

ANTIMAFIA: Misure di prevenzione - Interdittiva antimafia prefettizia - Mancanza di valutazione delle conseguenze sui mezzi di sostentamento dell'interessato anticipata difesa - Disparità di trattamento tra i destinatari di una misura di prevenzione e quelli attinti da interdittiva – Non manifesta illegittimità costituzionale - Sussiste.

Tar Calabria - Reggio Calabria, ordinanza 11 dicembre 2020, n. 732

- in *Il Foro amministrativo*, 12, 2021, pag. 2375

“[...] Posto, infatti, che le interdittive antimafia e le misure di prevenzione partecipano della medesima natura di provvedimenti idonei ad assicurare un'anticipata difesa della legalità e sono altresì accomunate dalle medesime conseguenze decadenziali previste dall'art. 67 del D.lgs. n. 159/2011, la circostanza che il legislatore non abbia previsto la possibilità che l'autorità amministrativa preposta ad adottare il provvedimento interdittivo valuti l'incidenza di esso sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia, sembrerebbe concretizzare un'irragionevole disparità di trattamento [...]”.

“[...] appaiono evidenti gli effetti inibitori di tali provvedimenti sul diritto al lavoro di chi da essi venga attinto. Osserva il Collegio come il diritto al lavoro costituisca diritto fondamentale di tutti i cittadini, e se tale deve ritenersi anche per il detenuto, per il quale il lavoro costituisce altresì componente essenziale del trattamento rieducativo (Corte Cost. n. 532 del 2002), a maggior ragione lo si deve ritenere tale per soggetti colpiti da un provvedimento di natura cautelare e preventiva, finalizzato, appunto, a prevenire un evento che, per scelta del legislatore, non necessariamente è attuale, o invero, ma anche solo potenziale, emesso da un'autorità amministrativa sulla base della regola causale del "più probabile che non", alla cui discrezionalità è rimessa l'attivazione del contraddittorio procedimentale e che, in ogni caso, nell'adozione del provvedimento in questione, non può tenere conto dell'eventualità che esso depauperi i mezzi di sostentamento che chi ne è colpito trae dal proprio lavoro.

In altri termini, se il pieno sindacato sui fatti posti alla base dell'interdittiva, esercitato tenendo conto delle allegazioni della parte privata, consente di attuare nel processo quel contraddittorio che l'esigenza di contrastare efficacemente le mafie impedisce nel procedimento, tuttavia poiché i procedimenti in questione possono sfociare in provvedimenti idonei ad incidere sul diritto al lavoro dei loro destinatari, allora dovrebbe essere assicurato a questi ultimi che l'autorità prefettizia a ciò deputata, valuti se l'adozione dei provvedimenti in questione non pregiudichi irrimediabilmente le condizioni economiche dei destinatari [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ufficio Territoriale del Governo Reggio Calabria e del Ministero dell'Interno;

Visto l'art. 79, co. 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2020 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori, mediante collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 4 del D.L. 30 aprile 2020 n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020 n. 70, come specificato nel verbale;

1. -OMISSIS-, nella qualità di titolare dell'impresa individuale "-OMISSIS-", con il ricorso in epigrafe ha chiesto l'annullamento dell'informazione interdittiva antimafia emessa dal Prefetto di Reggio Calabria il 27 febbraio 2020 prot. n. 0022568 e della nota n. 0022501 del 27 febbraio 2020 ove è riportata la motivazione dell'atto prefettizio, notificata contestualmente.

2. Il gravato provvedimento si fonda, per un verso, sui precedenti e le parentele del marito della ricorrente (-OMISSIS- imputato e detenuto per reati di mafia, accusato di svolgere il ruolo di capopromotore-organizzatore della cosca denominata -OMISSIS- operante in Catona - Arghillà - Villa San Giuseppe - Rosalì - Spontone), per altro verso, sui rapporti anche economici della stessa -OMISSIS- con il citato -OMISSIS-, atteso che, fino al 19/12/2013, la ricorrente è stata socia della S.r.l. "-OMISSIS-", il cui Amministratore Unico è il ripetuto -OMISSIS-, che gestisce quindi un'attività commerciale analoga a quella della -OMISSIS-.

Ancora il provvedimento impugnato evidenzia il contesto parentale fortemente controindicato della stessa ricorrente, atteso che il padre (-OMISSIS-) risulterebbe pure lui contiguo alla cosca -OMISSIS-; il fratello (-OMISSIS-), controllato in diverse occasioni con soggetti ritenuti contigui ad organizzazioni mafiose, annovera alcuni precedenti penali e lavora alle dipendenze della -OMISSIS- S.r.L, impresa già destinataria di interdittiva antimafia emessa dalla Prefettura di Reggio Calabria il 9 agosto 2013; la sorella (-OMISSIS-) infine, è pure lei gravata da pregiudizi penali per attività di gestione rifiuti non autorizzata, violazione di leggi ambientali ed in materia di edilizia, e risulta essere amministratore e socio unico della citata -OMISSIS- S.r.L.

3. Contro il detto provvedimento interdittivo insorgeva, perciò, la ricorrente con il presente ricorso affidato a molteplici censure, con le quali ci si duole dell'insanabile violazione di legge che affliggerebbe i provvedimenti gravati che sarebbero stati adottati in assenza dei prescritti presupposti di legge. Parte ricorrente ha inoltre dedotto, plurimi, profili di illegittimità costituzionale e non conformità alla normativa EDU di alcune disposizioni del Codice antimafia, tra cui gli artt. 67, 89 bis, 92 e 94.

4. In data 14.04.2020 si è costituita con memoria l'amministrazione intimata che, nel chiedere il rigetto del ricorso, alla luce del profondo legame tra la ricorrente e le cosche sopra menzionate, e della attendibilità della valutazione compiuta dall'Autorità prefettizia, ha sostenuto che sarebbero manifestamente infondati i rilievi di incostituzionalità, ed i profili di violazione del diritto eurounitario ex adverso evidenziati.

5. Con ordinanza cautelare n. 85 del 23.04.2020, il Collegio ha accolto la domanda di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati.

Esaurita la fase cautelare, la causa è stata discussa all'udienza pubblica del 15 luglio 2020 durante la quale sono stati uditi per le parti i difensori, mediante collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 4 del D.L. 30 aprile 2020 n. 28, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020 n. 70, all'esito della quale la causa è stata nuovamente discussa dal Collegio alla Camera di Consiglio del 18 novembre 2020 e decisa quindi in primo grado con sentenza parziale di questa Sezione, n. 695 del 9 dicembre 2020.

Tale sentenza non definitiva ha respinto (ritenendoli non fondati) i motivi di ricorso dedotti dalla parte ricorrente, ivi comprese le ripetute eccezioni di legittimità costituzionale e non conformità alla normativa EDU di alcune disposizioni del Codice antimafia, ad eccezione di un profilo, prospettato dalla difesa della ricorrente con il terzo ordine di censure, con il quale si dubita della legittimità costituzionale dell'art. 92 del D.lgs 159/2011.

Viene evidenziata, in particolare, la disparità di trattamento tra i soggetti destinatari di una misura di prevenzione e quelli attinti da informazione antimafia interdittiva, che deriverebbe dal fatto che, soltanto per i primi, il comma 5 dell'art. 67 del Dlgs 159/2011 prevede che "le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo 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". Tale misura, infatti, non è prevista in materia di informazione antimafia a contenuto interdittivo. La circostanza che in materia di interdittive antimafia sia preclusa al Prefetto, quale autorità che adotta l'atto, la possibilità di escludere le decadenze ed i divieti previsti, nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato ed alla sua famiglia, concretizzerebbe un'evidente ed irragionevole disparità di trattamento.

6. Il Collegio reputa la questione dedotta rilevante perché la ricorrente, oltre ad aver espressamente sollevato in ricorso la riferita eccezione di legittimità costituzionale, ha evidenziato (con la domanda di misure cautelari monocratiche) che l'attività aziendale costituisce l'unica fonte di reddito della propria famiglia e che, in mancanza di essa, non avrebbe la possibilità di mantenere quattro figli conviventi di cui tre minori. Inoltre, per effetto del gravato provvedimento, si porrebbe

la indifferibile necessità di licenziare otto dipendenti assunti con contratto a tempo pieno ed indeterminato i quali, considerato il periodo di crisi/emergenza, non troverebbero facilmente una nuova collocazione lavorativa.

In presenza dell'attuale quadro normativo, (anche) questo motivo di censura dovrebbe essere rigettato, stante che l'art. 92 del D.lgs. n. 159/2011 come detto, non contempla la possibilità per il Prefetto di prendere in esame gli effetti che dal provvedimento interdittivo derivano, dal che consegue la rilevanza della prospettata questione di costituzionalità.

Laddove venisse tuttavia accolta la questione di legittimità costituzionale dianzi sinteticamente prospettata, il presente giudizio avrebbe un esito diverso, in quanto la riconosciuta incostituzionalità in parte qua della norma oggetto di applicazione determinerebbe, per l'appunto, l'annullamento dell'informazione antimafia interdittiva adottata a carico della ricorrente dall'autorità prefettizia, senza alcuna valutazione delle conseguenze del provvedimento interdittivo sui mezzi di sostentamento della -OMISSIS- e dei suoi familiari.

Il Tribunale ritiene, peraltro, che la norma, come formulata, non lasci margini per una sua eventuale lettura costituzionalmente orientata, dato che la lettera della stessa non contempla affatto l'attribuzione alla ripetuta autorità prefettizia di un potere di valutazione analogo a quello di cui gode il giudice, ai sensi del citato art. 67, comma 5, D. lgs. n. 159/2011.

7. Ad avviso di questo giudice, sussiste, altresì, la non manifesta infondatezza della questione, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

7.1. Richiamata la natura «cautelare e preventiva» delle interdittive antimafia su cui la giurisprudenza amministrativa concorda (per tutte, Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3), ritiene il Collegio che l'impossibilità per il Prefetto deputato ad emanare il provvedimento interdittivo di esercitare i poteri previsti nel caso di adozione delle misure di prevenzione dall'art. 67, comma 5, del D.lgs. n. 159 del 2011, possa concretizzare un'irragionevole violazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2 della Costituzione.

Posto, infatti, che le interdittive antimafia e le misure di prevenzione partecipano della medesima natura di provvedimenti idonei ad assicurare un'anticipata difesa della legalità e sono altresì accomunate dalle medesime conseguenze decadenziali previste dall'art. 67 del D.lgs. n. 159/2011, la circostanza che il legislatore non abbia previsto la possibilità che l'autorità amministrativa preposta ad adottare il provvedimento interdittivo valuti l'incidenza di esso sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia, sembrerebbe concretizzare un'irragionevole disparità di trattamento.

Rammenta inoltre il Collegio come la medesima questione fu giudicata dalla Corte Costituzionale (con la richiamata sentenza n. 57/2020) meritevole di rimediazione da parte del legislatore, ma non fu oggetto di una pronuncia specifica poiché, contrariamente a quanto avvenuto nella vicenda per cui è causa, non dedotta in modo autonomo in quel procedimento.

Va osservato altresì sul punto come, a parere di questo Collegio, la temporaneità del provvedimento interdittivo non appaia idonea a legittimare la disparità di trattamento tra i destinatari di interdittiva antimafia e di misure di prevenzione, atteso che dodici mesi (periodo di validità dell'informativa antimafia ai sensi dell'art. 86, comma 2, del D.lgs. n. 159 del 2011, come precisato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 57/2020) di inattività appaiono un periodo ampiamente sufficiente a pregiudicare in modo definitivo qualsiasi attività di impresa, cagionando un vulnus evidente a chi da quell'attività dovesse trarre i mezzi di sostentamento suoi e della sua famiglia.

Né la disparità è esclusa per il fatto che ai sensi dell'art. 34 bis comma 6 del D.lgs n. 159 del 2011, “Le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lettera b) del comma 2 del presente articolo...”. Il controllo giudiziario infatti sospende, per il tempo della sua durata, gli effetti dell'interdittiva senza eliminarli e la sua applicazione, rimessa alla valutazione del Tribunale competente, è eventuale ed è condizionata dall'impugnazione del provvedimento interdittivo. Esso, in ogni caso, interviene quando questo ultimo ha già, almeno in parte, dispiegato i suoi effetti e non riabilita l'impresa ma, al contrario, presuppone la sussistenza e la permanenza del ripetuto provvedimento interdittivo (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3268/2018). Data la natura del controllo giudiziario e atteso che da esso, come detto, discende la mera sospensione degli effetti dell'interdittiva (destinata, in quanto tale, ad operare per i rapporti futuri e non anche per il pregresso), non è neppure possibile riconoscere a tale misura una efficacia retroattiva, dalla quale discenda l'automatico travolgimento degli atti medio tempore adottati dall'amministrazione.

Con riguardo al profilo della ritenuta violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione pare, infine, opportuno ricordare che la ragionevolezza delle leggi è corollario del principio di uguaglianza ed esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate, o congruenti, rispetto al fine perseguito dal legislatore, con la conseguenza che sussiste la violazione di tale principio laddove, come nel caso di specie, pare possibile riscontrare una contraddizione tra disposizioni legislative ispirate alla tutela del medesimo interesse pubblico.

8. Ad avviso di questo giudice, la questione di legittimità costituzionale va posta anche in relazione all'art. 4 della Costituzione.

I richiamati effetti derivanti dall'adozione di un'informativa interdittiva, incidono in maniera pervasiva sull'attività svolta dai soggetti che ne sono colpiti, inibiti non solo ai rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione ma anche ad attività private, sottoposte a regime autorizzatorio, che possono essere intraprese su segnalazione certificata di inizio attività da parte del privato alla Pubblica amministrazione (in termini da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. III, 20 gennaio 2020 n. 452).

Tanto premesso, appaiono evidenti gli effetti inibitori di tali provvedimenti sul diritto al lavoro di chi da essi venga attinto. Osserva il Collegio come il diritto al lavoro costituisca diritto fondamentale di tutti i cittadini, e se tale deve ritenersi anche per il detenuto, per il quale il lavoro costituisce altresì componente essenziale del trattamento rieducativo (Corte Cost. n. 532 del 2002), a maggior ragione lo si deve ritenere tale per soggetti colpiti da un provvedimento di natura cautelare e preventiva, finalizzato, appunto, a prevenire un evento che, per scelta del legislatore, non necessariamente è attuale, o invero, ma anche solo potenziale, emesso da un'autorità amministrativa sulla base della regola causale del "più probabile che non", alla cui discrezionalità è rimessa l'attivazione del contraddittorio procedimentale e che, in ogni caso, nell'adozione del provvedimento in questione, non può tenere conto dell'eventualità che esso depauperi i mezzi di sostentamento che chi ne è colpito trae dal proprio lavoro.

In altri termini, se il pieno sindacato sui fatti posti alla base dell'interdittiva, esercitato tenendo conto delle allegazioni della parte privata, consente di attuare nel processo quel contraddittorio che l'esigenza di contrastare efficacemente le mafie impedisce nel procedimento, tuttavia poiché i procedimenti in questione possono sfociare in provvedimenti idonei ad incidere sul diritto al lavoro dei loro destinatari, allora dovrebbe essere assicurato a questi ultimi che l'autorità prefettizia a ciò deputata, valuti se l'adozione dei provvedimenti in questione non pregiudichi irrimediabilmente le condizioni economiche dei destinatari.

9. Il Collegio dubita, infine, della compatibilità della disposizione in esame con i diritti della difesa di cui all'art. 24 della Costituzione. Sul punto va sottolineato preliminarmente che il procedimento finalizzato all'emissione dell'informazione antimafia nel nostro ordinamento non sconta una totale assenza di contraddittorio, ma conosce una interlocuzione eventuale, prevista dall'art. 93, comma 7, del D.lgs. n. 159 del 2011, secondo cui il Prefetto competente al rilascio dell'informazione, ove lo ritenga utile, sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite, invita in sede di

audizione personale i soggetti interessati a produrre, anche allegando elementi documentali, ogni informazione utile.

Ciò posto, come è noto "ai sensi dell'art. 67, co. 1, lett. g) del d.lgs. n. 159/2011, è preclusa al soggetto colpito dall'interdittiva antimafia ogni possibilità di ottenere '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', stante l'esigenza di evitare ogni esborso di matrice pubblicistica in favore di imprese soggette ad infiltrazioni criminali" (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 1500; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 6 aprile 2018, n. 3). In sostanza, l'adozione di un'informativa interdittiva nei confronti di un operatore, determina sempre e comunque in capo allo stesso uno stato di parziale incapacità giuridica, sì da determinare "la insuscettività ... ad essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che determinano (sul proprio cd. lato esterno) rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione" (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 6 aprile 2018, n. 3).

Tanto premesso, se è per un verso evidente che, in alcune circostanze, "la discovery anticipata, già in sede procedimentale, di elementi o notizie contenuti in atti di indagine coperti da segreto investigativo o in informative riservate delle forze di polizia, spesso connessi ad inchieste della magistratura inquirente contro la criminalità organizzata e agli atti delle indagini preliminari, potrebbe frustrare la finalità preventiva perseguita dalla legislazione antimafia..." (Consiglio di Stato, sezione III, 31 gennaio 2020 n. 820), è anche vero, alla luce delle spiegate conseguenze che gravano sugli operatori economici raggiunti dall'interdittiva, che precludere ai destinatari di detto 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.

Questo Collegio non ignora che nell'interpretazione che ne dà il Giudice delle Leggi il diritto alla difesa non si estende nel suo pieno contenuto oltre la sfera della giurisdizione sino a coprire ogni procedimento contenzioso di natura amministrativa, ma ciò non significa che non possa avere riflessi anche in altri ambiti, rispecchiando un valore inerente ai diritti inviolabili della persona (Corte Costituzionale sentenza n. 128/1995).

10. Ciò premesso, questo Tribunale sospende il presente giudizio e solleva la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, per contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'articolo 3 della

Costituzione, con il diritto al lavoro di cui all'art. 4 della Costituzione e con il diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, visto l'art. 23 L. 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 92 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nei limiti di cui in motivazione, in relazione agli artt. 3, secondo comma, 4 e 24 della Costituzione e dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della sezione, la presente sentenza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i soggetti nominativamente citati nel presente provvedimento.

Così deciso in Reggio Calabria nelle camere di consiglio del giorno 15 luglio 2020 e del giorno 18 novembre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Agata Gabriella Caudullo, Referendario

Antonino Scianna, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Antonino Scianna

IL PRESIDENTE

Caterina Criscenti