



31 DICEMBRE 2025

Prevenzione amministrativa antimafia
e controllo giudiziario: alla ricerca di
un equilibrio

di Federica Lombardi
Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"



Prevenzione amministrativa antimafia e controllo giudiziario: alla ricerca di un equilibrio*

di Federica Lombardi

Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”

Abstract [It]: Il saggio affronta il complesso rapporto tra alcuni strumenti di prevenzione amministrativa (interdittiva antimafia e misure di prevenzione collaborativa) e il controllo giudiziario, la disciplina dei quali si presenta talora poca chiara, talaltra lacunosa, ciò perdurando a provocare non poche incertezze applicative. In attesa di un’auspicabile, in quanto – come si tenterà di mostrare – inevitabile, intervento legislativo rivolto a riorganizzare, anche in ottica semplificatoria, la normativa antimafia, il saggio, in una prospettiva dommatico-ricostruttiva, si propone di provare a fornire un’interpretazione della normativa vigente che provi a ridurre al minimo le contraddizioni rilevate.

Title: Administrative anti-mafia prevention and judicial control: in search of a balance

Abstract [En]: The essay discusses the complex relationship between certain administrative prevention tools (such as the anti-mafia interdictive measure and collaborative prevention measures) and judicial control. The regulation of which is sometimes unclear and sometimes incomplete, continuing to cause considerable uncertainty in its application. Pending a desirable, and – as will be attempted to show – inevitable, legislative intervention finalised at reorganising anti-mafia legislation, this paper, from a doctrinal-reconstructive perspective, aims to provide an interpretation of the current legislation that attempts to minimise the contradictions identified.

Parole chiave: controllo giudiziario; interdittiva antimafia; misure di prevenzione collaborativa; strumenti di prevenzione amministrativa; Prefetto; Tribunale di prevenzione

Keywords: judicial control; anti-mafia interdictive measure; collaborative prevention measures; administrative prevention tools; Prefect; Prevention Court

Sommario: 1. Introduzione. 2. Rapporti tra misure di prevenzione amministrativa e controllo giudiziario. 3. Il recente intervento della Corte costituzionale. 4. L’Adunanza Plenaria n. 7/2023: tra chiarimenti e nuove perplessità. 5. L’ampiezza dei poteri del Giudice della prevenzione in tema di valutazione della sussistenza dei presupposti per la concessione della misura del controllo giudiziario: la rimessione alle SS.UU. della Corte di Cassazione. 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

L’infiltrazione delle organizzazioni criminali, e in particolare delle mafie, nel tessuto economico legale rappresenta una delle minacce più gravi e complesse per la legalità economica e per la libera e leale concorrenza tra le imprese. Il fenomeno non si limita alla commissione di reati predatori o alla gestione di economie interamente illecite, ma si sostanzia anche in una sofisticata strategia di penetrazione e condizionamento delle imprese operanti nei mercati leciti.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Nell'ordinamento italiano il contrasto a tale inquinamento economico è affidato non solo a misure repressive, ma anche a misure preventive adottate sia dall'Autorità amministrativa sia dall'Autorità giudiziaria (prevalentemente) regolate dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. codice antimafia).

Com'è noto, la legislazione antimafia, più volte rimaneggiata, disciplina diversi strumenti volti a fornire una risposta preventiva graduale e proporzionata ai fenomeni di infiltrazione criminale nell'economia, al fine di coniugare esigenze di protezione delle imprese e della collettività, da una parte, e istanze di tutela della economia nazionale, dall'altra. In questo saggio si farà riferimento ad alcuni di questi strumenti e, in particolare, all'informazione interdittiva antimafia (c.d. interdittiva antimafia)¹, al controllo giudiziario² e alle misure di prevenzione collaborativa³.

¹ Sul tema si v., tra i vari, T. ALESCI, M. COLACURCI, F. LOMBARDI (a cura di), *L'interferenza criminale nell'economia. Modelli di prevenzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024; G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019, p. XV; S. CIMINI, *La nuova documentazione antimafia: le "informazioni" del prefetto*, in *Foro italiano*, 2002, 6, pt. III, pp. 291 ss.; G. D'ANGELO, *Il tentativo d'infiltrazione mafiosa ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva, tra garanzie procedurali, tassatività sostanziale e sindacato giurisdizionale*, in *Foro italiano*, 10, pt. III, 2021, pp. 517 ss.; ID., *Interpretazioni e contraddizioni in tema di documentazione antimafia*, in *Foro italiano*, 2021, pp. 170 ss.; G. D'ANGELO, G. VARRASO, *Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, in *Diritto penale contemporaneo-Trim.*, 2022, 2, pp. 12 ss.; J.P. DE JORIO, *Le interdittive antimafia ed il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Napoli, 2019; F. DI CRISTINA, *Informative antimafia e protocolli di legalità: i rischi di ossificazione del sistema*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE e F. SAIITA (a cura di), *Diritto amministrativo e criminalità. Atti del XVIII convegno di Copanello 28-29 giugno 2013*, Milano, 2014, pp. 131 ss.; C. FELICETTI, *Diritto amministrativo preventivo: la frontiera avanzata della documentazione antimafia*, in *giustamm.it*, 7, 2020; F. FIGORILLI, W. GIULIETTI, *Contributo allo studio della documentazione antimafia: aspetti sostanziali, procedurali e di tutela giurisdizionale*, in *federalismi.it*, 2021, 14, pp. 56 ss.; L. FILIERI, *Note sul principio del giusto procedimento nella materia della documentazione antimafia*, in *Nuove autonomie*, 2021, pp. 485 ss.; E. GIARDINO, *Le interdittive antimafia tra finalità perseguite e garanzie affievolite*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 2020, 4, pp. 1099 ss.; G. LEONE, *L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato alle prese con l'interdittiva prefettizia antimafia e la teoria dell'interpretazione*, in *Foro amm.*, 2018, 6, pp. 1103 ss.; A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in *federalismi.it*, 19, 2019; F. LUCIANI, *Informazione antimafia e poteri di autotutela dell'amministrazione appaltante*, in *giustamm.it*, 2, 2014; S. MANGIACASALE, *Interdittiva antimafia, contraddittorio endoprocedimentale e deficit di tipicità: profili costituzionali*, in *Persona e Amministrazione*, 1, 2025, pp. 351 ss.; M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in *giustamm.it*, 3, 2016; A. MEZZOTERO, *Le informative prefettizie antimafia: natura, tipologie ed effetti interdittivi*, in *Giur. merito*, 2009, 4, pp. 1073 ss.; V. MONTARULI, *Le novità normative e giurisprudenziali su documentazione antimafia, white list e protocolli di legalità*, in *Riv. polizia*, 2015, pp. 479 ss.; O. MORCAVALLO, *L'informazione interdittiva antimafia*, Giuffrè, Milano, 2019; M. NOCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2018; R. PAPANIA, *Notazioni in tema di efficacia interdittiva delle informative antimafia*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2011, 1, pp. 321 ss.; R. RUBERTO, *Sul contraddittorio procedimentale in materia di informazioni antimafia*, in *Giur. it.*, 3, 2020, pp. 684 ss.; F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata*, in *giustamm.it*, 6, 2018.

² Sul controllo giudiziario si v., tra i vari: T. ALESCI, *I presupposti ed i limiti del nuovo controllo giudiziario nel codice antimafia*, in *Giur. It.*, 2018, pp. 1518 ss.; ID., *Il controllo giudiziario e le altre forme di gestione pubblica: incongruenze normative e cortocircuiti giudiziari*, in T. ALESCI, M. COLACURCI, F. LOMBARDI (a cura di), *L'interferenza criminale, cit.*, pp. 109 ss.; F. BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34 bis Codice antimafia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, 2019; ID., *Su alcuni aspetti funzionali del controllo giudiziario delle aziende*, in T. ALESCI, M. COLACURCI, F. LOMBARDI (a cura di), *L'interferenza criminale, cit.*, pp. 133 ss.; T. BENE, *Dallo spossessamento gestorio agli obiettivi di stabilità macroeconomica*, in *Arch. pen.*, 1, 2018, pp. 383 ss.; G.M. CASELLA, *Il controllo giudiziario volontario delle aziende nella prassi conformativa del Tribunale della prevenzione*, in T. ALESCI, M. COLACURCI, F. LOMBARDI (a cura di), *L'interferenza criminale, cit.*, pp. 197 ss.; C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario"*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia, cit.*, pp. 237 ss.; S. VANONI, voce *Controllo giudiziario*, in *Enc. Dir., Annali, vol. Società*, Giuffrè, Milano, 2025, pp. 317 ss.

³ Sul tema, si v., tra i vari: G. D'ANGELO, G. VARRASO, *Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, in *Diritto penale contemporaneo-Trim.*, 2022, 2, pp. 12 ss.; A. DE VIVO, *L'efficace attuazione*

Come già segnalato altrove⁴, la disciplina di questi strumenti e, soprattutto, quella volta a regolare il rapporto tra misure di prevenzione giudiziaria ed amministrativa risulta talvolta poco chiara e di dubbia interpretazione, altre volte, piuttosto lacunosa e ha determinato nel corso del tempo diverse incertezze applicative, generando un profondo senso di disorientamento nei potenziali destinatari delle varie misure. Tali incertezze hanno dato luogo a numerosi contrasti giurisprudenziali, su parte dei quali di recente, per un verso, si è espressa l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, e per altro verso, vi è stata la rimessione di una delle tante questioni interpretative alla Corte di Cassazione a Sezioni unite. Alcune delle incertezze in parola sono state peraltro risolte, sempre di recente, dalla Corte Costituzionale.

Con il presente lavoro l'obiettivo che si intende perseguire è, per un verso, in una prospettiva di politica del diritto, quello di far emergere la necessità, *de iure condendo*, di un intervento riflettuto ed organizzato di semplificazione e modifica della normativa antimafia – necessità che persiste nonostante i recenti interventi della giurisprudenza –, rivolto a colmare le lacune legislative e a coordinare le disposizioni che regolano le diverse misure di prevenzione, di natura sia giurisdizionale che amministrativa; e, per altro verso, in una prospettiva dommatico-ricostruttiva, quello di provare a fornire 'nelle more' dell'auspicato intervento normativo, *de iure condito*, un'interpretazione della legislazione vigente che provi a ridurre al minimo le contraddizioni rilevate.

2. Rapporti tra misure di prevenzione amministrativa e controllo giudiziario

L'interdittiva antimafia rappresenta una misura di prevenzione amministrativa, di natura cautelare e preventiva, emessa dal Prefetto quando sussiste una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67, d.lgs. 159/2011 o laddove, sulla base di una serie di elementi puramente indiziari, si rinviene un rischio di infiltrazione mafiosa in grado di condizionare le scelte e gli indirizzi di una società o di un'impresa. Più in particolare, essa consiste non solo «nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67», ma anche, «fatto salvo quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nel comma 4»⁵. Gli elementi da cui è possibile desumere la sussistenza di tali «tentativi di

del modello nella "prevenzione collaborativa" introdotta dal d.l. 152/2021, in *Resp. amm. società e enti*, 2022, 1, pp. 125 ss.; T. PASSARELLI, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa: azioni di contrasto al crimine organizzato tra incertezze legislative e discrezionalità applicativa*, in *Riv. trim. dir. pen. economia*, 2024, pp. 94 ss.; S.M. PERONGINI, *Nuovo procedimento e vecchie criticità delle informazioni antimafia: il contraddittorio preventivo, la prevenzione collaborativa e il commissariamento giudiziario dell'impresa attinta da una informazione antimafia. La sostituzione dell'impresa esecutrice dei lavori da parte di un consorzio stabile*, in *Dir. e processo amm.*, 2022, pp. 461 ss.

⁴ Sia consentito rinviare a F. LOMBARDI, *Interdittiva antimafia, controllo giudiziario e prevenzione collaborativa*, in T. ALESCI, M. COLACURCI, F. LOMBARDI (a cura di), *L'interferenza criminale*, cit., pp. 3 ss.

⁵ Art. 84, co. 3, d.lgs. 159/2011.

infiltrazione mafiosa» sono previsti dall'art. 84 (co. 4) e dall'art. 91 (co. 6), disposizione, quest'ultima, che prevede altresì che «Il prefetto competente estende gli accertamenti pure ai soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa».

Per il vero, l'informazione antimafia può avere carattere liberatorio o interdittivo (interdittiva antimafia) e, in quest'ultimo caso, essa risulta particolarmente afflittiva per i suoi destinatari, determinando una forma di incapacità giuridica *ex lege*: in conseguenza della stessa all'impresa che ne è attinta è preclusa la possibilità di stipulare contratti con la p.a.⁶, e di ottenere il rilascio di autorizzazioni e concessioni⁷. In ragione della sua «natura cautelare e preventiva in funzione di difesa della legalità dalla penetrazione della criminalità organizzata nell'economia» essa «determina quindi l'incapacità (parziale e tendenzialmente temporanea) dell'imprenditore a intrattenere rapporti con la pubblica amministrazione», «derivando dal riscontro del tentativo di infiltrazione mafiosa il divieto di stipulare ed eseguire i contratti pubblici, di conseguire e mantenere le concessioni di beni pubblici, contributi, finanziamenti, mutui agevolati ed erogazioni» nonché, «secondo la corrente giurisprudenza amministrativa, alla luce del disposto dell'art. 89-bis cod. antimafia, l'impedimento a ottenere e mantenere i titoli autorizzatori e abilitativi necessari per lo svolgimento di attività imprenditoriali anche nei confronti dei privati»⁸. Questi effetti, particolarmente

⁶ L'informazione interdittiva impedisce alle pp.aa. e agli altri «soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2» di «stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti», nonché di «autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni» (art. 94, comma 1, d.lgs. 159/2011). Sul tema si v. Cons. Stato, Ad. Plen., 6 aprile 2018, n. 3, che ha precisato che il provvedimento di interdittiva antimafia determina una «particolare forma di incapacità giuridica», la quale è: «- parziale, in quanto limitata ai rapporti giuridici con la pubblica amministrazione, ed anche nei confronti di questa limitatamente a quelli di natura contrattuale, ovvero intercorrenti con esercizio di poteri provvedimentali, e comunque ai precisi casi espressamente indicati dalla legge (art. 67 d.lgs. 159/11); - tendenzialmente temporanea, potendo venire meno per il tramite di un successivo provvedimento dell'autorità amministrativa competente (il prefetto). In tali sensi e, in particolare, in relazione al riconosciuto carattere "parziale" dell'incapacità, l'art. 67 d.lgs. 159/11 ne circoscrive il "perimetro", definendo le tipologie di rapporti giuridici in ordine ai quali il soggetto, colpito della misura, non può acquistare o perde la titolarità di posizioni giuridiche soggettive e, dunque, l'esercizio delle facoltà e dei poteri ad esse connessi». Sul punto si v. altresì Cons. Stato, Ad. Plen., 6 agosto 2021, n. 14 e Cons. Stato, Ad. Plen., 26 ottobre 2020, n. 23.

⁷ Come osserva A. DE PASCALIS, *Le comunicazioni antimafia: autonomia o sovrapposizione con le informazioni?*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia*, cit., pp. 73 ss., pp. 77-78, con la introduzione, avvenuta con l'art. 2, co. 1, lett. d), d.lgs. 153/2014, dell'art. 89 *bis*, d.lgs. 159/2011, «il Prefetto è abilitato a rilasciare un'informazione antimafia in luogo della richiesta comunicazione tutte le volte in cui, all'esito delle verifiche necessarie per la predisposizione di quest'ultima, abbia ritenuto sussistenti tentativi di infiltrazione mafiosa» (p. 77). In seguito a tale intervento normativo, «il Ministero dell'Interno ha formulato una richiesta di parere al Consiglio di Stato sull'applicabilità dell'art. 89 bis del d.lgs. n. 159/2011 ai provvedimenti di natura autorizzatoria (che non configurino cioè rapporti contrattuali con la P.A. né diano luogo all'erogazione di contributi pubblici) determinando l'esclusione dell'impresa da ogni attività economica sottoposta al preventivo assenso della Pubblica Amministrazione. Il Consiglio di Stato ha riscontrato il predetto quesito con il parere 17 novembre 2015, n. 497, con il quale ha ritenuto che l'art. 89 *bis* costituisca una deroga al rapporto di alternatività originariamente previsto tra comunicazione e informazione, consentendo il rilascio delle seconde tutte le volte in cui, pur essendo stata richiesta la prima, siano emersi tentativi di infiltrazione mafiosa» (p. 78).

⁸ Corte cost., 17 luglio 2025, n. 109, in *Guida al diritto*, 2025, pp. 29 ss. Sul tema si v. anche G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite, la Corte costituzionale protrae gli effetti sospensivi dell'interdittiva antimafia*, in *Sistema penale*, 2025.

afflittivi, determinano quello che in letteratura è stato denominato «ergastolo imprenditoriale»⁹ e hanno rappresentato anche la ragione per la quale è stata interpellata, non tanto tempo fa, la Consulta¹⁰, che però ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale (sollevate per violazione degli artt. 3 e 41 Cost.) delle disposizioni del codice antimafia (artt. 89 *bis* e 92, co. 3 e 4, d.lgs. 159/2011) che estendono gli effetti dell'interdittiva anche agli atti funzionali all'esercizio di una attività imprenditoriale puramente privatistica (come le autorizzazioni e le concessioni). La Corte ha considerato non fondate le questioni di legittimità costituzionale soprattutto in ragione del carattere provvisorio della misura: l'informazione ha infatti generalmente «una validità di dodici mesi dalla data dell'acquisizione», alla scadenza della quale «occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell'interdittiva»¹¹, verifica che avviene attraverso l'aggiornamento dell'esito dell'informazione¹².

Nel tentativo di mitigare gli effetti particolarmente pregiudizievoli dell'interdittiva ed al fine di coniugare esigenze di protezione delle imprese e della collettività, da una parte, e istanze di tutela della economia nazionale, dall'altra, è stato avviato da tempo un lungo percorso legislativo che ha portato a un progressivo alleggerimento del sistema di prevenzione antimafia, attraverso la introduzione di strumenti volti a fornire una risposta preventiva ai fenomeni di infiltrazione criminale nell'economia secondo misure graduali e più tenui. Tra tali misure figurano il controllo giudiziario volontario *ex art.* 34 *bis*, co. 6, d.lgs. 159/2011 – disposto dal Tribunale di prevenzione competente su istanza delle imprese che abbiano proposto ricorso al g.a. avverso un'interdittiva antimafia di cui sono destinatarie –, le misure amministrative di prevenzione collaborativa, regolate dall'art. 94 *bis*, d.lgs. 159/2011 – consistenti in una serie di strumenti organizzativi, disposti dal Prefetto in presenza di «tentativi di infiltrazione mafiosa» «riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale», volti a rimuovere e prevenire le cause di tali rischi di agevolazione¹³–, e l'interdittiva, a dir così, 'attenuata', prevista dal nuovissimo art. 94.1 – che conferisce

⁹ M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, cit.; S. IPPEDICO, *Le interdittive antimafia tra collaborazione e contraddittorio: nuove contraddizioni?*, in *Cass. pen.*, 12, 2023, pp. 4337 ss., p. 4340.

¹⁰ Corte cost. 26 marzo 2020, n. 57, in *Foro amm.*, 11, 2020, pp. 2082 ss. Sul tema si v. L. DELLI PRISCOLI, *Diritto di iniziativa economica dell'impresa sospettata di essere collusa con la mafia e diritto della collettività ad un mercato concorrenziale*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 1, 2021; G. MARINO, *L'informazione antimafia prefettizia è incostituzionale?*, in *Diritto e Giustizia*, 63, 2020; M. PERINI, *Tra legalità sostanziale e anticipazioni della tutela, ovvero i Precogs: incubo o necessità?*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 3, 2021.

¹¹ Art. 86, co. 2, d.lgs. 159/2011.

¹² Previsto dall'art. 91, co. 5, d.lgs. 159/2011. Sul tema si v., tra le varie, Cons. Stato, sez. III, 18 agosto 2020, n. 5088; Cons. Stato, sez. III 30 ottobre 2023, n. 9343; Cons. Stato, sez. III, 7 gennaio 2022, n. 57.

¹³ L'art. 94 *bis* dispone che «Il prefetto, quando accerta che i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, prescrive all'impresa, società o associazione interessata, con provvedimento motivato, l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, di una o più delle seguenti misure: a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6,7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale; b) comunicare al gruppo interforze istituito presso la prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza, entro quindici giorni dal loro compimento, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 5.000 euro

al Prefetto che adotta un'informazione antimafia interdittiva il potere discrezionale di escludere per un anno uno o più divieti e decadenze previsti all'articolo 67, co. 1, d.lgs. 159/2011, qualora accerti che per effetto della medesima interdittiva antimafia verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento al titolare dell'impresa individuale e alla sua famiglia¹⁴.

L'introduzione di queste misure – che «ha segnato l'ingresso nel diritto antimafia di un modello di intervento di tipo non più “retrospettivo-stigmatizzante”, ma “prospettico-cooperativo”»¹⁵ – ha generato diversi e ulteriori problemi, tra cui quello del rapporto tra le stesse.

In merito a tale rapporto assumono particolare rilevanza i commi 6 e 7 dell'art. 34 *bis*, d.lgs. 159/2011.

Il comma 6 dell'art. 34 *bis*, d.lgs. 159/2011, si limita, ad esempio, a stabilire che in caso di impugnativa dinanzi al Tar dell'interdittiva antimafia, il destinatario di quest'ultima può fare istanza al giudice ordinario della prevenzione per chiedere l'applicazione del controllo giudiziario volontario ove ne ricorrano i presupposti, senza specificare però né quali siano i presupposti cui fa riferimento né se, ai fini del controllo giudiziario, sia sufficiente la sola impugnazione dell'interdittiva o se sia necessaria anche la pendenza del giudizio di impugnazione.

Il comma 7 dell'art. 34 *bis*, d.lgs. 159/2011 si limita invece a prevedere che il controllo giudiziario sospende gli effetti dell'interdittiva, ossia l'incapacità giuridica dell'impresa di contrarre con la p.a., senza però regolare gli effetti di un'eventuale conclusione positiva del controllo giudiziario sull'attività di aggiornamento della prefettura dell'informativa antimafia originaria e senza neanche specificare se la sospensione degli effetti dell'interdittiva determina anche, sul versante processuale, la necessaria sospensione del giudizio avente ad oggetto l'interdittiva.

La relazione tra gli strumenti esaminati è resa ancor più complicata dal fatto che le misure di prevenzione collaborativa e il controllo giudiziario, stando all'interpretazione resa dalla giurisprudenza¹⁶,

o di valore superiore stabilito dal prefetto, sentito il predetto gruppo interforze, in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume di affari dell'impresa; c) per le società di capitali o di persone, comunicare al gruppo interforze i finanziamenti, in qualsiasi forma, eventualmente erogati da parte dei soci o di terzi; d) comunicare al gruppo interforze i contratti di associazione in partecipazione stipulati; e) utilizzare un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di pagamento e riscossione di cui alla lettera b), nonché per i finanziamenti di cui alla lettera c), osservando, per i pagamenti previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136, le modalità indicate nella stessa norma» (co. 1). La norma prosegue precisando che «Il prefetto, in aggiunta alle misure di cui al comma 1, può nominare, anche d'ufficio, uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, individuati nell'albo di cui all'articolo 35, comma 2-*bis*, con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa» (co. 2). Come rilevato da Tar Sicilia, Palermo, sez. I, 28 ottobre 2025, n. 135, secondo parte della giurisprudenza l'introduzione delle misure di prevenzione collaborativa imporrebbe al Prefetto «di indicare nella motivazione dell'interdittiva impugnata, pena la illegittimità del provvedimento, “specifici fatti” che non consentano di ritenere applicabili le misure di cui all'art. 94 bis. Non è dello stesso avviso altra parte della giurisprudenza».

¹⁴ Tale misura non sarà oggetto di trattazione nel presente lavoro. Sul tema si v. G. AMARELLI, *Il decreto sicurezza e la riforma degli effetti delle interdittive antimafia: un fiore nel deserto in attesa di essere emendato*, in *Sistema penale*, 2025.

¹⁵ G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI, *Introduzione*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia*, cit.

¹⁶ In questo senso si v. Cons. Stato, Ad. Pl., 13 febbraio 2023, n. 7.

sembrerebbero poter essere disposte al verificarsi del medesimo presupposto, ossia laddove i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale.

La permanenza delle due forme di controllo crea un evidente cortocircuito sul piano dei rapporti tra giudice amministrativo e giudice penale. Se, infatti, il Prefetto decide di adottare l'interdittiva in luogo delle misure previste dall'art. 94 *bis*, ciò non può che significare che lo stesso – sebbene si esprima in tempi diversi rispetto al Giudice della prevenzione¹⁷ – abbia escluso l'occasionalità dell'infiltrazione criminale, occasionalità che rappresenta però, al tempo stesso, uno dei presupposti del controllo giudiziario.

La vaghezza, la lacunosità e l'incompletezza della normativa – più volte rilevata dalla dottrina – hanno determinato l'intervento della Corte Costituzionale nel 2025 e hanno dato luogo a diversi contrasti giurisprudenziali, comportando, per un verso, l'intervento dell'Adunanza Plenaria nel 2023 e, per altro verso ancora, la rimessione di una rilevante questione interpretativa alla Corte di Cassazione a SS.UU. finalizzata a chiarire quali siano i presupposti al ricorrere dei quali è possibile ammettere il controllo giudiziario volontario e conseguentemente a delineare i limiti del potere di cui dispone il Tribunale di prevenzione e l'ampiezza del suo sindacato.

3. Il recente intervento della Corte costituzionale

Una delle questioni più spinose e problematiche connesse alla difettosa formulazione della legislazione antimafia è stata di recente risolta dalla Corte Costituzionale con la sentenza additiva n. 109 del 17 luglio 2025¹⁸.

Come anticipato, il comma 7 dell'art. 34 *bis*, d.lgs. 159/2011, si limita a prevedere che il controllo giudiziario sospende gli effetti tipici dell'interdittiva: la giurisprudenza ha interpretato tale disposizione, ritenendo che dalla stessa dovesse ricavarsi che la chiusura del controllo (a prescindere dall'esito) determina la cessazione dell'effetto sospensivo della interdittiva, interdittiva che ricomincia quindi a produrre i suoi effetti anche in caso di esito positivo del controllo¹⁹.

L'affermazione di tale orientamento pretorio restrittivo ha avuto l'effetto di cristallizzare «una disciplina particolarmente problematica su un punto di collegamento cruciale tra il giudizio ordinario e quello

¹⁷ Sul tema si v. Tar Sicilia, Palermo, sez. I, n. 135/2025, che dopo aver evidenziato che le misure di prevenzione collaborativa e il controllo giudiziario condividono presupposti e finalità, segnala che però tali misure si differenziano sul piano della tempistica «perché le misure di prevenzione collaborativa intervengono nella fase amministrativa di controllo e non necessitano, diversamente da ciò che accade nel controllo giudiziario, né della previa impugnazione dell'interdittiva (che, in quella fase, non è ancora stata emessa) e nemmeno della successiva accettazione della domanda da parte del Tribunale della prevenzione, essendo rimesse alla discrezionale adozione da parte del Prefetto».

¹⁸ Che si è espressa sulla questione di legittimità sollevata dal Tar Calabria, con ordinanza 28 ottobre 2024, n. 235.

¹⁹ Da ultimo, si v. Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2024, n. 2515.

amministrativo»²⁰, in quanto la decisione del Prefetto sull'aggiornamento dell'esito dell'informazione antimafia, che deve verificare, con un «onere di motivazione rinforzato», se il compiuto percorso terapeutico abbia dato luogo, o meno, al superamento del condizionamento mafioso²¹, giungeva di regola a distanza di tempo dalla conclusione del controllo giudiziario volontario²². Tale «iato temporale» aveva quale conseguenza che, nelle more della decisione del Prefetto, gli effetti inabilitanti della interdittiva si riespandevano temporaneamente, con conseguenze molte volte irreversibili per l'impresa che aveva concluso positivamente il percorso riabilitativo: in attesa, appunto, della nuova valutazione potenzialmente positiva del Prefetto le stazioni appaltanti potevano infatti recedere dai contratti nelle more stipulati e le autorità competenti potevano revocare concessioni e autorizzazioni nel frattempo nuovamente rilasciate. La riespansione di questi effetti rischiava di conseguenza di «vanificare i risultati conseguiti con l'attività monitorata: il ripristino delle incapacità non solo [avrebbe potuto] condurre a una crisi economica irreversibile dell'impresa, ma [avrebbe potuto altresì provocare] un possibile riavvicinamento dell'operatore economico in difficoltà alla criminalità, da cui l'intervento statale mirava a separarlo».

Peraltro, l'eventuale successiva informazione liberatoria, emessa dal Prefetto in sede di aggiornamento dell'interdittiva all'esito positivo del controllo, operando *ex nunc*, non può cancellare gli effetti interdittivi riespansi dopo il controllo²³.

Proprio per queste ragioni, la Corte Costituzionale ha ritenuto irragionevole e contraddittorio il sistema nel suo complesso, «il quale: 1) istituisce una misura innovativa e in essa investe con l'obiettivo di recupero delle imprese alla legalità tramite la prosecuzione dell'attività aziendale; 2) consente di ammettere l'imprenditore, in esito al riconoscimento di specifiche potenzialità, a un apposito percorso di risanamento di durata compresa tra uno e tre anni, che ha un costo non solo per il privato, ma anche per l'amministrazione della giustizia; 3) ma, di contro, pur nell'ipotesi di chiusura positiva della misura, non

²⁰ G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario*, cit.

²¹ Come osservato dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo si v. Cons. Stato, Ad. Pl. nn. 7 e 8 del 2023), l'esito positivo del controllo non esclude automaticamente il superamento del giudizio di pericolo di infiltrazione mafiosa posto alla base della interdittiva. Dei risultati del controllo però il g.a. deve tener conto ai fini dell'aggiornamento della misura interdittiva (Cons. Stato, sez. III, 16 giugno 2022, n. 4912). L'istituto dell'aggiornamento è stato più volte qualificato dalla giurisprudenza come punto «di interazione» o «raccordo» tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario (Cga, 15 ottobre 2024, n. 790; Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2024, n. 2515).

²² Le ragioni di tale ritardo sono illustrate dal Tar Calabria nell'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale (28 ottobre 2024, n. 235), che evidenzia che il procedimento di aggiornamento «si caratterizza per una istruttoria impegnativa e con tempi lunghi, poiché tesa alla verifica dell'incidenza delle sopravvenienze sul pericolo di infiltrazione posto a fondamento dell'interdittiva». A ciò si aggiunge che le prefetture, per prassi, ritengono «necessaria per tale decisione la relazione conclusiva del controllore, prassi che implicherebbe un ulteriore allungamento dei tempi della rivalutazione».

²³ Allo stesso modo – osserva la Corte – in caso di esito negativo del procedimento di riesame, l'eventuale sentenza di accoglimento dell'impugnativa avverso il nuovo provvedimento interdittivo non sarebbe risolutivo: «l'eventuale annullamento giurisdizionale dell'informazione interdittiva emessa all'esito dell'aggiornamento (al pari della sospensione cautelare che può precederlo) retroagisce al momento della adozione del provvedimento, ma non copre anche il periodo anteriore, che va dalla definizione del controllo alla impugnata interdizione».

impedisce l'immediato rioperare degli effetti interdittivi, nelle more della doverosa rivalutazione prefettizia sulla persistenza o sul superamento del condizionamento mafioso, superamento che si auspica determinato dal compiuto risanamento controllato».

La Corte ha conseguentemente considerato fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate rispetto al comma 7 dell'art. 34 *bis*, che è stato ritenuto in contrasto con gli [artt. 3](#) e [41 Cost.](#) nella parte in cui non prevede che la sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva derivante dall'ammissione al controllo giudiziario si protrae, nel caso di sua conclusione con esito positivo, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo di cui all'art. 91, comma 5, d.lgs. 159/2011. In mancanza della protrazione della sospensione degli effetti dell'interdittiva l'ordinamento finirebbe infatti per indicare «il percorso di recupero, ma non fornirebbe le gambe per percorrerlo».

4. L'Adunanza Plenaria n. 7/2023: tra chiarimenti e nuove perplessità

Come anticipato, una delle questioni particolarmente controverse in tema di rapporti tra misure di prevenzione amministrativa e giudiziaria è quella che riguarda la relazione tra il controllo giudiziario e le sorti del giudizio amministrativo avente ad oggetto l'interdittiva antimafia, relazione su cui si è espressa l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato²⁴.

I dubbi relativi a tale rapporto discendono dalla rilevata mancanza di inequivocabili previsioni normative, che ha fatto sì che la giurisprudenza abbia nel tempo espresso diversi orientamenti²⁵. Il Consiglio di Stato,

²⁴ Cons. Stato, Ad. Pl., n. 7/2023.

²⁵ Secondo un primo orientamento, «l'ammissione dell'impresa al controllo giudiziario determinerebbe una causa necessaria di sospensione impropria del giudizio amministrativo». La giurisprudenza che ha espresso tale orientamento ha osservato che «Poiché l'esito del controllo, se attestante l'intervenuta "bonifica" dell'impresa, potrebbe o dovrebbe determinare la revoca dell'interdittiva», «l'effetto sospensivo dovrebbe perdurare "per tutto il tempo della misura del controllo giudiziario adottata dal Tribunale in sede di prevenzione"»; stando invece ad altro orientamento, «che si basa sulla stessa impostazione concettuale del primo, nel caso di accoglimento dell'istanza di controllo giudiziario, in luogo della sospensione del giudizio andrebbe disposto il rinvio dell'udienza di discussione (se fissata) in tempi coordinati con quelli della misura preventiva»; per un terzo orientamento, in mancanza di espressa disposizione di legge, non sarebbe possibile la sospensione del processo amministrativo. E però, considerata «la 'natura cautelare' del controllo giudiziario (volta a paralizzare interinalmente gli effetti pregiudizievoli dell'interdittiva nel tempo occorrente alla definizione del giudizio promosso per contestarne la legittimità), occorre decidere il ricorso proposto contro l'interdittiva, con la precisazione che, nel caso di reiezione del ricorso, verrebbe però meno il presupposto del controllo giudiziario, "con sua conseguente automatica cessazione"»; per un quarto orientamento, «l'ammissione al controllo determinerebbe l'improcedibilità del ricorso al giudice amministrativo e l'estinzione dell'interesse alla sua decisione anche ai fini meramente risarcitori»; infine, altra parte della giurisprudenza sostiene l'autonomia dei due giudizi, i quali «possono avere un autonomo sviluppo, poiché la misura preventiva "assolve alla sua funzione preventivo-risanatrice anche laddove il giudizio amministrativo di impugnazione si sia risolto in senso negativo per l'impresa ricorrente"». I vari orientamenti sono riportati nell'ordinanza di rimessione all'Adunanza Plenaria di Cons. Stato, sez. III, 6 luglio 2022, n. 5615 che, insieme a Cons. Stato, sez. III, ord. 6 luglio 2022, n. 5624, ha condotto l'Adunanza Plenaria ad esprimersi con le pronunce Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, nn. 6 e 8, esprimendo il medesimo principio di diritto di Cons. Stato, Ad. Plen., n. 7/2023. Sul tema si v. C. CAPPABIANCA, *Gli effetti sul giudizio amministrativo del controllo giudiziario delle aziende ex art. 34-bis, comma 6, d.lg. n. 159/2011: dopo l'Adunanza plenaria n. 7/2023*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2023, pp. 743 ss., 758 ss.; N. PISANELLO, *Gli effetti*

nel rimettere la questione all'Adunanza Plenaria²⁶, si è pronunciato a favore della tesi della sospensione necessaria del giudizio amministrativo in pendenza del procedimento di controllo giudiziario, sospensione che secondo la Sezione remittente «sarebbe necessaria in vista del rigetto dell'impugnazione contro l'interdittiva, laddove in caso di accoglimento verrebbe evidentemente meno ogni esigenza di sottoporre l'impresa a misure di prevenzione antimafia»²⁷.

Secondo il Giudice remittente, «la mancata sospensione del giudizio amministrativo in pendenza del procedimento di controllo giudiziario, richiesto volontariamente dall'impresa [avrebbe potuto] dare luogo, anche in futuro, a contrasti giurisprudenziali forieri di gravi incertezze non solo nel rapporto tra la giurisdizione amministrativa e quella ordinaria, ma nella stessa armonica, razionale, coordinata applicazione della normativa antimafia». Esisterebbe infatti, «come evidenza costantemente nella sua giurisprudenza la Corte di Cassazione (v., per tutte, Cass., sez. II, ud. 22 marzo 2019, dep. 24 giugno 2019, n. 27856), un collegamento funzionale inscindibile tra l'impugnazione e la pendenza del procedimento instaurato di fronte al giudice amministrativo e l'accesso all'istituto del controllo giudiziario di cui al predetto art. 34-*bis*»²⁸.

L'Adunanza Plenaria manifesta però un'opinione diametralmente opposta rispetto a quella espressa nell'ordinanza di rimessione, ritenendo che la tesi della sospensione necessaria del processo amministrativo non sarebbe suffragata né da una interpretazione letterale dell'art. 34 *bis*, d.lgs. 159/2011

del controllo giudiziario sul giudizio amministrativo, in G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di), *Le interdittive antimafia*, cit., pp. 271 ss.; G. D'ANGELO, *Impugnazione dell'informazione interdittiva e controllo giudiziario volontario: profili critici dopo il d.l. n. 152 del 2021*, in *Foro Italiano*, 4, 2023, pp. 159 ss.

²⁶ Il deferimento all'Adunanza Plenaria vi è stato con ordinanza di Cons. Stato, sez. III, 6 giugno 2022, n. 4578, che ha posto all'organo nomofilattico «i seguenti quesiti: *a*) se la proposizione della domanda per controllo giudiziario cd. volontario e la successiva ammissione dell'operatore economico a tale misura di prevenzione patrimoniale, prevista dall'art. 34-*bis*, comma 6, del d. lgs. n. 159 del 2011, determinino o meno, oltre alla sospensione degli effetti interdittivi dell'informazione antimafia prevista espressamente dal comma 7 dell'art. 34-*bis*, anche la sospensione necessaria, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a. e dell'art. 295 c.p.c., del giudizio amministrativo, avente ad oggetto l'impugnazione dell'informazione antimafia stessa, per la necessità di attendere che, all'esito della misura concessa dal giudice della prevenzione sulla base di una prognosi favorevole, il Prefetto rivaluti, in sede di aggiornamento ai sensi dell'art. 91, comma 5, del d. lgs. n. 159 del 2011, la situazione dell'operatore economico ai fini antimafia per adottare, se del caso, un'informazione liberatoria, che determinerebbe nel giudizio amministrativo la cessazione della materia del contendere, quantomeno ai fini impugnatori; *b*) se la proposizione della domanda per controllo giudiziario cd. volontario e la successiva ammissione dell'operatore economico a tale misura di prevenzione patrimoniale, prevista dall'art. 34-*bis*, comma 6, del d. lgs. n. 159 del 2011, determinino o meno, ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a. e dell'art. 295 c.p.c., la sospensione necessaria del giudizio amministrativo, avente ad oggetto l'impugnazione delle misure adottate dal Prefetto ai sensi dell'art. 32, comma 10, del d.l. n. 90 del 2014, conv. con mod. in l. n. 114 del 2014, oltre che per le ragioni di cui al punto *a*), laddove si contesti la legittimità dell'informazione antimafia presupposta, anche per la necessità di garantire, comunque, la prevalenza del controllo giudiziario rispetto a tali misure amministrative, cedevoli rispetto alla vigilanza prescrittiva disposta dal giudice della prevenzione; *c*) se la mancata sospensione del giudizio amministrativo da parte del giudice di primo grado nelle ipotesi di cui sub *a*) e sub *b*), una volta dedotta in appello contro la sentenza che abbia pronunciato nel merito, costituisca un *error in procedendo* tale da imporre la rimessione della causa al primo giudice, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a., o invece determini solo la necessità, per lo stesso giudice d'appello, di sospendere direttamente il giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a. e dell'art. 295 c.p.c.».

²⁷ Così Cons. Stato, Ad. Plen., n. 7/2023 riporta l'opinione espressa da Cons. Stato, sez. III, ord. n. 4578/2022.

²⁸ Cons. Stato, sez. III, ord. n. 4578/2022.

– secondo cui presupposto per l'ammissione al controllo giudiziario è l'impugnazione dell'interdittiva e non che tale impugnazione risulti pendente per tutta la durata del controllo –, né da ragioni di ordine sistematico. A tal ultimo proposito, il Collegio osserva che, considerata la diversa funzione svolta dai due strumenti – di carattere statico e rivolta al passato quella dell'interdittiva e di carattere dinamico e rivolta al futuro quella del controllo giudiziario –, qualora l'interdittiva non venisse annullata dal g.a., ciò non farebbe venir meno l'esigenza di risanare l'impresa.

Tale interpretazione risulterebbe avvalorata anche dalla introduzione dell'art. 94 *bis*, d.lgs. 159/2011, in quanto, per un verso, «l'occasionalità dell'agevolazione mafiosa» originaria può rappresentare motivo di illegittimità dell'interdittiva «e dunque giustificare l'interesse dell'impresa alla definizione del giudizio di impugnazione contro l'interdittiva»²⁹; per altro verso, mentre il legislatore, consapevole della identità della funzione svolta dalle misure di prevenzione collaborativa e dal controllo giudiziario, ha disciplinato i rapporti tra i due strumenti, ha invece omesso di regolare i rapporti tra l'interdittiva e il controllo giudiziario, considerata «l'assenza di condizionamenti reciproci tra i due istituti ulteriori rispetto alla connessione genetica prevista dal [...] comma 6 dell'art. 34-*bis*».

La relazione tra il giudizio sull'interdittiva antimafia e il controllo giudiziario sembrerebbe quindi chiarita dall'Adunanza Plenaria, la quale da una parte prevede che il controllo giudiziario non comporta la necessaria sospensione del processo amministrativo e, dall'altra, coerentemente, esclude che il giudicato amministrativo di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva comporti l'interruzione del controllo giudiziario e, di conseguenza, il venir meno del 'beneficio sospensivo'.

Epperò, nonostante la meritoria opera di razionalizzazione compiuta dalla Plenaria, la pronuncia n. 7/2023 – che avrebbe potuto offrire una possibile soluzione volta a 'contenere' il disordine normativo rilevato – ha in realtà avuto l'effetto di destare ulteriori perplessità.

Non si comprende ad esempio come possa logicamente sostenersi, alla luce del ragionamento svolto dal Consiglio di Stato, che non vi siano condizionamenti tra l'interdittiva, misura alternativa a quella prevista dall'art. 94 *bis*, e il controllo giudiziario, il quale, secondo lo stesso Consesso, condividerebbe con le misure di prevenzione collaborativa funzioni e presupposti.

A ciò si aggiunge che la Plenaria, pur affermando «l'identità di funzione» degli istituti delineati dall'art. 94 *bis* e dall'art. 34 *bis*, continua a distinguere l'interdittiva dal controllo giudiziario evidenziando che mentre

²⁹ A tal proposito si v. anche Tar Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 5 luglio 2023, n. 598, secondo cui «Alla stregua di un criterio interpretativo di ordine teleologico, l'ampio e diversificato ventaglio di misure alternative di prevenzione collaborativa previsto dall'art. 94-*bis* d.lg. 159 del 2011 deve essere comunque vagliato nei suoi presupposti applicativi anche prima dell'adozione dell'informazione interdittiva di conferma, atteso l'obbligo posto in capo alla Prefettura di verificare motivatamente se i fatti del riesame siano idonei a far degradare la condizione permeabilità mafiosa dell'impresa da cronica ad occasionale, pur senza spingere l'organo amministrativo ad emanare misure immediatamente e definitivamente liberatorie».

la prima è rivolta solo al passato, il controllo giudiziario sarebbe rivolto al futuro, non tenendo conto del fatto che con l'introduzione dell'art. 94 *bis* «gli accertamenti del prefetto non dovrebbero essere più (solo) rivolti all'acquisizione del “dato statico” della infiltrazione (o del tentativo di infiltrazione) della criminalità organizzata, ma dovrebbero essere rivolti anche alla possibilità di risanamento dell'impresa interessata dal fenomeno mafioso»³⁰.

Non si comprende infine l'utilità della permanenza di due istituti che – secondo la Plenaria – avrebbero la stessa funzione e gli stessi presupposti. Ed infatti, sebbene siano presenti strumenti di coordinamento fra l'art. 94 *bis* e le misure di prevenzione penale, in quanto il legislatore ha riconosciuto la prevalenza dell'art. 34 *bis*, d.lgs. 159/2011 («espressa dal comma 3 del medesimo art. 94-*bis* con la cessazione delle misure amministrative nel caso in cui sia disposto il controllo giudiziario»³¹), i rapporti tra il controllo giudiziario a richiesta e le misure amministrative di prevenzione collaborativa risulta piuttosto problematico, in quanto le due misure sembrerebbero poter essere disposte al verificarsi del medesimo presupposto, ossia laddove i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale. La permanenza delle due forme di controllo crea un evidente cortocircuito sul piano dei rapporti tra giudice amministrativo e giudice penale ed è inevitabilmente foriera di contraddittorietà e di inevitabili contrasti tra giurisdizioni.

In dottrina è stato osservato che «la circostanza che l'art. 94 *bis* e il controllo giudiziario “volontario” abbiano lo stesso presupposto applicativo e la medesima finalità di risanamento dell'impresa, dovrebbe suscitare una riflessione di carattere più generale sulla perdurante utilità della previsione di cui al comma 6, dell'art. 34 *bis* del Codice antimafia»³².

Ma il dubbio principale che sussiste, all'indomani della pronuncia della Plenaria e dell'introduzione di uno strumento che sembrerebbe avere stessa funzione e stessi presupposti del controllo giudiziario, è il seguente: se il Prefetto decide di escludere l'occasionalità dell'infiltrazione mafiosa adoterà l'interdittiva, in luogo delle misure di cui all'art. 94 *bis*. L'impugnazione dell'interdittiva, insieme all'occasionalità dell'infiltrazione, costituiscono però – per il Consiglio di Stato – i presupposti per ottenere il controllo giudiziario; occasionalità dell'infiltrazione che il Prefetto ha escluso a monte e che, addirittura, rappresenta anche il motivo per il quale, secondo la Plenaria, l'impresa destinataria del provvedimento interdittivo potrebbe avere interesse ad ottenere una pronuncia relativa all'impugnativa dell'interdittiva antimafia, illegittimamente adottata in presenza di un'infiltrazione solo occasionale. Per come sono costruite ed interpretate le norme, la contraddittorietà tra le decisioni dei vari organi è inevitabile ed è inevitabile che

³⁰ G. D'ANGELO, *Impugnazione dell'informazione interdittiva*, cit., p. 164.

³¹ Anche se tale disposizione, come evidenziato da Cass., Sez. VI, ordinanza 30 aprile 2025, n. 24672, parrebbe riferirsi solo al coordinamento con il controllo giudiziario di cui all'art. 34 *bis*, co. 1, d.lgs. 159/2011.

³² C. CAPPABIANCA, *Gli effetti sul giudizio amministrativo del controllo giudiziario* cit., pp. 767-768.

la valutazione del Giudice della Prevenzione sia diversa da quella del Prefetto. Se, infatti, il Prefetto decide di adottare l'interdittiva in luogo delle misure previste dall'art. 94 *bis*, ciò non può che significare che lo stesso abbia escluso il carattere occasionale della contaminazione. Conseguentemente, «il giudice della prevenzione, per accogliere la richiesta di controllo, dovrebbe inevitabilmente effettuare una valutazione critica sui presupposti, e, dunque, sulla legittimità della decisione amministrativa: valutazione che è invece istituzionalmente riservata al giudice amministrativo»³³.

In definitiva, non può che rilevarsi come i principi di diritto espressi dall'Adunanza Plenaria in precedenza richiamati e, più in generale, l'assenza di un adeguato coordinamento tra le valutazioni espresse dal Prefetto e dal Giudice della prevenzione determinino diverse e ulteriori perplessità, che possono avere l'effetto di incidere negativamente sulla effettività degli strumenti pensati dal legislatore per consentire la bonifica di imprese 'contaminate', seppur occasionalmente³⁴.

5. L'ampiezza dei poteri del Giudice della prevenzione in tema di valutazione della sussistenza dei presupposti per la concessione della misura del controllo giudiziario volontario: la rimessione alle SS.UU. della Corte di Cassazione

Il Capo V, Titolo II, d.lgs. 159/2011 disciplina «Le misure di prevenzione patrimoniale diverse dalla confisca», ossia quelle misure che possono essere applicate laddove non vi siano i presupposti per la confisca, ma siano ravvisabili comunque commistioni tra il mondo criminale e l'attività imprenditoriale³⁵. Tra queste misure quella che rileva ai nostri fini è il controllo giudiziario volontario, disciplinato dall'art. 34 *bis*, co. 6, d.lgs. 159/2011.

L'art. 34 *bis*³⁶ prevede che, in presenza di tentativi di infiltrazione mafiosa riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, il tribunale «dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività

³³ Così M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in *giustiziainsieme.it*, 2022.

³⁴ A tal proposito si v. le osservazioni di G. D'ANGELO, *Impugnazione dell'informazione interdittiva*, cit., pp. 162 ss.

³⁵ Sul punto si v. C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario"*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia* cit., pp. 237 ss., pp. 237-238, il quale osserva che «in caso di "contiguità" più spesse», «l'art. 34 prevede che la magistratura requirente possa richiedere al Tribunale l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria, ossia uno spossessamento gestorio, selettivo e limitato nel tempo, finalizzato a realizzare "il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto e di diritto" all'origine della misura. Mentre, nel caso in cui tale agevolazione risulti meno spessa, cioè "occasionale" ma accompagnata dal "pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività" l'art. 34 *bis* prevede che, sempre a richiesta della parte pubblica, il Tribunale possa applicare il "controllo giudiziario": una forma di tutoraggio dell'azienda che senza sottrarre la gestione ai titolari persegue l'obiettivo di adottare ogni tipo di "iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi"».

³⁶ Disposizione introdotta dall'art. 11, co. 1, L. 17 ottobre 2017, n. 161. Sul controllo giudiziario si v., tra i vari: T. ALESCI, *I presupposti ed i limiti del nuovo controllo giudiziario nel codice antimafia*, in *Giur. It.*, 2018, pp. 1518 ss.; F. BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34 bis Codice antimafia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, 2019; T. BENE, *Dallo spossessamento gestorio agli obiettivi di stabilità macroeconomica*, in *Arch. pen.*, 1, 2018, pp. 383 ss.

economiche e delle aziende» (co. 1). Tale disposizione disciplina quindi il controllo giudiziario, inteso quale misura di prevenzione di natura giurisdizionale a carattere patrimoniale, disposta su istanza di parte pubblica. Il controllo volontario, regolato dal comma 6, rappresenta, invece, un istituto disposto su istanza della stessa parte privata: le imprese che abbiano proposto ricorso al g.a. avverso un'interdittiva antimafia di cui sono destinatarie possono «richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lettera b) del comma 2» dell'art. 34 *bis*³⁷.

Il tribunale, «sentiti il procuratore distrettuale competente, il prefetto che ha adottato l'informazione antimafia interdittiva nonché gli altri soggetti interessati», «accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti».

L'articolo in parola omette però di indicare quali siano i presupposti al ricorrere dei quali è possibile disporre il controllo giudiziario volontario e, proprio per questa ragione, dottrina e giurisprudenza hanno espresso opinioni ed orientamenti differenti.

Un primo orientamento identifica i presupposti del controllo giudiziario volontario con quelli del controllo prescrittivo su istanza di parte pubblica di cui all'art. 34 *bis*, comma 1, d.lgs. 159/2011, «includendovi, quindi, anche la ri-verifica (sulla base di diversi compendi probatori e parametri valutativi) del tentativo di infiltrazione mafiosa che era alla base dell'interdittiva prefettizia impugnata»³⁸. Il giudice della prevenzione avrebbe dunque il compito di verificare non solo l'occasionalità dell'agevolazione e la bonificabilità dell'impresa, ma anche «la sussistenza del tentativo di infiltrazione mafiosa, tendente a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa o della società, che costituisce il presupposto dell'interdittiva antimafia e l'oggetto della relativa impugnazione dinnanzi al giudice amministrativo»³⁹.

Un secondo orientamento ritiene invece che i poteri del Tribunale di prevenzione in caso di controllo giudiziario a richiesta della parte pubblica non siano i medesimi di cui lo stesso dispone nell'ipotesi di controllo giudiziario volontario: il Giudice, in quest'ultimo caso, deve necessariamente 'partire' da quanto accertato dal Prefetto ed effettuare un giudizio prognostico relativo alla effettiva bonificabilità dell'azienda⁴⁰. Tale indirizzo esclude conseguentemente che «l'istanza avanzata dall'impresa possa essere

³⁷ Secondo tale disposizione, con il provvedimento che dispone il controllo giudiziario, il tribunale può «b) nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero».

³⁸ G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario*, cit. In questi termini si v. Cass., Sez. V, 19 novembre 2024, n. 7090, secondo cui la richiesta di controllo giudiziario volontario può essere rigettata qualora il Tribunale di prevenzione escluda la sussistenza di un tentativo di infiltrazione criminale, anche di natura occasionale. Si v. anche, tra le varie: Cass., Sez. I, 23 novembre 2022, n. 15156; Cass., Sez. I, 11 dicembre 2024, n. 5514; Cass., Sez. I, 11 dicembre 2024, n. 5514;

³⁹ Cass., Sez. VI, Cass., Sez. VI, ordinanza n. 24672/2025.

⁴⁰ In tal senso, si v. Cass., Sez. VI, 17 settembre 2024, n. 42983; Cass., Sez. VI, 17 settembre 2024, n. 41799; Cass., Sez. VI, 4 luglio 2024, n. 32482; Cass., Sez. VI, 4 aprile 2023, n. 22395; Cass., Sez. VI, 7 luglio 2021, n. 30168; Cass., Sez. VI, 9 giugno 2021, n. 27704; Cass., Sez. VI, 28 gennaio 2021, n. 9122; Cass., Sez. VI, 14 ottobre 2020, n. 1590. Nello stesso senso si v. anche Cons. Stato, Sez. III, 16 giugno 2022 n. 4912, secondo cui «il controllo giudiziario è parentesi cautelare ed emendativa che consegue ad un accertamento amministrativo che si ritiene presupposto e non sindacabile». In

rigettata in ragione della insussistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa, trattandosi di un presupposto già valutato in sede amministrativa; il giudice della prevenzione può, dunque, rigettare la richiesta dell'impresa solo nel caso in cui ritenga tale pericolo di infiltrazione non occasionale, e, dunque, non emendabile con il semplice controllo giudiziario»⁴¹.

La divergenza degli indirizzi ermeneutici in tema di presupposti del controllo giudiziario e di conseguente ampiezza del sindacato riservato al giudice della prevenzione hanno determinato di recente la rimessione della relativa questione alle Sezioni unite della Corte di Cassazione⁴², alla quale è stata posta il seguente quesito: «se, in presenza di una richiesta di applicazione del controllo giudiziario previsto dall'art 34-bis, comma 6, D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159, il giudice, preso atto della sussistenza dell'informazione antimafia interdittiva e della pendenza del giudizio amministrativo avverso la stessa, debba svolgere esclusivamente un giudizio in merito al carattere occasionale dell'agevolazione mafiosa e alle concrete possibilità dell'impresa di riallinearsi al contesto economico sano oppure possa anche valutare la sussistenza dell'infiltrazione mafiosa, presupposto dell'interdittiva disposta dal prefetto, e, nel caso di sindacato negativo, negare il controllo giudiziario richiesto volontariamente dall'impresa».

Nell'ordinanza di rimessione la Cassazione assume di condividere il secondo orientamento, il quale offrirebbe «un'interpretazione coerente con la ratio della misura in esame e, soprattutto, idonea a evitare profili di frizione con i principi costituzionali di ragionevolezza, eguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con la libertà di impresa». Secondo la Corte il primo orientamento comporterebbe anzitutto ingiuste discriminazioni a sfavore delle imprese più sane destinatarie dell'interdittiva antimafia, alle quali potrebbe essere preclusa – qualora il Giudice escludesse la sussistenza di un'agevolazione criminosa anche solo occasionale – la possibilità di avvalersi dello strumento del controllo giudiziario e che potrebbero conseguentemente subire la permanenza degli effetti del provvedimento interdittivo. Tale orientamento ometterebbe altresì di considerare i rapporti tra il giudizio di prevenzione e quello amministrativo – ricostruito in termini di «completa autonomia, alla stregua di due “monadi” tra loro non comunicanti, in ognuna della quale si valuta la sussistenza del medesimo presupposto del tentativo di infiltrazione mafiosa» – e determinerebbe conseguentemente indebite sovrapposizioni tra le valutazioni prefettizie e quelle dell'Autorità giudiziaria. Non si terrebbe quindi conto del fatto che controllo giudiziario e interdittiva antimafia, «pur differenti sul piano ontologico e teleologico, appaiono [...] tra loro complementari in vista dell'obiettivo ultimo perseguito, che non è

dottrina si v. C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario “volontario”, cit.*, pp. 238-239 e G. AMARELLI, *La Cassazione riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario*, in *Sist. Pen.*, 2021.

⁴¹ Cass., Sez. VI, ordinanza n. 24672/2025.

⁴² Cass., Sez. VI, ordinanza n. 24672/2025.

quello del fallimento dell'impresa oggetto di infiltrazione mafiosa, bensì quello del suo recupero e del suo reinserimento nella parte sana dell'economia»⁴³.

Epperò, nonostante la 'fiducia' riposta dalla Cassazione nel secondo orientamento riportato, la definitiva affermazione di quest'ultimo – secondo cui il Giudice investito della richiesta di controllo giudiziario volontario è tenuto a verificare l'occasionalità dell'agevolazione e ad effettuare una prognosi di bonificabilità dell'impresa – non parrebbe così 'risolutiva' in tema di interferenze tra valutazioni prefettizie e del Tribunale di prevenzione, il Giudice dovendo comunque verificare l'occasionalità dell'agevolazione criminosa, occasionalità che, attraverso l'emanazione dell'interdittiva, il Prefetto aveva escluso.

A tal proposito, la Cassazione nell'ordinanza di rimessione alle SS.UU. evidenzia che laddove la valutazione prefettizia in merito alla non occasionalità dell'agevolazione fosse vincolante per il Tribunale di prevenzione «si determinerebbe, di fatto, una interpretazione abrogatrice dell'art. 34-bis, comma 6, la cui applicazione sarebbe inibita sia nel caso di immediata emissione dell'interdittiva, ove questa contenga una specifica esclusione della occasionalità dell'agevolazione, sia nell'ipotesi di una progressività delle misure preventive amministrative con il passaggio dalle misure collaborative all'interdittiva antimafia». Secondo la Suprema Corte, tale rischio però non vi sarebbe in quanto il giudice della prevenzione, «pur dovendo partire dal rischio di infiltrazione mafiosa accertato dal prefetto», non risulta «vincolato alla valutazione da questi svolta sulla intensità dell'agevolazione». Tuttavia, stando a questa interpretazione, quella che potrebbe rappresentare al più un'eccezione – ossia la diversa valutazione dell'intensità dell'infiltrazione mafiosa da parte del Giudice della Prevenzione e del Prefetto – diviene 'patologicamente' la regola ed il presupposto per l'ottenimento del controllo giudiziario.

Insomma, non può non rilevarsi che nessuno degli orientamenti rappresentati pare essere in grado di risolvere definitivamente il problematico rapporto tra le misure di prevenzione amministrativa in esame ed il controllo giudiziario e ciò è dovuto al fatto che la norma interpretata dalla giurisprudenza, per come è formulata, è inevitabilmente destinata a confondere, a disorientare e a far contraddire anche il più autorevole degli interpreti.

6. Osservazioni conclusive

Dalla normativa e dalla giurisprudenza richiamate emerge un quadro tutt'altro che rassicurante, dovuto anche (e soprattutto) al difetto di coordinamento fra le varie disposizioni, oltre che alla scarsa chiarezza

⁴³ Secondo la Cassazione, a conferma della complementarità tra i due provvedimenti vanno, inoltre, considerati i profili di connessione individuati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le pronunce nn. 7 e 8 del 2023.

e all'incompiutezza delle stesse, che potrebbe giungere a ridimensionare fortemente (*rectius*: a vanificare) il fine che il legislatore avrebbe voluto conseguire.

Tale quadro normativo, spesso confuso e scoordinato, ha rappresentato la ragione per cui è stato necessario richiedere l'intervento delle SS.UU. della Corte di Cassazione, dell'Adunanza Plenaria (che alcune volte hanno espresso orientamenti contrastanti) e, da ultimo, della Corte Costituzionale che con la sua sentenza additiva "a rime adeguate", «rimuove dopo una lunga attesa una delle tantissime criticità [...] del controllo giudiziario volontario arricchendone la disciplina, in modo tale da assicurare il perseguimento effettivo delle funzioni che si prefigge di recupero e bonifica dell'impresa all'economia legale, estendendo la sospensione dell'interdittiva fino al momento della effettiva rivalutazione prefettizia»⁴⁴.

Il recente contributo della giurisprudenza esaminata è stato prezioso per superare alcune delle criticità della legislazione antimafia ma, a parere di chi scrive, lo stesso non appare comunque in grado di risolvere del tutto la problematica, complessa e più generale questione delle interferenze tra le valutazioni del Prefetto e quelle del Giudice della prevenzione.

Risulta infatti indispensabile un intervento legislativo organico e meditato che possa sostituire l'attuale labirinto di interpretazioni con un sistema chiaro, garantendo che lo sforzo di 'disinquinamento' non si risolva in un *boomerang* economico, ma in una vera vittoria dello Stato sull'infiltrazione mafiosa.

Nelle more dell'auspicato intervento normativo, una possibile strada interpretativa da percorrere per ridurre i rischi di contraddizioni e di sovrapposizioni rilevati potrebbe far leva sulle differenze esistenti tra le varie misure in esame, sia in termini di presupposti che di 'tempi' della loro adozione.

Dalla lettura dell'art. 34 *bis*, co 6, d.lgs. 159/2011 dovrebbe ricavarsi che uno dei presupposti del controllo giudiziario volontario è costituito dall'infiltrazione criminale accertata dal Prefetto e non dall'occasionalità dell'agevolazione, come nel diverso caso del controllo giudiziario su istanza della parte pubblica. Anzi proprio la non occasionalità dell'agevolazione mafiosa rappresenterebbe il presupposto del controllo giudiziario: una non occasionalità che non esclude la bonificabilità dell'impresa.

Come emerso nel corso della trattazione, giurisprudenza e dottrina spesso hanno identificato l'occasionalità dell'interferenza criminale con la bonificabilità dell'impresa, ma in realtà si tratta di concetti non integralmente sovrapponibili. A ben vedere, un'impresa potrebbe risultare 'recuperabile' anche nel caso in cui l'infiltrazione criminale non avesse i caratteri della mera occasionalità.

Una simile interpretazione del controllo giudiziario volontario, oltre a risultare plausibile in quanto l'art. 34 *bis*, co. 6, non richiama il comma 1 dell'art. 34 *bis*, in cui si fa riferimento all'occasionalità

⁴⁴ G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario*, cit.

dell'infiltrazione criminale, spiegherebbe anche la ragione per cui, ai fini dell'ottenimento del controllo giudiziario volontario, è necessaria la previa impugnazione dell'interdittiva antimafia.

In definitiva, il Tribunale della Prevenzione non dovrebbe verificare l'intensità dell'infiltrazione criminale, ma solo la bonificabilità dell'impresa, valutazione che il Giudice effettua in un momento successivo rispetto a quello in cui il Prefetto ha compiuto la propria valutazione. Questo iato temporale consente al Giudice della prevenzione di fondare il proprio giudizio anche (e soprattutto) su eventuali sopravvenienze nelle more intervenute nel contesto aziendale (come l'approvazione di modelli organizzativi ex d.lgs. 231/2001 o, più in generale, l'adozione di qualsivoglia misura *self cleaning*) ed è utile a differenziare il controllo giudiziario dalle misure di prevenzione collaborativa, il cui presupposto è appunto l'originaria occasionalità dell'agevolazione, in virtù della quale il Prefetto sceglie di utilizzare lo strumento disciplinato dall'art. 94 *bis* in luogo del provvedimento interdittivo.

Insomma, in attesa di un intervento legislativo chiarificatore, l'unica esegesi in grado di ridurre il rilevato rischio di contraddizioni tra alcune disposizioni della legislazione antimafia e di sovrapposizione tra strumenti da quest'ultima disciplinati è quella che riconosce nel controllo giudiziario volontario non un duplicato del sindacato prefettizio, ma uno strumento di verifica dinamica sulla concreta bonificabilità post-interdittiva, il cui presupposto non è costituito dalla necessaria occasionalità dell'agevolazione.