

Estratto

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARAVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "TorVergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

JAVIER FRANCISCO
FERRER ORTIZ
Cat. Universidad de Zaragoza

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOZZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

ARCHIVIO GIURIDICO

Filippo Serafini

dal 1868

Direttori

GIUSEPPE DALLA TORRE
Prof. Em. "La Sapienza" di Roma

GERALDINA BONI
Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

MARIO CARAVALE
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA
Pres. Em.
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO
Prof. Em. Università
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI
Prof. Em. Università
di Bologna

JAVIER FRANCISCO
FERRER ORTIZ
Cat. Universidad de Zaragoza

VITTORIO GASPARINI CASARI
Ord. Università di
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA
Prof. Em. Università
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO
Ord. Università della
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI
Ord. Università
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI
Prof. Em. Università
di Firenze

PAOLO MENGOLZI
Prof. Em. Università
di Bologna

CARLOS PETIT CALVO
Cat. Universidad
de Huelva

ALBERTO ROMANO
Prof. Em. Università
di Roma "La Sapienza"

Anno CLII - Fascicolo 4 2020



STEM Mucchi Editore

Direttori

Giuseppe Dalla Torre – Prof. Em. “Lumsa” di Roma

Geraldina Boni – Ord. Università di Bologna

Comitato Direttivo

Mario Caravale – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Francesco P. Casavola – Pres. Em. Corte Costituzionale; Francesco D’Agostino – Prof. Em. Università di Roma “Tor Vergata”; Giuseppe De Vergottini – Prof. Em. Università di Bologna; Javier Francisco Ferrer Ortiz – Cat. Universidad de Zaragoza; Vittorio Gasparini Casari – Ord. Università di Modena e Reggio Emilia; Luigi Labruna – Prof. Em. Università di Napoli “Federico II”; Pasquale Lillo – Ord. Università della “Tuscia” di Viterbo; Giovanni Luchetti – Ord. Università di Bologna; Ferrando Mantovani – Prof. Em. Università di Firenze; Paolo Mengozzi – Prof. Em. Università di Bologna; Carlos Petit Calvo – Cat. Universidad de Huelva; Alberto Romano – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”

Comitato Scientifico

Enrico Al Mureden – Università di Bologna

Salvatore Amato – Università di Catania

Maria Pia Baccari – “Lumsa” di Roma

Christian Baldus – Università di Heidelberg

Michele Belletti – Università di Bologna

Michele Caianiello – Università di Bologna

Marco Cavina – Università di Bologna

Olivier Echappé – Université de Lyon 3

Luciano Eusebi – Università Cattolica del S. Cuore

Libero Gerosa – Facoltà di Teologia di Lugano

Herbert Kronke – Università di Heidelberg

Francesco Morandi – Università di Sassari

Andrés Ollero – Università “Rey Juan Carlos” di Madrid

Paolo Papanti Pelletier – Università di Roma “Tor Vergata”

Otto Pfersmann – Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne

Angelo Rinella – “Lumsa” di Roma

Giuseppe Rivetti – Università di Macerata

Gianni Santucci – Università di Trento

Nicoletta Sarti – Università di Bologna

Carmelo Elio Tavilla – Università di Modena e Reggio Emilia

Redazione

Dott.ssa Daniela Bianchini Jesurum – Avvocato del Foro di Roma

Dott.ssa Maria Teresa Capozza – “Lumsa” di Roma

Dott. Matteo Carnì – “Lumsa” di Roma

Dott. Francesco Galluzzo – Univ. Cattolica di Milano

Dott. Manuel Ganarin – Università di Bologna

Prof.ssa Alessia Legnani Annichini – Università di Bologna

Dott. Alessandro Perego – Università di Padova

Norme e criteri redazionali

- L'Autore di un'opera o di un articolo citato in nota va riportato con l'iniziale del nome precedente il cognome in maiuscoletto (es.: A. GELLIO); l'iniziale del nome e il cognome di più Autori di un'opera o di un articolo vanno separati da una virgola (es.: A. GELLIO, M. BIANCHI).
- Il titolo di un'opera o di un articolo va riportato in corsivo; la particella "in" che precede il titolo di un'opera collettanea, di un dizionario, di una rivista, anch'esso in corsivo, va invece riportata in tondo (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, ...). L'abbreviazione del titolo di una rivista è facoltativa, purché sempre coerente all'interno del testo. Il titolo di un contributo o di un'opera va citato per esteso la prima volta; per le successive citazioni l'abbreviazione è facoltativa, purché sempre coerente all'interno del testo.
- L'indicazione del luogo e dell'anno di pubblicazione vanno in tondo, separati da una virgola (es. Modena, 2004).
- L'indicazione del numero e delle parti di una rivista vanno inserite in tondo dopo l'anno di edizione. È obbligatoria se ogni numero o parte ha una numerazione di pagina autonoma (es.: *Foro it.*, 2011, I, c. 2962 ss.); se invece i numeri o le parti di una rivista seguono una stessa numerazione progressiva l'indicazione del numero o della parte in tondo dopo l'anno di edizione è facoltativa (es.: *Archivio giuridico*, 2012, 2, p. 58 ss.).
- L'indicazione del numero della o delle pagine/colonne citate nella nota deve essere preceduta da "p." (pagina) o "pp." (pagine) oppure da "c." (colonna) o "cc." (colonne); mentre, se le pagine proseguono oltre quella citata, si fa seguire "ss." (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, 2011, I, p. 81 ss.).
- Le abbreviazioni "cit." e "loc. cit.", indicative di opere già citate, vanno in tondo dopo il titolo o una parte del titolo in corsivo; mentre va in corsivo l'abbreviazione "*op. cit.*", indicativa di un titolo di volume o di un articolo già citato (così come la particella "*ivi*"): "*op. cit.*" si può usare se di un Autore è citata una sola opera.

- Il numero di edizione dell'opera va indicato in apice dopo l'anno di pubblicazione (es. 2010⁴).
- L'Editore non va citato per le opere italiane; può essere citato per quelle antiche o straniere.
- Uso delle virgolette: per riportare in tondo brani di autori o il testo di disposizioni normative: «.....» (caporali); per riportare citazioni interne ad altre citazioni: “.....” (doppi apici); l'uso degli apici singoli ‘.....’ è possibile soltanto per evidenziare con enfasi concetti o espressioni particolari.
- Le parole straniere vanno in corsivo, eccetto quelle entrate nel linguaggio corrente. Le citazioni tra virgolette a caporale in lingua straniera vanno in tondo.
- Capoversi a rientrare all'inizio di ogni nuovo paragrafo.
- L'indicazione dell'abbreviazione “vol.” (seguito da numero romano) e del vocabolo “tomo” (seguito da numero arabo) sono facoltative, purché sempre coerenti all'interno del testo (es. T. TIZIS, voce *Potestà dei genitori*, in *Dizionario giuridico*, vol. XIV, Roma, 2000, p. 113 ss.).
- L'abbreviazione di nota va in tondo: “n.” o “nt.”.
- Per opere di più autori: titolo dell'opera in corsivo seguito, dopo la virgola, dal nome o dai nomi dei curatori in maiuscolo separati da una virgola, laddove vi siano (es.: *Le società*, a cura di T. TIZIS, A. GELLIO, Roma, 2011).

Edoardo Giardino

LE INTERDITTIVE ANTIMAFIA TRA FINALITÀ PERSEGUITE E GARANZIE AFFIEVOLITE*

SOMMARIO: 1. Potere amministrativo, emergenza e materialità del pericolo. – 2. Le interdittive antimafia e la dequotazione delle pretese partecipative. La visione soggettivata della funzione e la negazione dell'inclusione procedimentale quale tratto qualificante e costitutivo dell'attività amministrativa. – 3. L'ampia discrezionalità amministrativa e i limiti del sindacato giurisdizionale. La valutazione della causalità materiale tra criterio probabilistico e idoneità non equivoca. – 4. I vincoli parentali e la subiettivizzazione del disvalore: dalla centralità del fatto alla rilevanza dell'essere e del modo di essere. – 5. L'incapacità giuridica dell'interdetto e i limiti alle pretese risarcitorie: la (in)valicabile frontiera degli effetti riparatori del risarcimento del danno patito. – 6. Misure amministrative e misure di prevenzione: gli effetti affittivi, la certezza del diritto, le aporie e i paradossi.

1. *Potere amministrativo, emergenza e materialità del pericolo*

L'esigenza di salvaguardare valori fondamentali della società e, ancor prima, dei singoli individui, ha indotto il legislatore, e da tempo, ad avvalersi, altresì, del potere amministrativo quale utile strumento onde contrastare situazioni di pericolo, foriere di disvalori finanche penalmente rilevanti.

L'esercizio di ogni diritto, del resto, postula una sua modalità che risulta legittima solo se concepita correttamente, quindi, nel segno di una legalità che si realizza nella tipicità del suo portato e nella ragionevolezza della sua applicazione.

In altri termini, disciplinare un diritto significa non già conculcarlo, bensì contemperarlo con le esigenze del vivere sociale, purché lo stesso «non ne risulti snaturato»¹.

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ G. CORSO, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, p. 441. Cfr., in giurisprudenza, *ex multis*, Corte cost., 8 luglio 1957, n. 121.

L'ordinata e civile convivenza nonché la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni hanno trovato, nel corso del tempo, sintesi nei valori di ordine e sicurezza pubblica, locuzioni, queste, che, in un assetto moderno e democratico, devono riflettere concetti generali ma non generici, così da coniugare e, quindi, finalmente superare l'antico e mai sopito conflitto che continua a contrapporre l'autorità alla libertà².

Del resto, è proprio lo Stato di diritto che, nel suo lento invernarsi, subisce, sistematicamente, trasformazioni ed adattamenti volti a scongiurare che «il necessario perseguimento della sicurezza non si traduca in arbitrarie limitazioni della libertà»³.

Tutto questo dovrebbe favorire il trapasso da una visione di pericolo meramente ideale ad una marcatamente materiale, laddove ordine e sicurezza pubblica si traducono in una eniadi, che riduce la relativa distanza concettuale nel segno di un significato unitario e coordinato⁴.

² Secondo G. CAIA (*L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo primo, Milano, 2003, p. 282) proprio «(l)'ordine pubblico (così come la sicurezza pubblica) nel diritto amministrativo non potrà essere considerato un "concetto mobile" o generico; certamente si dovrà tenere conto, in chiave evolutiva, della situazione dell'ordinamento in una determinata epoca storica, ma il criterio ricostruttivo non dovrà dimenticare che l'ordine pubblico nel diritto amministrativo attiene ai rapporti tra autorità e libertà». Sulla evoluzione delle nozioni di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, cfr. M. MAZZAMUTO, *Poteri di polizia e ordine pubblico*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 441 ss.

³ M. MAZZAMUTO, *Ordine e sicurezza pubblica (servizi d'informazione)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, vol. IV, Milano, 2006, p. 3991.

⁴ G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, cit., p. 284. Secondo l'Autore detta «constatazione non ha carattere meramente formalistico perché nel passato, attraverso una distinzione di significati, che propugnava l'esistenza di due concetti (quello di ordine pubblico e quello di sicurezza pubblica) si tendeva ad enfatizzare l'esistenza di un ordine pubblico "ideale", ampliando di molto le possibili restrizioni delle situazioni soggettive degli amministrati con la prospettazione di cause potenziali di disordine (pericolo) rispetto alle quali era molto sfuggente il nesso di causalità con l'offesa dell'ordine pubblico materiale (individuato, secondo tale impostazione, nella sicurezza pubblica)». Sulla difficoltà di ricondurre «a unità semantica» il concetto di ordine pubblico, cfr. F. ANGELINI, *Ordine pubblico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. IV, cit., p. 3998.

Non più, quindi, un ordine pubblico ‘ideale’, inteso «come limite immanente a tutte le libertà civili e politiche»⁵ – ove comprimere oltremodo le sfere e le situazioni giuridiche degli amministrati attraverso la prospettazione di un pericolo astratto e potenziale – ma un ordine pubblico ‘materiale’, quindi, idoneo a scongiurare concreti e non presunti pericoli per l’ordine e la sicurezza di tutti.

Una metamorfosi, questa, agevolata da una idea di democrazia che non si preserva⁶ ma che preserva, ove la stessa si rivela in un’accezione sempre più «aperta, il cui contenuto dell’obbligo politico si riduce al semplice rispetto delle leggi»⁷.

Tuttavia, il progressivo consolidarsi di una criminalità organizzata, inclusa quella mafiosa, nel corpo di una società globalizzata, che ha ridimensionato fortemente le tradizionali barriere⁸, rendendo non confinabile il disvalore da perseguire,

⁵ G. CAIA, *L’ordine e la sicurezza pubblica*, cit., p. 284.

⁶ Cfr. A. CERRI, *Ordine pubblico. Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Roma, 1990, p. 3, per il quale: «Un concetto di ordine pubblico ideale, come limite alle libertà, è espressione di una democrazia che si difende, che esige una lealtà quanto meno negativa nei confronti dei suoi valori di fondo».

⁷ *Ibidem*. Secondo l’Autore «un concetto di ordine pubblico accentuatamente materiale è consono ad una democrazia aperta».

⁸ Sulla dimensione ultrastatuale del diritto, cfr. L. TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Milano, 2008, p. 53 ss., secondo la quale: «I confini nazionali non fungono più, oggi, da barriera per l’influenza del diritto esterno all’ordinamento giuridico interno, né da ostacolo per la proiezione ultranazionale delle amministrazioni pubbliche. Il diritto nazionale – e il diritto amministrativo in particolare – è permanentemente e profondamente influenzato da regole, principi, istituti, standard, procedure che nascono e si formano fuori dall’ordinamento nazionale, anche se sono costruiti spesso con parti prese a prestito proprio dai diversi ordinamenti nazionali». In argomento, cfr. *Id.*, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell’ordinamento europeo*, Bologna, 2006, p. 9 ss.; M.R. FERRARESE, *I confini e la voglia di attraversarli*, in *Attraversare i confini del diritto*, a cura di L. TORCHIA, Bologna, 2016, p. 55 ss.; *Id.*, *Diritto sconfinato*, Roma-Bari, 2006, p. 5 ss.; S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati*, Bologna, 2016, p. 72 ss.; *Id.*, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009, p. 31 ss.; *Id.*, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006, 102 ss.; *Id.*, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003, p. 6 ss.; G. VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti nazionali*, Milano, 2011, p. 111; L. CASINI, *Potere globale*, Bologna, 2018, p. 22 ss.; *Id.*, *Diritto amministrativo globale*, in *Dizionario di diritto*

ha anteposto sovente la prevenzione alla repressione, corroborando la funzione amministrativa di poteri di polizia per nulla determinati nei contenuti, tanto da rivelarsi finanche impliciti, giacché non sempre dichiarati dalla norma e sovente posti ai limiti o addirittura al di fuori del vincolo di legalità⁹.

Si evocano condizioni di pericolo che, postulando astratte situazioni di necessità e di urgenza, inducono il legislatore ad adottare soluzioni esasperatamente preventive, quindi oltremodo anticipatrici della soglia della condotta da reprimere, in forza di sillogismi presuntivi, che si alimentano di congetture e supposizioni rivolte alla possibilità ma non già alla probabilità e, men che meno, alla certezza dell'evento.

In tal contesto, il potere amministrativo viene sempre più condizionato dall'emergenza, smarrendo la sua natura di invariante rispetto al vincolo della legalità formale e agli ordinari schemi della tipicità¹⁰.

to pubblico, diretto da S. CASSESE, vol. III, Milano, 2006, p. 1944 ss.; G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali*, Bologna, 2009, p. 15 ss.; M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. III, cit., p. 1939 ss.

⁹ G. CORSO, *Ordine pubblico (diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, p. 1060. In argomento, cfr. N. GULLO (*Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, Napoli, 2017, pp. 135 e 137-138), per il quale «nel corso della storia repubblicana sono emerse alcune gravi minacce all'ordinamento democratico – il terrorismo politico e la criminalità di stampo mafioso – che hanno sollecitato l'elaborazione di politiche di contrasto più complesse ed articolate, in cui il tradizionale ventaglio di misure penali di tipo repressivo è stato accompagnato e “doppiato” dall'introduzione di nuove misure di prevenzione giurisdizionale ed amministrativa, che, pur dimostrando una notevole incisività nella neutralizzazione dei circuiti socio-economici di supporto ai fenomeni criminogeni, hanno riproposto nuove questioni di compatibilità con i valori costituzionali. [...] Il diritto amministrativo dell'emergenza criminale non nasce certamente da un disegno normativo preordinato, semmai si può considerare il risultato di un progressivo adattamento del legislatore nazionale alle sfide emergenziali poste da nuove forme di criminalità che impongono interventi più efficaci soprattutto sul versante preventivo. Peraltro, anche le organizzazioni internazionali stanno promuovendo da tempo un'azione di contrasto alla criminalità che non sia basata esclusivamente su un approccio repressivo, ma recuperi un'impostazione di tipo preventivo».

¹⁰ Secondo N. GULLO (*op. ult. cit.*, p. 131) «(n)ella legislazione amministrativa si sono viepiù moltiplicate le fattispecie di tipo emergenziale, in cui non

Si assiste, così, ad un processo di stabilizzazione dell'emergenza, che rende permanenti regole e vincoli generati da situazioni straordinarie, estendendoli su base parallela ai regimi ordinari¹¹, quindi, stabilizzandone il portato e compenetrandoli nell'amministrazione ordinaria¹².

Invero, la legislazione amministrativa dell'emergenza ha così tanto abusato del 'presupposto' da «renderlo sostanzialmente indeterminato»¹³, giacché incondizionatamente rimesso all'indiscriminato vaglio dell'amministrazione, donde la vigenza di regole conformative e sanzionatorie che sovente rischiano «di perdere nettezza di contorni»¹⁴.

Tutto questo ha trovato e trova piena riprova nelle interdittive antimafia di cui al vigente Codice antimafia¹⁵, le quali, infatti, risultano ancorate ad una idea latamente astratta di pericolo, come tale soltanto presunto, giacché basato su processi valutativi, che, non di rado, trovano, in mere supposizioni scollate dalla realtà, la loro esclusiva riprova.

soltanto l'attribuzione del potere amministrativo è ancorata ad un presupposto di carattere emergenziale, bensì la stessa configurazione giuridica del potere subisce una profonda variazione rispetto agli schemi legali ordinari e addirittura tende ad assumere la fisionomia di potere atipico. La disciplina di riferimento si caratterizza per profili fortemente derogatori rispetto ai principi del diritto amministrativo – quanto meno al principio di legalità – e alle norme generali e/o a quelle settoriali che riguardano i poteri amministrativi tipici e i relativi procedimenti, ferma restando l'inderogabilità dei principi generali dell'ordinamento giuridico». In argomento, cfr. inoltre, F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enc. dir.*, Ann. VI, Milano, 2013, p. 45 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, p. 230 ss.; P. SAVONA, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, Napoli, 2013, p. 213 ss.

¹¹ Cfr. N. GULLO, *op. ult. cit.*, p. 132.

¹² F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l'emergenza derivante da cause e fattori interni all'amministrazione*, in *AIPDA Annuario 2005. Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006, p. 99.

¹³ C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *AIPDA. Annuario 2005. Il diritto amministrativo dell'emergenza*, cit., p. 7.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ V. d.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 recante *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*.

E così, le indispensabili finalità perseguite attraverso siffatte misure amministrative non sempre coincidono con gli esiti conseguiti, assistendosi ad una radicale dequotazione di tutele partecipative, che invece sembravano ormai riflesso di indefettibili valori costituzionalmente immanenti, poiché costitutivi dell'agire *iure imperii*.

Pertanto, a fronte di una pervasiva visione autoritaria della relazione amministrazione-amministrato, si ritiene che l'ordine e la sicurezza necessitino comunque del sacrificio di garanzie, nel corpo di un ordinamento che intende proteggere, derogando e conculcando, indiscriminatamente, valori ormai universali, in tal guisa sacrificando la tassatività della norma e «gli scrupoli “garantistici”»¹⁶, che così si rivelano, purtroppo, inutili orpelli.

2. *Le interdittive antimafia e la dequotazione delle pretese partecipative. La visione soggettivata della funzione e la negazione dell'inclusione procedimentale quale tratto qualificante e costitutivo dell'attività amministrativa*

Al fine di scongiurare infiltrazioni mafiose nell'espletamento delle attività imprenditoriali, onde tutelare, più in generale, l'ordine pubblico economico e la libera concorrenza, l'ordinamento, all'art. 84 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, ha contemplato la «documentazione antimafia», ivi prevedendo, accanto alla «comunicazione antimafia» (co. 2), altresì, l'«informazione antimafia» (co. 3)¹⁷.

¹⁶ Così G. CORSO, *Ordine pubblico (diritto pubblico)*, cit., p. 1083. Pertanto, secondo l'Autore: «Altro è riconoscere che anche la democrazia esige la tutela dell'ordine pubblico, come situazione di pacifica convivenza senza la quale qualunque società si disgrega [...], altro è pretendere che in una società democratica [...] vi sia un ordine rafforzato rispetto ad una società organizzata autoritariamente o totalitariamente, o peggio che quest'ordine venga eretto da un apparato legislativo e istituzionale capace di evocare il classico “*propter vitam vivendi perdere causas*”».

¹⁷ Sulla natura giuridica delle interdittive antimafia, cfr. Cons. Stato, Ad. Pl., 6 aprile 2018, n. 3, secondo cui: «l'interdittiva antimafia è provvedimento amministrativo al quale deve essere riconosciuta natura cautelare e preventiva, in un'ottica di bilanciamento tra la tutela dell'ordine e della sicurezza».

Nonostante il chiaro portato previsionale, tuttavia, è maturata in giurisprudenza una tendenza interpretativa, fortemente segnata da una logica marcatamente preventiva ed esasperatamente anticipatrice della soglia del disvalore, tan-

za pubblica e la libertà di iniziativa economico riconosciuta dall'art. 41 Cost. [...] Tale provvedimento, infatti, mira a prevenire tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese, volti a condizionare le scelte e gli indirizzi della Pubblica Amministrazione e si pone in funzione di tutela sia dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, riconosciuti dall'art. 97 Cost., sia dello svolgimento leale e corretto della concorrenza tra le stesse imprese nel mercato, sia, infine, del corretto utilizzo delle risorse pubbliche (Cons. Stato, sez. III, 31 dicembre 2014 n. 6465). A tali fini, il provvedimento esclude che un imprenditore, persona fisica o giuridica, pur dotato di adeguati mezzi economici e di una altrettanto adeguata organizzazione, meriti la fiducia delle istituzioni (sia cioè da queste da considerarsi come "affidabile") e possa essere, di conseguenza, titolare di rapporti contrattuali con le predette amministrazioni, ovvero destinatario di titoli abilitativi da queste rilasciati, come individuati dalla legge, ovvero ancora (come ricorre nel caso di specie) essere destinatario di "contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate". In altri termini, sempre in giurisprudenza, si precisa che «l'interdittiva antimafia costituisce una misura preventiva, volta a colpire l'azione della criminalità organizzata impedendole di avere rapporti con la Pubblica amministrazione. Essa prescinde dall'accertamento di singole responsabilità penali nei confronti dei soggetti che, nell'esercizio di attività imprenditoriali, hanno rapporti con l'Amministrazione e si fonda sugli accertamenti compiuti dai diversi organi di polizia valutati, per la loro rilevanza, dal Prefetto territorialmente competente» (TAR Calabria, Reggio Calabria, 4 settembre 2018, n. 516. In senso analogo, cfr. Cons. Stato, Sez. III, 13 aprile 2018, n. 2231; Id., Sez. III, 30 marzo 2018, n. 2031; Id., Sez. III, 7 febbraio 2018, n. 820; Id., Sez. III, 20 dicembre 2017, n. 5978; Id., Sez. III, 12 settembre 2017, n. 4295). Sulla differenza tra comunicazioni antimafia e informazioni antimafia, cfr. N. GULLO, *Interdittiva antimafia e crediti risarcitori*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2018, note 2 e 3, laddove l'Autore osserva che: «Le comunicazioni antimafia presentano un contenuto vincolato, poiché il presupposto per la loro emissione consiste nell'attestazione della sussistenza, a carico di determinati soggetti, delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67, codice antimafia (misure di prevenzione personali definitive; sentenze di condanna definitive o confermate in grado di appello per uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3 bis, c.p.p.)». Viceversa, le «informazioni antimafia presentano un contenuto discrezionale, dato che il prefetto, oltre ad accertare la presenza o meno delle cause di cui all'art. 67, codice antimafia, deve verificare l'esistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa, tendenti a condizionare le scelte o gli indirizzi della società o delle imprese interessate (art. 84, comma 1, codice antimafia)».

to da trasformare i provvedimenti interdittivi in scelte parapenali e punitivi.

E così, l'atto interdittivo postula valutazioni di tipo prognostico circa una possibile – ma sovente in alcun modo provata – permeabilità a condizionamenti mafiosi, concetto, questo, reso dalla giurisprudenza decisamente atipico e, per molti versi, dogmatico, nonostante il vincolo di assicurare un'interpretazione della norma quanto più possibile orientata costituzionalmente.

Valutazioni, queste, che si rivelano viepiù afflittive giacché ordinariamente rese al di fuori delle note garanzie procedurali, in tal guisa disattendendo quella «scansione dialettica che è il presupposto fondamentale per addivenire ad una decisione corretta e logica»¹⁸.

Si è, infatti, al riguardo, affermata in giurisprudenza l'idea non solo che il contraddittorio procedimentale non costituisca un valore assoluto, quanto che l'attenuazione, se non l'eliminazione, dello stesso sia finanche strumentale al principio di legalità sostanziale¹⁹, negandosi quindi valenza al pro-

¹⁸ G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo. Il principio del procedimento*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, a cura di V. CERULLI IRELLI, Napoli, 2006, p. 125. Sull'assenza del contraddittorio procedimentale in ordine alle interdittive antimafia, cfr. J.P. DE JORIO, *Le interdittive antimafia ed il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Napoli, 2019, p. 27, per il quale: «Senza contraddittorio vengono ovviamente meno le garanzie minime di legalità sostanziale ed equità procedurale/processuale con conseguente violazione del diritto al giusto processo, allorché le garanzie partecipative e defensionali dovrebbero essere tutelate anche nei procedimenti amministrativi di natura disciplinare e/o sanzionatoria secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo». In giurisprudenza cfr. Corte E.D.U., Sez. IV, 17 dicembre 2013, Stela Yordanova Nikolova e Yordanova Chankova Vandova c. Bulgaria; Id., Sez. V, 2 luglio 2009, Iordan Iordanov e altri c. Bulgaria.

¹⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565, secondo cui: «La delicatezza di tale ponderazione intesa a contrastare in via preventiva la minaccia insidiosa ed esiziale delle organizzazioni mafiose, richiesta all'autorità amministrativa, può comportare anche un'attenuazione, se non una eliminazione, del contraddittorio procedimentale, che del resto non è un valore assoluto, slegato dal doveroso contemperamento di esso con interessi di pari se non superiore rango costituzionale, né un bene in sé, o un fine supremo e ad ogni costo irrinunciabile, ma è un principio strumentale al buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e, in ultima analisi, al principio di legalità sostanziale (art. 3, comma secondo, Cost.), vero e più profondo fon-

cedimento, attraverso la radicale dequotazione dei suoi vincoli, nel segno di una ormai tramontata accezione, unilaterale, autoritaria, soggettivata ed istantanea della funzione.

E nonostante l'immanenza di principi e valori che sembravano ormai irrefutabili, permane, in tutta la sua attualità, il monito di F. Benvenuti, il quale – rivendicando una versione oggettivata della funzione ed altresì distinguendo, quindi, «il farsi dell'atto» dal «fare l'atto»²⁰ – osservava che «nella prassi attuativa, la forza dell'autorità obiettiva ha finito per trasfor-

damento del moderno diritto amministrativo». Al riguardo, cfr. M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, *ivi*, 20 gennaio 2018, p. 3. Tuttavia, sempre in giurisprudenza, pur ribadendosi la valenza non assoluta del principio del giusto procedimento, si è però riconosciuto che, qualora non frustri l'urgenza del provvedere e le particolari esigenze di celerità del procedimento, la partecipazione «potrebbe e dovrebbe essere ammessa in via generale perché: a) consentirebbe all'impresa di esercitare in sede procedimentale i propri diritti di difesa e di spiegare le ragioni alternative di determinati atti o condotte, ritenuti dalla Prefettura sintomatici di infiltrazione mafiosa, nonché di adottare, eventualmente su proposta e sotto la supervisione della stessa Prefettura, misure di *self cleaning*, che lo stesso legislatore potrebbe introdurre già in sede procedimentale con un'apposita rivisitazione delle misure straordinarie, ad esempio, dall'art. 32, comma 10, del d.l. n. 90 del 2014, conv. con mod. in l. n. 114 del 2014, da ammettersi, ove la situazione lo consenta, prima e al fine di evitare che si adotti la misura più incisiva dell'informazione antimafia; b) consentirebbe allo stesso Prefetto di intervenire con il provvedimento interdittivo quale *extrema ratio* solo a fronte di situazioni gravi, chiare, inequivocabili, non altrimenti giustificabili e giustificate dall'impresa, secondo la logica della probabilità cruciale, di infiltrazione mafiosa, all'esito di una istruttoria più completa, approfondita, meditata, che si rifletta in un apparato motivazionale del provvedimento amministrativo, fondamento e presidio della legalità sostanziale in un ordinamento democratico, che sia il più possibile esaustivo ed argomentato; c) consentirebbe infine al giudice amministrativo di esercitare con maggiore pienezza il proprio sindacato giurisdizionale sugli elementi già valutati dalla Prefettura in sede procedimentale, anche previo approfondimento istruttorio nel contraddittorio con l'impresa, nonché sul conseguente corredo motivazionale del provvedimento prefettizio, e di affinare così ulteriormente, nell'ottica della *full jurisdiction*, i propri poteri cognitori e istruttori in questa delicata materia, crocevia di fondamentali valori costituzionali, eurounitari e convenzionali in gioco» (Cons. Stato, Sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979).

²⁰ F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in ID. *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 2006, p. 1121.

marsi in una forza soggettiva, colorando degli attributi del potere, anziché l'atto, il soggetto che ne poteva disporre»²¹.

L'attività viene così privata dell'apporto collaborativo, difensivo e sovente correttivo del privato, rispetto ad istruttorie unilateralmente condotte da organi di polizia, spesso segnate da errori valutativi o identificativi, sol che si considerino i casi di omonimia, gli scambi di persona, gli innocui e contingenti contatti resi inevitabili da ragioni lavorative o di residenza ma mai e in alcun modo seguiti da condotte foriere di adesione, condivisione o sostegno al *pactum sceleris*²².

Dinanzi ad una istruttoria condotta in estrema solitudine, la decisione del Prefetto, anch'essa resa *inaudita altera parte*, si traduce nel mero richiamo di quanto asserito da organi di polizia, in tal guisa consumando sostanzialmente, già in fase istruttoria, il momento decisorio²³. Si invero, così, una fun-

²¹ Così F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Id. Scritti giuridici*, vol. IV, cit., p. 3468, il quale altresì osserva che: «La obiettivazione dell'amministrazione non sarebbe, tuttavia, raggiunta se, oltre la partecipazione sul piano della definizione dello spazio della sua azione e, quindi, sul piano di un concorrere dei cittadini alla definizione dei compiti, non vi fosse anche una immediata partecipazione loro nel momento della realizzazione concreta di quei compiti» (*ivi*, p. 3474). V., inoltre, U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipata*, Milano, 2009, p. 149, per il quale: «Una delle maggiori novità è che dell'amministrazione in senso oggettivo si coglie, ora, il senso dinamico. Non domina più la sua statica, concretizzantesi nell'atto amministrativo, ma viene chiamata alla luce la funzione, intesa nel senso dell'attività che lo produce».

²² In argomento, cfr. J.P. DE JORIO, *Le interdittive antimafia ed il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, cit., p. 12. Secondo l'Autore «(l)istruttoria prefettizia è caratterizzata da una spiccata connotazione inquisitoriale che si fonda su di una *probatio minus plena* e su valutazioni puramente soggettive e incontrollabili (il solo sospetto costituisce sufficiente presupposto per l'applicazione di siffatti provvedimenti), che sovverte pure il principio della responsabilità personale delle azioni [...], colpendo l'interdittiva anche soggetti che non hanno mai avuto a che fare con sodalizi criminali, ma soprattutto prima dello svolgimento di qualsiasi accertamento giudiziale in sede processuale o a prescindere da questo» (*ivi*, p. 27).

²³ Sul fenomeno della 'prefettocrazia', cfr. M. MAZZAMUTO, *Lo scettro alla prefettocrazia: l'indefinita pervasività del sottosistema antimafia delle grandi opere e il caso emblematico della "filiera"*, in *Diritto amministrativo e criminalità. Atti del XVIII Convegno di Copanello 28-29 giugno 2013*, Milano, 2014, p. 177. Sul tema delle interdittive antimafia, cfr., altresì, *Id.*, *Profili di docu-*

zione priva non solo del contraddittorio quanto altresì del momento valutativo-ponderativo tipico di una legittima decisione, la quale deve essere resa «in relazione»²⁴ e non già in acritica coincidenza con l'istruttoria.

La cultura del sospetto permea così la funzione, scollandola da quanto acquisito sin dalla legislazione austriaca del 1925, ossia dalla convinzione che «tanto più complessa e minuziosa è la regolamentazione del procedimento, tanto maggiore è la portata del principio di legalità, per cui il procedimento amministrativo funge da garanzia del primato del Parlamento»²⁵.

Del resto, è proprio la natura discrezionale della funzione a rendere fisiologica la partecipazione del privato all'esercizio del potere, poiché, a fronte di un'amministrazione affatto mera esecutrice della volontà legislativa, svanisce «lo schermo giustificativo della legalità come legittimazione dell'atto amministrativo in quanto pura proiezione della legge»²⁶.

mentazione amministrativa antimafia, in *www.giustamm.it*, 2016, 3, p. 2 ss.; M. IMMORDINO, *Gli appalti pubblici tra documentazione antimafia ed esigenze di efficienza*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2013, p. 625 ss.; F.G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, in *www.giustamm.it*, 2013, 6, p. 13 ss.; M. NOCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, cit., p. 1 ss.; N. DURANTE, *Ambiti di discrezionalità in materia di documentazione antimafia per le imprese*, in *www.giustizia-amministrativa.it*; G. ARMAO, *Brevi considerazioni su informativa antimafia e rating di legalità ed aziendale nella prevenzione delle infiltrazioni criminali nei contratti pubblici*, *ivi*, 2017.

²⁴ L'art. 3, co. 1, della legge n. 241/1990, infatti, prevede altresì che: «[...] La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria».

²⁵ G. MORBIDELLI, *op. ult. cit.*, p. 126.

²⁶ G. MORBIDELLI, *op. ult. cit.*, p. 129. L'Autore osserva che «nella disciplina degli interventi nell'economia e nell'attività sociale, ma anche in tanti altri settori (es.: polizia, sicurezza [...]) i compiti affidati all'Amministrazione non si traducono in mere applicazioni della legge (c.d. *legis executio*), ma richiedono un'attività integrativa della legge caratterizzata dalla discrezionalità. In primo luogo, perché sovente la stessa legge impone di tener conto di numerosi interessi da contemperare e assemblare nella decisione finale [...]. In secondo luogo, perché gli interessi pubblici indicati dalla legge hanno spesso natura indeterminata: si pensi a finalità spesso evocate nei testi normativi come sicurezza pubblica [...]. Si tratta di finalità generiche e di concetti indeterminati: con la conseguenza che di fatto si rilascia una sorta di procura in bianco

Solo così il potere, *a fortiori* in tal contesto, risulterà modellato non già secondo schemi astratti bensì secondo le concrete necessità che si rivelano, volta per volta, nella loro diversità e nella loro complessità.

L'inclusione procedimentale diviene, in tal modo, riflesso applicativo del principio di imparzialità²⁷, tanto nel suo significato negativo, quale divieto di favoritismi, quanto, soprattutto, nella sua accezione positiva, alla cui stregua esigere dall'amministrazione una istruttoria compiuta, ove tutto ciò che deve essere acquisito risulti assicurato al procedimento. Violazione, questa, a sua volta, foriera di gravi disparità di trattamento se, come condivisibilmente rilevato, la stessa imparzialità «si fonde o piuttosto si confonde nell'uguaglianza e nel dovere di uguaglianza»²⁸.

Del resto, all'origine della rilevanza procedimentale ascritta agli interessi particolari «sta la conquista principale dello stato moderno»²⁹, che infatti si traduce «nel riconoscimen-

alla pubblica amministrazione. In questi casi la legge lascia libera determinazione sul se, sul come, sul quando o sul contenuto del provvedimento o anche su tutti o su parte di tali profili. Ma tale libertà ha il suo contrappeso nel procedimento. Ed invero alla base dello sviluppo e della rilevanza del procedimento sta proprio la crisi del rapporto "classico" tra la legge e l'atto amministrativo: la crescente incapacità della legge di risolvere in via preventiva, generale e astratta i conflitti di interesse, comporta l'esigenza di trasferire alla pubblica amministrazione il compito di verificare e comporre gli interessi collegati alle situazioni concrete» (*ivi*, p. 128).

²⁷ In argomento, cfr. A. ZITO, *Il procedimento amministrativo*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. SCOCA, Torino, 2011, p. 221. Sulla rilevanza assunta dalle pretese partecipative rispetto al principio del buon andamento, cfr. Id., *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996, p. 166, per il quale «la ricostruzione delle pretese partecipative in termini di diritti del cittadino, nonché, più in generale, delle altre pretese per così dire procedurali [...] nei medesimi termini, consente l'instaurazione di un reale controllo sull'efficienza della p.a. Posto infatti che la violazione delle suddette pretese, a motivo della loro natura, è assistita da un apparato sanzionatori comprensivo, anche e soprattutto della possibilità di chiedere ed ottenere il risarcimento dei danni eventualmente subiti, pare evidente come l'efficienza della p.a. trovi su questo terreno il suo momento più opportuno di etero-verifica ed insieme la garanzia migliore del suo operare».

²⁸ F. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989, p. 1.

²⁹ U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965, p. 101.

to della qualità di soggetto, data all'amministrato di fronte all'autorità, la quale fa sì che venga conferita ai suoi particolari interessi, nei confronti dell'amministrazione, dignità di posizioni soggettive»³⁰.

Il sacrificio della partecipazione, pertanto, vulnera il vincolo dell'imparzialità, vantando l'inclusione procedimentale piena dignità costituzionale, la stessa infatti implicando «una vera collaborazione [...] non dissimile da quella che interviene nell'esercizio della giurisdizione»³¹.

Non a caso, proprio a riprova della rilevanza che le pretese partecipative assumono nel quadro ordinamentale, il legislatore – all'art. 29, co. 2 *bis*, della legge n. 241 del 1990 – ha sussunto nel *genus* dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'articolo 117, co. 2 lett. m), della Costituzione, le disposizioni, contemplate dalla stessa legge, concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento³².

Si può, pertanto, ritenere che «non esiste una vera imparzialità, se, non soltanto le posizioni dell'amministrato non siano soddisfatte nel fine amministrativo, ma se per tale soddisfacimento non sia chiamato egli stesso a collaborare»³³.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, cit., p. 245.

³² Sui limiti applicativi di cui all'art. 13 della l. n. 241/1990, cfr. P. CHIRULLI, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2017, p. 620, per la quale il limite all'applicazione degli istituti generali di partecipazione contenuto nell'art. 13 è «da intendersi oggi piuttosto come una garanzia delle forme partecipative diverse (e sovente più favorevoli) previste dalle discipline di settore e come un invito a predisporre modalità partecipative più idonee alla tipologia di procedimenti contemplati dalla norma». In giurisprudenza, cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 9 gennaio 2008, n. 30, in *www.giustizia-amministrativa.it*, laddove si afferma che «la *ratio* dell'art. 13 della l. n. 241/1990, resa palese dall'inciso finale laddove fa riferimento alle particolari norme che regolano la formazione dei singoli tipi di atto, è quella di evitare la duplicazione di forme partecipative già previste da disposizioni speciali, con l'effetto che laddove forme specificamente previste dalle singole normative di settore non ve ne siano non si applica l'ipotesi di esclusione di cui all'art. 13».

³³ U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, cit., pp. 262-263.

La partecipazione procedimentale, quale predicato dell'imparzialità e tratto attuativo dell'ordinamento, risulta vieppiù necessaria laddove la compressione si consumi nel corpo di un procedimento, qual è quello in esame, che incide, in maniera evidentemente affittiva, sulla sfera giuridica del destinatario³⁴. Un procedimento, questo, che genera, a sua volta, un provvedimento solo apparentemente provvisorio o cautelare, trattandosi, infatti, di scelta che reca effetti «dissolutori del rapporto giuridico tra l'impresa e la P.A., con riverberi assai durevoli nel tempo, se non addirittura permanenti, indelebili e inemendabili»³⁵.

³⁴ Al riguardo, cfr. S. SATTA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, cit., p. 6, per il quale: «Se l'amministrazione non ha "sovranità", perché svolge una funzione nell'interesse della collettività e dei singoli che la compongono, alla sua azione collettività e singoli devono partecipare». Per quanto concerne la giurisprudenza costituzionale in ordine alle interdittive antimafia, cfr. Corte cost., ord. 6 dicembre 1988, n. 1076; Id., sent. 22 febbraio 2010, n. 58; Id., sent. 18 gennaio 2018, n. 4. Al riguardo, cfr. G. CORSO, *Processi costituzionali delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, in *La legge antimafia tre anni dopo*, a cura di G. FIANDACA, S. COSTANTINO, Milano, 1986, p. 125 ss.; F.G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, cit., p. 1 ss.

³⁵ Cfr. TAR Puglia, Bari, Sez. III, ord. 13 gennaio 2020, n. 28, il quale, operando un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, chiede al giudice europeo «di chiarire pregiudizialmente [...] se gli artt. 91, 92 e 93 del Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nella parte in cui non prevedono il contraddittorio endoprocedimentale [...] siano compatibili con il principio del contraddittorio, così come ricostruito e riconosciuto quale principio di diritto dell'Unione». Ebbene, con ordinanza del 28 maggio 2020, C-17/20, la IX Sezione della Corte di Giustizia UE, pur ritenendo irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale, tuttavia, la stessa Corte di Giustizia ha evidenziato che il principio del rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio generale anche del diritto dell'Unione, che trova applicazione quando l'amministrazione intende adottare nei confronti di una persona un atto che le arrechi pregiudizio. Sicché, in forza di tale principio i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione. Al riguardo, il Consiglio di Stato (sentenza 10 agosto 2020, n. 4979, cit.) ha ritenuto che: «Il legislatore ha così dovuto operare, nel vigente codice antimafia, una scelta tra i due valori in gioco, la tutela dell'ordine pubblico e quello della libertà d'impresa, e lo ha fatto nei termini, sopra visti, di un contraddittorio eventuale ai sensi dell'art. 91, comma 7, del d. lgs. n. 159 del 2011, ricono-

3. *L'ampia discrezionalità amministrativa e i limiti del sindacato giurisdizionale. La valutazione della causalità materiale tra criterio probabilistico e idoneità non equivoca*

L'adozione della misura interdittiva antimafia non di rado riflette un processo valutativo segnato da acritiche quanto acontestualizzate rievocazioni fattuali, prive di attualità³⁶ o fi-

scendo una prevalenza al primo che non sacrifica del tutto il secondo. [...] Se queste sono le coordinate dell'attuale diritto positivo, non può tuttavia questo Collegio esimersi dal rilevare che un quantomeno parziale recupero delle garanzie procedurali, nel rispetto dei diritti di difesa spettanti al soggetto destinatario del provvedimento, sarebbe auspicabile, *de iure condendo*, in tutte quelle ipotesi in cui la permeabilità mafiosa appaia alquanto dubbia, incerta, e presenti, per così dire, delle zone grigie o interstiziali, rispetto alle quali l'apporto procedimentale del soggetto potrebbe fornire utili elementi a chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue e fluide, del mondo criminale. [...] Come questo Consiglio di Stato ha già chiarito nella sentenza n. 820 del 31 gennaio 2020, la stessa Corte di Giustizia UE ha infatti affermato che il diritto al contraddittorio procedimentale e al rispetto dei diritti della difesa non è una prerogativa assoluta, ma può soggiacere a restrizioni, a condizione che “*queste rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti*” (sentenza della Corte di Giustizia UE, 9 novembre 2017, in C-298/16, 35 e giurisprudenza ivi citata) e, in riferimento alla normativa italiana in materia antimafia, la stessa Corte di Giustizia UE, seppure ad altri fini (la compatibilità della disciplina italiana del subappalto con il diritto eurounitario), ha di recente ribadito che “*il contrasto al fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici costituisce un obiettivo legittimo che può giustificare una restrizione alle regole fondamentali e ai principi generali del TFUE che si applicano nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici*” (Corte di Giustizia UE, 26 settembre 2019, in C-63/18, 37)».

³⁶ Si è, infatti, ritenuto che «a fronte di un deliberato (l'ordinanza custodiale) a connotato incolpatorio, successivamente smentito dal Giudice penale, è ineludibile una complessiva valutazione dell'amministrazione, volta a chiarire e rendere intellegibile in base a quale iter logico/motivazionale si consideri persistere il rilievo negativo delle condotte descritte nei provvedimenti in questione. Poiché altrimenti argomentando, sarebbe sufficiente che un soggetto venga attinto da un provvedimento restrittivo, anche successivamente annullato, perché l'amministrazione, richiamandosi al dato storico rappresentato dal primo provvedimento, ed omettendo di vagliare complessivamente lo sviluppo processuale penale, ometta di dare contezza della valutazione

anche di rilevanza penale perché mai ritenute meritevoli di vaglio o perché, se vagliate, ritenute non censurabili.

Si assiste, infatti, ad una rivalutazione di situazioni sovente remote ovvero già oggetto di archiviazione o di assoluzione processuale, fatti, questi, tuttavia, ritenuti dagli organi amministrativi suscettibili parimenti di interdizione, sebbene la norma esiga che il tentativo di infiltrazione mafiosa postuli l'esistenza di «concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata»³⁷.

Ebbene, per quanto non si voglia, pregiudizialmente, ancorare l'insussistenza del possibile condizionamento al giudizio penale, del pari, non è dato scollare la valutazione amministrativa dalle risultanze di una previa decisione processuale, la quale, com'è noto, matura all'esito di un giudizio caratterizzato da una compiuta dialettica istruttoria e vincolato all'osservanza di garanzie difensive, di cui l'agire di polizia e la scelta prefettizia risultano, a tutt'oggi, radicalmente privi³⁸.

Si giunge, pertanto, a corroborare la fondatezza della scelta amministrativa ricorrendo a postulati anche agiuridici e, quindi, a «massime d'esperienza ricavate da generalizzazioni

di incidenza delle condotte con riferimento agli scopi delle disposizioni specialpreventive richiamate. Parafrasando un antico brocardo, potrebbe affermarsi che «*semel incolpatus, semper incolpatus*» (Cons. Stato, Sez. VI, 25 settembre 2008, n. 5780).

³⁷ Cfr. art. 91, co. 3, d.lgs. n. 159/2011.

³⁸ In giurisprudenza, cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 11 febbraio 2019, n. 91, laddove si afferma che, sebbene «astrattamente le risultanze dei giudizi penali non vincolino la valutazione ampiamente discrezionale del Prefetto nell'ambito del procedimento oggi *sub iudice*, e nonostante la [...] giurisprudenza ritenga che la prognosi possa certamente fondarsi anche su fatti risalenti nel tempo [...], è necessario, affinché il potere sia correttamente esercitato e si mantenga nell'ambito di un corretto bilanciamento tra la necessità di impedire l'infiltrazione della criminalità organizzata nelle attività economiche e la salvaguardia del principio di cui all'art. 41 Cost., che l'istruttoria allo stesso sottesa valuti adeguatamente, e la motivazione dia conseguentemente conto, della ragione per la quale dette risultanze non siano ritenute condivisibili nonché degli elementi fondanti la valutazione circa la perdurante sussistenza del pericolo del condizionamento».

che attingono a dati frutto non soltanto dell'attività investigativa ma anche sociologici e culturali»³⁹.

Di qui la tendenza a ritenere che «(g)li elementi posti a base dell'informativa antimafia possono essere (anche) non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o, addirittura e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione»⁴⁰.

In altri termini, ricorrendo al metodo presuntivo ed alle sue involutive⁴¹ implicazioni e negando valenza ed incidenza alle pronunce del giudice penale, si riascrive rilevanza a fatti e circostanze ritenuti dallo stesso ordinamento non censurabili, in tal guisa determinando una incoerenza che diviene contraddizione sistemica, quanto meno valutativa, difficile da comprendere a fronte di una lettura unitaria dell'ordinamento, delle sue regole e, soprattutto, del suo agire.

³⁹ Cons. Stato, Sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565.

⁴⁰ Cons. Stato, Sez. III, 14 febbraio 2017, n. 669. Sull'impiego della presunzione e sul ricorso alla massima d'esperienza, cfr. F. CORDOPATRI, *Presunzione (Teoria generale e diritto processuale civile)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 295, secondo cui: «La verità è – o a noi sembra – che, ove si voglia attribuire alla legge il governo della logica del giudizio di fatto, ivi compreso l'impiego della presunzione, non basta né conclude il ricorso alla massima d'esperienza. Occorre, invece, rifarsi alla logica argomentativa in tutta la sua estensione e in tutte le sue figure, come l'unica cosa che possa dirsi *naturaliter* giuridica e cioè voluta dall'ordinamento a preferenza delle altre. A proposito della logica argomentativa, è appena il caso di ricordare che essa, a differenza della logica formale, non fornisce dimostrazioni ma genera consenso. E lo genera secondo *τοιοί* che una società e un'epoca comprendono e si scambiano. È dunque naturale assumere – qui la presunzione sembrerebbe ben impiegata – che l'ordinamento voglia la logica più efficace a dimostrare che il giudice ha proceduto con prudenza, dunque ha bene argomentato. Il che val dire, anche a mo' di conclusione, che non basta per presumere motivare intorno a tale passaggio logico né che è sufficiente il sostegno della massima d'esperienza (la quale peraltro può ben far parte della logica argomentativa), bensì che occorre un'argomentazione sufficiente e stringente, secondo dati che spaziano dalla scienza al senso comune, ma che sono accettati e utilizzati dai membri della società in cui il giudice opera».

⁴¹ In dottrina si rimarca la tendenza involutiva in tema di presunzione, la quale «ridonda, alla fine, in attentati al diritto di difesa, dunque alla libertà e ai beni dei cittadini» (F. CORDOPATRI, *Presunzione (Teoria generale e diritto processuale civile)*, cit., p. 299).

Opinando diversamente «apparirebbe insanabile la contraddittorietà di un ordinamento che ai Giudici, ex art. 27 comma 3 della Costituzione, sollecita il reinserimento sociale del condannato e, al tempo stesso, ai Prefetti consente (*rectius* dovesse consentire) di ritenere, che il soggetto da reinserire eserciti un condizionamento mafioso sull'impresa, senza essere prima tenuti a valutare gli eventuali progressi nel reinserimento sociale del reo»⁴².

Si chiedeva, del resto, N. Bobbio: «Ma un ordinamento che ammetta nel suo seno enti in contrasto tra loro si può ancora chiamare 'sistema'?»⁴³.

E, pur volendo realisticamente rinunciare all'idea di una compiuta coerenza dell'ordinamento giuridico, in ogni caso, permane integra la pretesa di una «esigenza di coerenza [...] tra le parti di esso»⁴⁴, poiché proprio la coerenza si rivela non già quale dato dell'ordinamento, bensì come sua «necessità deontologica»⁴⁵, essendo il problema della sua coerenza «un aspetto del problema della sua unità»⁴⁶.

⁴² TAR Calabria, Reggio Calabria, 4 settembre 2018, n. 516, cit. Sulla rilevanza assunta dall'attualità del pericolo di infiltrazione e dalle sopravvenienze giudiziarie, cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 11 febbraio 2019, n. 91, cit., secondo cui: «Le motivazioni del più volte menzionato Decreto della Corte d'Appello (...) – che sostanzialmente affermano l'attuale completa estraneità del [...] ad ogni consorteria criminale, nonostante alcuni accadimenti troppo remoti nel tempo per poter essere valutati ai fini del giudizio di pericolosità del medesimo – richiedevano, in altre parole, ad avviso della Sezione, ai fini della coerenza della motivazione del provvedimento impugnato rispetto alle risultanze istruttorie, una più approfondita e concreta disamina dell'attualità del pericolo di infiltrazione mafiosa nell'ambito dell'Associazione ricorrente, non essendo all'uopo sufficiente, proprio alla luce delle richiamate ed ormai definitive sopravvenienze giudiziarie, il mero richiamo ai fatti accaduti circa un decennio prima. La mancanza di tale disamina non può, pertanto, che inficiare nei termini indicati la legittimità dell'emanata informazione interdittiva».

⁴³ N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993, p. 204.

⁴⁴ N. BOBBIO, *op. ult. cit.*, p. 208.

⁴⁵ F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, Roma-Bari, 2002, p. 18.

⁴⁶ F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, p. 19. Sull'inverarsi di un «diritto antiggiuridico (*rechtswidrig*)», cfr. H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, p. 298, il quale, considerando la distinzione tra «una norma contraria alla norma (*normwidrig*) in generale ed una norma giuridica contraria al diritto (*rechtswidrig*)», osserva che «il diritto stesso sembra tener conto del diritto

All'ampia discrezionalità dell'amministrazione segue, quasi ne fosse corollario, una tendenza giurisprudenziale tesa ad assicurare, ai fini in esame, un sindacato alquanto debole ed estremamente estrinseco, alla cui stregua ritenere che «(l)'ampia discrezionalità di apprezzamento del Prefetto in tema di tentativo di infiltrazione mafiosa comporta che la sua valutazione sia sindacabile in sede giurisdizionale solo in caso di manifesta illogicità, irragionevolezza e travisamento dei fatti, rimanendo estraneo l'accertamento dei fatti anche di rilievo penale, posti a base del provvedimento»⁴⁷.

E ciò perché siffatto potere esprime quella «logica di anticipazione della soglia di difesa sociale, finalizzata ad assicurare una tutela avanzata nel campo del contrasto alle attività della criminalità organizzata»⁴⁸.

Non già, quindi, una valutazione atomistica, vincolata al rigoroso esame degli accadimenti nel loro differente divenire, ma un vaglio unitario, sinottico, quindi, meramente d'insieme «sì che la valutazione deve essere effettuata (e corrispondentemente esternata in sede di motivazione) in relazione al complessivo quadro indiziario risultante dalla ricostruzione logica e valutazione sintetica di tutti i dati emersi in sede istruttoria, ognuno dei quali acquista valenza nella sua connessione con gli altri»⁴⁹.

Invero, la delicatezza delle questioni involte e delle gravi ricadute socio-economiche dovrebbe imporre all'autorità procedente, nell'esercizio del suo potere discrezionale, una compiuta e ponderata valutazione degli interessi in conflitto: quello privato, relativo alla libertà d'impresa e quello pubblico, relativo alla tutela dell'ordine e delle risorse pubbliche.

antigiuridico (*rechtswidrig*) e confermarne l'esistenza, prendendo molteplici precauzioni la cui finalità è ritenuta essere l'annullamento del diritto antigiuridico. Se però esistesse qualcosa di simile ad un diritto antigiuridico, sarebbe annullata l'unità del sistema di norme, quale trova espressione nel concetto di ordinamento giuridico».

⁴⁷ Cons. Stato, Sez. III, 30 novembre 2017, n. 5623. In senso analogo, cfr. Id., Sez. III, 15 settembre 2016, n. 3889.

⁴⁸ TAR Valle d'Aosta, Sez. Unica, 20 marzo 2017, n. 13.

⁴⁹ Cons. Stato, Sez. III, 8 marzo 2017, n. 1103.

Sicché, l'esercizio del potere interdittivo deve presupporre la concomitanza di un quadro di oggettiva rilevanza, dal quale potersi evincere non già una lata, presunta e, per molti versi, postulata possibilità bensì una attuale e qualificata probabilità di ingerenza delle organizzazioni mafiose nell'agire e nelle scelte dell'impresa.

Di qui, l'esercizio di un potere discrezionale rigorosamente motivato, quindi, volto a palesare non solo l'esistenza dei fatti contestati, quanto, soprattutto, l'adeguatezza di un'istruttoria che abbia accuratamente accertato e verificato la sussistenza di situazioni gravemente indizianti⁵⁰.

L'incidenza degli effetti derivanti dall'esercizio di siffatta funzione implica, quindi, proprio a garanzia dei valori che l'ordinamento intende salvaguardare, una tutela giurisdizionale piena, segnata da un sindacato che, di fronte a provvedimenti caratterizzati da ampia discrezionalità, legittimi il giudice amministrativo «a verificare se l'iter decisionale seguito – nel caso di specie dalla Prefettura – sia immune da illogicità e contraddizioni che sono – al contrario – dimostrate dall'on-

⁵⁰ In giurisprudenza si è precisato che: «L'impianto motivazionale dell'informazione antimafia deve fondarsi su una rappresentazione complessiva, imputabile all'autorità prefettizia, degli elementi di permeabilità criminale che possano influire anche indirettamente sull'attività dell'impresa, la quale si viene a trovare in una condizione di, potenziale, asservimento rispetto alle iniziative della criminalità organizzata di stampo mafioso. Il quadro indiziario dell'infiltrazione mafiosa posto a base dell'informativa deve dar conto in modo organico e coerente, ancorché sintetico, di quei fatti aventi le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, dai quali, sulla base della regola causale del "più probabile che non", il giudice amministrativo, chiamato a verificare l'effettivo pericolo di infiltrazione mafiosa, possa pervenire in via presuntiva alla conclusione ragionevole che tale rischio sussiste, tenuto conto di tutte le circostanze di tempo, di luogo e di persona specificamente dedotte a sostegno dell'adottato provvedimento amministrativo (Cons. St., sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743). I fatti che l'autorità prefettizia deve valorizzare sono rilevanti nel loro valore oggettivo, storico, sintomatico, perché rivelatori del condizionamento che le associazioni mafiose, in molteplici, cangianti e sempre nuovi modi, possono esercitare sull'impresa. (...)» (TAR Calabria, Reggio Calabria, 4 settembre 2018, n. 516, cit.).

divago determinarsi dell'amministrazione e dalla carenza di motivazione dei provvedimenti impugnati»⁵¹.

In altri termini, la discrezionalità amministrativa al riguardo profusa «non può sfociare in un arbitrio, il quale ingiustamente minerebbe l'attività di impresa presidiata dal principio di libera iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., cosicché l'informativa – come nella specie – non risulta sottratta al sindacato del giudice di legittimità in ordine all'esatto dispiegarsi del procedimento logico deduttivo ed alle conclusioni dell'istruttoria, da cui si è ritenuto emergere una qualche influenza del sodalizio criminale sull'attività e sulle scelte del soggetto che ne sia destinatario»⁵².

Il sindacato giurisdizionale di legittimità, pertanto, deve accertare che la funzione non sia viziata dal non corretto esercizio del potere, in relazione all'accuratezza dell'istruttoria, alla completezza dei dati e fatti acquisiti, alla non travisata

⁵¹ CGARS, Sez. Giur., 3 novembre 2017, n. 477. Al riguardo, cfr. M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, cit., pp. 19-20, per il quale: «L'equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, la libertà di impresa, da un lato, e la tutela dei fondamentali beni che presidiano il principio di legalità sostanziale e il contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso, richiedono alla Prefettura un'attenta valutazione di tali elementi, che devono offrire un quadro indiziario chiaro, attuale, e convincente del pericolo di infiltrazione mafiosa, e a sua volta impongono al giudice amministrativo un altrettanto approfondito esame di tali elementi, singolarmente e nella loro intima connessione, per assicurare una tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro ogni eventuale eccesso di potere da parte del Prefetto nell'esercizio di tale ampia, ma non indeterminata, discrezionalità amministrativa che non di rado, come è stato efficacemente ricordato, per gli operatori economici determina un "ergastolo imprenditoriale"». V., anche, M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, cit., p. 56.

⁵² TAR Calabria, Reggio Calabria, 4 settembre 2018, n. 516, cit. Cfr., altresì, Cons. Stato, Sez. III, 5 marzo 2018, n. 1401; Id., Sez. III, 24 aprile 2020, n. 2651, per il quale «la regola probatoria del "più probabile che non" non è un procedimento logico, ma la (minore) forza dimostrativa dell'inferenza logica, sicché, in definitiva, l'interprete è sempre vincolato a sviluppare un'argomentazione rigorosa sul piano metodologico». E ciò «ancorché sia sufficiente accertare che l'ipotesi intorno a quel fatto sia più probabile di tutte le altre messe insieme, ossia rappresenti il 50% + 1 di possibilità, ovvero, con formulazione più appropriata, la c.d. probabilità cruciale». In senso analogo, v. Id., Sez. III, 8 giugno 2020, n. 3641; Id., Sez. III, 26 settembre 2017, n. 4483.

valutazione dei fatti stessi, alla sufficienza della motivazione ed alla logicità e ragionevolezza delle conclusioni rispetto ai presupposti ed agli elementi di fatto considerati.

Ad affievolire ulteriormente la tutela del destinatario muove una valutazione della causalità materiale che viene operata attraverso il ricorso al criterio civilistico del «“più probabile che non” », ritenuto applicabile «alla luce di una regola di giudizio, cioè, che ben può essere integrata di dati di comune esperienza, evincibili dall’osservazione dei fenomeni sociali, qual è, anzitutto, anche quello mafioso»⁵³.

E ciò perché si è soliti ritenere che sia «estranea al sistema delle informative antimafia, non trattandosi di provvedimenti nemmeno latamente sanzionatori, qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio (né – tanto meno – occorre l’accertamento di responsabilità penali, quali il “concorso esterno” o la commissione di reati aggravati ai sensi dell’art. 7 della l. n. 203 del 1991, poiché simile logica vanificherebbe la finalità anticipatoria dell’informativa, che è quella di prevenire un grave pericolo e non già quella di punire, nemmeno in modo indiretto, una condotta penalmente rilevante»⁵⁴.

Quanto detto, di conseguenza, comporta, che «gli elementi posti a base dell’informativa possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali o, addirittura e per converso, possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione. [...] I fatti che l’autorità prefettizia deve valorizzare prescindono, infatti, dall’atteggiamento antigiuuridico della volontà mostrato dai singoli e finanche da condotte penalmente rilevanti, non necessarie per la sua emissione [...] ma sono rilevanti nel loro valore oggettivo, storico, sintomatico, perché rivelatori del condizionamento che la mafia, in molteplici, cangianti e sempre nuovi modi, può esercitare sull’impresa anche al di là e persino contro la volontà del singolo»⁵⁵.

⁵³ Cons. Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743.

⁵⁴ Cons. Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743, cit.

⁵⁵ Cons. Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743, cit.

E così, nonostante la misura in esame esuli da dinamiche risarcitorie e riguardi, invece, fattispecie che ineriscono, lambiscono o, quanto meno, postulano condotte o situazioni che trovano qualificazione nel diritto penale, si ricorre ugualmente all'utilizzo di un criterio civilistico-risarcitorio, qual è quello del 'più probabile che non', intendendo in tal modo vagliare la dinamica eziologica con il parametro della probabilità relativa, che però presuppone una disomogenea morfologia ed una disarmonica funzione tipica del diverso illecito civile⁵⁶.

Si preferisce, quindi, legittimare l'ipotesi, evocando un criterio aquiliano, che ontologicamente e finalisticamente si rivolge al danneggiato e non al reo, riguardando una funzione, qual è quella risarcitoria, che non è preventiva, né punitiva e, men che meno, rieducativa.

Ma, pur volendo accettare l'ineludibilità del giudizio prognostico a carattere probabilistico – in tal guisa valorizzando la natura preventiva, per quanto *sui generis*, dell'interdittiva antimafia⁵⁷ – permane comunque l'esigenza, altrettanto ineludibile, di garantire la ricerca e la compiuta evidenza degli elementi oggettivi delle condotte coinvolte⁵⁸. Ciò in linea con quanto, e da tempo, rilevato dalla Corte costituzionale, per la quale, infatti, nel perseguire finalità preventive, il legislatore «può fare riferimento anche a elementi presuntivi, corrispondenti, però, sempre, a comportamenti obiettivamente identificabili»⁵⁹.

Del resto, ogni potere amministrativo non può non essere «determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da assicurare, costantemente, una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa»⁶⁰. Il conferimento del potere postula l'osservanza del principio di legalità sostanziale, il

⁵⁶ Sul criterio del più probabile che non e sulla differenza che intercorre con la regola della prova dell'oltre ogni ragionevole dubbio, cfr. Cass. civ., Sez. III, 21 luglio 2011, n. 15991, in *Giur. It.*, 2012, 6, p. 1299; Id., Sez. III, 22 ottobre 2013, n. 23933, in *Foro It.*, 2013, 12, col. 3419.

⁵⁷ Cfr. CGARS, 3 agosto 2016, n. 257.

⁵⁸ CGARS, 3 agosto 2016, n. 257, cit.

⁵⁹ Corte cost., 23 marzo 1964, n. 23.

⁶⁰ Corte cost., 24 luglio 2019, n. 195. In senso analogo cfr. Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115.

quale censura l'assoluta indeterminatezza del medesimo potere conferito dalla legge ad un'autorità amministrativa, onde scongiurare la conseguenza di riservare all'amministrazione una «totale libertà»⁶¹.

⁶¹ Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115. Tuttavia, distinguendo la responsabilità penale dal resto delle responsabilità contemplate dall'ordinamento, la giurisprudenza costituzionale ha ridimensionato l'esigenza della predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può limitarsi legittimamente un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto, così decidendo: «In materia di responsabilità penale, invero, questa Corte ha da tempo sottolineato come "l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti non valga, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale" (sentenza n. 327 del 2008), ribadendo recentemente, in termini assai netti, come nessuna interpretazione possa "surrogarsi integralmente alla praevia lex scripta, con cui si intende garantire alle persone 'la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione' (sentenza n. 364 del 1988)" (sentenza n. 115 del 2018); e ciò in quanto "nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia" è indispensabile l'esistenza di un "diritto scritto di produzione legislativa" rispetto al quale "l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un posterius incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo" (sentenza n. 115 del 2018). Tuttavia, allorché si versi – come nelle questioni ora all'esame – al di fuori della materia penale, non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione. Essenziale – nell'ottica costituzionale così come in quella convenzionale (ex multis, Corte EDU, sezione quinta, sentenza 26 novembre 2011, Gochev c. Bulgaria; Corte EDU, sezione prima, sentenza 4 giugno 2002, Olivieiria c. Paesi Bassi; Corte EDU, sezione prima, sentenza 20 maggio 2010, Lelas c. Croazia) – è, infatti, che tale interpretazione giurisprudenziale sia in grado di porre la persona potenzialmente destinataria delle misure limitative del diritto in condizioni di poter ragionevolmente prevedere l'applicazione della misura stessa» (Corte cost., 27 febbraio 2019, n. 24). Utile, al riguardo, è il distinguo tra il concetto di «tassatività sostanziale», relativa al *thema probandum* e quello di «tassatività processuale, relativo, invece al *quomodo* della prova». Più segnatamente «(m)entre il primo attiene al rispetto del principio di legalità al metro dei parametri già sopra richiamati, inteso quale garanzia di precisione, determinatezza e prevedibilità degli elementi costitutivi della fattispecie legale che costituisce oggetto di prova, il secondo attiene invece alle modalità di accertamento probatorio in giudizio, ed è quindi riconducibile a differenti parametri costituziona-

Il vincolo della tipicità della fattispecie deve, pertanto, delimitare il perimetro del c.d. tentativo di infiltrazione mafiosa, che quindi si traduce proprio «nel tentativo, da parte di un c.d. “soggetto mafioso” – o di un soggetto “presunto mafioso” (in ragione di talune condanne e/o “pendenze” giudiziarie specificamente indicate nella normativa di settore) o anche di un soggetto “presunto mafioso per contiguità” (in ragione della deliberata scelta di convivere con un soggetto mafioso o presunto tale) – di condizionare le scelte di una società o di un’impresa. Quanto all’“elemento soggettivo”, occorre – dunque – che l’attività sia diretta in modo non equivoco al raggiungimento del predetto scopo. [...] Quanto all’“elemento oggettivo”, occorre – perché la fattispecie si perfezioni – che l’azione volta a condizionare le scelte imprenditoriali si presenti idonea al predetto fine»⁶².

li e convenzionali – tra cui, in particolare, il diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost. e il diritto a un “giusto processo” ai sensi, assieme, dell’art. 111 Cost. e dell’art. 6 CEDU – (...))» (Corte cost., 27 febbraio 2019, n. 24, cit.).

⁶² CGARS, 3 agosto 2016, n. 257, cit. Sui presupposti legittimanti l’adozione della misura interdittiva, cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, 4 settembre 2018, n. 516, cit., secondo cui: «Per la sua natura cautelare e per la sua funzione di massima anticipazione della soglia di prevenzione, l’interdittiva non richiede la prova di un fatto, ma solo la presenza di una serie di indizi, in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste. Pertanto, ai fini della sua adozione, da un lato, occorre non già provare l’intervenuta infiltrazione mafiosa, bensì soltanto la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali – secondo un giudizio prognostico latamente discrezionale – sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte della criminalità organizzata; d’altro lato, detti elementi vanno considerati in modo unitario e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquisti valenza nella sua connessione con gli altri. Sotto tale profilo, rileva il complesso degli elementi concreti emersi nel corso del procedimento: in altri termini, una visione ‘parcellizzata’ di un singolo elemento, o di più elementi, non può che far perdere a ciascuno di essi la sua portata nel legame sistematico con gli altri». Sulla natura atipica degli strumenti e delle risultanze utilizzabili dalle Prefetture, v. Cons. Stato, Sez. III, 8 giugno 2020, n. 3641, cit., secondo cui la «funzione di “frontiera avanzata” dell’informazione antimafia nel continuo confronto Stato e anti-Stato impone, al servizio delle Prefetture, un uso di strumenti, accertamenti, collegamenti, risultanze, necessariamente anche atipici come atipica, del resto, è la capacità, da parte delle mafie, di perseguire i propri fini. E solo di fronte ad un fatto inesistente ed obiettivamente non sintomatico il campo valutativo del potere prefettizio, in questa materia, deve arrestarsi». Al riguardo, cfr. altresì Cons. Stato, Sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758.

Una lettura costituzionalmente orientata della fattispecie precluderebbe, quindi, l'adozione di interdittive basate su meri sospetti, intuizioni o percezioni soggettive non confortate da alcuna evidenza indiziaria, *a fortiori* se si considera che tali misure involgono, sul piano degli effetti, accanto alla sfera della c.d. contiguità compiacente, altresì, quella della contiguità soggiacente nonché quella, paradossalmente, di soggetti terzi totalmente estranei ed incolpevoli.

E così, onde ovviare a siffatta incertezza, la Corte costituzionale, pur ritenendo infondate le relative questioni di legittimità costituzionale sollevate, tentando di costruire un sistema di tassatività sostanziale, delinea un nucleo consolidato di situazioni indiziarie, ivi sussumendo: «i provvedimenti “sfavorevoli” del giudice penale; le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del giudice competente su fatti che, pur non superando la soglia della punibilità penale, sono però sintomatici della contaminazione mafiosa; la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dallo stesso d.lgs. n. 159 del 2011; i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una “regia collettiva” dell’impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia “clanica”; i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia; le vicende anomale nella formale struttura dell’impresa e nella sua gestione, incluse le situazioni in cui la società compie attività di strumentale pubblico sostegno a iniziative, campagne antimafia, antiusura, antiriciclaggio, allo scopo di mostrare un “volto di legalità” idoneo a stornare sospetti o elementi sostanziosi sintomatici della contaminazione mafiosa; la condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi “benefici”; l’inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità»⁶³.

⁶³ Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57.

Tutto questo, al riguardo, rende viepiù palese la necessità di un'applicazione della norma «'dosata' con particolare prudenza ed equilibrio ed avvolta da specifiche 'cautele'»⁶⁴.

4. *I vincoli parentali e la subiettivizzazione del disvalore: dalla centralità del fatto alla rilevanza dell'essere e del modo di essere*

La necessità di assicurare una lettura costituzionalmente orientata del tipo fattuale deve costituire una costante della funzione e del giudizio, così da scongiurare derive interpretative, che possano vulnerare finanche condizioni di esistenza.

I tentativi di subiettivizzare il disvalore non riguardano solo il perimetro della sola colpevolezza, quanto, ancor prima, il più ampio e generale raggio della prevenzione, in tal modo mirando a censurare non già il fatto nella sua concretezza ed attualità, bensì l'essere o il modo di essere del soggetto, per la sua condotta di vita e, finanche, per i suoi legami parentali.

Ebbene, nonostante ormai sia definitivamente acquisito che la pericolosità sociale di un individuo, nella sua più ampia e trasversale accezione, non debba evincersi da una lombrosiana inclinazione genetica o anche culturale, meno radicata nell'interpretazione giuridica è il rifiuto di ricondurre detta pericolosità alla posizione socio-ambientale del soggetto, quindi, al suo contesto sociale di appartenenza o addirittura ai suoi legami parentali.

Si è giunti, così, a ritenere che ai fini dell'interdittiva antimafia «quanto ai rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori, direttori generali dell'impresa e familiari che siano soggetti affiliati, organici, contigui alle associazioni mafiose [...] l'Amministrazione può dare loro rilievo laddove tale rapporto, per la sua natura, intensità o per altre caratteristiche concrete, lasci ritenere, per la logica del "più probabile che non", che l'impresa abbia una conduzione collettiva e una regia familia-

⁶⁴ Cfr. CGARS, 3 agosto 2016, n. 257, cit. V., inoltre, Cons. Stato, Sez. V, 27 giugno 2006, n. 4135; Id., Sez. IV, 4 maggio 2004, n. 2783; Id., Sez. VI, 30 dicembre 2005, n. 7619.

re (di diritto o di fatto, alla quale non risultino estranei detti soggetti) ovvero che le decisioni sulla sua attività possano essere influenzate, anche indirettamente, dalla mafia attraverso la famiglia, o da un affiliato alla mafia mediante il contatto col proprio congiunto. Nei contesti sociali, in cui attecchisce il fenomeno mafioso, all'interno della famiglia si può verificare una "influenza reciproca" di comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o di tolleranza; una tale influenza può essere desunta non dalla considerazione (che sarebbe in sé errata e in contrasto con i principi costituzionali), che il parente di un mafioso sia anch'egli mafioso, ma per la doverosa considerazione, per converso, che la complessa organizzazione della mafia ha una struttura clanica, si fonda e si articola, a livello particellare, sul nucleo fondante della "famiglia", sicché in una "famiglia" mafiosa anche il soggetto, che non sia attinto da pregiudizio mafioso, può subire, nolente, l'influenza del 'capofamiglia' e dell'associazione. Hanno dunque rilevanza circostanze obiettive (a titolo meramente esemplificativo, ad es., la convivenza, la cointeressenza di interessi economici, il coinvolgimento nei medesimi fatti, che pur non abbiano dato luogo a condanne in sede penale) e rilevano le peculiari realtà locali, ben potendo l'Amministrazione evidenziare come sia stata accertata l'esistenza – su un'area più o meno estesa – del controllo di una "famiglia" e del sostanziale coinvolgimento dei suoi componenti (*a fortiori* se questi non risultino avere proprie fonti legittime di reddito)⁶⁵.

Pertanto, nonostante la consapevolezza che «l'elemento parentale non possa da solo essere indice di influenza mafiosa, per cui le responsabilità penali di parenti non possono ricadere su un soggetto esente da mende»⁶⁶, tuttavia, si ritiene ugualmente «non (...) illogico presumere che i vincoli di sangue costituiscano il tessuto stesso della vita della impresa e per la costante contiguità con ambienti della malavita organizzata nel corso degli anni, il quadro indiziario presenta [...] elementi di una

⁶⁵ Cons. Stato, Sez. III, 19 dicembre 2018, n. 7151.

⁶⁶ Cons. Stato, Sez. III, 25 giugno 2014, n. 3208.

qualificata probabilità di pericolo di infiltrazione malavitosa tale da giustificare i provvedimenti interdittivi impugnati»⁶⁷.

Il vincolo di sangue, la convivenza e, più in generale, la relazione parentale assumono così sulla decisione una significativa valenza ed una incidenza condizionante, che, se valgate solo nella loro materialità o anche attraverso implicazioni di mera logica presuntiva, rischiano di favorire un'idea del disvalore soggettivizzata o dal carattere personalistico, quindi, avulsa dalla entità del fatto e, soprattutto, dalla sua rilevanza.

Del resto, mentre la parentela attiene alla sfera incolpevole, naturale e statica delle relazioni umane, l'attività di prevenzione antimafia non può non ancorarsi all'idoneità degli atti o dei fatti che rende attendibile l'infiltrazione della criminalità nel tessuto imprenditoriale⁶⁸.

Sicché, nessun effetto interdittivo può trarre ragione, *sic et simpliciter*, dalla sola relazione parentale, dovendosi invece rigorosamente verificare, se quel rapporto, nel quadro però della dimensione e degli accadimenti che segnano l'intera fattispecie concreta, possa giustificare una valutazione di permeabilità criminale logicamente attendibile e probatoriamente plausibile⁶⁹.

Non può, quindi, il sospetto, *a fortiori* se derivante da un dato naturale, costituire la ragione dell'effetto interdittivo, pena traslare il disvalore dal fatto al soggetto, risolvendolo quindi nel solo autore, nel segno di una pericolosa idea di 'colpa', qual è la *Täterschuld* o colpa d'autore⁷⁰, alla cui stregua, negandosi di-

⁶⁷ Cons. Stato, Sez. III, 25 giugno 2014, n. 3208, cit..

⁶⁸ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 20 settembre 2018, n. 5480.

⁶⁹ In argomento, cfr. Cons. Stato, Sez. III, 20 settembre 2018, n. 5480, cit.

⁷⁰ Si ritiene che laddove «gli accertamenti degli Organi di Polizia o dell'Autorità Giudiziaria siano volti a verificare non già la commissione di reati, ma – in funzione puramente preventiva – la 'pericolosità' di un soggetto o la 'probabilità' che un'azione umana produca un evento (dannoso o pericoloso), la 'motivazione' del provvedimento conclusivo (con cui viene deciso se applicare o meno la 'misura preventiva') non può mai basarsi su semplici *sospetti* e non deve mai prescindere dall'evidenziare – escluso ogni meccanismo atto a reintrodurre forme surrettizie di "colpa d'autore" – gli *elementi obiettivi delle condotte* sui quali si fonda il giudizio [...]» (CGARS, 3 agosto 2016, n. 257, cit.).

versità tra azione ed autore, si punirebbe l'uomo non per il suo agire ma per il suo essere o per il suo modo di essere⁷¹.

5. *L'incapacità giuridica dell'interdetto e i limiti alle pretese risarcitorie: la (in)valicabile frontiera degli effetti riparatori del risarcimento del danno patito*

Le conseguenze afflittive procurate dalle misure interdittive trovano ulteriore e significativa riprova negli effetti preclusivi contemplati dall'art. 67 del d.lgs. n. 159/2011, inclusi,

⁷¹ Cfr. F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2017, p. 281. Al riguardo, v., inoltre, P. BOCHELMANN, *Studien zum Täterstrafrecht*, Berlin, 1939-1940, *passim*; H. WELZEL, *Persönlichkeit und Schuld*, in *ZStW*, 1941, p. 428; K. ENGISCH, *Zur Idee der Täterschuld*, *ivi*, 1942, p. 166. Sulla colpa d'autore, cfr. altresì G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Torino, 2014, pp. 328-329, per i quali una simile concezione tende a «spostare il rimprovero penale dal concreto fatto lesivo all'intera personalità dell'agente. [...] Orbene, tutti i tentativi vecchi e nuovi di spostare il fulcro del giudizio di colpevolezza dal “fatto” all'“autore”, vanno incontro a obiezioni di principio difficilmente superabili. Invero, l'orientamento “oggettivistico”, tipico del nostro diritto penale costituzionalmente orientato, impone [...] di individuare il nucleo centrale del disvalore penale nel fatto offensivo di un interesse tutelato: ne discende che anche la colpevolezza deve assumere a suo principale punto di riferimento il singolo fatto di reato a cui di volta in volta inerisce. È questa una direttrice di fondo dalla quale non è consentito derogare, almeno finché ci si preoccupi di mantenere fermi gli argini garantistici di un diritto penale conforme ai principi dello Stato di diritto. Ed infatti la contraria tendenza, favorevole a ravvisare l'autentico carattere “personalistico” della responsabilità penale in un giudizio di colpevolezza proiettato soprattutto sull'atteggiamento spirituale del reo, reca con sé (quantomeno) il rischio di collocare il centro di gravità del reato nel modo di essere dell'agente, con conseguente attribuzione di un rilievo preminente alle sue inclinazioni soggettive, alla sua maggiore o minore “malvagità”. Senonché – a parte il rilievo che neppure l'odierno processo penale dispone di strumenti di indagine idonei a cogliere le più sottili sfumature della personalità umana – è facile obiettare che una simile intrusione del giudice penale nella sfera più intima del delinquente, finirebbe col far rivivere lo spettro di un diritto penale “illiberale” da Stato di polizia. D'altra parte gli stessi istituti, che sembrerebbero fornire una presunta riprova della inerenza della “colpa d'autore” anche al nostro diritto positivo, presentano tale ambiguità da poter essere spiegati secondo chiavi di lettura diverse [...]. Beninteso, tutto ciò vale oggi in linea tendenziale. Esistono nei vigenti ordinamenti penali dei casi-limite, rispetto ai quali si deve riconoscere che sono *fluidi i confini* tra colpevolezza per il fatto e colpevolezza per la condotta di vita [...]».

quindi, quelli previsti dalla relativa lett. g), laddove si negano altresì all'interdetto «contributi, finanziamenti o 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».

Ebbene, nonostante il portato, letterale e teleologico, della norma, attraverso un percorso interpretativo eccessivamente 'inclusivo', la giurisprudenza ha inteso estendere i suddetti effetti preclusivi anche alle pretese risarcitorie dell'interdetto, per il quale vigerebbe infatti «l'impossibilità di percepire somme dovute a titolo di risarcimento del danno patito in connessione all'attività di impresa»⁷².

L'interdetto, pertanto, che «pure potrebbe astrattamente essere titolare dei diritti riconosciutigli dalla sentenza passata in giudicato, risulta tuttavia essere, per ragioni diverse ed esterne, incapace ad assumere o a mantenere (per il tempo di durata degli effetti dell'interdittiva) la titolarità non già dei soli diritti accertati con la sentenza, ma, più in generale, di tutte le posizioni giuridiche comunque riconducibili all'ambito delineato dall'art. 67 del Codice delle leggi antimafia»⁷³.

Così facendo, si inverte una incapacità *ex lege*, parziale (poiché limitata a dati rapporti giuridici con la pubblica amministrazione) e tendenzialmente temporanea (in quanto efficace per periodo di vigenza dell'interdittiva adottata)⁷⁴, che estende i suoi effetti sino ad invadere l'ambito risarcitorio, ritenendosi che nel *genus* della erogazione di matrice pubblicistica debba sussumersi anche quell'esborso volto non già ad arricchire, quanto a compensare, riparare e, quindi, ripristinare, nei modi previsti, lo *status quo ante*. E ciò perché si intende-

⁷² Cons. Stato, Ad. Pl., 6 aprile 2018, n. 3.

⁷³ Cons. Stato, Ad. Pl., 6 aprile 2018, n. 3, cit.

⁷⁴ Si osserva, infatti, che attualmente «l'interdittiva, dacché limitata ai soli rapporti con la pubblica amministrazione, si è trasformata in una forma di incapacità legale a svolgere attività economiche, anche se soggette a regime autorizzatorio o a s.c.i.a., inoltre, sconta una durata illimitata nel tempo, salvo aggiornamento da parte del prefetto» (N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2018, p. 8).

rebbe evitare che «l'esborso di matrice pubblicistica giovi ad un'impresa soggetta ad infiltrazioni criminali»⁷⁵.

Quanto detto, invero, non solo mal si concilia con la lettera della norma, quanto ascrive una insussistente efficacia ampliativa a ciò che, invece, ha il solo fine di ricostituire una fattispecie lesa da un agire *contra legem*.

Infatti, con l'espressione «contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate», la norma ha inteso chiaramente delimitare la categoria degli esborsi pubblici negati, evocando tipi di obbligazioni pubbliche dagli effetti evidentemente ampliativi. Effetti, questi, che in alcun modo possono ascrivere all'obbligo risarcitorio, il quale trae causa dal disvalore, che, a sua volta, trova reazione e censura nell'ordinamento.

La riparazione del danno subito, non può, quindi, implicare alcun arricchimento della sfera giuridica danneggiata, essendo sempre l'esito di un giudizio di responsabilità, che, spiegandosi attraverso uno schema universalmente unitario, a ben vedere «muove dal danno (che occorre riparare), ne valuta l'imputazione a un soggetto determinato (sulla base di uno dei criteri normativi previsti a tal fine), si conclude con l'obbligazione da riparare»⁷⁶.

Una sequela, questa, tenuta all'osservanza del 'principio del danno effettivo', alla cui stregua l'obbligo del risarcimento deve adeguarsi al danno effettivamente subito dal danneggiato, il quale quindi «non deve ricevere né più né meno di quanto necessario a rimuovere gli effetti economici negativi dell'inadempimento o dell'illecito»⁷⁷.

⁷⁵ Così Cons. Stato, Ad. Pl., 6 aprile 2018, n. 3, cit., laddove rievoca la sentenza del Cons. Stato, Ad Pl., 5 giugno 2012, n. 19. Al riguardo, secondo N. GULLO (*Interdittiva antimafia e crediti risarcitori*, cit., p. 770 nota 28) il Consiglio di Stato avrebbe dovuto «precisare che le erogazioni pubbliche devono comunque, essere connesse, in qualche modo, ad un'attività soggetta alla documentazione antimafia, non potendosi estendere questo principio alle ipotesi di obbligazioni che derivino, per esempio, da fatto illecito dell'amministrazione non collegato alle pretese dell'operatore economico di acquisire, *lato sensu*, risorse pubbliche».

⁷⁶ C. SALVI, *Risarcimento del danno*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, p. 1086.

⁷⁷ C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. 5, *La responsabilità*, Milano, 1995, p. 127.

Di qui, l'incomprimibilità della pretesa risarcitoria, resa vieppiù indefettibile, nella sua pienezza ed effettività, dal carattere democratico dell'ordinamento, che è tale anche perché tutela, a prescindere, reagendo al disvalore causato dall'illecito e salvaguardando integralmente l'individuo.

6. *Misure amministrative e misure di prevenzione: gli effetti afflittivi, la certezza del diritto, le aporie e i paradossi*

Quanto sin qui rilevato rende evidente la gravità degli effetti sortiti dalla misura interdittiva adottata, la quale, precludendo, ai sensi del citato art. 67, lo svolgimento in sostanza di qualsiasi attività imprenditoriale, conculca la libertà di iniziativa economica privata, condannando l'interdetto ad una sorta di «ergastolo imprenditoriale»⁷⁸ ed ostacolando, quindi, la sua «capacità di produrre reddito»⁷⁹. Se, inoltre, si considerano le ricadute occupazionali che si determinano, altrettanto evidente si rivela, più in generale, il sacrificio del diritto al lavoro, inteso «quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa»⁸⁰.

⁷⁸ M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, cit., p. 56.

⁷⁹ Secondo N. DURANTE (*L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, cit., p. 8) «gli effetti dell'interdittiva si sono prepotentemente avvicinati a quelli della confisca: se la confisca costituisce la sottrazione di un patrimonio, l'interdittiva costituisce la sottrazione della capacità di produrre reddito».

⁸⁰ Così Corte cost., 26 maggio 1965, n. 45, in *Giur. cost.*, 1965, p. 655, la quale, inoltre, ritiene che: «A questa situazione giuridica del cittadino – l'unica che trovi nella norma costituzionale in esame il suo inderogabile fondamento – fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra l'obbligo – il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto – di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impegno di tutti i cittadini idonei al lavoro».

L'inviolabilità del «lavoro», nella sua più lata accezione, assume particolare rilevanza se – come rileva C. Mortati – si collega l'art. 1 Cost. al successivo art. 2, in tal modo collegando del «lavoro» «il più esatto significato [...] non come fine a stesso, né come strumento pel conseguimento dei mezzi di sussistenza, bensì tramite necessario per l'affermazione della personalità»⁸¹.

⁸¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova, 1975, pp. 156-157. In dottrina, v. inoltre M. MAZZIOTTI, *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 340, secondo il quale: «Concepito come libertà, il diritto al lavoro deve infatti garantire tutte le attività di tal genere tanto quelle del lavoro subordinato, come quelle del lavoro autonomo, professionale e artigiano, o dell'attività imprenditoriale. Ma, anche concepito in senso positivo, cioè come diritto a lavorare, il diritto al lavoro non può avere oggetto diverso, poiché la Costituzione parla di un solo diritto: sicché, anche in tal senso, il lavoro va concepito nell'ampio significato anzidetto. Ciò è confermato dal fatto che la Costituzione riconosce il diritto al lavoro a tutti i cittadini: l'opinione, secondo la quale tale diritto, inteso in senso positivo, come pretesa ad ottenere lavoro, o a che siano suscitate occasioni di lavoro, si riferisca solo a date categorie della popolazione, e che ne siano esclusi ad esempio gli artigiani, i professionisti, è infatti inammissibile, sia perché è in contrasto con la lettera della Costituzione e con il principio di eguaglianza, sia perché non si vede quale ragione impedisca di considerare come adempimento dell'obbligo imposto ai pubblici poteri dall'art. 4 anche l'azione da essi svolta per moltiplicare il numero degli artigiani, dei professionisti, degli imprenditori, sia infine perché pare impossibile ammettere che uno stesso diritto abbia contenuto diverso, secondo la qualità dei soggetti cui appartiene». Secondo, invece, A. CARIOLA (Art. 4, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. I, Torino, 2006, pp. 121-122) «la questione sembra in gran parte nominalistica per la semplice ragione che – se il sistema economico accolto c.d. misto risulta dall'intera Costituzione – la norma sul diritto al lavoro ha (politicalmente e giuridicamente) senso per coloro che si trovano in posizione di soggezione e di debolezza nei confronti dei detentori del potere economico. Questi ultimi più che all'art. 4, guardano infatti all'art. 41 Cost. ed alla garanzia lì contenuta del diritto di iniziativa economica. In un certo senso, allora, art. 4, 1° co., ed art. 41, 1° co., si fronteggiano nel fare riferimento a due contrapposte categorie di soggetti. Potrebbe sostenersi che l'imprenditore trae forza e legittimazione dal proprio personale lavoro, e che allora l'art. 4 vale anche per lui, ma l'argomentazione alla fine risulterebbe vana, atteso che i problemi dell'impresa (...) trovano nell'art. 41 più che nell'art. 4 Cost. la chiave di soluzione. Al contrario, l'art. 4 Cost. ha quali suoi naturali destinatari i soggetti che, privi di altre risorse, traggono il proprio sostentamento essenzialmente dalla propria attività manuale o intellettuale. Il riferimento, allora, è ai lavoratori subordinati ed agli altri soggetti bisognosi di tutela ed ai

La natura afflittiva di siffatte conseguenze, pertanto, proietta la misura interdittiva al di fuori delle mere scelte amministrative, situandole invece nell'alveo del tipo repressivo-sanzionatorio, dal carattere parapenale e punitivo, nel segno di un'accezione sostanzialistica della sanzione penale così come, del resto, declinata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quindi, indifferente al *nomen iuris* contemplato dalla norma interna.

È nota, infatti, l'ampia portata della nozione di sanzione penale elaborata dalla giurisprudenza della Corte europea rispetto a quella vigente nell'ordinamento italiano, alla cui stregua la qualificazione giuridica, formalmente attribuita a una sanzione dall'ordinamento nazionale, è solo uno degli indicatori di cui tener conto onde stabilire l'ambito e il confine della materia penale, giacché ciò che per il diritto interno non è pena, può invece esserlo per la giurisprudenza sovranazionale.

Rievocando, infatti, quanto deciso dalla Corte EDU già con la sentenza Engel⁸², ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalla Convenzione, sono infatti riconducibili alla materia penale tutte quelle sanzioni che, seppur non qualificate come penali dagli ordinamenti nazionali, risultano segnate dai seguenti caratteri: sono in ogni caso rivolte alla generalità dei consociati; perseguono uno scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo; hanno una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità⁸³.

Criteri, questi, peraltro, da applicarsi alternativamente, salvo il ricorso ad «un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni altro criterio non permetta di arrivare ad una

quali, infatti, gli artt. 35 Cost. e ss. apprestano una serie di istituti a garanzia (retribuzione, ferie, riposo, lavoro femminile, assistenza). In altri termini, la previsione costituzionale dell'art. 4 (e delle successive norme degli artt. 35 e ss.) offre copertura al sistema di garanzie che la disciplina lavoristica fin dal suo sorgere ha sviluppato, di modo che sarebbe, alla fine, formalistico ritenere che essa riguardi indistintamente tutti i lavori (e concretamente nessuno)».

⁸² Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Cornelis J.M. Engel ed altri c. Paesi Bassi.

⁸³ Al riguardo, cfr. Corte cost., 24 febbraio 2017, n. 43.

conclusione chiara in merito alla sussistenza di una accusa in materia penale»⁸⁴.

Di qui, la necessità di un attento vaglio del portato ontologico, finalistico e, soprattutto, effettuale delle misure interdittive in esame, così da scongiurare l'inosservanza di quei vincoli essenziali posti a salvaguardia non solo dell'individuo, quanto, più in generale, di un ordinamento democratico.

In tal senso, quindi, rileva la carenza di tassatività, determinatezza e, soprattutto, prevedibilità soprattutto degli artt. 84 e 91 del codice antimafia, dovendosi quindi censurare – rievocando la sentenza della Corte dei diritti dell'Uomo del 23.2.2017 c. De Tommaso c. Italia – quella legislazione, che in materia di misure di prevenzione, non indichi «con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni, e non [...] (sia) pertanto formulata con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione».

Del resto – come rimarcato dalla Sezioni Unite della Suprema Corte⁸⁵ – il bisogno di assicurare una lettura «tassativizzante e tipizzante della fattispecie» deve essere sempre preservata, se si intende assicurare la dovuta «aderenza del sistema di prevenzione ai principi costituzionali e convenzionali». Esigenza, questa, che non può non essere garantita, *a fortiori* laddove si afferisca ai criteri applicativi delle misure di prevenzione «proprio per la loro caratteristica di afflittività, al di fuori dalla connessione con la consumazione del reato, e per la loro connessa pertinenza ad una situazione di allarme sociale incombente, di cui devono essere definiti specificamente i contorni per giustificarne l'applicazione». Un'esigenza, quindi, che evidentemente «si pone in antitesi con qualsiasi automatismo dimostrativo»⁸⁶.

⁸⁴ Corte EDU, Sez. II, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia.

⁸⁵ Cass. Pen, Sez. Un., 4 gennaio 2018, n. 111.

⁸⁶ Cass. Pen., Sez. Un., 4 gennaio 2018, n. 111, cit.

Di qui, la necessità di preservare il giudizio da astratte semplificazioni probatorie volte solo ad asserire, in via latamente presuntiva, l'attualità del disvalore a prescindere da ogni analisi rapportata ai tempi dell'intervento di prevenzione. L'accertamento dell'attualità deve, quindi, postulare un esame riferito all'epoca di applicazione della misura, sicché anche gli elementi pregressi rivelatori di pericolosità devono essere parimenti attualizzati in ragione delle condizioni acclamate al momento dell'applicazione.

E nell'oggettiva valutazione del disvalore censurato dal legislatore, pertanto, deve rientrare l'analisi della sua attualità, quale dato strettamente connesso al concetto stesso di prevenzione, che deve quindi essere «logicamente ancorato a valutazioni specifiche sulla ripetitività della condotta e sulla permanenza di date condizioni o di dati interessi»⁸⁷.

In caso contrario, si determinerebbero inopinabili disparità di trattamento causate proprio da una valutazione ancorata a pericolose forme di presunzione assoluta, che, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, se arbitrarie e irrazionali, altresì disattendono gravemente il principio di eguaglianza. Violazione, questa, che si invero sia se le stesse «non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*», sia se risulti «“agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa»⁸⁸.

Vano, peraltro, sarebbe il tentativo di legittimare il ricorso alla presunzione assoluta invocando la gravità astratta del disvalore, giacché, come ribadito dalla Corte costituzionale, proprio la gravità astratta del reato, se considerata altresì in rapporto alla natura dell'interesse protetto, è sì elemento di rilievo per il giudizio di colpevolezza, in specie ai fini della determinazione della sanzione, ma inidoneo a fungere da elemento

⁸⁷ Cass. Pen., Sez. Un., 4 gennaio 2018, n. 111, cit.

⁸⁸ Corte cost., 21 luglio 2010, n. 265. In senso analogo, cfr. Corte cost., 16 aprile 2010, n. 139, in *Foro It.*, 2010, 6, 1, col. 1696.

preclusivo rispetto, altresì, alla individuazione della misura concretamente adatta a farvi fronte⁸⁹.

Orbene, da quanto sinora rilevato emerge il tentativo del legislatore di assicurare, attraverso l'interdittiva antimafia, una tutela anticipatoria che, però, in sede applicativa, si è tradotta nella dequotazione della libertà di iniziativa economica nonché, più in generale, del più lato diritto al lavoro, attraverso la vigenza di effetti oltremodo afflittivi, invero analoghi ad alcune misure di natura penale, dalle quali però la stessa interdittiva non ha mutuato le «garanzie dell'equo giudizio, della tassatività e dell'irretroattività»⁹⁰.

L'interdittiva antimafia, infatti, non solo non postula alcun contraddittorio procedimentale, quanto non è adottata da un giudice, trova fonte in una disciplina affatto tassativa, la quale concerne situazioni che, peraltro, potrebbero essersi consumate anche prima della vigenza della norma stessa ed è, altresì, soggetta al sindacato giurisdizionale di sola legittimità⁹¹.

Peraltro, mentre le misure penali e di prevenzione (unitamente alla diversa comunicazione antimafia⁹²) presuppongono un 'colpevole' almeno sul fronte indiziario, l'interdittiva antimafia, invece, riguarda un soggetto che potrebbe essere qualificato finanche persona offesa da una altrui condotta penalmente illecita, potendosi infatti trattare di soggetto «ai cui danni si profilano "eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa"»⁹³.

E tutto questo diventa davvero paradossale se si considera che talvolta gli effetti interdittivi possono risultare ben più

⁸⁹ Corte cost., 22 luglio 2011, n. 231. In senso analogo, v. anche Id., 12 maggio 2011, n. 164; Id., 21 luglio 2010, n. 265, cit.

⁹⁰ N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, cit., p. 8.

⁹¹ Cfr. N. DURANTE, *op. ult. cit.*, pp. 8-9.

⁹² Mentre, infatti, l'interdittiva antimafia «è espressione di un potere di pubblica sicurezza, che non postula alcun accertamento di responsabilità, neppure a livello indiziario», la comunicazione antimafia «comunque recepisce un giudizio di disvalore formatosi prima ed all'esterno della volontà prefettizia» (così N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, cit., pp. 3-4).

⁹³ N. DURANTE, *op. ult. cit.*, p. 4.

gravi, di alcune misure di prevenzione, come l'amministrazione ed il controllo giudiziario di cui agli artt. 34 e 34 bis del Codice antimafia. Infatti, mentre all'interdetto è precluso ogni rapporto con la pubblica amministrazione nonché, in sostanza, ogni altra iniziativa economica, al prevenuto è invece consentita la prosecuzione assistita dell'attività anche nei riguardi dell'amministrazione.

Un paradosso, questo, reso più evidente dal comma 7 del citato art. 34 *bis*, per il quale infatti il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 dello stesso art. 34 *bis* sospende gli effetti dell'interdittiva antimafia.

Di qui, l'ennesimo paradosso di un soggetto che, per evitare gli effetti di una misura amministrativa è costretto ad adire il giudice penale e sperare che lo stesso accolga la sua richiesta di una misura penale di prevenzione, nonostante l'insussistenza di indizi di reità e di pericolosità sociale, giacché consapevole che le conseguenze di una misura penale si rivelano meno affittive di quelle derivanti da una misura amministrativa⁹⁴.

⁹⁴ Cfr. N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, cit., p. 5. Secondo l'Autore si determina, pertanto, una sorta di «eterogenesi dei fini» che «consiste in una riserva menale, insita nella legge, negli atti amministrativi e nelle sentenze, in forza della quale il destinatario è comunque un soggetto *border line*, in qualche modo meritevole di un quid di afflizione». E così se sul piano normativo detta eterogenesi è data dalla maggiore afflittività di una misura amministrativa (interdittiva antimafia) rispetto ad alcune misure di prevenzione (controllo giudiziario e amministrazione giudiziaria), sul piano pratico, l'eterogenesi dei fini «si coglie nel fatto che gli atti e le sentenze in tema di interdittiva, mentre si dilungano sulle condotte tenute dal soggetto inciso, non spendono quasi mai una parola sul come e perché tali elementi siano espressivi di un tentativo di infiltrazione mafiosa, ossia dell'intenzione di un'associazione criminale di appropriarsi dell'impresa: il tentativo resta sempre sullo sfondo. Né – a dispetto del supposto carattere anticipatorio di una futura azione repressiva – accade frequentemente che, *a valle* di un'interdittiva, si aprano procedimenti penali o di prevenzione. Anzi, generalmente, è l'interdittiva ad essere applicata *a valle* di un'inchiesta penale, ed a carico di quei soggetti, pur coinvolti nelle indagini, nei cui confronti non sono stati acquisiti elementi utili per emettere misure cautelari penali, coercitive o reali, o misure di prevenzione» (*ivi*, pp. 5-6).

Tutto questo rende impellente un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa vigente in attesa di un intervento legislativo correttivo, che democratizzi la funzione, tipizzando quindi la condotta censurabile e garantendo le pretese partecipative vantate dal destinatario del potere prefettizio.

Il legislatore, in tal modo, si renderebbe attento interprete dall'acuirsi del sentimento di riprovazione sociale verso date forme di criminalità, avvertite dalla generalità dei cittadini come decisamente odiose e pericolose, quali evidentemente sono quelle quivi considerate.

E ciò avverrebbe senza conculcare diritti, avvalendosi invece di regole e strumenti appropriati, costituiti dalla comminatoria di misure adeguate da infliggere all'esito di procedimenti, che, nel rispetto delle indelebili garanzie, non solo postulino la ricorrenza di un delineato disvalore da prevenire e reprimere, quanto consentano all'interessato di autocorreggersi previamente, potendo così soggiacere alla volontà amministrativa prima che gli effetti interdittivi si dispieghino⁹⁵.

⁹⁵ Sulla necessità di riformare il regime giuridico vigente, cfr. N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, cit., p. 12, per il quale «è necessario porre argine alla tendenza, anche solo inconscia, di sopperire con misure anticipatorie – specie se di tipo amministrativo (ma anche *special-preventive*) – alla cronica incapacità di portare avanti i processi penali in tempi accettabili. Occorre poi sganciare il provvedimento amministrativo dagli aspetti inquisitori e para-sanzionatori che non gli competono, fornendo all'imprenditore ampie possibilità di difesa nel procedimento e facendo sì che la misura interdittiva sia preceduta dall'ordine del prefetto di compiere, entro un certo termine, precise condotte per prevenire l'infiltrazione (c.f. *self clearing*) e sia applicata solo in caso di inadempimento. Infine, nell'ottica di un controllo giurisdizionale effettivo, sarebbe opportuno qualificare la posizione del privato inciso in termini di diritto soggettivo non degradabile, assoggettando il provvedimento al sindacato di giurisdizione amministrativa esclusiva».

EDOARDO GIARDINO, Le interdittive antimafia tra finalità perseguite e garanzie affievolite

Il legislatore ha inteso assicurare, attraverso l'interdittiva antimafia, una tutela anticipatoria che, però, in sede applicativa, si è tradotta nella dequotazione della libertà di iniziativa economica nonché, più in generale, del più lato diritto al lavoro, attraverso la vigenza di effetti oltremodo afflittivi, invero analoghi ad alcune misure di natura penale, dalle quali però la stessa interdittiva non ha mutuato le garanzie dell'equo giudizio, della tassatività e dell'irretroattività.

L'interdittiva antimafia, infatti, non solo non postula alcun contraddittorio procedimentale, quanto non è irrogata da un giudice, trova fonte in una disciplina affatto tassativa, la quale concerne situazioni che, peraltro, potrebbero essersi consumate anche prima della vigenza della norma stessa ed è, altresì, soggetta al sindacato giurisdizionale di sola legittimità.

Tutto questo rende impellente un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa vigente in attesa di un intervento legislativo correttivo, che democratizzi la funzione, tipizzando quindi la condotta censurabile e garantendo le pretese partecipative vantate dal destinatario del potere prefettizio.

Parole chiave: interdittiva antimafia, tutela, partecipazione procedimentale, iniziativa economica.

EDOARDO GIARDINO, Antimafia interdictions between aims pursued and weakened safeguards

The legislator wanted to ensure, through the anti-Mafia interdict, an anticipatory protection which, however, in the application, has resulted in the dequotation of freedom of economic initiative and, more generally, of the more broad right to work, through the existence of extremely distressing effects, in fact similar to some measures of a criminal nature, from which, however, the same interdict has not borrowed the guarantees of fair judgment, taxability and irretroactivity.

The anti-Mafia interdict not only does not require any procedural contradiction, but is not imposed by a judge, it finds a source in a completely mandatory regulation, which concerns situations that, moreover, may have been consumed even before the existence of the rule itself and is also subject to judicial review of sole legitimacy.

Abstract

All this makes urgent a constitutionally oriented interpretation of the current legislation pending corrective legislative intervention, which democratizes the function, thus typifying the objectionable conduct and guaranteeing the participatory claims boasted by the recipient of the prefective power.

Key words: anti-mafia interdict, protection, procedural participation, economic initiative.

ARCHIVIO GIURIDICO *Filippo Serafini*

Periodico Fondato nel 1868

Pubblicazione trimestrale

Caratteristica dell'*Archivio giuridico* è stata, sin dall'inizio, quella di essere visto in Italia e all'estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-blind peer review*.

I contributi pubblicati sono indicizzati nelle seguenti banche dati nazionali ed internazionali: Articoli italiani di periodici accademici (AIDA); Catalogo italiano dei Periodici (ACNP); DoGi Dottrina Giuridica; ESSPER Associazione periodici italiani di economia, scienze social e storia; Google Scholar; IBZ online International bibliography of periodical literature in the humanities and social sciences.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, estratto degli articoli in formato pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli 'estratti', a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: info@muccheditore.it.

Recensioni e segnalazioni bibliografiche: gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell'Archivio giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.