



CONFINDUSTRIA

**Rassegna giurisprudenza  
n. 8/2022**



## **Sommario**

- 1. La Corte costituzionale sulla realizzazione di inceneritori.....2**
- 2. La Corte costituzionale conferma l'impossibilità per il prefetto di impedire decadenze e divieti in relazione a licenze e autorizzazioni, ove vengano adottate misure di prevenzione antimafia.....7**

## 1. La Corte costituzionale sulla realizzazione di inceneritori

Nel 2020 la Regione Abruzzo ha approvato una legge sull'economia circolare che ha confermato la non realizzazione di inceneritori all'interno del territorio della regione. La Corte costituzionale ne ha sancito l'illegittimità (parziale). Infatti, il legislatore regionale si è inserito in un ambito che non gli appartiene: la valutazione della necessità di collocare un impianto di incenerimento nel territorio abruzzese è compito dello Stato. Pertanto, la norma impugnata è affetta da vizio d'incompetenza rispetto all'articolazione delle competenze legislative tra Stato e Regione stabilita nell'art. 117 Cost. Allo stesso tempo, la Corte ha dichiarato non fondata una diversa questione di legittimità di un'altra disposizione della stessa legge regionale dell'Abruzzo (n. 45 del 2020), pure impugnata dal Governo, nella parte in cui si prevedeva che l'impiantistica legata allo smaltimento dei rifiuti dovesse essere realizzata a debita distanza dai centri abitati e da funzioni sensibili come scuole, asili nido, centri sportivi e di aggregazione, distretti sanitari, ospedali e case di riposo. La Corte ha infatti ribadito che compete alle Regioni la definizione di criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, e che i Piani Regionali per la gestione dei rifiuti stabiliscono i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti.

### La norma regionale

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 191 del 2022, è stata chiamata a giudicare un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 9, lettera u), della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2020, n. 45 (Norme a sostegno dell'economia circolare e di gestione sostenibile dei rifiuti).

L'art. 1, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020 stabilisce che la Regione “sostiene azioni dirette alla riduzione della produzione e al recupero di materia con priorità rispetto all'uso dei rifiuti come fonte di energia, minimizzando il quantitativo di rifiuto urbano non inviato al riciclaggio, ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e prevedendo di raggiungere tendenzialmente al 2022, a scala di bacino regionale, conformemente al vigente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR), i seguenti obiettivi minimi: a) un quantitativo di produzione di rifiuto urbano indifferenziato, inferiore ai 130 chilogrammi per abitante anno; b) un quantitativo di rifiuti residui avviati a smaltimento finale in discarica, inferiore ai 100 chilogrammi per abitante anno”.

L' art. 1, comma 9, stabilisce che siano promosse specifiche azioni al fine di raggiungere gli obiettivi fissati, con appositi atti esecutivi. La lettera u), in particolare, prevede che gli atti esecutivi definiscano, “*per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al*

*di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori”.*

## **Il ricorso del Governo**

La disposizione regionale, secondo l’Avvocatura dello Stato, pur se di carattere programmatico, costituirebbe la base giuridica per dichiarare improcedibili le richieste di autorizzazione per la realizzazione e l’esercizio di impianti di incenerimento: sarebbe stato posto, dunque, un divieto alla realizzazione di tali impianti sul territorio regionale, in contrasto con la disciplina statale.

In particolare, il contrasto tra la legge regionale e alcune norme primarie statali determina la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Infatti, sarebbe violato l’art. 35, comma 1, del DL n. 133 del 2014, ai sensi del quale gli impianti di incenerimento dei rifiuti “costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale”.

Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale da parte del d.lgs. n. 152 del 2006 (cod. ambiente), d’altro canto, non gli consentirebbe di prescrivere limiti generali: gli artt. 195, comma I, lettera f), e 196, comma I, lettere n) e o), riservano, infatti, allo Stato *“l’individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, che deve essere effettuata secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale”*.

Inoltre, l’art. 199 cod. ambiente stabilisce che *“la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela, può e deve avvenire soltanto nella sede procedimentale”*. La norma impugnata, pertanto, sarebbe costituzionalmente illegittima, poiché esprimerebbe la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti per l’incenerimento dei rifiuti urbani, in mancanza di qualsiasi tipo di valutazione istruttoria nella sede procedimentale.

Viene impugnato anche l’art. 1, comma 9, della legge abruzzese, il quale stabilisce che siano promosse, attraverso appositi atti esecutivi, specifiche azioni al fine di raggiungere gli obiettivi fissati nella legge regionale. Il ricorrente impugna la disposizione ove si prevede che gli atti esecutivi definiscano, *“per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori”*.

Tale disposizione, per la difesa statale, individuerrebbe le aree non idonee alla localizzazione degli impianti, ponendosi così in contrasto con alcune disposizioni del cod. ambiente. Questi

ultimi, difatti, stabilirebbero, da un lato, che la Regione può definire, sulla base dei criteri generali dettati dalla normativa statale, “criteri per l’individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti”, e, dall’altro lato, che tali criteri siano contenuti nel piano di gestione dei rifiuti, e non nella legge.

### **La (duplice) decisione della Corte**

Le questioni riguardano la materia della gestione dei rifiuti: in particolare, da un lato, la collocazione di impianti di incenerimento e, dall’altro lato, l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di strutture per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti.

La Corte ricorda anzitutto che la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. Difatti, le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l’incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell’ambiente.

Le norme statali che vincolano il legislatore regionale sono contenute negli artt. 177 e seguenti cod. ambiente; nel caso in esame, vengono in particolare rilievo gli artt. 195, comma 1, lettera f), 196, comma 1, lettera n), e 199, comma 3, lettera l).

In particolare, l’art. 195, comma 1, lettera f) prevede che spetta allo Stato l’individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese.

L’art. 196, comma 1, lettera n) prevede che è di competenza delle Regioni la definizione di criteri per l’individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti,

Infine, l’art. 199, comma 3, lettera l) prevede che i piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono i criteri per l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l’individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti.

Per quanto concerne la prima questione, l’oggetto del giudizio riguarda la norma con cui la Regione Abruzzo ribadisce la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti per l’incenerimento dei rifiuti sul proprio territorio.

La Corte ritiene la questione fondata, poiché spetta allo Stato l’individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese; l’individuazione è operata a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell’ambiente e della tutela del

territorio e del mare. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socioeconomico fra le aree del territorio nazionale.

Trattandosi, nella specie, della localizzazione di particolari strutture – gli inceneritori – viene, inoltre, in rilievo la disposizione del DL n. 133 del 2014, secondo cui il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, individua a livello nazionale la capacità complessiva di trattamento di rifiuti urbani e assimilati degli impianti di incenerimento in esercizio o autorizzati a livello nazionale, con l'indicazione espressa della capacità di ciascun impianto, e gli impianti di incenerimento con recupero energetico di rifiuti urbani e assimilati da realizzare per coprire il fabbisogno residuo, determinato con finalità di progressivo riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale. Gli impianti così individuati costituiscono infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, attuano un sistema integrato e moderno di gestione di rifiuti urbani e assimilati, garantiscono la sicurezza nazionale nell'autosufficienza, consentono di superare e prevenire ulteriori procedure di infrazione per mancata attuazione delle norme europee di settore e limitano il conferimento di rifiuti in discarica.

Tali disposizioni sono state attuate con il DPCM 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati).

Con la legge impugnata, la Regione Abruzzo ha previsto norme di indirizzo per l'aggiornamento della pianificazione regionale sulla gestione dei rifiuti, che deve avvenire nella sede del procedimento amministrativo, nella concertazione fra le istituzioni e i soggetti interessati.

Il legislatore regionale, dichiarando la volontà che non si costruisca un impianto di incenerimento, pone un limite alla localizzazione di tale impianto, violando la competenza che la disciplina richiamata attribuisce alle autorità statali.

La Corte ha già in altre occasioni dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali invasive delle attribuzioni dello Stato, per la lesione degli stessi parametri evocati in questo giudizio. Così è accaduto con una legge secondo cui, nel piano regionale di gestione dei rifiuti, si doveva prevedere, tra gli obiettivi prioritari, la progressiva eliminazione della presenza di inceneritori sul territorio della regione Basilicata<sup>1</sup>. La Corte, accogliendo la questione, ha precisato che, nonostante la disposizione impugnata non ponesse un divieto immediato di localizzazione, non era comunque a essa consentito introdurre limitazioni all'esercizio degli impianti. Ha, in seguito, accertato l'illegittimità di previsioni legislative che escludevano qualsiasi forma di combustione del combustibile solido secondario (CSS), dei rifiuti o dei materiali e sostanze derivanti dal trattamento dei rifiuti

---

<sup>1</sup> Vedi anche le sentenze della Corte costituzionale nn. 231/2019 e 272/2020.

medesimi, ad eccezione del metano, nella Regione Marche. Le disposizioni impugnate impedivano, infatti, all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle idonee ad assicurare un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico: la Corte ha ritenuto che violassero le attribuzioni legislative dello Stato, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento del riparto di competenze previsto nella materia afferente la gestione dei rifiuti.

Similmente, nell'indirizzare l'attività di revisione del PRGR, il legislatore regionale abruzzese si è inserito in un ambito che non gli appartiene: la valutazione della necessità di collocare un impianto di incenerimento nel territorio è compito dello Stato. La norma impugnata è, perciò, affetta da vizio d'incompetenza.

Per quanto concerne la seconda questione, oggetto dell'impugnativa è l'art. 1, comma 9, lettera u), della medesima legge abruzzese, il quale dispone che ai fini del raggiungimento degli obiettivi della legge, vengono promosse una serie di azioni, tra cui quella di "definire, per garantire la tutela della salute e del territorio, distanze minime e fasce preventive minime dai centri abitati e dalle funzioni sensibili, come ad esempio asili nido, scuole, centri sportivi e di aggregazioni, distretti sanitari, ospedali e case di riposo, al di sotto delle quali la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti è esclusa a priori".

In questo caso, tuttavia, la questione non è fondata. Le disposizioni statali – sopra richiamate – invocate come parametri interposti di legittimità costituzionale, prevedono, rispettivamente, che compete alle Regioni "la definizione di criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti" e che i Piani Regionali per la gestione dei rifiuti stabiliscono "i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti".

La Corte ha più volte affermato che le aree non idonee a ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti vanno individuate in sede di pianificazione, non nella legge regionale; ha, così, chiarito che le previsioni del Codice dell'ambiente, le quali riservano alle procedure amministrative l'assunzione di tali decisioni, sono vincolanti e valgono a escludere l'intervento legislativo regionale.

L'art. 1, comma 9, lettera u), della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020, però, non individua direttamente le aree nelle quali non si possono localizzare impianti di trattamento dei rifiuti. Esso reca una esemplificazione di luoghi da cui tali strutture dovrebbero essere distanti, lasciando che i successivi atti di pianificazione li identifichino puntualmente e definiscano la misura delle distanze, in conformità con le richiamate previsioni del codice dell'ambiente. Tale circostanza, dunque, vale a escludere l'illegittimità costituzionale di questa parte della legge regionale abruzzese.

## **2. La Corte costituzionale conferma l'impossibilità per il prefetto di impedire decadenze e divieti in relazione a licenze e autorizzazioni, ove vengano adottate misure di prevenzione antimafia**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 180 del 2022, ha giudicato l'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione) relativo al procedimento di rilascio delle informazioni antimafia. In particolare, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità sollevate dal TAR Calabria in riferimento alla mancata previsione del potere del prefetto di escludere le decadenze e i divieti (ex art. 67, comma 5 del richiamato Codice), quando valuti che, in conseguenza degli stessi, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia. Sebbene, secondo la Corte, esista al riguardo una criticità sostanziale nell'impianto del Codice antimafia, una pronuncia di accoglimento non appare idonea a risolverla, poiché sarebbe richiesta alla Corte una pronuncia "manipolativa", che determinerebbe l'innesto, nell'ordinamento vigente, di un istituto inedito, e presupporrebbe, oltretutto, l'attribuzione all'autorità prefettizia di nuovi, specifici poteri istruttori, allo stato inesistenti. La Corte non manca tuttavia di avvertire il legislatore che, in considerazione del rilievo dei diritti costituzionali interessati, un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente.

### **Il fatto e il ricorso del TAR Calabria**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 180 del 2022, giudica l'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), promosso dal TAR Calabria.

Con ordinanza dell'11 dicembre 2020, il TAR Calabria ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Il codice antimafia stabilisce il prodursi di effetti interdittivi importanti, che incidono sulle attività economiche ed imprenditoriali dei destinatari, quali divieti e decadenze. Tuttavia, solo quando le decadenze e i divieti discendono da una misura di prevenzione è data facoltà al giudice di escluderne l'applicazione per tutelare lo stato di bisogno dell'interessato. Il prefetto, chiamato a rilasciare l'informazione antimafia, secondo le modalità prescritte dall'art. 92, non ha il potere di valutare l'impatto dell'informazione interdittiva sulle condizioni economiche del destinatario e, nel caso, di escluderne gli effetti.

Il TAR Calabria è stato investito di un ricorso proposto da un titolare di una impresa individuale, nei cui confronti la prefettura aveva emesso informazione antimafia interdittiva. Il provvedimento prefettizio, del quale è stato chiesto l'annullamento, trova la propria giustificazione nei precedenti penali e nelle parentele del marito della ricorrente, imputato e detenuto per reati di mafia e accusato di essere al vertice di una cosca. Il titolare era inoltre



stata socia di un'impresa amministrata dal marito, operante nel medesimo settore della sua attività economica.

Sospesa in via cautelare l'efficacia del provvedimento impugnato, il TAR Calabria respingeva, con sentenza non definitiva, tutti gli altri motivi di ricorso e, condividendo l'eccezione di illegittimità costituzionale relativa all'art. 92 cod. antimafia, sollevava le relative questioni.

Il rimettente sottolinea che in relazione ai soggetti colpiti, con provvedimento definitivo, da una delle misure di prevenzione del cod. antimafia, si stabilisce che per le licenze ed autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti (previsti dall'art. 67, comma 1, del cod. antimafia), le decadenze e i divieti previsti possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui, per effetto degli stessi, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia. Lamenta, invece, che analogo potere non sia previsto in capo al prefetto dall'art. 92 cod. antimafia con riferimento ai soggetti investiti da un'informazione antimafia.

L'ordinanza di rimessione dà conto della circostanza che l'attività aziendale, in virtù di quanto esposto dalla ricorrente, costituirebbe l'unica fonte di reddito della propria famiglia, della quale fanno parte anche quattro figli conviventi, tre dei quali minori. Inoltre, la chiusura dell'esercizio commerciale condurrebbe al licenziamento di otto dipendenti.

In ordine alla non manifesta infondatezza, il TAR Calabria illustra anzitutto la censura con la quale prospetta una violazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2 della Costituzione. Premessa la natura "cautelare e preventiva" delle interdittive antimafia, e che le misure di prevenzione condividono con le prime la finalità di assicurare un'anticipata difesa della legalità, producendo le medesime conseguenze interdittive, la scelta del legislatore di non attribuire al prefetto il potere di apprezzare l'incidenza di tali conseguenze sui mezzi di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia concretizzerebbe una irragionevole disparità di trattamento, rispetto alla possibilità offerta al giudice di escludere i divieti nel caso in cui, per effetto degli stessi, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.

La Corte avrebbe già ritenuto tale differenza di regime meritevole di una "rimeditazione da parte del legislatore", non avendo potuto farne oggetto di specifica pronuncia solo perché la censura non era stata dedotta in modo autonomo.

La temporaneità dell'informazione antimafia, fissata dal codice in dodici mesi, non ridurrebbe le ragioni di attrito con la Costituzione, trattandosi di un periodo di tempo ampiamente sufficiente a pregiudicare in modo definitivo qualsiasi attività di impresa.

Infine, l'art. 92 cod. antimafia lederebbe l'art. 24 Cost. La disciplina sull'informazione antimafia non escluderebbe totalmente il contraddittorio. Si tratterebbe, tuttavia, solo di una interlocuzione eventuale tra il prefetto e i soggetti interessati. Dunque, stante la pervasività del provvedimento – che induce una parziale incapacità giuridica del soggetto e gli impedisce di ottenere qualsiasi erogazione da parte della pubblica amministrazione –

precludere al destinatario del provvedimento la possibilità di sottoporre all'autorità prefettizia le possibili conseguenze di esso, in termini di depauperamento dei mezzi di sostentamento suoi e della sua famiglia sembra integrare la violazione anche dell'art. 24 della Costituzione.

## **Il quadro giuridico**

L'art. 83 del cod. antimafia prevede che le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici, devono acquisire la documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67 (divieto di ottenere licenze e autorizzazioni di polizia e di commercio, iscrizione negli elenchi di appaltatori/fornitori di opere, servizi riguardanti la P.A, contributi e finanziamenti pubblici; decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni e erogazioni, nonché il divieto di concludere contratti con la PA).

A sua volta, l'art. 84, comma 3 dello stesso codice stabilisce che l'informazione antimafia, rilasciata dal Prefetto, consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'articolo 67 del codice, nonché 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.

L'art. 92, poi, prevede che il rilascio dell'informazione antimafia è immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati nazionale unica quando non emerge, a carico dei soggetti censiti, la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa.

Le cause di decadenza e sospensione o di divieto di cui all'art. 67 dipendono dal fatto che a una persona fisica sia stata applicata, con provvedimento definitivo, una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II del codice (misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria - es. sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, divieto di soggiorno in uno o più comuni o regioni, obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale - agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose, di reati di associazione per commettere delitti contro la personalità dello Stato, contro la libertà individuale, contro la fede pubblica).

Quindi, dalla misura di prevenzione personale adottata dal giudice discendono le cause di decadenza, sospensione o divieto che rilevano ai fini del rilascio della documentazione antimafia sull'impresa, della quale vengono controllati alcuni soggetti apicali con ruoli di gestione e controllo. L'art. 67, comma 4, stabilisce, infatti, che il tribunale dispone che i divieti e le decadenze operino anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione, nonché nei confronti di imprese, associazioni, società

e consorzi di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi.

Il Prefetto, quindi, prende atto delle situazioni di cui all'art. 67 ai fini della verifica antimafia, il giudice determina l'avverarsi della situazione, adottando la misura di prevenzione.

### **La decisione della Corte: le ragioni di diritto dell'inammissibilità delle questioni**

La Corte chiarisce che il nucleo delle censure articolate dal TAR Calabria 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 puramente ancillare rispetto alla doglianza principale. Quanto a quest'ultima, l'ordinanza di rimessione coglie un aspetto realmente critico della disciplina, in ordine al quale la stessa Corte, nella sentenza n. 57 del 2020, ha auspicato "una rimediazione da parte del legislatore".

Non è implausibile – secondo la Corte – il confronto che il giudice rimettente propone tra la differente disciplina dei poteri attribuiti al giudice delle misure di prevenzione, e quelli conferiti al prefetto nell'ambito dell'informazione antimafia. 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.

Tali elementi di differenziazione non possono tuttavia considerarsi a tal punto significativi da richiedere necessariamente un diverso regime giuridico quanto a una esigenza di primario rilievo, quale è, nell'un caso e nell'altro, la garanzia di sostentamento del soggetto colpito dall'una e dall'altra misura, e della sua famiglia.

La Corte osserva che, in entrambi i casi, si è in presenza di misure anticipatorie in funzione di difesa della legalità.

Quanto alle misure di prevenzione personali, la Corte ha avuto modo di chiarire che, pur fondate su elementi tali da far ritenere la sussistenza di pregresse attività criminose, esse non manifestano carattere sanzionatorio-punitivo e 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 alla punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato.

Alle limitazioni e agli strumenti di vigilanza imposti dal provvedimento 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”, il cui obiettivo è di contrastare l’attività economica dei soggetti colpiti tramite, in particolare, il reimpiego del danaro proveniente da attività criminosa.

Si tratta degli stessi effetti (e, invero, potenzialmente degli unici effetti, a differenza di quel che accade per le misure di prevenzione, da cui ne derivano altri, diversi) che conseguono all’informazione antimafia. Tale ultimo provvedimento, infatti, 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, 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.

La *ratio* dell’informazione antimafia, in funzione di massima anticipazione della soglia di prevenzione, è del resto di apprestare la salvaguardia dell’ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

In tale contesto, tuttavia, solo nei confronti del soggetto colpito da misura di prevenzione e non anche in riferimento a quello colpito da interdittiva gli interessi di rilievo pubblicistico in tal modo perseguiti cedono il passo rispetto all’insopprimibile esigenza di non mettere a rischio la possibilità del soggetto di sostentare sé stesso e la propria famiglia.

Vien così da rilevare che proprio nell’ambito di un procedimento finalizzato al rilascio dell’informazione interdittiva il legislatore dovrebbe consentire la valutazione dell’effetto prodotto dalle interdizioni sul sostentamento dei soggetti interessati.

La limitata durata temporale dell’interdittiva non parrebbe, d’altra parte, elemento sufficiente a giustificare la deteriore disciplina riservata a coloro che siano raggiunti da tale provvedimento. Secondo la Corte, non sbaglia dunque il TAR quando osserva che dodici mesi di interruzione dell’attività imprenditoriale potrebbero determinare conseguenze irrimediabili sulla sua sopravvivenza.

Dunque, l’ordinanza di rimessione sottolinea correttamente l’esistenza di una ingiustificata disparità di trattamento, che necessita di un rimedio.

A questo scopo, tuttavia, la pronuncia di accoglimento delineata nell’ordinanza di rimessione non appare strumento idoneo, poiché 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 (cioè la deroga per cui le decadenze e i divieti previsti possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all’interessato e alla famiglia.

In primo luogo, una pronuncia del genere avrebbe l’effetto di attribuire all’autorità prefettizia, nell’ambito del procedimento che conduce al rilascio dell’informazione antimafia, un potere valutativo che attualmente il codice affida, invece, all’apprezzamento dell’autorità giudiziaria, nel contesto del procedimento e delle garanzie proprie di un giudizio.

Non solo si tratterebbe, quindi, di estendere la disciplina derogatoria in questione dal settore delle misure di prevenzione a quello dell'informazione antimafia, ma, altresì, di attribuirne l'applicazione a un'autorità diversa, trasferendola dall'autorità giudiziaria a quella amministrativa.

Da questo punto di vista, alla Corte è richiesta una pronuncia connotata da un cospicuo tasso di manipolatività, 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.

In secondo luogo, l'informazione antimafia, sebbene comporti accertamenti su persone fisiche, mira a verificare la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare l'attività di società o imprese cui tali soggetti siano collegati. Il provvedimento in questione riguarda, dunque, gli operatori economici, che siano persone giuridiche o imprese individuali.

Il caso da cui originano le presenti questioni di legittimità costituzionale concerne specificamente una impresa individuale e le censure sollevate risultano ritagliate su tale specifica situazione. Del resto, proprio per effetto del rapporto di sostanziale immedesimazione che, nella fattispecie in esame, sussiste tra imprenditore e impresa, stride con il principio di uguaglianza la circostanza che il prefetto non possa valutare, come invece può fare il giudice nei confronti del soggetto prevenuto, l'incidenza degli effetti interdittivi sulle capacità di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia.

In definitiva, è proprio in casi di questo genere, di sostanziale sovrapposizione fra persona e attività economica, che emerge la disparità di trattamento lamentata dal TAR.

Tuttavia, a ben vedere, anche una pronuncia di illegittimità costituzionale che ritagli il dispositivo di accoglimento sulla specifica situazione concreta presenterebbe delicate implicazioni. Dovrebbe invero essere frutto di scelta discrezionale, come tale anch'essa spettante al legislatore, riservare, nell'ambito dell'informazione interdittiva, alla sola peculiare fattispecie dell'impresa individuale l'applicabilità di una deroga quale quella prevista dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, oppure, eventualmente, ampliarne i destinatari, coinvolgendo ulteriori soggetti economici, risultando altresì necessario precisare, in tali ultime ipotesi, quale o quali soggetti, collegati all'impresa, dovrebbero essere oggetto di considerazione.

Infine, appartiene allo stesso modo alla discrezionalità legislativa decidere se e come utilizzare allo scopo invocato dal TAR Calabria, innovandoli ulteriormente, alcuni utili strumenti, quali il controllo giudiziario o le misure amministrative di prevenzione collaborativa<sup>2</sup>, al fine di meglio contemperare l'interesse pubblico alla sicurezza e la

---

<sup>2</sup> In particolare, il DL n. 152 del 2022 introduce alcune novità nel c.d. Codice Antimafia, prevedendo le nuove procedure collaborative, con la conseguente integrazione delle disposizioni in tema di amministrazione e controllo giudiziario dell'impresa, nonché il contraddittorio nel procedimento di rilascio dell'informativa antimafia. In caso di accertamento di tentativi di infiltrazione mafiosa riconducibili a situazioni di agevolazione

generale libertà del mercato, da una parte, e il diritto della persona a veder garantiti i propri mezzi di sostentamento, dall'altra.

In definitiva, non può essere una pronuncia della Corte costituzionale a farsi carico – allo scopo di sanare l'accertato *vulnus* al principio di uguaglianza – dei complessi profili segnalati.

Per queste ragioni, le questioni di legittimità costituzionale sono dichiarate inammissibili.

### **L'avvertimento della Corte al legislatore**

La Corte, tuttavia, lascia aperta una strada: infatti, ritiene che debba comunque trovare soddisfazione in tempi rapidi la necessità di accordare tutela alle esigenze di sostentamento dei soggetti che subiscono, insieme alle loro famiglie, a causa delle inibizioni all'attività economica, gli effetti dell'informazione interdittiva.

Del resto, in contesti interessati da reali o potenziali infiltrazioni criminali, la possibilità di trarre sostentamento da attività economiche che potrebbero risultare legali e "sane" costituisce non solo oggetto di un diritto individuale costituzionalmente tutelato, ma anche interesse pubblico essenziale, proprio in nome della difesa della legalità e della necessaria sottrazione di spazi di intervento e di influenza alla criminalità organizzata.

La Corte, già nella sentenza n. 57 del 2020, aveva sottolineato come l'omessa previsione, in capo al prefetto, della possibilità di esercitare, adottando l'informazione interdittiva, i poteri attribuiti al giudice dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, nel caso di adozione delle misure di prevenzione, meritasse "indubbiamente una rimeditazione da parte del legislatore".

Rimeditazione che, tuttavia, non risulta finora avvenuta. Per questo, in considerazione del rilievo dei diritti costituzionali interessati dalle odierne questioni, la Corte avverte il legislatore che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà poc'anzi descritte.

### **La forma di contraddittorio tra il prefetto e coloro nei cui confronti stia per essere emessa una informazione antimafia prevista dal DL PNRR 2**

---

occasionale, il Prefetto prescrive all'impresa l'osservanza di determinate misure di prevenzione collaborative volte a contrastare ed eliminare tali situazioni per un periodo da sei a dodici mesi. Alla scadenza del termine il Prefetto, ove accerti il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi d'infiltrazione, rilascia l'informazione antimafia liberatoria. Nel procedimento di rilascio dell'informazione antimafia, il Prefetto, quando ritiene sussistenti i motivi per il rilascio di una informazione interdittiva o di misure di prevenzione collaborativa e non ricorrono particolari esigenze di celerità del procedimento, comunica all'impresa interessata gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa e le concede un termine di venti giorni per presentare osservazioni scritte accompagnate da documenti. Al termine del contraddittorio, il Prefetto se non rilascia l'informazione liberatoria, dispone le misure di prevenzione collaborativa o l'informazione interdittiva. Il provvedimento che dispone l'amministrazione o il controllo giudiziario deve essere trasmesso dal Tribunale al Prefetto, dove ha sede legale l'impresa, affinché venga valutato per l'applicazione delle misure di prevenzione collaborativa.

In via preliminare, la Corte ha anche valutato l'incidenza di una significativa modifica legislativa – recata dal DL n. 152 del 2021, recante “*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*” - che, successivamente all’ordinanza di rimessione, ha interessato l’art. 92 cod. antimafia, cioè la disposizione oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.

Il novellato art. 92, comma 2-*bis*, prevede ora una forma di contraddittorio necessario tra il prefetto e coloro nei cui confronti stia per essere emessa una informazione antimafia. Il prefetto è infatti tenuto, sempre che non ricorrano “particolari esigenze di celerità del procedimento”, a dare tempestiva comunicazione all’interessato, “indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa”. L’interessato può presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché richiedere di essere ascoltato.

Al termine di questa fase in contraddittorio, secondo quanto dispone l’art. 92, comma 2-*ter*, cod. antimafia, il prefetto potrà rilasciare una informazione liberatoria oppure una informazione interdittiva, oppure ancora - laddove gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa “siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale” - disporre l’applicazione delle nuove misure amministrative di prevenzione collaborativa, di cui all’art. 94-*bis* cod. antimafia, a sua volta inserito dalla novella legislativa.

Tale ultima disposizione prevede che, al sussistere della “agevolazione occasionale”, il prefetto possa prescrivere, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici, una o più misure di prevenzione collaborativa.

In tal caso, può essere richiesto all’impresa di adottare misure organizzative finalizzate a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale, di comunicare al gruppo interforze costituito presso la stessa prefettura gli atti di disposizione, di acquisto o pagamento e gli incarichi conferiti di valore non inferiore a una determinata soglia di valore, di utilizzare a tal fine un conto corrente apposito. Il prefetto può anche decidere di nominare uno o più esperti con funzioni di supporto per l’attuazione delle misure disposte.

Di rilievo è pure la nuova previsione del comma 4 dell’art. 94-*bis*, ai cui sensi, alla scadenza del termine di durata delle misure, il prefetto, “ove accerti, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, il venir meno dell’agevolazione occasionale e l’assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascia un’informazione antimafia liberatoria”.

In definitiva, il DL n. 152 del 2021 ha introdotto la possibilità, per l’impresa sospettata di agevolazione mafiosa solo occasionale, di evitare l’informazione e i suoi effetti interdittivi, e di continuare ad operare, sia pur risultando sottoposta a vigilanza e assumendo l’impegno di adoperarsi per una bonifica, sì da superare gli elementi di “compromissione” riscontrati.

Queste misure di prevenzione, da adottarsi in via amministrativa dal prefetto, risultano per certi profili simili a quelle che l’autorità giudiziaria può disporre con il controllo giudiziario di cui all’art. 34-*bis* cod. antimafia. La significativa innovazione recata dalla riforma, con il nuovo strumento di cui all’art. 94-*bis*, consiste proprio nella possibilità di anticipare alla fase

amministrativa quelle misure di bonifica dell'impresa (cosiddette di *self cleaning*) ricomprese nell'ambito dell'istituto del controllo giudiziario, e disposte in sede giurisdizionale.

Ebbene, per quanto si tratti di novità di sicuro rilievo, né la previsione che ha introdotto il contraddittorio necessario, né quella che consente le misure amministrative preventive di collaborazione, possono trovare applicazione nel giudizio in Rassegna, poiché quest'ultimo ha ad oggetto una informazione antimafia adottata nella vigenza delle precedenti regole.

Il dubbio, che potrebbe astrattamente porsi con riferimento all'applicabilità delle nuove misure preventive di collaborazione a un'impresa già attinta da informazione antimafia, è eliminato in radice dalla norma transitoria di cui all'art. 49, comma 2, del DL n. 152 del 2021, 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 caso in esame, l'informazione antimafia è stata già adottata, dunque il prefetto non avrebbe modo di ricorrere alle nuove misure collaborative.