



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

|                           |                       |
|---------------------------|-----------------------|
| PASQUALE D'ASCOLA         | Presidente Aggiunto   |
| FELICE MANNA              | Presidente di sezione |
| GIACOMO MARIA STALLA      | Consigliere           |
| FABRIZIA GARRI            | Consigliere           |
| MAURO DI MARZIO           | Consigliere Rel.      |
| LAURA TRICOMI             | Consigliere           |
| ENZO VINCENTI             | Consigliere           |
| GIUSEPPE FUOCHI TINARELLI | Consigliere           |
| GIUSEPPE FORTUNATO        | Consigliere           |

Oggetto:

\*REGOLAMENTI DI  
GIURISDIZIONE

Ud.24/06/2025 CC

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 178/2024 R.G. proposto da:

██████████ SRL, elettivamente domiciliato in CATANIA VIA  
██████████, presso lo studio dell'avvocato  
██████████ che lo rappresenta e  
difende

-ricorrente-

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, ANAC, AUTORITA' NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE, MINISTERO DELLA DIFESA, elettivamente  
domiciliati in ROMA VIA DEI PORTOGHESI, presso l'AVVOCATURA



GENERALE DELLO STATO . (ADS80224030587) che li rappresenta e  
difende

-controrricorrenti-

nonchè contro

PREFETTURA UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO DI CATANIA,  
QUESTURA DI CATANIA, COMANDO PROVINCIALE DEI  
CARABINIERI DI CATANIA

-intimati-

avverso SENTENZA di CONS.DI GIUST. AMM.SICILIA PALERMO n.  
388/2023 depositata il 05/06/2023.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 24/06/2025  
dal Consigliere MAURO DI MARZIO.

### **FATTI DI CAUSA**

1. — [REDACTED] S.r.l. ricorre per due mezzi, nei confronti della Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Catania, della Questura di Catania, del Ministero dell'Interno, del Comando Provinciale dei Carabinieri di Catania, del Ministero della Difesa, dell'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, contro la sentenza del 5 giugno 2023, n. 388, con cui il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha respinto il suo appello avverso sentenza del 6 dicembre 2022, resa dal Tar Catania in rigetto del ricorso introduttivo e di quello per motivi aggiunti proposti contro l'interdittiva prefettizia ai sensi degli articoli 84, 91 e 94 del decreto legislativo n. 159 del 2011, per *«l'esistenza di possibili tentativi di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 91 del Codice Antimafia, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa in esame»*, con conseguente *«rigetto della domanda di rinnovo dell'iscrizione nella white list presentata in data 2 marzo*



2020», provvedimenti cui erano seguiti il decreto prefettizio 10 novembre 2021 di revoca della «licenza rilasciata con decreto prot. n. 113879/2018-12B15 Area 1^ Ter del 29/11/2018, al sig. [REDACTED]

[REDACTED] ... per la gestione dell'Istituto di vigilanza denominato [REDACTED] Srl», nonché l'inserimento da parte dell'ANAC a carico di [REDACTED] S.r.l. della comunicazione circa l'interdittiva nel Casellario informatico degli operatori economici.

2. — Il Ministero dell'Interno e l'ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, resistono con controricorso.

Non spiegano difese gli altri intimati. La parte ricorrente ha depositato memoria. Il Procuratore Generale ha concluso per l'inammissibilità.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

3. — Occorre premettere che le Sezioni Unite hanno giudicato non meritevole di accoglimento l'istanza formulata dalla ricorrente di trattazione del ricorso in pubblica udienza: e ciò sia perché non ricorre il requisito della particolare rilevanza della questione di diritto da affrontare, a mente dell'articolo 375 c.p.c., sia perché il procedimento camerale non partecipato assicura anch'esso il pieno dispiegamento del contraddittorio ed attuazione delle garanzie difensive.

4. — Il ricorso contiene due motivi.

4.1. — I primo mezzo è così rubricato: «*Ammissibilità del presente ricorso in cassazione ai sensi ed in applicazione diretta dell'art. 111, secondo comma, Cost. Questione di legittimità costituzionale del sistema risultante dagli artt. 84 e 91d.lgs. n. 154/2011 per la violazione dell'art. 13 Cost. e segnatamente della riserva di giurisdizione prevista in tema di limitazione delle libertà personale e patrimoniale e comunque di adozione di provvedimenti comportanti il discredito del soggetto, e per violazione dell'art. 111, settimo comma, Cost. che assegna alla Corte di cassazione la cognizione sui provvedimenti limitativi della libertà. Violazione*



*dell'art. 25 Cost. e dell'art. 6 Cedu. Violazione artt. 3, 24, 102, 103, 111 e 113 Cost. Violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., per il contrasto con l'art. 6 Cedu, con l'art. 14 Patto internazionale diritti civili e politici, con l'art. 47 CDFUE».*

Con il primo motivo di ricorso si contesta il sistema delle interdittive antimafia adottate da un'autorità amministrativa quale il prefetto eppure incidenti sulla libertà personale. Infatti, l'interdittiva antimafia comportando una limitazione della capacità di agire con la p.a. a seguito di una valutazione degradante sul soggetto integra a tutti gli effetti un provvedimento limitativo della libertà personale, di modo che vengono in considerazione l'art. 13 Cost. che sancisce una riserva di giurisdizione in vicende di tal tipo e l'art. 111, settimo comma, Cost., che riconosce a codesta Corte di cassazione una competenza esclusiva (nel senso di riferirla alla giurisdizione ordinaria) a conoscere dei provvedimenti sulla libertà personale. Sotto questo profilo si sostiene l'ammissibilità del ricorso alla stregua di un'applicazione diretta dell'art. 111, settimo comma, Cost. e si chiede che la Corte di cassazione sollevi questione di legittimità costituzionale degli artt. 84 e 91 d.lgs. n. 159/2011.

4.2. — Il secondo mezzo è così rubricato: *«Illegittimità/nullità di Cga 5 giugno 2023, n. 388, nel capo relativo alla decisione sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente in quel giudizio, per violazione e falsa applicazione art. 134 Cost., art. 1 l.cost. n. 1/1948 e artt. 23-24 l. n. 87/1953, rilevanti sotto il profilo dell'art. 360, n. 3, cpc, per non aver il giudice di merito sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 84 e 91 d.lgs. n. 159/2011, e quindi per aver integrato il diniego di tutela a carico della parte ricorrente ovvero per essersi sostituito alla Corte costituzionale nel valutare le questioni di validità delle leggi usurpandone la relativa attribuzione costituzionale».*

Con il secondo motivo di ricorso si contesta la sentenza Cga 5 giugno 2023, n. 388, che sulla questione di legittimità



costituzionale prospettata dalla parte ha sostenuto una **posizione** contraddittoria, perché per un verso ha citato Corte costituzionale n. 57/2020 e Cds n. 7165/2021, mostrando quindi di esaminare la questione; per altro verso ha utilizzato riferimenti privi di contenuto giacché le decisioni citate non hanno affatto considerato i profili di illegittimità costituzionale avanzati dalla parte nel giudizio. Ne è derivata la strana situazione per la quale, per un verso, il giudice amministrativo si è sostituito a quello costituzionale nell'esercizio di un'attribuzione che l'art. 134 Cost. ha assegnato in maniera esclusiva alla Corte costituzionale; per altro verso ha denegato tutela giurisdizionale in violazione degli artt. 24, 25 e 113 Cost., nonché dell'art. 6 Cedu.

5. — Il ricorso è inammissibile.

I due motivi meritano di essere trattati congiuntamente.

Essi muovono dalla premessa, destituita di fondamento, che le interdittive antimafia adottate da un'autorità amministrativa, quale quella nel caso di specie dal Prefetto, avrebbero attitudine ad incidere sulla libertà personale, tutelata dall'articolo 13 della Costituzione, il che imporrebbe, oltre alla riserva di legge ivi normativamente prevista, l'accesso al controllo della Corte di cassazione, ai sensi del settimo comma dell'articolo 111 della Costituzione (primo mezzo), aspetto, questo che la sentenza impugnata avrebbe in buona sostanza ignorato (secondo mezzo).

Osserva viceversa il Collegio che una misura si caratterizza come limitativa della libertà personale anzitutto quando comporti coercizione fisica, la qual cosa si desume dallo stesso testo costituzionale, che, nel circoscrivere il concetto di atti di restrizione della libertà personale, fa riferimento alle detenzioni, alle ispezioni e alle perquisizioni personali, atti che, almeno in potenza, richiedono il ricorso alla forza fisica in sede di esecuzione della misura: e dunque un atto che, per effetto delle modalità esecutive, importi il ricorso alla coercizione fisica rende la misura in ogni caso



limitativa della libertà personale, così imponendo l'operatività della riserva di legge e di giurisdizione. È a titolo di esempio il caso della traduzione forzata dell'interessato nel luogo di residenza (Corte cost. n. 2 del 1956; Corte cost. n. 45 del 1960) ovvero davanti all'autorità di polizia (Corte cost. n. 72 del 1963); l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero illegalmente presente sul territorio nazionale (Corte cost. n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001; Corte cost. n. 109 del 2006); l'esecuzione di prelievi ematici coattivi (Corte cost. n. 238 del 1996); nonché ogni trattamento medico suscettibile di essere eseguito con la forza nei confronti del paziente, e pertanto qualificabile non solo come obbligatorio ai sensi dell'art. 32, secondo comma, Cost., ma anche come coattivo (Corte cost. n. 22 del 2022; Corte cost. n. 135 del 2024). Tutte ipotesi, quelle ora indicate e scrutinate dalla Corte costituzionale, in cui è *«previsto il ricorso alla forza fisica al fine di instaurare o mantenere in essere, con apprezzabile durata, una misura restrittiva della facoltà di libera locomozione»* (Corte cost. n. 127 del 2022, che ha escluso la ricorrenza di una misura limitativa della libertà personale in caso di quarantena obbligatoria nel periodo Covid). Rispetto a simili misure la Corte costituzionale ritiene cioè indubbia l'applicabilità di tutte le garanzie dell'articolo 13 Cost., proprio in conseguenza della situazione di evidente assoggettamento fisico della persona ad un potere pubblico, in grado di vincere con la forza ogni sua contraria volontà.

Nella giurisprudenza del giudice delle leggi, tuttavia, si rinviene anche una nozione (sebbene solo apparentemente) più dilatata di misura limitativa della libertà personale, la quale può ricorrere, pure al di fuori dell'impiego immediato della coercizione fisica, ove comporti *«un assoggettamento totale della persona all'altrui potere»*, ciò a partire da Corte cost. n. 30 del 1962, in cui si legge appunto che *«l'art. 13 non si riferisce a qualsiasi limitazione della*



*libertà personale, ma a quelle limitazioni che violano il principio tradizionale dell'habeas corpus ... Tuttavia, come risulta in particolare dalla sentenza 19 giugno 1956, n. 11, che dichiarò illegittime le disposizioni concernenti l'ammonizione, la garanzia dell'habeas corpus non deve essere intesa soltanto in rapporto alla coercizione fisica della persona, ma anche alla menomazione della libertà morale quando tale menomazione implichi un assoggettamento totale della persona all'altrui potere».*

Misure tali da comportare un «assoggettamento totale della persona all'altrui potere» possono essere difatti talora previste dall'ordinamento in ragione di un giudizio prognostico di pericolosità dell'interessato per l'ordine e la sicurezza pubblici, giudizio, questo, che si risolve in una valutazione discrezionale negativa delle qualità morali e della socialità dell'individuo: misure, dunque, come si legge nella citata Corte cost. n. 127 del 2022, che, pur non comportando alcuna diretta coercizione fisica, convogliano uno «stigma morale» a carico dell'interessato, e una «mortificazione della pari dignità sociale», isolandolo dal resto della collettività e assoggettandolo a un trattamento deteriore proprio in ragione della sua ritenuta pericolosità.

Ma, come è stato di recente chiarito, ulteriormente, da Corte cost. n. 203 del 2024, al § 4.1.2.2., la quale ha stabilito che non è richiesta la convalida del giudice sul foglio di via del questore, «la degradazione giuridica determinata dalla misura non è di per sé sufficiente ... a far scattare le garanzie dell'art. 13 Cost. È, altresì, necessario a tal fine che il trattamento deteriore dell'individuo rispetto al resto della collettività incida sulla sua libertà di movimento in maniera significativa dal punto di vista "quantitativo", in relazione alla particolare gravosità delle limitazioni imposte attraverso la misura. Esse devono, infatti, essere di tale intensità da risultare sostanzialmente equivalenti, dal punto di vista delle garanzie costituzionali, alle restrizioni attuate



*mediante l'uso di coazione fisica (così già la sentenza n. 68 del 1964)».*

Sulla base di tale criterio discrezionale di tipo quantitativo, da impiegarsi unitamente a quello di tipo qualitativo volto ad isolare il carattere di «*stigma morale*» della misura, a titolo di esempio tratto ancora da Corte cost. n. 203 del 2024, la Corte costituzionale, nell'esaminare la materia del DASPO previsto dall'articolo 6 della legge n. 401 del 1989, ha per un verso osservato che tale misura muove certamente da una valutazione negativa sulla personalità dell'interessato, ma ha differenziato l'ipotesi in cui la misura si esaurisca nell'interdizione all'accesso nei luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive da quella in cui a tale interdizione venga aggiunto, ai sensi del comma 2 del citato articolo 6, l'obbligo di comparire personalmente una o più volte in un ufficio o comando di polizia, agli orari indicati, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni sportive interdette: nell'un caso la previsione normativa comporta una mera limitazione della libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 16 Cost., nell'altro si rivela restrittivo della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost.: *«Trasparente la diversa ratio decidendi sottesa alle pronunce appena citate: il divieto di accedere in taluni luoghi specificamente individuati lascia intatta la libertà della persona di recarsi, durante il tempo dello svolgimento delle manifestazioni interdette, in qualsiasi altro luogo e di fare ciò che più desidera. Di contro, l'obbligo di presentarsi alla polizia in occasione di ogni manifestazione sportiva interdetta annulla quella libertà, precludendo all'interessato ogni diversa attività, e risulta così equiparabile, quanto agli effetti, alle restrizioni di libertà realizzate attraverso l'uso della coercizione fisica».*





Ora, premesso che l'interdittiva antimafia in discorso non ha nulla a che vedere con la coercizione fisica, è agevole comprendere che essa, pure ammettendone il carattere di «*stigma morale*» a carico dell'interessato, non ha nessuna prossimità con misure di «*tale intensità da risultare sostanzialmente equivalenti ... alle restrizioni attuate mediante l'uso di coazione fisica*»: è sufficiente difatti constatare che essa non pregiudica lo svolgimento di attività che non richiedano l'inserimento nella prevista *white list*.

È del resto la stessa parte ricorrente a sostenere che la misura in discorso si risolve in nient'altro che in una «*limitazione della capacità di agire con la p.a.*», limitazione semmai rilevante sotto l'angolo visuale dell'osservanza dell'articolo 41 Cost., non certo dell'articolo 13, all'evidenza non richiamato a proposito. Il che è tanto più vero ove si consideri — ed anche questo è argomento desunto da Corte cost. 18 dicembre 2024, n. 203 — che l'ordinamento è ben lungi dal sottrarre l'adozione dell'interdittiva ad ogni controllo, in particolare da parte del giudice amministrativo, sicché neppure ricorre una qualche esigenza di dilatazione del precetto stabilito dall'articolo 13 Cost., controllo che nel caso di specie ha difatti consentito inizialmente alla ricorrente, come viene riferito a pagina 6 del ricorso, di ottenere in via cautelare la prosecuzione dell'attività di [REDACTED] S.r.l., con la ulteriore precisazione che, in generale, il Consiglio di Stato ha recentemente affermato il principio secondo cui il diniego dell'aggiornamento dell'iscrizione nella c.d. *white list* deve necessariamente discendere da una valutazione rigorosa del quadro indiziario, che, corroborato da elementi gravi, precisi e concordanti, dimostri l'esistenza dell'inquinamento mafioso (Cons. St. 17 gennaio 2024, n. 552). Questo è nel complesso il quadro in cui si colloca la decisione della Corte costituzionale — rettamente richiamata nella decisione qui



impugnata — secondo cui l'informazione antimafia interdittiva, adottata dal Prefetto, nei confronti dell'attività privata delle imprese, che siano oggetto di tentativi di infiltrazione mafiosa, non viola il principio costituzionale della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), giacché la compressione del diritto è giustificata dalla perniciosità del fenomeno mafioso, dal pericolo della lesione della libera concorrenza, nonché della dignità e libertà umana (Corte cost. n. 57 del 2020).

In conclusione, l'interdittiva in discorso si colloca del tutto al di fuori del raggio di azione dell'articolo 13 Cost. e non manifesta profili di incostituzionalità neppure in relazione all'articolo 41, come la Corte costituzionale ha già stabilito, giustificandosi pienamente, anzi, in funzione dell'esigenza di contrasto del fenomeno mafioso.

Ciò che residua, in fine dei conti, è la proposizione di un inammissibile ricorso per cassazione per motivi di merito avverso un provvedimento del giudice amministrativo impugnabile, per dettato costituzionale, esclusivamente per motivi di giurisdizione (primo mezzo), ed una altrettanto inammissibile richiesta di riconsiderazione, in questa sede, del giudizio di manifesta infondatezza all'evidenza adottato, peraltro del tutto condivisibilmente, dal giudice amministrativo nella decisione impugnata.

6. — Le spese seguono la soccombenza. Sussistono i presupposti per il raddoppio del contributo unificato se dovuto.

### **PER QUESTI MOTIVI**

dichiara inammissibile il ricorso e condanna la ricorrente al rimborso, in favore delle parti controricorrenti, delle spese sostenute per questo grado del giudizio, liquidate in complessivi € 6.200,00, di cui € 200,00 per esborsi, oltre alle spese forfettarie



nella misura del 15% ed agli accessori di legge, dando atto, ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002, articolo 13, comma 1 *quater*, che sussistono i presupposti per il versamento, a carico della parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma dello stesso articolo 13, comma 1 *bis*.

Così deciso in Roma, il 24 giugno 2025.

Il presidente

PASQUALE D'ASCOLA

