 67 cod. antimafia aggiunge ulteriori effetti pregiudizievoli, “gravemente inabilitanti” ([sentenza 12 marzo 2010, n. 93](#) in *Foro it.* 2010, I, 2008, in *Dir. pen. e proc.* 2010, 829, con nota di NADDEO, in *Guida al dir.* 2010, fasc. 13, 76, con nota di CISTERNA, in *Giur. costit.* 2010, 1053, con nota di GAITO, FÚRFARO, LICATA, in *Giust. pen.* 2010, I, 359 (m), con nota di LO GIUDICE), il cui obiettivo è di contrastare l’attività economica dei soggetti colpiti “tramite, in particolare, il reimpiego del danaro proveniente da attività criminosa” ([sentenza 20 novembre 2000, n. 510](#) in *Cass. pen.* 2001, 807, con nota di MOLINARI, in *Giur. costit.* 2000, 4012, con nota di FIORILLO);
- j2) l’informazione antimafia può basarsi, sia sulla sussistenza di una delle cause di decadenza previste dall’art. 67 cod. antimafia (dunque, in ipotesi, proprio su una misura di prevenzione applicata con provvedimento definitivo), sia sulla sussistenza “di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa” (art. 84, comma 3, cod. antimafia), desumibili da una serie di elementi indicati negli artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, cod. antimafia. Il provvedimento potrebbe essere assunto in presenza di situazioni non necessariamente già vagliate dalla magistratura, e da cui non sono dunque già scaturite ulteriori conseguenze a carico dei soggetti interessati;
- j3) la *ratio* dell’informazione antimafia, in funzione di “massima anticipazione della soglia di prevenzione” (tra le più recenti, [Cons. Stato, sez. I, 18 giugno 2021, n. 1060](#), in *Rep. Foro It.* 2021, *Misure di prevenzione*, n. 99), è del resto quella di apprestare la “salvaguardia dell’ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione”

(in questo senso la già citata sentenza del Consiglio di Stato, adunanza plenaria, n. 3 del 2018, e la sentenza della sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743, in *Rep. Foro It.* 2016, *Mafia e criminalità organizzata*, n. 54);

- k) in tale contesto, tuttavia, gli interessi di rilievo pubblicistico perseguiti sono destinati a cedere il passo all'insopprimibile esigenza di non mettere a rischio la possibilità del soggetto di sostentare sé stesso e la propria famiglia, solo nelle ipotesi di adozione nei suoi confronti di una misura di prevenzione e non nei casi in cui sono emanate delle interdittive;
- k1) al riguardo osserva la Corte – condividendo l'impostazione del rimettente – che la limitata durata temporale dell'interdittiva, prevista dall'art. 86, comma 2, cod. antimafia, non è elemento sufficiente a giustificare la deteriore disciplina riservata a coloro che siano raggiunti da tale provvedimento (cfr. sentenza n. 57 del 2020 cit.), posto che anche dodici mesi di interruzione dell'attività imprenditoriale potrebbero determinare conseguenze irrimediabili sulla sua sopravvivenza;
- k2) anche l'applicazione del controllo giudiziario (e, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 152 del 2021, come convertito, delle richiamate misure di prevenzione amministrativa collaborativa, comunque non applicabili, *ratione temporis*, al caso di specie), non è idonea a scongiurare il contrasto con il principio di uguaglianza che pure risponde all'apprezzabile finalità di temperare le esigenze di difesa sociale e di tutela della concorrenza con l'interesse alla continuità aziendale. Anche per poter accedere al controllo giudiziario non assume rilievo decisivo la condizione economica dell'interessato, quanto il grado di pericolosità dell'infiltrazione mafiosa, ovvero la "bonificabilità", in termini prognostici, dell'impresa ([Cass. pen., sez. VI, sentenze 15 giugno 2021, n. 23330](#) e [sez. II, 28 gennaio 2021, n. 9122](#) in *Rep. Foro It.* 2021, *Misure di prevenzione*, n. 191, in *Guida al dir.* 2021, fasc. 19, 70, con nota di AMATO);
- l) alla luce di tali considerazioni, l'ordinanza di rimessione sottolinea l'esistenza di una ingiustificata disparità di trattamento, che necessita di un rimedio, tuttavia, sottolinea la Corte, a questo scopo e allo stato, non appare strumento idoneo la pronuncia di accoglimento delineata nell'ordinanza di rimessione, che chiede di trasporre, nella disciplina relativa alla informazione interdittiva, la deroga attualmente prevista dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia con riferimento alle sole misure di prevenzione personali;
- m) in primo luogo, una pronuncia di incostituzionalità attribuirebbe all'autorità prefettizia, nell'ambito del procedimento che conduce al rilascio dell'informazione antimafia, un potere valutativo – finalizzato a verificare se, per effetto delle decadenze e dei divieti di cui all'art. 67 cod. antimafia, vengano meno i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia – che attualmente il codice affida, invece, all'apprezzamento dell'autorità giudiziaria, nel contesto del

procedimento e delle garanzie proprie di un giudizio. In tal modo si estenderebbe la disciplina derogatoria in questione dal settore delle misure di prevenzione a quello dell'informazione antimafia, attribuendone inoltre l'applicazione ad un'autorità diversa: dall'autorità giudiziaria a quella amministrativa;

- n) ciò comporterebbe una pronuncia connotata da un "*cospicuo tasso di manipolatività*" (cfr. [Corte cost. sentenze 24 aprile 2020, n. 80](#), in *Foro it.* 2020, I, 2222; [14 febbraio 2020, n. 21](#) in *Foro it.* 2020, I, 2616; [3 ottobre 2019, n. 219](#) in *Processo penale e giustizia* 2020, 101, con nota di MORSELLI, in *Giur. costit.* 2019, 2581, con nota di FERRUA, e [11 febbraio 2016, n. 23](#) in *Rep. Foro It.* 2016, *Stupefacenti e sostanze psicotrope*, n. 60; in termini, [ordinanza 13 gennaio 2017, n. 12](#) in *Rep. Foro It.* 2017, *Circolazione stradale*, n. 170), che determinerebbe l'innesto, nel sistema vigente, di un istituto inedito, e che presupporrebbe, oltretutto, l'attribuzione all'autorità prefettizia di nuovi, specifici poteri istruttori, allo stato inesistenti;
- o) in secondo luogo, l'informazione antimafia, sebbene comporti accertamenti su persone fisiche (indicate all'art. 85 cod. antimafia), mira a verificare la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare l'attività di "società o imprese" (art. 84, comma 3, cod. antimafia) cui tali soggetti siano collegati. Il provvedimento in questione riguarda, dunque, gli operatori economici, che siano persone giuridiche o imprese individuali, come recentemente sottolineato dallo stesso rimettente (cfr. [T.a.r. per la Calabria, sez. I, 10 maggio 2022, n. 781](#), e sez. staccata di Reggio Calabria, 3 gennaio 2022, n. 2);
- p) è in ipotesi come quella in esame - in cui vi è una sostanziale sovrapposizione fra persona fisica (l'imprenditore individuale) e attività economica - che emerge la disparità di trattamento lamentata dal giudice *a quo*. Tuttavia, anche una pronuncia di illegittimità costituzionale che ritagli il dispositivo di accoglimento sulla specifica situazione del giudizio *a quo* presenterebbe delicate implicazioni;
- q) tale modifica è frutto di una scelta discrezionale, come tale spettante al legislatore, che dovrebbe riservare nell'ambito dell'informazione interdittiva, alla sola peculiare fattispecie dell'impresa individuale l'applicabilità di una deroga come quella prevista dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, oppure, eventualmente, ampliarne i destinatari, coinvolgendo ulteriori soggetti economici (ad esempio le società di persone, o addirittura anche quelle di capitali), risultando altresì necessario precisare, in tali ultime ipotesi, quale o quali soggetti, collegati all'impresa, dovrebbero essere oggetto di considerazione;
- r) in terzo luogo, vi è da considerare che le misure di prevenzione personali hanno un proprio e tradizionale contenuto tipico - delineato all'art. 8 cod. antimafia - cui i divieti e le preclusioni elencati all'art. 67 cod. antimafia si aggiungono in via accessoria. Invece, le misure interdittive antimafia (laddove non si basino a loro volta su provvedimenti dell'autorità giudiziaria, già produttivi di conseguenze autonome) esauriscono i propri effetti pregiudizievoli proprio nei divieti e nelle decadenze di ordine economico previste dal medesimo articolo, sicché l'eventuale inibizione in toto della loro applicazione, sia pur in nome di fondamentali esigenze quali quelle rappresentate dal giudice *a quo*, significherebbe privarle di oggetto e, perciò, di qualunque utilità, frustrando gli obiettivi cui esse mirano;

- s) per scongiurare un simile paradossale effetto, dovrebbe ritenersi che l'art. 67, comma 5, cod. antimafia non richiede di escludere "in blocco" tutte le decadenze e i divieti in esso richiamati, ma solo quelli essenziali a dare continuità all'attività economica da cui il soggetto, e la sua famiglia, traggano alimento. Tale interpretazione, insieme al trasferimento del potere valutativo in merito dal giudice al prefetto, accentua ulteriormente il carattere manipolativo della pronuncia prospettata dal rimettente, che, anche da questo punto di vista, chiama in causa scelte spettanti alla discrezionalità legislativa;
- t) infine, appartiene alla discrezionalità legislativa decidere se e come utilizzare allo scopo invocato dal giudice *a quo*, innovandoli ulteriormente, alcuni utili strumenti, quali il controllo giudiziario o le misure amministrative di prevenzione collaborativa (già di recente oggetto di modifiche), al fine di meglio contemperare l'interesse pubblico alla sicurezza e la generale libertà del mercato, da una parte, e il diritto della persona a veder garantiti i propri mezzi di sostentamento, dall'altra: inserendo esplicitamente, tra le valutazioni che tali misure consentono, la possibilità di decidere selettive deroghe agli effetti interdittivi e alle decadenze di cui all'art. 67 cod. antimafia, proprio in vista di assicurare alle persone coinvolte i necessari mezzi di sostentamento economico,
- u) sulla base di tali considerazioni la Corte, quindi, ha escluso una propria pronuncia allo scopo di sanare l'accertato *vulnus* al principio di uguaglianza dei complessi profili sopra segnalati,
- v) infine dopo aver nuovamente richiamato la sentenza n. 57 del 2020 cit. (vedi *infra* § w1) e sottolineato l'inerzia tenuta dal legislatore ad aderire all'invito ad una rimediazione della disciplina contenuta nell'art. 67, comma 5, del codice antimafia, la medesima Corte ha avvisato che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile (cfr. [sentenza 27 gennaio 2022, n. 22](#)) e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte.

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- w) sui poteri prefettizi in materia di informative antimafia:
 - w1) [Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57](#) (in *Guida al dir.*, 2020, fasc. 29, 96, con nota di CISTERNA; *Giust. pen.*, 2020, I, 105, con nota di DELLI PRISCOLI; *Giur. constit.* 2020, 678, con nota di SCOCA; *Contratti Stato e enti pubbl.* 2020, fasc. 3, 103, con nota di SISTO; *Gazzetta forense* 2020, 994, con nota di RUBERTO; *Giur. comm.* 2021, II, 41, con nota di DELLI PRISCOLI; *Giur. comm.* 2021, II, 514, con nota di PERINI), secondo cui: "Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 89 bis e 92, 3° e 4° comma, d.leg. n. 159 del 2011 (codice antimafia) che conferiscono al prefetto il potere di adottare un'informazione interdittiva nei confronti delle imprese private oggetto di tentativi di infiltrazione mafiosa perché, pur comportando tale atto un grave sacrificio della libertà di impresa (nella specie era in gioco l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane), esso

è giustificato dall'estrema pericolosità del fenomeno mafioso e dal rischio di una lesione della concorrenza e della stessa dignità e libertà umana";

- w2) in dottrina: [SPECIALE, *Interdittive antimafia tra vecchi confini e nuovi scenari*](#) (in www.giustizia-amministrativa.it), ove si opera una generale analisi sul tema delle misure di prevenzione antimafia nonché, oltre ad un commento alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 57 del 2020, un accurato approfondimento sul relativo sindacato del giudice amministrativo e sul giudizio basato sulla regola del "più probabile che non". Particolare attenzione, infine, viene rivolta alle tematiche dell'aggiornamento d'ufficio delle informazioni antimafia e del principio, di non agevole applicazione *in subiecta materia*, del contraddittorio procedimentale;
- x) sulla inammissibilità della q.l.c. per la presenza di una pluralità di soluzioni riservate alla legge ma recanti un monito al legislatore e sulla differenza con le sentenze del giudice delle leggi c.d. a due fasi:
- x1) [Corte cost., 26 ottobre 2021, n. 200](#) (in *Foro it.*, 2022, I, 49 con nota redazionale). La decisione, come osservato nella nota di commento sopra indicata, al di là della specifica normativa oggetto della questione di costituzionalità, segue nella motivazione un andamento identico alla recente [Corte cost. 12 luglio 2021, n. 151](#) (in *Foro it.*, 2021, I, 3782, con nota di richiami), che ha dichiarato inammissibile, per difetto di motivazione in ordine al parametro invocato e in quanto implica scelte discrezionali spettanti al legislatore, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 l. 24 novembre 1981 n. 689, nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti. Una volta accertata la incostituzionalità della norma oggetto della questione di costituzionalità, il giudice costituzionale – come nel caso in commento – ha ritenuto di non poter sanare il vizio accertato in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine all'individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario, pur esprimendo un deciso monito al legislatore. La corte, infatti, sottolinea che *"quanto evidenziato in ordine al diritto di difesa rende ineludibile un tempestivo intervento legislativo volto a porvi rimedio"*.
- La Corte costituzionale continua, quindi, ad oscillare tra la nuova tipologia delle decisioni a due fasi, inaugurata con il "caso Cappato", ed il ricorso a quella "classica" dell'inammissibilità con monito al legislatore;

x2) [Corte cost., 17 marzo 2021, n. 41](#) (in *Foro It.*, 2022, I, 67 con nota di ROMBOLI nonché in *Riv. corte conti* 2021, fasc. 2, 243, con nota di TOMASSINI, in *Giur. constit.* 2021, 513, con nota di BARTOLE, POLITI, CALVANO). Nella decisione la Corte ha dichiarato la presenza degli ausiliari nelle corti d'appello “*del tutto fuori sistema*” ed “*in radicale contrasto*” con la Costituzione, ma ha sospeso per oltre quattro anni l'efficacia della decisione. La decisione, severamente criticata dall'autore della nota sul Foro italiano sopra indicata, si richiama a quella recente giurisprudenza mediante la quale la Corte ha inteso valorizzare la necessaria collaborazione con il parlamento, riconoscendogli espressamente un termine entro il quale viene fortemente invitato ad intervenire.

Si tratta delle decisioni c.d. a due fasi, durante la prima delle quali il giudice costituzionale procede ad un esame approfondito della questione, giungendo alla conclusione della incostituzionalità della normativa impugnata. Al medesimo tempo esso rileva, però, che l'opera di ricostruzione della disciplina in maniera conforme ai principî costituzionali esula dalle sue funzioni e che non dispone degli strumenti necessari per farlo. Per questo sospende il giudizio e rinvia la soluzione finale ad una seconda fase che si svolgerà in udienza prefissata ed indicata nel provvedimento che chiude la prima fase. Il legislatore avrà quindi la possibilità di intervenire seguendo i principî indicati dalla corte, la quale in caso di mancato intervento del primo ne trarrà le dovute conseguenze.

Si tratta – come anticipato - del tipo di decisione inaugurato in occasione del “caso Cappato”, relativo alla legittimità costituzionale dell'aiuto al suicidio ([Corte cost., ord. 16 novembre 2018, n. 207](#), in *Foro it.*, 2019, I, 1876, con osservazioni di GENTILE, ROMBOLI e VINCIGUERRA, seguita da [Corte cost. 22 novembre 2019, n. 242](#), *idem*, 2020, I, 829, con osservazioni di ROMBOLI e VINCIGUERRA), poi applicato alla questione di costituzionalità del trattamento punitivo della diffamazione a mezzo stampa ([Corte cost., ord. 26 giugno 2020, n. 132](#), *ibidem*, 2546 e 3711, con osservazioni di ROMBOLI e DI LA ROSA, seguita da [Corte cost. 12 luglio 2021, n. 150](#), G.U., 1^a s.s., n. 28 del 2021) ed infine in tema di ergastolo ostativo (Corte cost., ord. 11 maggio 2021, n. 97, in *Foro it.*, 2022, I, 103, che ha rinviato all'udienza pubblica del 10 maggio 2022). Nelle prime due ipotesi l'attesa si è rivelata vana, dal momento che il parlamento ha lasciato inutilmente decorrere il termine senza produrre alcuna legge e la corte ha quindi proceduto a dichiarare l'incostituzionalità della normativa oggetto della questione di costituzionalità, mentre nella terza il termine è ancora

pendente. Con la [sentenza n. 41 del 2021](#) cit., pur ispirandosi a principi analoghi, la corte procede invece a dichiarare da subito l'incostituzionalità della normativa impugnata, trasformandola però, attraverso un intervento di tipo additivo, in una legge temporanea, la quale, seppure incostituzionale, dovrà continuare ad essere applicata ancora per oltre quattro anni. Appare evidente il ruolo di co-legislatore che la Corte in tal modo viene ad assumere nella vicenda. È stato in proposito rilevato come, così facendo, si viene a riscrivere la legge, rendendola provvisoria ed attribuendo alla stessa una sorta di certificato di "legittimità a tempo" (PINARDI, *Costituzionalità «a termine» di una disciplina resa temporanea dalla stessa Consulta*, in www.giurcost.org, 2021) e come si venga a realizzare una sorta di *vacatio sententiae* (RUGGERI, *Vacatio sententiae alla Consulta, nel corso di una vicenda conclusasi con un anomalo «bilanciamento» tra un bene costituzionalmente protetto e la norma del processo di cui all'art. 136 Cost.*, in www.giustiziainsieme.it, 13 aprile 2021);

- y) infine, in relazione alle innovazioni introdotte dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233 in tema di rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia (sulle quali si è soffermata la decisione in commento, vedi in particolare il precedenti § i), si evidenzia che i rilievi della Corte possono rivelarsi utili per la risoluzione delle questioni deferite alla Adunanza plenaria da [Cons. Stato, sez. III, 6 luglio 2022, n. 5615](#) (oggetto della [News US n. 78 del 2 agosto 2022](#)) e [6 giugno 2022, n. 4578](#) (oggetto della [News US n. 62 del 4 luglio 2022](#)).