



Università di Foggia

**Corso di Dottorato in
Diritto e Sicurezza
XXXVIII ciclo**

Le interdittive antimafia e il contrasto all'economia mafiosa

Tutor

Chiar.mo Prof. Michele Trimarchi

TRIMARCHI
MICHELE
19.12.2025
12:12:09
UTC



Dottorando

Candido Lorusso

A handwritten signature in black ink, reading "Candido Lorusso".

Anno Accademico 2024/2025

INDICE

INTRODUZIONE	1
 CAPITOLO I	
L'IMPRESA MAFIOSA E L'EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA DEGLI STRUMENTI DI CONTRASTO	
1 L'imprenditore mafioso e l'impresa mafiosa: uno sguardo d'insieme	8
2 <i>Excursus</i> storico della normativa in materia di documentazione antimafia	21
 CAPITOLO II	
IL SISTEMA DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA	
1 Inquadramento generale	30
2 La comunicazione antimafia	34
3 L'informazione (o informativa) antimafia	39
3.1 Le informazioni "specifiche" e "generiche"	47
4 Gli effetti della documentazione antimafia	53
4.1. L'interdittiva sopravvenuta e il limite al diritto di ritenzione delle utilità conseguite	63
4.2 Le informazioni atipiche: passato o presente?	67
5 L'efficacia temporale della documentazione	72
5.1 Il potere prefettizio di aggiornamento	75
6 Il labile confine tra la comunicazione e l'informazione antimafia	78
7 Le nuove forme di legalità partecipata	89
7.1 Le <i>white list</i> prefettizie	90
7.2 I protocolli di legalità	96
 CAPITOLO III	
ASPETTI PROBLEMATICI SUL PIANO PROCEDIMENTALE, PROCESSUALE E SOSTANZIALE	
1 L'apparente conflitto con il principio di legalità	102

1.1 I tentativi di infiltrazione mafiosa, le informazioni “generiche” e l’opera tassativizzante della giurisprudenza	104
1.1.1 Le informazioni “a cascata”	109
1.2 Le garanzie procedurali e la deroga alla L. n. 241 del 1990	113
2 Alcune questioni sul piano processuale	121
2.1 La discrezionalità prefettizia	121
2.2 L’onere motivazionale e la probabilità cruciale	126
2.3 Il limite del sindacato giurisdizionale	132
2.4 La legittimazione attiva all’impugnazione	137
2.5 Ancora sulle attribuzioni patrimoniali e l’interdittiva antimafia sopravvenuta	143
2.6 Il risarcimento dei danni in caso di annullamento dell’interdittiva	148
3 La natura giuridica e la legittimità delle interdittive antimafia	154

CAPITOLO IV

GLI ALTRI STRUMENTI DI CONTRASTO ALL’ECONOMIA MAFIOSA

1 Cenni introduttivi	168
2 Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese	169
3 La prevenzione collaborativa	176
4 L’amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende	181
5 Il controllo giudiziario delle aziende	187
5.1 Il rapporto con l’informazione interdittiva antimafia	191
5.2 Uno sguardo oltralpe: la <i>peine de programme de mise en conformité</i> nell’ordinamento francese	204

CONCLUSIONE	213
--------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	218
---------------------	------------

INTRODUZIONE

Il tessuto imprenditoriale del nostro Paese è minato dai tentativi, talvolta fruttuosi, della criminalità organizzata di ingerirsi nelle maglie sociali, istituzionali ed economici della società. Nel corso degli anni, le imprese mafiose sono diventate un fondamentale strumento nelle mani delle organizzazioni criminali, poiché assolvono a una duplice finalità: dar vita a un efficiente meccanismo di autoalimentazione del circuito economico illegale e massimizzare il consenso sociale. Si consegue il primo obiettivo impiegando nell'attività, all'apparenza legale, anche i proventi derivanti da attività che legali non sono, così da fungere da mezzo per il riciclaggio di denaro "sporco". Il secondo scopo viene perseguito, invece, grazie al miglioramento di immagine dell'associazione mafiosa; difatti, in tal modo questa passa da oppressore della collettività a suo "benefattore", offrendo nuovi posti di lavoro e permettendo l'ingresso di ulteriori introiti nell'economia circolare.

Il successo derivante da questo modello e il desiderio di contagiare e servirsi dell'intero sostrato imprenditoriale hanno fatto sì che la mafia abbia concentrato crescenti sforzi in questo settore di intervento. Oltretutto, allo stato non può e non deve parlarsi solo di impresa mafiosa, bensì anche di operatori economici che non appartengono alle cosche mafiose, ma, pur agendo con un certo margine di autonomia, ne agevolano l'attività. Tale forma di ausilio può avvenire in occasione di singole operazioni o di vere e proprie forme di cooperazione, finanche stabili, e prevede che le imprese legali non siano assorbite dal comparto criminale, ma si limitino a intessere con questo legami sia economici sia operativi.

Il tutto con evidente aggravio dell'utile quanto necessario processo di discernimento tra il ruolo della vittima e quello della criminalità.

L'obiettivo ultimo che le organizzazioni criminali mirano a raggiungere in ambito economico è quello di infiltrarsi nell'economia

non solo legale, ma istituzionale, attraverso il canale dei contratti pubblici. Per riuscirci, le imprese affiliate partecipano alle procedure di gara, in modo da ottenere l'affidamento di lavori, servizi e forniture in qualità di ordinari contraenti e, pertanto, in maniera formalmente legale¹. Anche attraverso l'aggiudicazione di contratti con contraente pubblico, difatti, la criminalità cerca di insinuarsi nelle relazioni politico-istituzionali, ove non ci sia già riuscita in altro modo.

L'insidiosità del metodo in oggetto per minare la legalità economica e istituzionale della società ha fatto sì che il legislatore adottasse ulteriori misure di contrasto alla criminalità organizzata: non più esclusivamente sul piano personale, ma anche su quello patrimoniale-imprenditoriale.

Allo stato, la documentazione antimafia svolge un ruolo di primo piano nella politica economico-preventiva di cui sopra ed è disciplinata nel D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. codice antimafia).

Questa si distingue nella comunicazione e nell'informazione antimafia, entrambe a esito liberatorio o interdittivo, e ha l'obiettivo di recidere qualsiasi punto di contatto tra l'imprenditoria mafiosa, o comunque connessa con organizzazioni criminali, e i committenti pubblici. In via indiretta e ulteriore, persegue anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, previsto all'art. 97 Cost., posto che, in caso di aggiudicazione in favore di un'impresa attinta da interdittiva antimafia, il committente pubblico deve ricercare un nuovo contraente; il tutto con evidente aggravio delle tempistiche non solo di conclusione delle procedure di gara, ma anche della messa a disposizione dei lavori, servizi o forniture a vantaggio dell'amministrazione stessa o della collettività.

¹ G. FALCONE, *Professionalità e coordinamento per sconfiggere cosa nostra*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 4, 1991, 15, secondo cui "un'altra fonte di reddito per cosa nostra è la gestione degli appalti pubblici o meglio il controllo dell'erogazione della spesa pubblica a livello locale e più in generale, delle attività aziendali di qualsiasi natura, purché generino reddito".

Il che è rilevante specie se si considera che, nel momento in cui si scrive, la celerità degli interventi di attuazione del Piano nazionale di riprese e resilienza (P.N.R.R.) rappresenta un'ottima occasione per le consorterie mafiose per addentrarsi maggiormente nel tessuto economico. Ciò trova conferma nel D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito in L. 29 dicembre 2021, n. 233, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose". Oltre a contenere alcune misure urgenti per la realizzazione degli obiettivi stabiliti nel P.N.R.R., l'intervento legislativo contiene anche alcune innovative previsioni in merito al rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia.

Ciò esposto, può affermarsi che il sistema della documentazione antimafia si è rivelato un efficace strumento nella lotta all'economia illegale, evitando che quello dell'impresa mafiosa, o in qualche modo legata alla criminalità, diventi un fenomeno endemico.

A conferma, si rileva che, nel periodo 2014-2022, le interdittive antimafia comunicate al casellario ANAC sono aumentate in maniera vertiginosa, balzando da 122 nel 2014 a 1.129 nel 2022². I dati rivelano che si è passati dall'emanazione di una misura interdittiva ogni tre giorni al rilascio di tre provvedimenti interdittivi al giorno. Se, da un lato, i numeri mostrano l'efficacia del tempestivo intervento da parte delle prefetture, quali baluardi territoriali dello Stato per la legalità, dall'altro, il costante aumento del fenomeno imprenditoriale nell'economia è sintomatico di un problema assai grave che attanaglia il tessuto economico del Paese, qualsiasi sia l'area geografica di riferimento.

² I dati derivano dall'analisi congiunta di due documenti pubblicati dall'ANAC. Uno riferito al periodo 2014-2018 e consultabile al seguente indirizzo: https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2019/07/ANAC.InterdittiveAntimafia.2014.2018_.pdf; l'altro al periodo 2015-2022, consultabile all'indirizzo: <https://www.anticorruzione.it/-/interdittive-antimafia-in-costante-aumento-busia-un-campanello-d-allarme-per-la-sua-ampiezza-#:~:text=Scarica%20il%20documento-,Le%20interdittive%20antimafia%20in%20Italia%20tra%20il%202015%20e%20il,2022%20sono%20pi%C3%B9%20di%20tre.>

È d'obbligo, poi, estendere la considerazione anche a livello europeo, dove è già stato espresso il timore che possa originarsi una vera e propria piaga economico-sociale. A riguardo, può farsi riferimento ai *consideranda* B, C e D della Risoluzione del Parlamento Europeo sul crimine organizzato n. 0459/2011, in cui si afferma che “la criminalità organizzata produce un costo sociale imponente, violando i diritti umani e comprimendo le regole democratiche, distraendo e dissipando risorse (finanziarie, lavorative, ecc.), alterando il libero mercato comune, inquinando imprese ed economia legale, favorendo la corruzione nonché contaminando e distruggendo l'ambiente”, “preoccupanti evidenze giudiziarie, investigative e giornalistiche dimostrano come in alcuni Stati membri vi siano infiltrazioni profonde e consolidate da parte della criminalità organizzata nel mondo della politica, della pubblica amministrazione e dell'economia legale; considerando che è ipotizzabile che tali infiltrazioni, rafforzando il crimine organizzato, si estendano anche al resto dell'Unione europea” e, ancora, “l'azione della criminalità organizzata è finalizzata e si basa sulla realizzazione del profitto economico”³. Anche la *Revision of Directive 2014/42/EU on the freezing and confiscation of the proceeds of crime and proposal for a new directive on asset recovery offices*⁴ è orientata nella medesima direzione, con l'evidente insufficienza dell'impegno dell'Unione europea nel contrastare la criminalità organizzata, posto che il sequestro degli introiti criminali ammontava al 2% degli introiti criminali, mentre la confisca al solo 1% di essi⁵.

Lo scopo della presente indagine è quello di offrire una panoramica sullo strumento della documentazione antimafia.

Nello specifico, il primo capitolo delinea le figure di imprenditore mafioso e di impresa mafiosa. È presente, inoltre, un sintetico *excursus*

³ Consultabile anche in lingua italiana al seguente indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52011IP0459>.

⁴ Rinvenibile in lingua inglese al seguente indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)730331](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)730331).

⁵ *Revision of Directive 2014/42/EU on the freezing and confiscation of the proceeds of crime and proposal for a new directive on asset recovery offices*.

normativo per evidenziare non solo i grandi passi legislativi e istituzionali mossi nella lotta al fenomeno, ma anche la crescente rilevanza che tale problema riveste ormai da decenni.

Il secondo capitolo è incentrato sul sistema della documentazione antimafia.

Viene analizzata la disciplina della comunicazione antimafia, dai presupposti determinati, tanto da parlarsi di provvedimento vincolato da parte dell'autorità amministrativa competente.

Si passa, in seguito, alla disamina delle informazioni (o informative) antimafia, dai tratti ben più incerti. Particolare attenzione viene rivolta agli “eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa”, ai sensi dell'art. 84, comma 3, D.Lgs. n. 159/2011, nonché alla differenza tra informative c.d. “specifiche” e “generiche”. Vengono prese in esame le statuizioni della copiosa giurisprudenza intervenuta sul punto, che ha cercato di tassativizzare alcune formulazioni legislative ritenute troppo vaghe.

Si discorre degli effetti della documentazione antimafia, per poi analizzare l'ipotesi in cui l'interdittiva sia rilasciata solo dopo l'instaurazione di un rapporto economico tra la P.A. e l'impresa interessata. Con particolare riferimento alle informazioni, ci si interroga circa la loro attuale permanenza anche in forma atipica. Viene considerata anche l'efficacia temporale della documentazione antimafia.

Si prende in esame il rapporto tra la comunicazione e l'informazione antimafia, in ragione del loro labile confine applicativo; sul punto si analizza quanto espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4 del 2018.

È oggetto di trattazione, inoltre, la disciplina del nuovo istituto della c.d. prevenzione collaborativa, disciplinata *ex art. 94-bis* del codice, che manifesta la tendenza legislativa a recuperare parte delle imprese attinte da relazioni mafiose.

Infine, si dà conto dell'estensione applicativa del sistema della documentazione antimafia, mediante la previsione delle *white list* e dei protocolli di legalità. Difatti, prima introdotte con efficacia limitata sul

piano spaziale e soggettivo, il successo di queste misure ha fatto sì che fossero trasposte a livello nazionale e che permettessero l'impiego del sistema liberatorio/interdittivo anche nei rapporti tra privati.

Il terzo capitolo si incentra sui principali aspetti problematici rilevati sul piano applicativo e interpretativo della documentazione antimafia.

In prima istanza, viene dato spazio alla conflittuale interrelazione tra questa e il principio di legalità, sotto tre aspetti: le informative c.d. generiche, di cui all'art. 84, comma 4, lettere d) ed e) del D.Lgs. n. 159/2011, spesso tacciate di incostituzionalità sulla scorta di considerazioni convenzionali; le informazioni "a cascata", che interessano un'impresa che ha determinati legami con uno o più operatori attinti da interdittive; la previsione di specifiche garanzie procedimentali, tra l'altro solo di recente introduzione, che, derogando alla L. n. 241 del 1990, in tema di procedimento amministrativo, forniscono un contraddittorio limitato a favore dei soggetti potenziali interessati dalla misura con effetto interdittivo.

Quanto alla fase patologica, si dà atto innanzitutto delle incertezze legate alla qualificazione della discrezionalità prefettizia: secondo un orientamento, di natura amministrativa; secondo un altro, di matrice tecnica. Da ciò si prendono le mosse per vagliare i limiti del sindacato giurisdizionale, diviso tra quanti optano per una tutela estrinseca e quanti, invece, propendono per una lettura più garantista, intrinseca. Ampio spazio viene dato anche alla legittimazione attiva all'impugnazione di tali provvedimenti, sulla quale si è espressa l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Il capitolo si conclude con alcune considerazioni in ordine alla natura giuridica della documentazione antimafia. Invero, si fa presente che, sebbene l'orientamento giurisprudenziale sia ormai granitico nel ricondurla alle sanzioni amministrative, vi è parte della dottrina che ritiene si rientri nella *matière pénale* di matrice convenzionale.

Il quarto capitolo si occupa di alcuni ulteriori strumenti di contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia.

Vengono passati in rassegna alcuni istituti che presentano presupposti applicativi oggettivi e soggettivi diversi, ma risultano accomunati dal medesimo fine: recuperare le imprese in qualche modo in contatto con la criminalità, permettendone il risanamento aziendale.

In particolare, si comincia con le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione, di cui all'art. 32 del D.L. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni in L. n. 114 del 2014.

L'attenzione è volta, in seguito, agli artt. 34 e 34-bis del codice antimafia, recanti rispettivamente la disciplina dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende e del controllo giudiziario, con competenza del tribunale per l'applicazione delle misure di prevenzione. Con particolare riferimento al secondo, si scandaglia il rapporto con l'informativa interdittiva antimafia, così come anche chiarito nel 2023 dalle sentenze del Supremo consesso della giustizia amministrativa, nonché la relazione con l'affine istituto della prevenzione collaborativa.

In chiave comparatistica, si inquadra la c.d. *peine de programme mise en conformité*, prevista dall'ordinamento francese, che presenta un funzionamento simile alla misura in questione, seppur rientrante nelle politiche anticorruzione.

Nella parte dedicata alle conclusioni si riassume quanto esposto in precedenza e si esprimono alcune considerazioni.

CAPITOLO I

L'IMPRESA MAFIOSA E L'EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA DEGLI STRUMENTI DI CONTRASTO

SOMMARIO: 1. L'IMPRENDITORE MAFIOSO E L'IMPRESA MAFIOSA: UNO SGUARDO D'INSIEME. – 2. *EXCURSUS* STORICO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA.

1. L'IMPRENDITORE MAFIOSO E L'IMPRESA MAFIOSA: UNO SGUARDO D'INSIEME

Il fenomeno mafioso è stato, ed è ancora, capace di insinuarsi nelle maglie del tessuto istituzionale, economico e sociale, con il duplice obiettivo di incrementare le sacche di potere e la ricchezza a sua disposizione⁶.

Sebbene la mafia sia da sempre associata, nell'immaginario collettivo, unicamente alla criminalità violenta connessa ai c.d. reati di sangue, occorre dare atto di come questo fenomeno si sia trasformato nel

⁶ N. DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, 2012, 43 ss., in cui così si precisa: “e tuttavia, poiché i fini di ogni organizzazione hanno pur sempre una loro ordinabilità gerarchica, uno dei due fini è 'ontologicamente' prevalente. Ed è il potere”, a cui si rinvia anche per le fonti bibliografiche citate in merito all'evoluzione dell'impresa mafiosa, tra le quali: A. LA SPINA (a cura di), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Milano, 2008; U. SANTINO, G. LA FIURA, *L'impresa mafiosa. Dall'Italia agli Stati Uniti*, Milano, 1990; D. GAMBETTA, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino, 1992. Si veda, inoltre, anche la “Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia, sulla stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata”, del 2023, a cura del Ministero dell'Interno e consultabile al seguente indirizzo: <https://www.camera.it/temiap/2025/01/20/OCD177-7811.pdf>, in cui si afferma: “La criminalità organizzata di tipo mafioso continua a perseguire due tradizionali obiettivi: il radicamento nelle zone di origine, finalizzato a mantenere il controllo del territorio presidandone i locali spazi economici e l'elevata capacità di infiltrazione nel tessuto economico-finanziario, anche al di fuori delle regioni d'origine, sia in modo illegale, attraverso la pressione estorsiva ed usuraria sulle attività commerciali ed imprenditoriali, sia attraverso l'ingerenza in appalti pubblici, l'utilizzo di fondi strutturali, l'acquisizione e/o il controllo di attività legali”.

corso del tempo, sfruttando a suo vantaggio in maniera cinica le opportunità che gli si sono presentate, anche durante il periodo della ricostruzione del secondo dopoguerra.

Se le radici del fenomeno mafioso sono rinvenibili già nell'800, è soprattutto a fine secolo che la visibilità ha raggiunto il livello nazionale, a seguito dell'assassinio del direttore del Banco di Sicilia Emanuele Notarbartolo. In seguito, i crescenti legami intessuti con le comunità criminali stanziatesi in Nord-America e la mancata estirpazione del fenomeno nel periodo mussoliniano hanno fatto sì che la criminalità di tipo mafioso fosse pronta a riprendere vigore alla prima occasione utile, coincisa con lo sbarco degli Alleati in Sicilia nel 1943.

Il vero e proprio “salto di qualità” si è avuto, tuttavia, solo a partire dagli anni '60 del secolo scorso, quando la mafia si è inserita nella speculazione edilizia e, in seguito, nel traffico internazionale degli stupefacenti. A questi si sono affiancati gli ordinari strumenti di controllo del territorio e di accumulazione di ricchezza, come, ad esempio, il taglieggiamento delle attività commerciali⁷.

In particolare, l'ingresso del mafioso in economia è stato facilitato da un generale fenomeno registratosi nel nostro Paese intorno agli anni '70, caratterizzato dalla disgregazione sul piano economico e sociale⁸.

⁷ Per ripercorrere in maniera sintetica le origini e l'evoluzione delle associazioni mafiose in generale, si rimanda a V. VIDOTTO, G. SABBATUCCI, *Il mondo contemporaneo*, Bari, 2020, 472-473.

⁸ Per una puntuale ricostruzione sul piano storico e sociologico, si rinvia a P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, Milano, 2007, 95 ss. Nello specifico, l'AUTORE attribuisce il mutamento del fenomeno mafioso non solo alla particolare situazione economico-sociale della società, a differenza degli altri Paesi occidentali, ma anche alla “perdita di legittimità del potere mafioso avvenuta durante gli anni Cinquanta e Sessanta”. Di conseguenza, “una parte dei mafiosi siciliani e calabresi reagisce alla perdita della loro posizione di supremazia concentrando tutte le sue energie nell'accumulazione del capitale”, dando così vita a un “processo di conversione dei mafiosi alla religione dell'accumulazione”.

Nonostante risulti un fenomeno proteiforme e, in quanto tale, di incerta definizione, i principi di legalità⁹ e di riserva di legge¹⁰ nell'ambito del diritto penale ne hanno imposto una formulazione descrittiva sul piano legislativo. Di talché, è alla legge Rognoni-La Torre del 1982, della quale si dirà nel paragrafo successivo, che risale l'introduzione dell'art. 416-bis c.p. Come noto, il terzo comma della norma dispone che è di tipo mafioso l'associazione i cui consociati si avvalgono della forza dell'intimidazione del vincolo associativo e delle conseguenti condizioni di assoggettamento e omertà al fine di commettere delitti, ma anche di conseguire in modo diretto o indiretto la gestione o il controllo di alcune attività economiche, tra le quali concessioni, appalti e servizi pubblici o di realizzare profitti o vantaggi ingiusti o di alterare il libero esercizio del diritto di voto¹¹.

⁹ Si rinvia, tra gli altri, a: F. BRICOLA, *La discrezionalità del diritto penale*, Milano, 1965; M. SPASARI, *Il principio di legalità nel diritto penale italiano*, in *Arch. pen.*, I, 1966, 36 ss.; P. GRASSO, *Il principio «nullum crimen sine lege» nella Costituzione italiana*, Milano, 1972; F. MANTOVANI, G. FLORA, *Diritto penale*, 2023, Milano, 3 ss.

¹⁰ Si può fare riferimento, *ex multis*, a: A. PAGLIARO, *Riserva di legge, elementi normativi e questioni pregiudiziali*, in *Indice pen.*, 11, 1977, 381 ss.; R. BARTOLI, F.C. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, Torino, 2024. Più in generale, G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1985. In senso critico: G. FIANDACA, *Crisi della riserva di legge e disagio della democrazia rappresentativa nell'età del protagonismo giurisdizionale*, in *Criminalia*, 2011; D. PULITANÒ, *Crisi della legalità e confronto con la giurisprudenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 29 ss.; F. MANTOVANI, G. FLORA, *Diritto penale*, op. cit., 33 ss., a cui si rimanda anche per le note bibliografiche contenute.

¹¹ Per completezza, si ritiene utile riportare di seguito il testo integrale dell'articolo 416-bis c.p.: "Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni.

Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da dodici a diciotto anni.

L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.

Se l'associazione è armata si applica la pena della reclusione da dodici a venti anni nei casi previsti dal primo comma e da quindici a ventisei anni nei casi previsti dal secondo comma.

Già dall'esame del testo legislativo può scorgersi l'evidenza del fine anche economico dell'attività mafiosa, che mira a svolgere un ruolo di primo piano anche nel mondo imprenditoriale¹².

Ma cosa si intende davvero per impresa mafiosa? A questo punto, si ritiene indispensabile delineare e differenziare alcuni concetti, tra loro connessi e a volte intersecantesi, ma non sovrapponibili.

Una prima distinzione va effettuata tra: impresa formalmente e sostanzialmente illegale; impresa formalmente, ma non anche sostanzialmente, illegale; impresa illegale sul piano sostanziale, ma non su quello formale.

La prima tipologia è retta dalla consorceria mafiosa, di cui all'art. 416-bis, ed è preposta alla produzione o allo scambio di beni o servizi *contra legem*. In questa ipotesi, dunque, non solo è illegale l'attività svolta a livello imprenditoriale, ma anche la compagine societaria può dirsi appartenente all'associazionismo di stampo mafioso¹³.

L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplodenti, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.

Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.

Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla 'ndrangheta e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso.”

¹² In senso conforme, si veda la definizione offerta da E. FANTÒ, *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Bari, 1999, 39, secondo il quale l'impresa mafiosa è “l'unità economica che trae origine (e viene in parte alimentata) da un capitale, frutto, in tutto o in parte, di attività di natura criminale, che ha lo scopo di produrre e/o scambiare servizi e beni leciti, che opera nei mercati ufficiali con modalità formalmente legali o anche apertamente illegali, ma la cui forza competitiva essenziale è in ogni caso costituita dalla forza di intimidazione dell'associazione a cui appartiene il proprietario reale di tale unità economica, comunque e da chiunque essa sia formalmente diretta e gestita”.

¹³ Secondo S. PELLEGRINI, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale*, Roma, 2018, 72-73, proprio la portata delle novelle legislative di quegli anni ha fatto sì che aumentassero i fattori di precarietà, sì da indurre il sistema mafioso a “cambiare assetto organizzativo verso un grado di imprenditorialità più complesso”.

Quanto all'impresa illegale sul piano solo oggettivo o soggettivo, occorre dare atto di una agevole divisione operata dalla dottrina a fini descrittivi. Secondo una quadripartizione, può distinguersi tra: "impresa criminale-illegale", "impresa illegale-legale", "impresa legale-illegale" e "impresa paravento-impresa cartiera"¹⁴.

In estrema sintesi, le caratteristiche di tali forme societarie possono essere riassunte in alcuni concetti chiave.

L'"impresa criminale-illegale" presenta solo una proprietà illegale, posto che i suoi titolari appartengono all'organizzazione mafiosa e ricorrono alla violenza e all'intimidazione come strumento principale per la conduzione dell'attività. Quindi, il capitale sociale può ritenersi illegale, mentre l'attività svolta *ex se* può considerarsi lecita, con prevalenti settori di investimento nell'edilizia, nei trasporti, nell'agricoltura e nel commercio. Poiché di piccole dimensioni e strettamente legata alla figura del *boss*/imprenditore, tale forma di impresa è radicata a localismi e incapace di estendersi territorialmente.

Quanto all'"impresa illegale-legale", anche questa svolge un'attività legale, negli stessi settori della prima tipologia, ma il titolare formale non è altro che un prestanome, con la proprietà sostanziale riservata a soggetti affiliati alla criminalità. In questo caso, la gestione imprenditoriale viene svolta con metodi legali come un ordinario operatore di mercato. Tuttavia, il capitale sociale deriva da proventi illeciti, in ragione della proprietà criminale, e, a volte, viene fatto uso della violenza per ottenere vantaggi competitivi.

L'AUTRICE individua un processo di "mimetizzazione", consistito in numerosi espedienti, tra cui: l'utilizzo di un prestanome; il coinvolgimento di soggetti esterni alla famiglia; l'adozione di una strategia di diversificazione degli investimenti.

¹⁴ ID., 75 ss. In senso simile, E. FANTÒ, *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, op. cit., che distingue tra tre tipologie di impresa mafiosa: quella promossa e gestita dal mafioso, con il quale si identifica; quella pulita solo all'apparenza, grazie all'utilizzo di un prestanome, ma che in realtà è controllata dalla criminalità; quella che opera sul mercato in uno stato di apparente liceità, ma che o presenta partecipazioni al sodalizio criminale o versa in uno stato di soggezione dell'imprenditore nei confronti di quest'ultimo.

L'“impresa legale-illegale” non ha caratteristiche ben definite, poiché nasce come lecita, ma non rimane del tutto tale nel corso del tempo. In particolare, questa viene assoggettata agli interessi mafiosi, con una cointeressenza dei fini, comunque sottoposti all'esclusivo beneplacito del mafioso, che rende difficile distinguere all'interno del capitale sociale tra fondi derivanti da proventi leciti o illeciti, basando la propria attività su capitali misti. Il ricorso all'uso della violenza è raro e avviene solo come *extrema ratio*. Ai settori di investimento mmenzionati, si aggiunge quello terziario.

Infine, per “impresa paravento-impresa cartiera” deve intendersi quell'impresa che non svolge alcuna attività produttiva, ma ha l'unico compito di riciclare il capitale di origine illecita mediante l'emissione di false fatturazioni¹⁵. Tale impresa si definisce “cartiera” proprio perché lo scopo è quello di “produrre carta”, ossia false fatture per lavori mai eseguiti o realizzati solo in minima parte. Questa operazione è fondamentale nell'ottica del riciclaggio, perché permette di giustificare l'uscita di ingenti capitali che, così, vengono reimmessi nel circuito dell'economia legale.

In qualsiasi di queste forme si trovi, l'impresa mafiosa è assurta, nel corso del tempo, al ruolo di catalizzatore degli investimenti nel mercato lecito dei capitali illeciti, attraverso cui è possibile mantenere il controllo sul territorio. Ciò fa sì che l'impresa mafiosa non cessi le attività illecite *a latere* di quella imprenditoriale in senso stretto, anche una volta divenuta concorrenziale sul mercato¹⁶.

Le finalità, le modalità di azione e la natura delle imprese mafiose non possono essere tollerate in uno stato di diritto; tuttavia, il fenomeno non è una prerogativa italiana, suscitando preoccupazione a livello internazionale, come già in parte rilevato nella parte introduttiva del presente lavoro. A titolo esemplificativo, può farsi riferimento al *report* della *United Nations Interregional Crime and Justice Research* (Unicri)

¹⁵ R. CATANZARO, *Il delitto come impresa: storia sociale della mafia*, Padova, 1988, 251.

¹⁶ C. MARESCA, *Manuale di legislazione antimafia*, Napoli, 2019, 302. D'altronde, l'AUTORE sottolinea che, se così non fosse, l'impresa “smetterebbe di essere mafiosa”.

‘Organized crime and the legal economy. The Italian case’ (2016)”¹⁷ secondo il quale il reinvestimento dei profitti illegali nel circolo dell’economia legale è “una pratica che di conseguenza indebolisce sia il tessuto economico della società che le istituzioni statali. L’inquinamento dell’economia dovuto all’attività criminale organizzata ha conseguenze dirette per l’ambiente politico, poiché le azioni dei gruppi criminali organizzati possono influenzare le decisioni politiche nella sfera economica, in particolare attraverso la corruzione e l’estorsione”. In senso conforme, si rimanda anche alla Risoluzione del Parlamento Europeo sul crimine organizzato n. 0459/2011¹⁸, che asserisce che “la criminalità organizzata produce un costo sociale imponente, violando i diritti umani e comprimendo le regole democratiche, distraendo e dissipando risorse (finanziarie, lavorative, ecc.), alterando il libero mercato comune, inquinando imprese ed economia legale, favorendo la corruzione nonché contaminando e distruggendo l’ambiente”, nonché che “evidenze giudiziarie, investigative e giornalistiche dimostrano come in alcuni Stati membri vi siano infiltrazioni profonde e consolidate da parte della criminalità organizzata nel mondo della politica, della pubblica amministrazione e dell’economia legale; considerando che è ipotizzabile che tali infiltrazioni, rafforzando il crimine organizzato, si estendano anche al resto dell’Unione europea”. Con la Risoluzione del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro¹⁹, il Parlamento Europeo ha messo in luce, inoltre, che “i proventi e la capacità di infiltrazione delle organizzazioni criminali sono notevolmente accresciuti dal fatto che esse sono attive in molti settori, la maggior parte dei quali è soggetta al controllo della pubblica amministrazione; considerando che la criminalità organizzata è sempre più simile ad un soggetto economico globale, avente una spiccata

¹⁷ Rinvenibile al seguente indirizzo: https://unicri.org/sites/default/files/2021-06/UNICRI_Organized_Crime_and_Legal_Economy_report.pdf.

¹⁸ Consultabile all’indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0459_IT.html.

¹⁹ Disponibile al seguente indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0444_IT.html.

vocazione imprenditoriale e specializzato nella fornitura simultanea di diverse tipologie di beni e di servizi illegali – ma anche, in misura crescente, legali – e ha un impatto sempre più pesante sull'economia europea e mondiale [...]”.

Considerate le finalità dell'impresa mafiosa e, con essa, dell'organizzazione mafiosa, e visti i rischi e i costi connessi al suo potenziale dilagare nel tessuto sociale, politico ed economico, occorre prendere atto dei mezzi utilizzati per affermarsi sul mercato.

In primo luogo, bisogna ricordare come, in quanto operatore economico che agisce con fini di lucro, i principali fattori produttivi dell'impresa mafiosa, al pari di tutte le altre attività economiche, sono: le materie prime (tra cui, ad esempio, il lavoro, i materiali di produzione e l'energia) e la tecnologia²⁰.

In seconda istanza, risultando inglobata nell'organizzazione mafiosa, l'impresa in questione si avvale degli strumenti tipici dell'associazione di appartenenza, incasellati dal legislatore nell'art. 416-*bis* c.p. Tra questi, si ricordano: la forza di intimidazione, la condizione di assoggettamento e di omertà, la violenza e le altre forme di carattere inibitorio. Figurano anche le diverse figure professionali, quali i consulenti legali, manageriali, fiscali e commerciali, che si pongono al servizio della criminalità e offrono l'indispensabile *know how* di cui l'impresa si avvale per strutturare, pianificare e accrescere la propria attività²¹.

Infine, vi sono tre elementi differenziali, rispetto alle altre attività, che garantiscono alla società mafiosa “specifici vantaggi competitivi”, tali da porla su un piano di superiorità economica: lo scoraggiamento

²⁰ D. BEGG, G. VERNASCA, S. FISCHER, R. DORNBUSCH, A.M. BAGNASCO, A. BESANA, *Economia*, Milano, 2020. Alle pagine 35 ss., gli AUTORI analizzano puntualmente gli spostamenti della curva di offerta. In particolare, oltre al livello di tecnologia e al prezzo dei fattori produttivi, rileva anche la regolamentazione pubblica.

²¹ Trattasi della c.d. “area grigia”, come acutamente osservato da P. ARLACCHI, N. DALLA CHIESA, *La palude e la città*, Segrate, 1987.

della concorrenza, la compressione salariale e la disponibilità di risorse finanziarie²².

Nello specifico, il primo vantaggio si ottiene mediante la forza dell'intimidazione, che rappresenta una sorta di barriera doganale in entrata del mercato. Così, l'impresa mafiosa riesce a procurarsi materie prime a prezzi più bassi rispetto a quelli che sono liberamente determinati dall'incontro della domanda e dell'offerta sul mercato²³, a volte portando alla formazione di veri e propri "monopoli zionali di settori economici e di risorse naturali", in sostituzione di quello territoriale tipicamente violento²⁴.

La compressione salariale si realizza specialmente nella forma dell'evasione dei contributi previdenziali e assicurativi e del mancato pagamento degli straordinari. A ciò si aggiunge il fatto che, con particolare riferimento alle imprese mafiose di piccole e medie dimensioni, l'organizzazione esercita il proprio controllo anche sulla vita extralavorativa degli impiegati, inibendo qualsiasi forma di protesta e di malcontento da parte dei lavoratori. Di conseguenza, questi risultano controllati anche al di fuori dell'ambito e dell'orario di lavoro, non potendo neanche rivendicare salari più alti o qualsivoglia forma di regolarità della prestazione lavorativa.

²² P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, cit., 100 ss. Nel medesimo senso, si veda anche L. DELLI PRISCOLI, *Imprese mafiose e alterazioni concorrenziali del mercato*, in *www.magistraturaindipendente.it*, 2 aprile 2020, in cui l'AUTORE afferma che "Un elemento costante e consolidato in tutte le organizzazioni mafiose italiane è la riduzione progressiva delle componenti violente e militari del metodo mafioso: esse cedono il passo alla promozione di relazioni di scambio e collusione nei mercati illegali e ancor più legali" e, ancora, che "«la logica degli affari», viene sempre maggiormente preferita alla «logica dell'appartenenza»". In senso simile, anche F. SIRACUSANO, *L'impresa a partecipazione mafiosa tra repressione e prevenzione*, in *Arch. pen.*, 3, 2021, 45 ss., il quale afferma che "Il paradigma mafia-impresa fa riferimento ad un'entità di carattere economico che opera sul territorio e negli stessi settori di altre imprese, potendo, però contare su tutta una serie di vantaggi competitivi determinati, soprattutto, dall'utilizzo della capacità di intimidazione derivante dal metodo mafioso".

²³ In merito alla domanda, all'offerta e all'equilibrio di mercato, si rimanda a D. BEGG, G. VERNASCA, S. FISCHER, R. DORNBUSCH, A.M. BAGNASCO, A. BESANA, *Economia*, op. cit., 28 ss.

²⁴ P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, op. cit., 102-103.

Infine, l'impresa mafiosa può ricorrere a maggiori disponibilità di risorse finanziarie²⁵ rispetto ai suoi concorrenti nel mercato di riferimento. Difatti, a differenza dell'imprenditore ordinario, quello mafioso non si limita a investire nella produzione quanto ha guadagnato, ma si serve di risorse esterne all'attività imprenditoriale, spesso di fonte illecita, così alimentando ulteriormente il riciclaggio a cui si è già fatto riferimento. Oltretutto, la "superiorità economica dell'impresa mafiosa" si rinviene anche nell'"accesso privilegiato al circuito bancario legale", garantito da una rete di relazioni clientelari e d'affari e da relazioni intrattenute con il personale direttivo di banche nazionali²⁶²⁷.

Quanto esposto finora fa riferimento all'impresa mafiosa "tipica", ma vi è anche chi correttamente distingue tra imprenditori vittime, acquiescenti e collusi²⁸.

Gli imprenditori vittime sono coloro che subiscono in via unilaterale il potere dell'organizzazione mafiosa, potendo addirittura parlarsi di "ineluttabile coartazione"²⁹. Spesso è proprio l'organizzazione

²⁵ Cass., 28 agosto 2020, n. 24440: "presuppone la completa sovrapposizione con l'associazione criminale della quale condivide progetti e dinamiche operative con una conseguente commistione delle rispettive attività o comunque implica che l'intera attività di impresa sia contaminata dal flusso di risorse economiche di derivazione criminale nelle casse dell'azienda in misura tale da rendere impossibile distinguere tra capitali illeciti e capitali leciti ovvero, in ulteriore alternativa, richiede comunque, che l'impresa sia pur sempre sottoposta al diretto controllo dell'associazione mafiosa".

²⁶ P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, op. cit., 113.

²⁷ In merito all'analisi dei mezzi di arricchimento da parte delle imprese e delle associazioni mafiose, C. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *Dir. pen. cont.*, 7 gennaio 2014, 4, secondo il quale "le organizzazioni criminali mirano all'acquisizione dei profitti e all'arricchimento attraverso modalità operative e tecniche diverse, sommariamente riconducibili a una quadruplice tipologia: a) svolgimento di attività illecite lucrose, come tali rientranti in un ambito di economia criminale (estorsioni, traffico di stupefacenti, ecc.); b) condizionamento e accaparramento dei flussi di spesa pubblica mediante traffico di influenze e/o impiego della forza di intimidazione e di condizionamento; c) investimento delle risorse illecitamente acquisite in attività imprenditoriali anche formalmente lecite; d) utilizzazione di canali finanziari e bancari allo scopo di riciclare, ottenere finanziamenti, effettuare investimenti nel mercato finanziario globale, ricorrendo a strumenti sempre più sofisticati".

²⁸ S. PELLEGRINI, *L'impresa grigia*, op. cit., 147 ss.

²⁹ Cass., 5 gennaio 1999, n. 84.

criminale a individuare tali imprenditori, alla luce del loro stato di difficoltà.

Sono imprenditori acquiescenti, invece, coloro che assecondano le richieste dopo aver rilevato i primi segni di intimidazione, valutando qualsiasi resistenza più costosa rispetto a un comportamento arrendevole³⁰.

I collusi, invece, non si legano alla mafia in senso passivo, subendone la forza intimidatrice, ma ottengono a loro volta dei vantaggi, in un atteggiamento che può essere ricondotto nel paradigma del *do ut des*. Di solito, tale tipo di operatore finisce con il far prevalere l'interesse profittevole sul rispetto della legalità, finendo con il condividere gli intenti mafiosi del suo *partner* commerciale. A suo carico si pongono una pletora di prestazioni possibili e utili al fine criminale, tra le quali quella dell'istituzione di enti appositi al fine di partecipare alle procedure di evidenza pubblica. Tale rapporto di scambio può dirsi continuo e stabile, finalizzato a garantire nel tempo un mutuo vantaggio. Si distingue, inoltre, l'imprenditore concorrente esterno, le cui relazioni con l'organizzazione mafiosa si limitano sul piano di sporadici accordi. A differenza del primo, che agisce in qualità di affiliato dell'organizzazione, la seconda tipologia di imprenditore non è parte dell'associazione mafiosa, ma è strumentale a essa. Invero, questi opera nel perseguimento dei propri fini, pur nella consapevolezza dell'agevolazione³¹.

³⁰ M. CENTORRINO, A. LA SPINA, G. SIGNORINO, *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno*, Bari, 1999, 47.

³¹ C.F. GROSSO, *La contiguità alla mafia tra partecipazione, concorso in associazione mafiosa ed irrilevanza penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, 1185 ss.

Sul piano delle responsabilità penali, ove non vi sia una partecipazione in qualità di associato³², potrebbe ravvisarsi un'ipotesi di concorso esterno³³ nell'associazione mafiosa³⁴.

³² Sulla distinzione tra *intraneus* e concorso dell'*extraneus* ai sensi del combinato disposto degli artt. 110 e 416-bis c.p., si veda Cass. pen., S.U., 11 ottobre 2021, n. 36958, che si è espressa nei seguenti termini: “La partecipazione non si esaurisce né in una mera manifestazione di volontà unilaterale né in una affermazione di status: essa, al contrario, implica un'attivazione fattiva a favore della consorteria che attribuisca dinamicità, concretezza e riconoscibilità alla condotta che si sostanzia nel «prendere parte». L'opera di concretizzazione giurisprudenziale del significato della locuzione normativa «fa parte» di cui all'art. 416-bis, primo comma, cod. pen. non può pertanto lasciare spazio ad ipotesi di identificazione della condotta punibile che risultino del tutto svincolate dalla verifica di un contributo, anche in forme atipiche, ma effettivo, concreto e visibile reso dal partecipe alla vita dell'organizzazione criminosa: tale contributo, che può assumere carattere sia materiale che morale, ben potrà essere ricostruito anche in via indiziaria e ben potrà concretizzarsi solo in un momento successivo (allorquando l'affiliato darà concreto corso alla messa a disposizione) rispetto al formale ingresso nell'associazione”. E ancora, si afferma che “La stabilità del rapporto singolo-consorteria si comprova, di regola, attraverso la fidelizzazione dei comportamenti, il rispetto delle gerarchie e delle regole e il puntuale adempimento degli ordini ricevuti dal gruppo di appartenenza. Tuttavia, mentre il compimento di attività causalmente orientate a favore dell'associazione non richiede altri indici probatori in ragione della loro indubbia autoevidenza (in questo caso, l'organicità del singolo può trarsi dalla mera reiterazione di condotte che, sebbene di semplice tenore esecutivo, siano però teleologicamente rivolte al perseguimento degli obiettivi dell'associazione, finendo per assumere una inequivoca significazione), l'adesione al sodalizio in forme rituali impone la ricerca di ulteriori elementi che possono comprovare l'effettiva e stabile intraneità e rendere certa e potenzialmente duratura la «messa a disposizione» del soggetto. Come rilevato dalla dottrina, non potendosi considerare la «messa disposizione», al pari delle condotte di conservazione e di potenziale rafforzamento dell'associazione, un «evento» oggettivamente rilevabile alla luce della sua innegabile connotazione di immaterialità, ai fini della sua valutazione non potrà utilizzarsi il «parametro» della causalità e si dovrà invece ricorrere a quello della «rilevanza» in concreto”.

³³ Cass. pen., S.U., 5 ottobre 1994, n. 16, che rappresenta un passaggio fondamentale nell'evoluzione giurisprudenziale tesa all'ammissibilità di un concorso eventuale di persone nel delitto a concorso necessario di cui all'art. 416-bis c.p. Per una ricostruzione ermeneutico-evolutiva dell'istituto, si rimanda anche a Cass. pen., S.U., 21 maggio, 2003, n. 22327; Cass. pen., S.U., 12 luglio 2005, n. 33748; Cass. pen., S.U., 24 aprile 2012, n. 15727; Cass. pen., S.U., 11 ottobre 2021, n. 36958, cit..

³⁴ Secondo C.F. GROSSO, *La contiguità alla mafia tra partecipazione, concorso in associazione mafiosa ed irrilevanza penale*, op. cit., l'individuazione della fattispecie del concorso esterno “consente al giudice di utilizzare uno strumento più duttile della partecipazione interna per identificare e colpire forme pericolosissime di collusione con la mafia da parte di chi non fa parte organicamente della struttura associativa, ma che cionondimeno merita di essere allo stesso modo punito”.

Come si può notare, la continua evoluzione di tali associazioni criminali ha fatto sì che solo all'inizio si potesse parlare in via esclusiva di impresa mafiosa. Allo stato, infatti, non può e non deve discorrersi solo di attività di proprietà del mafioso o da questo partecipate, ma anche di società che fungono da ausilio alla mafia imprenditrice poiché, pur essendo autonome, ne agevolano l'attività in occasione di singole operazioni o di altre forme di cooperazione, stabili od occasionali³⁵. In tali ipotesi, le organizzazioni criminali non assorbono le attività produttive lecite, ma le sfruttano a loro vantaggio, dando vita alla c.d. "area grigia"; di talché, la rigida contrapposizione "bianco/nero, colpevole/innocente"³⁶ risulta errata ormai. A tal proposito, giova precisare che non sempre è l'economia illegale a muovere il primo passo. Può accadere, difatti, che siano gli operatori legali a richiedere l'intervento della criminalità per poter raggiungere una determinata posizione di vantaggio nel mercato di riferimento³⁷.

Da ciò deriva l'inevitabile constatazione che il terreno su cui ci si muove è minato, in virtù della ragionevole difficoltà nel distinguere tra imprenditore mafioso³⁸, tra imprenditore colluso con la mafia e

³⁵ G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, in *Dir. pen. cont., Riv. Trim.*, 4, 2015, 259 ss, a parere del quale sono sempre più numerosi i casi di imprese non mafiose, ma che intrattengono rapporti con la mafia. In senso analogo, F. CARINGELLA, *Legislazione antimafia e appalti pubblici*, in *Urb. app.*, 4, 1997, 369, il quale distingue, in tal senso, tra "«imprenditorializzazione» delle associazioni mafiose, con la diretta assunzione di iniziative imprenditoriali da parte delle stesse (in questo caso si suole parlare di imprese mafiose in senso stretto)" e "strumentalizzazione, da parte delle organizzazioni mafiose, di imprese originariamente pulite (in questa ipotesi è più giusto parlare di imprese contigue a sodalizi mafiosi)", il tutto con l'effetto di inquinare il corretto dispiegarsi del gioco di mercato.

³⁶ C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in *Dir. pen. cont.*, 23 settembre 2019, 5.

³⁷ E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2019, 837 ss.

³⁸ Sulla possibilità finanche di ammettere il concetto stesso di impresa mafiosa non vi è uniformità di vedute. Sul punto, si veda l'osservazione di U. SANTINO, G. LA FIURA, *L'impresa mafiosa. Dall'Italia agli Stati Uniti*, cit., 21-22, secondo cui non può parlarsi di impresa mafiosa, posto che questa si avvale dell'uso della violenza, mentre per

imprenditore vittima. Ciò vale soprattutto in previsione della ricerca dei “tentativi di infiltrazione mafiosa”, necessari per il rilascio delle informative interdittive antimafia, come si vedrà nel prossimo capitolo.

2. EXCURSUS STORICO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA

L’attuale disciplina della documentazione antimafia rappresenta l’evoluzione di una serie di interventi normativi che si sono succeduti in circa un sessantennio³⁹. Sebbene l’opera di contrasto non possa dirsi ancora del tutto completa⁴⁰, gli sforzi profusi a livello ordinamentale sono orientati in un’unica direzione, come anche esplicitato dal Consiglio di Stato, e cioè verso il non riconoscere da parte dello Stato “dignità e statuto di operatori economici, e non più soltanto nei rapporti con la pubblica amministrazione, a soggetti condizionati, controllati, infiltrati ed eterodiretti dalle associazioni mafiose”⁴¹.

impresa si intende l’organizzazione dei fattori produttivi con metodi formalmente pacifici, tanto da dar vita a un “rebus terminologico concettualmente inestricabile”. In senso contrario si esprime P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, op. cit., secondo il quale la figura dell’imprenditore mafioso rientra a pieno titolo nel concetto di imprenditore elaborato da Schumpeter, che parla di imprenditore-innovatore. Difatti, secondo l’AUTORE, i mafiosi possono definirsi imprenditori-innovatori proprio perché hanno esportato il metodo mafioso “nell’organizzazione aziendale del lavoro e nella conduzione degli affari esterni dell’impresa”.

³⁹ Per l’analisi dell’evoluzione storica dell’istituto si rimanda, tra gli altri, a: V. SALAMONE, *Il sistema della documentazione antimafia: normativa e giurisprudenza*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2019; P. TRONCONE, *Origine ed evoluzione delle misure preventive antimafia*, in 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, 1 ss; S. GAMBACURTA, sub art. 82, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, Milano, 2024, 421-425.

⁴⁰ M. VULCANO, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 3, 2021, 20 ss, che parla di “cantiere ancora aperto”. In senso conforme, si veda anche T. ALESCI, *Verso uno statuto delle impugnazioni delle misure di prevenzione patrimoniali*, in *Giur. it.*, 3, 2020, 676 ss.

⁴¹ Cons. St., 9 febbraio 2017, n. 565.

Come anticipato, è da intorno agli anni '60 dello scorso secolo che si è incominciato a parlare di mafia imprenditrice. Non stupisce, quindi, che il primo provvedimento volto a contrastare il fenomeno risalga proprio a quegli anni. La L. 31 maggio 1965, n. 575, recante “Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera” aveva previsto, all’art. 10, la decadenza automatica da licenze, concessioni e iscrizioni in albi per i soggetti destinatari di misure di prevenzione ⁴². Nei fatti, però, la versione originaria della legge si rivelava inadeguata sotto molteplici aspetti: non introduceva alcun mezzo per attestare o meno la presenza della causa impeditiva, sì da renderne difficoltosa l’effettiva esecuzione; rimetteva gli accertamenti alle singole Amministrazioni interessate; la decadenza da licenze non impediva di conseguirne di nuove.

Anche a seguito della strage di via Carini, in cui venivano uccisi il Generale Carlo Alberto dalla Chiesa, sua moglie e un agente della scorta, nel 1982 venivano approvate due leggi di grande importanza nel contrasto al fenomeno mafioso. La legge 13 settembre 1982, n. 646 (legge Rognoni-La Torre), introduceva la fattispecie del già menzionato delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso, all’art. 416-*bis* c.p., oltre che alcune misure di prevenzione patrimoniali quali sequestro e confisca di beni. Veniva istituita, inoltre, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla mafia. Con il D.L. 6 settembre 1982, n. 629 sulle “Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa”, convertito con modificazioni nella L. 12 ottobre 1982, n. 726, veniva introdotta la figura dell’Alto Commissario per il Coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, con poteri di accesso e accertamento presso le pubbliche amministrazioni, enti pubblici anche economici,

⁴² Si riporta il testo dell’art. 10 della L. n. 575/1965: “Divenuti definitivi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, i provvedimenti di cui all'articolo 3 della legge stessa, decadono di diritto le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingrosso, le concessioni di acque pubbliche o di diritti ad esse inerenti, nonché le iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche di cui fossero titolari le persone soggette ai detti provvedimenti.”

banche e istituti di credito pubblici e privati. All'art. 1-*septies* gli veniva attribuito il potere di comunicare, alle autorità competenti al rilascio di autorizzazioni, licenze e concessioni anche per lo svolgimento di attività economiche, elementi di fatto e altre indicazioni "utili alla valutazione, nell'ambito della discrezionalità ammessa dalla legge, dei requisiti soggettivi richiesti per il rilascio, il rinnovo, la sospensione o la revoca" de titoli summenzionati; nella sostanza, si trattava di quelle che in seguito sarebbero state chiamate le c.d. informazioni atipiche.

Con l'intento di colmare alcune lacune generate dall'interpretazione della legge Rognoni-La Torre, la L. 19 marzo 1990, n. 55, recante "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale", riconosceva per la prima volta al concessionario, in sostituzione della pubblica amministrazione, di rivolgersi alla Prefettura per richiedere la certificazione antimafia. In casi di urgenza, inoltre, veniva prevista la possibilità di presentare un'autocertificazione. La stessa legge individuava, poi, le persone fisiche nei cui riguardi doveva essere richiesta la certificazione, in ragione degli incarichi ricoperti nella compagine societaria.

Dopo poco più di un anno, la nuova disciplina veniva già in parte riformata con la "mini-riforma" dei DD.LL. 13 maggio 1991, n. 152 e 8 giugno 1992, n. 306⁴³. In particolare, il primo, convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 1991, n. 203, estendeva il sistema della certificazione in favore dei consorzi e introduceva un meccanismo di silenzio-assenso nel caso in cui fosse il privato a richiedere l'attestazione. Il secondo, titolato "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa" e convertito in L. 7 agosto 1992, n. 356, invece, prevedeva che la certificazione antimafia attestasse non solo la possibile sussistenza di

⁴³ G. ZGAGLIARDICH, E. MENGOTTI, *La nuova certificazione antimafia. Il DPR 252/98 e la nuova disciplina vigente dal 28 settembre 1998*, Milano, 1998, 9.

misure di prevenzione a carico dell'interessato, ma anche eventuali condanne per i reati di cui al comma 3-*bis* dell'art. 51 c.p.p.

Nel 1994 si assisteva a una profonda innovazione del sistema sviluppatosi fino a quel momento. Con il D.Lgs. 8 agosto 1994, n. 490 “Disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia nonché disposizioni concernenti i poteri del prefetto in materia di contrasto alla criminalità organizzata”, e già sulla scorta di alcune circolari del Ministero dell'Interno, l'istituto della certificazione lasciava il posto alle “cautele antimafia”⁴⁴.

La nuova disciplina ruotava su due “punti cardine”. Quanto al primo, si distingueva tra la comunicazione, consistente nella mera attestazione della presenza o meno dei presupposti per l'effetto interdittivo, e l'informazione, destinata anche a verificare l'eventuale sussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa nell'impresa e connotata dalla discrezionalità del prefetto nell'apprezzamento della posizione dei soggetti vagliati, specie per quanto concerneva i tentativi di infiltrazione mafiosa. In merito alla seconda, veniva introdotto un sistema di fasce per valore che permetteva una distinzione dei contratti a seconda del loro importo: la prima classe, con capitali più ridotti, era esente dall'obbligo di certificazione; la seconda, di valore intermedio, era soggetta al rilascio di una comunicazione; la terza, di importo più elevato, era sottoposta al provvedimento dell'informazione⁴⁵.

Sull'onda dei principi di snellimento e semplificazione dell'azione amministrativa a cura delle leggi Bassanini del 1997, nel 1998 veniva adottato il decreto del Presidente della Repubblica n. 252 del 1998, che si aggiungeva al D.Lgs. n. 490 del 1994 e mirava alla razionalizzazione della normativa in materia di documentazione antimafia. Diversi erano i profili di novità ivi contenuti, tra i quali: un ampliamento dei rapporti esenti dalla documentazione, perché intercorrenti tra soggetti anche

⁴⁴ *Ibidem*, 11.

⁴⁵ S. GAMBACURTA, sub art. 82, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 422.

latamente pubblici; l'individuazione di alcuni elementi da cui desumere l'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa; la possibilità per l'autorità prefettizia di aggiornare le informative adottate; la possibilità per la P.A. di risolvere il contratto nei casi di interdittiva antimafia pervenuta dopo la stipula dello stesso.

In ogni caso, il processo di snellimento desiderato non veniva raggiunto nell'immediatezza della riforma, anche in ragione dell'affiancamento e sovrapposizione, anziché sostituzione, del citato decreto alla previgente normativa. Si rendeva necessario, pertanto, un intervento chiarificatore da parte del Ministero dell'Interno, avvenuto mediante la circolare del 18 dicembre 1998, n. 559 ("Istruzioni applicative concernenti il d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252"). In particolar modo, l'art. 4 suddivideva i provvedimenti inerenti alla documentazione antimafia in: certificati "camerali", autocertificazioni, comunicazioni e informazioni scritte dal prefetto.

Ciononostante, all'inizio di questo secolo già era emersa l'esigenza di rinnovare il sistema. Le ragioni si rinvenivano nella necessità di considerare gli orientamenti della giustizia amministrativa, che spesso adottava pronunce demolitorie dei provvedimenti interdittivi attraverso l'utilizzo delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere⁴⁶. A ciò si aggiungeva l'esigenza di tenere conto delle migliori apportate dall'esperienza pratica del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere (CCASGO), istituito con d.m. 14 marzo 2003, sulla base del D.Lgs. n. 190 del 2002, poi divenuto Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari (CCASIIP), regolato dal decreto del Ministero dell'Interno del 21 marzo 2017⁴⁷. Difatti, le linee guida elaborate dal

⁴⁶ S. GAMBACURTA, *Le ragioni della riforma*, in A. CISTERNA, M.V. DE SIMONE, B. FRATTASI, S. GAMBACURTA, *Commento al Codice antimafia*, Santarcangelo di Romagna, 2011, 128-133.

⁴⁷ In merito all'attività del Comitato, si rimanda a: S. GAMBACURTA, *La prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici e nelle attività economiche*, in F. RAMACCI, G. SPANGHER (a cura di), *Il sistema della sicurezza pubblica*, 2010, 301 ss.; M. MAZZAMUTO, *Lo scettro della prefettocrazia: l'indefinita pervasività*

Comitato prevedevano una frontiera più avanzata nella prevenzione all'economia mafiosa, in base sia alla stipulazione di apposite intese con le amministrazioni aggiudicatrici sia all'accesso nei cantieri per la realizzazione delle opere pubbliche, eseguito da appositi Gruppi Interforze istituiti presso le Prefetture.

La L. 13 agosto 2010, n. 136 ("Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia"), ha tenuto conto della necessità di una riforma e razionalizzazione unitaria del sistema della documentazione antimafia. Così, all'art. 2 si è chiesto al Governo di procedere con una completa revisione del sistema anche mediante l'impiego di una banca dati nazionale, in chiave semplificatoria e acceleratoria per il procedimento di rilascio.

In conseguenza di ciò è stato adottato il D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, intitolato "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". Sebbene il già menzionato art. 2 consentisse al Governo di adottare un apposito testo dedicato in via esclusiva alla documentazione antimafia, questi ha scelto di inserire i provvedimenti interdittivi all'interno dell'originato codice antimafia. È stata resa manifesta all'interno delle misure di prevenzione antimafia, così, la stretta connessione tra quelle di matrice giurisdizionale e quelle di origine amministrativa. In via di fatto, però, si è subito rilevato come il codice abbia previsto l'identica ripartizione della disciplina previgente⁴⁸.

Il codice è stato riformato, inoltre, da due interventi di carattere correttivo, nel 2012 e nel 2014. Con il D.Lgs. 15 novembre 2012, n. 218, si è modificato il novero dei soggetti passivi⁴⁹, ossia sottoposti alle indagini antimafia, con la contestuale estensione delle situazioni ritenute

del sottosistema antimafia delle grandi opere e il caso emblematico della "fliera", in Dir. econ., 3, 2013, 619 ss.

⁴⁸ Per delle considerazioni critiche, si veda, tra gli altri, G. FIANDACA, C. VISCONTI, *Codice delle leggi antimafia: risultati, omissioni e prospettive*, in *Leg. Pen.*, 2, 2012, 181 ss.

⁴⁹ Tra cui, a titolo esemplificativo, il coniuge non legalmente separato dall'imprenditore.

valide per evincere i tentativi di condizionamento mafioso⁵⁰. Mediante l'adozione del D.Lgs. 13 ottobre 2014, n. 153, invece, si è optato per un ulteriore snellimento della procedura per il rilascio della certificazione antimafia, impattando non solo sulla tempistica di conclusione del procedimento, ma anche sull'efficacia dei controlli.

Si segnala, inoltre, come il primo dei due decreti abbia permesso di dare immediata esecuzione alle norme in materia di documentazione antimafia, non vincolandole all'adozione del regolamento inerente alla Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (BDNA). Nel far ciò, è stato previsto l'utilizzo di applicativi informatici con altre banche dati già in funzione, come i già menzionati collegamenti con le Camere di Commercio. Inoltre, con il decreto del 2014 è stato inserito il comma 2-bis nell'art. 86 del predetto codice, il quale prevede che, fino all'attivazione della BDNA, la documentazione antimafia è utilizzabile e produce i suoi effetti anche in procedimenti diversi rispetto a quello per cui è stata acquisita, purché riguardanti i medesimi soggetti⁵¹. L'utilità di una simile anticipazione dell'entrata in vigore della disciplina non è di poco conto, specie considerato che, sebbene sia stata disciplinata con d.P.C.M. 30 ottobre 2014, n. 193 in merito alle modalità di

⁵⁰ Anche in tal caso, si fa riferimento, tra gli altri, alle fattispecie di turbata libertà degli incanti, di omessa denuncia dei reati di usura e di estorsione, di violazione degli obblighi di tracciabilità di flussi finanziari, di cui alla L. 136/2010.

⁵¹ Secondo Cons. St., Ad. Plen, ord. 31 luglio 2014, n. 17, con tale modifica l'informazione prefettizia produce effetti su tutto il territorio nazionale e non più solo con riferimento al territorio in cui ha sede la prefettura competente. Considerati, quindi, gli effetti nazionali, anziché regionali, del provvedimento, in caso di doppia impugnazione della informazione e degli atti applicativi adottati dalla stazione appaltante si ha la competenza del tribunale ove ha sede l'autorità prefettizia che ha adottato l'atto. In senso contrario, si rimanda alla precedente pronuncia Cons. St., Ad. Plen., 24 settembre 2012, n. 33. Per interpretazioni e considerazioni in dottrina, si rinvia, *ex multis*, a: M. COLAPINTO, *L'Adunanza Plenaria sulla competenza territoriale in materia di informativa antimafia*, in www.italiappalti.it; O. TORIELLO, *L'Adunanza Plenaria fa il punto sui criteri di individuazione della competenza territoriale del T.A.R.: il criterio dell'efficacia territoriale dell'atto è prevalente qualora essa si esaurisca nella circoscrizione territoriale di un Tribunale periferico*, nota a Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, ordinanza 4 febbraio 2013, n. 4, *ivi*; F. BULFONI, *Il "criterio dell'efficacia" quale canone interpretativo della competenza territoriale dei Tribunali Amministrativi Regionali*, in *Il Nuovo Diritto Amministrativo*, 3, 2013, 165 ss.

funzionamento, accesso, consultazione e collegamento con il CED, ai sensi dell'art. 8 della L. 1° aprile 1981, n. 121, la Banca dati nazionale unica è divenuta operativa solo a partire dal 2016.

Successivamente, il codice antimafia è stato modificato dalla L. 17 ottobre 2017, n. 161⁵². Così, oltre a un'ulteriore estensione del Libro secondo del codice antimafia, viene dato grande risalto alle c.d. misure di mitigazione. L'art. 34 del codice, rubricato "L'amministrazione giudiziaria dei beni con nessi ad attività economiche e delle aziende", è stato riformato, mentre è stato aggiunto l'art. 34-bis concernente il "Controllo giudiziario delle aziende". Giova evidenziare, sul punto, che entrambi gli istituti, seppur non appartenenti al sistema della documentazione antimafia, perseguono la redenzione delle imprese attinte dall'attività della criminalità organizzata. A differenza della comunicazione e dell'informazione antimafia, poi, per entrambi la competenza spetta all'autorità giudiziaria, nello specifico al tribunale per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Nel 2021, il D.L. 6 novembre, n. 152, convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233, e intitolato "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose", ha introdotto alcune novità da tempo auspiccate da parte degli interpreti. Tra queste, si segnala la previsione di una nuova misura amministrativa di prevenzione, c.d. prevenzione collaborativa, di cui all'art. 94-bis, alternativa all'interdittiva antimafia e adottabile nei casi di ingerenza mafiosa da

⁵² Sulle modifiche apportate, in generale, al codice antimafia da tale legge, si vedano, *ex pluribus*: G. FIANDACA, *Le misure patrimoniali nelle fonti internazionali ed europee e il sistema penale italiano*, in AA.Vv., *Misure patrimoniali nel sistema penale: effettività e garanzie. Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, Convegni di studio "Enrico de Nicola". Problemi attuali di diritto e procedura penale*, Milano, 2016, 11 ss.; M. V. DE SIMONE, *Gli effetti della confisca e la destinazione*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018; G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, op. cit.; A. BALSAMO, G. LUPARELLO, *Il codice antimafia e le ulteriori novità in tema di prevenzione*, in Treccani, *Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2018; G. VARRASO, *Il sequestro a fini di confisca: dalle scelte del codice del 1988 alla legge n. 161 del 2017*, in *Dir. pen. cont.*, 12 gennaio 2018, 13 ss.

ritenersi solo “occasionale”. In ottica garantista, sono stati aggiunti all’art. 92 i commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, che valorizzano l’istituto del contraddittorio procedimentale.

Infine, la disciplina è stata attinta dal D.L. 11 aprile 2025, n. 48 (c.d. decreto sicurezza), convertito in L. 9 giugno 2025, n. 80 e titolato “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”⁵³. Nel dettaglio, è stato introdotto l’art. 94.1 nel testo del codice antimafia. Questo prevede, in particolare, che il prefetto effettui discrezionalmente un’opera di bilanciamento circa l’applicazione di alcuni divieti e decadenze di cui all’art. 67, comma 1, in presenza di condizioni di potenziale indigenza del soggetto destinatario e della sua famiglia.

Da quanto evidenziato risulta che gli sforzi legislativi sono andati di pari passo con l’evoluzione della presenza mafiosa nel tessuto economico. L’estensione del sistema della documentazione antimafia e la sua razionalizzazione hanno segnato un grande traguardo nella lotta al fenomeno della criminalità organizzata in campo economico. Ciononostante, negli ultimi anni si è assistito a una specie di cambio di rotta da parte del legislatore, sia con l’introduzione di alcuni istituti dalla portata progressiva, come gli artt. 34, 34-*bis* e 94-*bis* del codice antimafia, sia per mezzo di strumenti di bilanciamento e maggiore garanzia per gli operatori economici interessati, quali l’ampliamento delle garanzie procedurali e la considerazione della situazione economica del possibile destinatario dell’interdittiva.

⁵³ Per un riassunto dei contenuti del presente decreto, si rinvia al seguente indirizzo: [https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/d-l-48-2025-disposizioni-urgenti-in-materia-di-sicurezza-pubblica-di-tutela-del-personale-in-servizio-nonch-di-vittima-dell-usura-e-di-ordinamento-penitenziario.html#:~:text=D.L.%2048%2F2025%20%2D%20Disposizioni%20urgenti,usura%20e%20di%20ordinamento%20openitenziario&text=E'%20stato%20convertito%20in%20legge%20\(9%20giugno%202025%2C%20n.](https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/d-l-48-2025-disposizioni-urgenti-in-materia-di-sicurezza-pubblica-di-tutela-del-personale-in-servizio-nonch-di-vittima-dell-usura-e-di-ordinamento-penitenziario.html#:~:text=D.L.%2048%2F2025%20%2D%20Disposizioni%20urgenti,usura%20e%20di%20ordinamento%20openitenziario&text=E'%20stato%20convertito%20in%20legge%20(9%20giugno%202025%2C%20n.) Per un commento critico, 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*, 5 maggio 2025.

CAPITOLO II

IL SISTEMA DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA

SOMMARIO: 1. INQUADRAMENTO GENERALE. - 2. LA COMUNICAZIONE ANTIMAFIA. - 3. L'INFORMAZIONE ANTIMAFIA. - 3.1 LE INFORMAZIONI "SPECIFICHE" E "GENERICHE" - 4 GLI EFFETTI DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA. - 4.1. L'INTERDITTIVA SOPRAVVENUTA E IL LIMITE AL DIRITTO DI RITENZIONE DELLE UTILITÀ CONSEGUITE. - 4.2 LE INFORMAZIONI ATIPICHE: PASSATO O PRESENTE? - 5. L'EFFICACIA TEMPORALE DELLA DOCUMENTAZIONE - 5.1 IL POTERE PREFETTIZIO DI AGGIORNAMENTO. - 6. IL LABILE CONFINE TRA LA COMUNICAZIONE E L'INFORMAZIONE ANTIMAFIA. - 7. LE NUOVE FORME DI LEGALITÀ PARTECIPATA. - 7.1. LE *WHITE LIST* PREFETTIZIE. - 7.2. I PROTOCOLLI DI LEGALITÀ.

1. INQUADRAMENTO GENERALE

La difficile elaborazione delle nozioni di impresa mafiosa, di impresa collusa con la mafia, di imprenditore mafioso o di imprenditore agevolatore ha dato vita a una pletora di disposizioni normative la cui riforma, come visto nel capitolo precedente, è lungi dal potersi definire completa. Ciononostante, alcuni concetti chiave possono delinearsi con certezza.

Il primo è che la mafia è un fenomeno assai mutevole, che spesso trova nelle maglie della incompletezza regolamentare terreno fertile dove perseguire le proprie finalità con metodi illeciti.

Il secondo è che, proprio per questo, la disciplina della normativa antimafia avrebbe necessità di essere assai dettagliata, per evitare delle sacche di impunità. Tuttavia, poiché la velocità delle mutazioni mafiose è superiore a quella dell'elaborazione legislativa, è inevitabile che la disciplina regolatoria sia a tratti generica, proprio per colmarne le lacune mediante l'interpretazione evolutiva.

Il terzo e ultimo concetto da tenere a mente, per quanto di interesse in questa sede, è che, come efficacemente statuito a più riprese dalla giustizia amministrativa, “lo Stato non riconosce dignità e statuto di operatori economici, e non più soltanto nei rapporti con la pubblica amministrazione, a soggetti condizionati, controllati, infiltrati ed eterodiretti dalle associazioni mafiose”⁵⁴.

Pertanto, *de iure condito*, può farsi riferimento a numerosi strumenti, adottati dall'autorità giudiziaria o da quella amministrativa, che mirano a “recidere il nodo mafie-imprese”⁵⁵. Il riferimento è, in particolare, a misure di carattere penale, di natura preventiva o appartenenti a un *tertium genus*.

Quanto alle prime, vi rientrano senz'altro l'art 416-bis c.p., sulle “associazioni di tipo mafioso anche straniere”, nonché l'istituto del concorso esterno nell'associazione di stampo mafioso, secondo la giurisprudenza rinvenibile nel combinato disposto con l'art. 110 c.p.

In merito alle seconde, occorre operare un'ulteriore distinzione.

All'interno del codice antimafia figurano, innanzitutto, le misure di prevenzione del sequestro e della confisca⁵⁶, rispettivamente agli artt. 20 e 24, dei beni il cui valore risulta sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta o che, in base a indizi, si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego⁵⁷. Figurano, inoltre, l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende e il controllo giudiziario

⁵⁴ Cons. St., 9 febbraio 2017, n. 565, cit.

⁵⁵ C. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, op. cit., in cui l'AUTORE si esprime nei termini di “armamentario”.

⁵⁶ A.M. MAUGERI, *La confisca misura di prevenzione ha natura “oggettivamente sanzionatoria e si applica il principio di irretroattività: una sentenza storica?”*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2013, 352 ss., la quale afferma, sulla scorta di quanto affermato dalla Corte di Cassazione, che “la finalità preventiva che si intende perseguire con la confisca risiede proprio nell'impedire che il sistema economico legale sia funzionalmente alterato da anomali accumuli di ricchezza quale sia la condizione legale del soggetto che poi si trovi a farne in qualsiasi modo”.

⁵⁷ Sulla natura “proteiforme” della confisca, si rimanda, tra gli altri, a D. PIVA, *La proteiforme natura della confisca antimafia dalla dimensione interna a quella sovranazionale*, in *Di. Pen. cont.*, 13 novembre 2012.

delle aziende, disciplinati agli artt. 34 e 34-*bis*, per la cui trattazione si rimanda al quarto capitolo. Trattasi di misure giudiziarie, perché adottate dal tribunale per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Gli artt. 82 ss. sono dedicati, invece, al sistema della documentazione antimafia, oggetto di trattazione del presente capitolo, composta dalla comunicazione e dall'informazione antimafia. L'ambito di operatività di questi istituti è stato esteso nel corso degli anni, sia mediante l'ampliamento dei soggetti tenuti a richiederli o di quelli sottoposti a indagine, sia attraverso l'introduzione di due strumenti che hanno avuto un effetto dirompente sull'utilizzabilità delle misure economiche interdittive: i protocolli di legalità e le *white list* prefettizie, rispettivamente disciplinate agli artt. 83-*bis* del medesimo decreto legislativo e 1, comma 52, della L. 6 novembre 2012, n. 190.

Da ultimo, figura l'impianto normativo ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, recante la "disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"⁵⁸. Nel dettaglio, in ragione della compresenza di elementi di liceità dell'attività dell'ente, della non abitualità delle vicende criminose e dell'interesse pubblico a che i soggetti privati aderiscano a modelli organizzativi ritenuti virtuosi, con tale decreto il legislatore ha attenuato il rigore sanzionatorio delle misure cautelari e delle sanzioni previste, offrendo all'ente la possibilità di mitigarne la portata mediante numerosi strumenti, come i c.d. *compliance programs*⁵⁹. In tal modo, la logica conservativa dell'impresa

⁵⁸ Nella Relazione al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, punto 1.1, il legislatore così si esprimeva: "Tale responsabilità, poiché conseguente da reato e legata (per espressa volontà della legge delega) alle garanzie del processo penale, diverge in non pochi punti dal paradigma di illecito amministrativo ormai classicamente desunto dalla L. 689 del 1981. Con la conseguenza di dar luogo alla nascita di un *tertium genus* che coniuga i tratti essenziali del sistema penale e di quello amministrativo nel tentativo di contemperare le ragioni dell'efficacia preventiva con quelle, ancor più ineludibili, della massima garanzia".

⁵⁹ T. GUERINI, *L'ente collettivo nell'arcipelago delle misure di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel sistema economico*, in G. AMARELLI, S.

prevale su quella sanzionatoria, sì da garantire la libertà di iniziativa economica prevista ex art. 41 Cost.

Per quanto qui rileva, occorre dare atto del fatto che la documentazione antimafia è finalizzata alla salvaguardia dell'ordine pubblico⁶⁰, anche economico, del mercato di libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della pubblica amministrazione⁶¹. Al contempo, tali misure incidono su alcuni diritti fondamentali tutelati a livello costituzionale, europeo e convenzionale, come il diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica. L'opera legislativa e la continua attività interpretativa della dottrina e della giurisprudenza si

STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit., in cui l'AUTORE parla, a pagina 190, dello "stick and carrot approach".

⁶⁰ Per la nozione di ordine pubblico, si rimanda a M. CARNIELLO, SERGIO DI IORIO, G. PINTUS, A. ROMEO, *Il sistema della sicurezza e i concetti di ordine e sicurezza pubblica*, in M.T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, Roma, 2023, 45 ss. In particolare, si vedano le pagine 48 ss., in cui gli AUTORI menzionano la bipartizione classica tra ordine pubblico materiale e ideale, rilevando come, secondo il testo costituzionale originario, il concetto di ordine pubblico fosse in senso "strettamente materiale", come anche affermato da Corte cost., 27 marzo 1987, n. 77, e Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 218. Gli stessi AUTORI evidenziano, però, che con la riforma del Titolo V della Costituzione è cambiato il modo di intendere il concetto di ordine pubblico. Questo è ora da intendersi, secondo quanto espresso già da Corte cost., 26 ottobre 1988, n. 1013, come "il complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati della comunità nazionale", con la limitazione dei beni giuridici primari a "l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessori, la fede pubblica ed ogni altro bene giuridico che l'ordinamento ritiene, in un determinato momento storico, di primaria importanza per la propria esistenza e per il proprio funzionamento". A livello normativo, la definizione di "ordine pubblico" si rinviene nell'art. 159, comma secondo, del D.Lgs. n. 31 marzo 1998, n. 112, ai sensi del quale l'espressione fa riferimento al "complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni".

⁶¹ Con. Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743. *Contra*, F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata*, in *www.giustamm.it*, 6, 2018, secondo cui nella *ratio* della documentazione antimafia non rientrano anche la salvaguardia dell'ordine pubblico e della concorrenza.

pongono nel solco del difficile bilanciamento⁶² tra questi valori, ricordando che nessun diritto è “tiranno”⁶³.

I paragrafi seguenti sono dedicati al sistema della documentazione antimafia. Si analizzano la comunicazione e l'informazione antimafia, nei loro presupposti e ambiti applicativi, nonché nelle loro differenze. Si dà conto, in seguito, dell'istituto della c.d. prevenzione collaborativa, delle *white list* e dei protocolli di legalità.

2. LA COMUNICAZIONE ANTIMAFIA

Ai sensi dell'art. 84, comma 2, codice antimafia, la comunicazione antimafia consiste “nell'attestazione della sussistenza o meno di una

⁶² Relativamente al bilanciamento tra principi e diritti costituzionali in questo settore, R. DI MARIA, A. AMORE, *Effetti “inibitori della interdittiva antimafia e bilanciamento fra principi costituzionali: alcune questioni di legittimità dedotte in una recente ordinanza di rimessione alla Consulta*, in *www.federalismi.it*, 5 maggio 2021. Nel senso di “sofferenze” costituzionali, A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in *www.federalismi.it*, 16 ottobre 2019.

⁶³ Corte cost., 9 aprile 2013, n. 85. Più in generale, si veda anche Corte cost., 5 giugno 1956, n. 1, secondo cui “il concetto di limite è insito nel concetto di diritto”, nonché V. FANTI, *Il sindacato giudiziario sulle scelte discrezionali attraverso la proporzionalità*, in M. TRIMARCHI, *Concetti giuridici indeterminati e standards valutativi del potere amministrativo*, Napoli, 2024, in cui l'AUTRICE afferma che “se in astratto molteplici sono gli interessi pubblici per la cui cura è attribuito il relativo potere alla P.A. (interessi primari), appare intuitivo come si tratti di interessi-valori nessuno dei quali può essere interamente realizzato nella sua astratta, ideale configurazione, quasi fosse l'unico valore da considerare in senso assoluto e lo si potesse, dunque, perseguire nel suo massimo grado. Ogni valore, invece, può essere perseguito in concreto solo nel giusto temperamento con esigenze diverse ed a volte contrapposte, ma non per questo meno meritevoli di tutela”. Sul difficile equilibrio tra i contrapposti interessi coinvolti, 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 it.*, 2021, 516 ss.; R. DI MARIA, A. AMORE, *Effetti “inibitori” delle interdittive antimafia e bilanciamento fra principi costituzionali: alcune questioni di legittimità dedotte in una recente ordinanza di rimessione alla Consulta (5 maggio 2021)*, op. cit.; J.P. DE JORIO, *Le interdittive antimafia e il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Napoli, 2019; A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, op. cit.; F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta “anticipata” alla criminalità organizzata*, op. cit.; A. BORGANZONE, *L'informativa antimafia nelle dinamiche negoziali tra privati e pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2018.

delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67". Il provvedimento è, pertanto, a carattere vincolato⁶⁴, dovendo l'autorità prefettizia verificare l'integrazione o meno dei presupposti previsti dalla norma. In particolare, il combinato disposto dei commi 1 e 8 del citato art. 67⁶⁵ fa sì che le cause ostative al rilascio della

⁶⁴ In merito alla natura delle comunicazioni antimafia come provvedimenti vincolati, si rimanda, *ex multis*, a E. MARSEGLIA, *La nuova via del sistema di prevenzione amministrativa antimafia. La necessaria razionalizzazione organica del sistema di prevenzione amministrativa antimafia alla luce delle novità legislative, giurisprudenziali e delle prassi amministrative*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 6, 2024, 509 ss; S. IPPEDICO, *Le interdittive antimafia tra collaborazione e contraddittorio: nuove contraddizioni?*, in *Cass. pen.*, 12, 2023, 4337 ss; F. MARZULLO, *Il controllo giudiziario volontario ex art. 34-bis D.Lgs. n. 159/2011 tra "deficit" di tipicità e diritto vivente*, in *Cass. pen.*, 3, 2025, 1002 ss.

⁶⁵ Si riporta il testo della norma in commento: "1. Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere:

- a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio;
- b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali;
- c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici;
- d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari astatori presso i mercati anonari all'ingrosso;
- e) attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici;
- f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati;
- g) 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;
- h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti.

2. Il provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni di cui al comma 1, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera. Le licenze, le autorizzazioni e le concessioni sono ritirate e le iscrizioni sono cancellate ed è disposta la decadenza delle attestazioni a cura degli organi competenti.

3. Nel corso del procedimento di prevenzione, il tribunale, se sussistono motivi di particolare gravità, può disporre in via provvisoria i divieti di cui ai commi 1 e 2 e sospendere l'efficacia delle iscrizioni, delle erogazioni e degli altri provvedimenti ed atti di cui ai medesimi commi. Il provvedimento del tribunale può essere in qualunque momento revocato dal giudice procedente e perde efficacia se non è confermato con il decreto che applica la misura di prevenzione.

comunicazione antimafia con effetto liberatorio siano: l'applicazione di un provvedimento definitivo di una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II del D.Lgs. n. 159/2011⁶⁶; le condanne con

4. Il tribunale, salvo quanto previsto all'articolo 68, dispone che i divieti e le decadenze previsti dai commi 1 e 2 operino anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi. In tal caso i divieti sono efficaci per un periodo di cinque anni.

5. Per le licenze ed autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti di cui al comma 1 le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.

6. Salvo che si tratti di provvedimenti di rinnovo, attuativi o comunque conseguenti a provvedimenti già disposti, ovvero di contratti derivati da altri già stipulati dalla pubblica amministrazione, le licenze, le autorizzazioni, le concessioni, le erogazioni, le abilitazioni e le iscrizioni indicate nel comma 1 non possono essere rilasciate o consentite e la conclusione dei contratti o subcontratti indicati nel comma 2 non può essere consentita a favore di persone nei cui confronti è in corso il procedimento di prevenzione senza che sia data preventiva comunicazione al giudice competente, il quale può disporre, ricorrendone i presupposti, i divieti e le sospensioni previsti a norma del comma 3. A tal fine, i relativi procedimenti amministrativi restano sospesi fino a quando il giudice non provvede e, comunque, per un periodo non superiore a venti giorni dalla data in cui la pubblica amministrazione ha proceduto alla comunicazione.

7. Dal termine stabilito per la presentazione delle liste e dei candidati e fino alla chiusura delle operazioni di voto, alle persone sottoposte, in forza di provvedimenti definitivi, alla misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza è fatto divieto di svolgere le attività di propaganda elettorale previste dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, in favore o in pregiudizio di candidati partecipanti a qualsiasi tipo di competizione elettorale.

8. Le disposizioni dei commi 1, 2 e 4 si applicano anche nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale”.

⁶⁶ La tipologia delle misure di prevenzione personali è rinvenibile nell'art. 6 del decreto in oggetto, dove si afferma che: “1. Alle persone indicate nell'articolo 4, quando siano pericolose per la sicurezza pubblica, può essere applicata, nei modi stabiliti negli articoli seguenti, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

2. Salvi i casi di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), alla sorveglianza speciale può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale, o in una o più regioni.

3. Nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica può essere imposto l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in appello, per uno dei delitti di cui all'51, comma 3-*bis* c.p.p.⁶⁷.

La comunicazione antimafia è disciplinata agli artt. 87 ss. D.Lgs. n. 159/2011.

Nel dettaglio, l'art. 87 dispone che il provvedimento è acquisito dai soggetti dell'art. 97, comma primo, mediante la consultazione della Banca dati nazionale unica. Il riferimento è, dunque, a soggetti, tra i quali quelli di cui all'art. 83, comma 1, nonché alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli ordini professionali. Ove, invece, dalla consultazione della BDNA risultino cause di decadenza, di sospensione o di divieto previste all'art. 67 o il mancato censimento dell'operatore economico interessato, la comunicazione è rilasciata dal prefetto⁶⁸.

Fuori dei casi che richiedono l'informazione antimafia, l'art. 89 codice antimafia ha esteso l'operatività del meccanismo

3-bis. Ai fini della tutela della sicurezza pubblica, gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale possono essere disposti, con il consenso dell'interessato ed accertata la disponibilità dei relativi dispositivi, anche con le modalità di controllo previste all'articolo 275-bis del codice di procedura penale”.

⁶⁷ Art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p.: “Quando si tratta di procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 12, commi 1, 3 e 3-ter, e 12-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 517-quater, 600, 601, 602, 416-bis, 416-ter, 452-quaterdecies e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, le funzioni indicate nel comma 1 lettera a) sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente”.

⁶⁸ In particolare, la norma opera una distinzione, prevedendo che il rilascio della comunicazione sia di competenza del prefetto della provincia in cui le persone fisiche, le associazioni, i consorzi o le imprese hanno la sede legale o risiedono o del prefetto della provincia in cui è stabilita una sede secondaria con rappresentanza stabile nel territorio italiano per le società estere con sede secondaria nel territorio dello Stato italiano. Al contempo, nel caso in cui le società siano costituite all'estero e risultino prive di una sede secondaria con rappresentanza stabile nel territorio dello Stato, la competenza spetta al prefetto della provincia in cui hanno sede i soggetti richiedenti di cui all'art. 83, commi 1 e 3, del codice antimafia.

dell'autocertificazione, disponendo che i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi o forniture dichiarati urgenti e i provvedimenti di rinnovo conseguenti a provvedimenti già disposti possono essere stipulati, autorizzati o adottati previa acquisizione di apposita dichiarazione, sottoscritta con le modalità di cui all'art. 38 d.P.R. 29 dicembre 2000, n. 445, mediante la quale l'operatore economico attesta che nei propri confronti non sussistono le cause ostative dell'art. 67.

Il codice nulla dispone, tuttavia, in merito all'ambito di applicazione della comunicazione antimafia, a differenza di quanto previsto per le informazioni. Ciononostante, si può giungere a una conclusione proprio mediante un ragionamento *a contrario*. Posto che gli artt. 83, comma 3, 89 e 91, commi 1 e 1-bis, concernono rispettivamente le ipotesi di esclusione dell'uso della documentazione antimafia e di applicazione dell'informativa, può facilmente evincersi che la comunicazione antimafia va richiesta nei seguenti casi:

- licenze, autorizzazioni di polizia di competenza comunale e autorizzazioni al commercio;
- concessioni di acque pubbliche e relativi diritti, nonché concessioni di beni demaniali richieste per attività imprenditoriale;
- contratti di appalto di opere e lavori pubblici o di servizi pubblici e pubbliche forniture, di valore superiore a 150.000 euro e inferiore alla soglia comunitaria;
- altre iscrizioni o provvedimenti di autorizzazione, concessione o abilitazione per poter svolgere attività imprenditoriali, comunque denominati;
- iscrizioni in albi di appaltatori, fornitori di opere, beni e servizi che riguardano la pubblica amministrazione, nei registri della Camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e in quelli dei commissionari astatori presso i mercati annonari all'ingrosso;
- contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni della medesima tipologia concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, ai fini dello svolgimento di attività imprenditoriali;

- fruizione per tutti i terreni agricoli, acquisiti a qualunque titolo, di fondi statali per un importo superiore a 5.000 euro.

Infine, occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 83, comma 3, la documentazione antimafia (le comunicazioni e le informazioni, quindi), non sono richieste per:

- i rapporti tra i soggetti pubblici di cui al comma 1;
- i rapporti tra i soggetti pubblici della lettera a) e altri soggetti, anche privati, i cui organi rappresentativi e quelli con funzioni di amministrazione e di controllo sono assoggettati, *ex lege* o per regolamento, alla verifica di particolari requisiti di onorabilità tali da escludere la sussistenza di una delle cause ostative di cui all'art. 67;
- la stipula o l'approvazione di contratti e la concessione di erogazioni a favore degli esercenti attività agricole o professionali, non organizzate in forma di impresa, oltre a chi esercita attività artigiana in forma di impresa individuale e attività di lavoro autonomo anche intellettuale e in forma individuale;
- il rilascio o il rinnovo delle autorizzazioni o licenze di polizia per le quali le autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza risultano competenti;
- i provvedimenti, gli atti e i contratti il cui valore complessivo non superi 150.000 euro.

3. L'INFORMAZIONE ANTIMAFIA

Tanto esposto riguardo alla comunicazione antimafia, occorre affrontare l'istituto dell'informazione, o informativa, antimafia.

La definizione è contenuta nell'art. 84, comma 3, D.Lgs. n. 159/2011, ai sensi del quale l'informazione antimafia consiste “nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, nonché, 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". Pertanto, può già anticiparsi che l'informazione antimafia può essere a contenuto vincolato o discrezionale⁶⁹⁷⁰.

D'altronde, l'articolo in commento prevede due situazioni alternative ai fini del rilascio del provvedimento interdittivo.

Ove l'istruttoria del prefetto si arresti al mero riscontro della sussistenza di una delle cause ostative di cui all'art. 67 codice antimafia, il procedimento deve avere un esito negativo per l'impresa. Si tratta, per l'appunto, di attività amministrativa vincolata.

Diversa è l'ipotesi in cui manchino tali circostanze. In questo caso, i tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere desunti dall'analisi degli indici sintomatici di cui all'art. 84, comma 4, tra cui rientra eventualmente anche quanto emerso dagli accertamenti disposti dalla prefettura. In tale occasione, tuttavia, questa gode di autonomia nel valutare il rischio di permeabilità mafiosa dell'impresa, secondo un approccio discrezionale. L'organo decidente ha, pertanto, l'obbligo di esaminare le risultanze istruttorie, conservando un margine di scelta nella decisione circa il possibile condizionamento della *governance* societaria.

Tali conclusioni sono sostenute anche dal consolidato orientamento del Consiglio di Stato, che in plurime occasioni ha optato per il carattere discrezionale della valutazione prefettizia, fondata su un

⁶⁹ In questo senso, L. CESTARO, *L'impugnazione dell'informazione antimafia e il sindacato del giudice amministrativo*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit., 127 ss. *Contra*, F.G. COCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata*, op. cit., secondo il quale sussiste l'opinabilità della valutazione rimessa al prefetto, ma al contempo non si tratta di esercizio di potere discrezionale, sostanziandosi la misura in una "attestazione". Pertanto, secondo lo stesso, il controllo giudiziario non si deve limitare al sindacato estrinseco del merito amministrativo.

⁷⁰ Tra gli autori che sottolineano la duplicità del contenuto dell'informazione antimafia, si segnala M. GIUSTINIANI, P. FONTANA, *La tutela delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche*, in *Giur. it.*, 6, 2017, 1414 ss.

autonomo apprezzamento degli elementi delle indagini svolte o dei provvedimenti adottati in sede penale⁷¹.

Prima di passare in rassegna i presupposti validi per potersi parlare di “tentativi di infiltrazioni mafiose”, giova considerare il piano oggettivo e soggettivo di applicazione del provvedimento.

Riguardo al primo, l’art. 91 dispone che l’informazione antimafia deve essere acquisita “prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell’articolo 67, il cui valore sia”:

- pari o superiore a quello individuato *ex lege* in attuazione delle direttive unionali in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati;

- superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per svolgere attività imprenditoriali o per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutui o altre erogazioni dello stesso tipo per svolgere attività di impresa;

- superiore a 150.000 euro per l’autorizzazione di cessioni, cottimi e subcontratti inerenti alla realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche.

È previsto, poi, che l’informazione antimafia sia sempre richiesta nelle ipotesi di concessione dei terreni agricoli demaniali rientranti nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 25.000 euro.

⁷¹ *Ex multis*, Cons. St., 26 settembre 2023, n. 8507; Cons. St., 1 febbraio 2024, n. 1010. Si veda anche Cons. St., 2 marzo 2017, n. 982, in cui si afferma che “il Prefetto, in altri termini, deve necessariamente tenere in conto l’emissione o, comunque, il sopravvenire di un provvedimento giurisdizionale, nel suo valore estrinseco, tipizzato dal legislatore, di fatto sintomatico dell’infiltrazione mafiosa a fronte di uno dei delitti-spia previsti dall’art. 84, comma 4, lett. a), del codice delle leggi antimafia, ma deve nel contempo effettuarne un autonomo apprezzamento, nel suo contenuto intrinseco, delle risultanze penali, senza istituire un automatismo tra l’emissione del provvedimento cautelare in sede penale e l’emissione dell’informativa ad effetto interdittivo”.

Relativamente al profilo dei “soggetti attivi” del procedimento⁷², ossia coloro che sono tenuti a richiedere l’informazione, l’art. 83 fa riferimento a: “le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici”. Sono stati confermati i soggetti già individuati dall’art. 1 del d.P.R. n. 252 del 1998, seppur con aggiornamenti, resi necessari dalle modifiche intervenute nel panorama dei soggetti pubblici chiamati a gestire le procedure a evidenza pubblica⁷³.

In ogni caso, si tratta di pubbliche amministrazioni ed enti pubblici, anche qualora si costituiscano in una stazione unica appaltante (S.U.A.)⁷⁴, così tenendo conto delle indicazioni recate dalla L. n. 136/2010, in merito a forme di collaborazione tra amministrazioni per gestire le procedure di gara.

La norma prosegue, al secondo comma, estendendo l’applicazione del comma precedente ai “contraenti generali”⁷⁵, rinviando all’art. 176 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. La mancata inclusione di tale figura, avvenuta tramite mero rinvio alla norma codicistica che la introduceva, è sintomatica del fatto che il legislatore non abbia voluto “cristallizzare”

⁷² F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, P. MANTINI, *I contratti pubblici*, Roma 2021, 1959.

⁷³ B. FRATTASI, S. GAMBACURTA, *L’ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della documentazione antimafia*, in A. CISTERNA, M.V. DE SIMONE, B. FRATTASI, S. GAMBACURTA, *Commento al Codice antimafia*, op. cit.

⁷⁴ A parere dell’orientamento dominante, la stazione unica appaltante rientra nel più ampio *genus* delle centrali di committenza, con compiti definiti agli artt. 62 e 63 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Secondo S. GAMBACURTA, sub art. 83, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 426, la volontà legislativa di includere le stazioni uniche appaltanti non è da intendersi come l’obbligo per queste di richiedere la documentazione, ma come l’esplicitata ovvietà che anche in tali casi è necessaria la sua richiesta. Al contrario, l’obbligo di procedere grava in capo alle amministrazioni o agli enti pubblici.

⁷⁵ Per un approfondimento dell’istituto e della sua evoluzione, si rimanda a G. MOSA, *Dalla “legge obiettivo” al “nuovo codice degli appalti”: la rivisitazione dell’istituto del contraente generale*, in www.italiappalti.it, 25 giugno 2016.

la figura del contraente generale. Attualmente, comunque, gli artt. 203 e 204 del D.Lgs. n. 36/2023 (il “nuovo” codice dei contratti pubblici) ammettono e regolano questa figura, collocandola nell’ambito dei contratti aventi a oggetto i “servizi globali”. Il contratto con il contraente generale obbliga l’operatore economico a realizzare un’opera, dal valore superiore ai 100 milioni di euro, e a perseguire un determinato risultato amministrativo mediante l’organizzazione di mezzi necessari e la gestione dell’opera assumendosene il rischio, in cambio di un corrispettivo determinato sulla scorta delle prestazioni effettuate e del risultato. L’inclusione di tale figura nell’elenco di cui all’art. 83 deriva dalla constatazione che, nell’ambito del contratto in oggetto, la stazione appaltante trasferisce al *general contractor* delle prerogative con natura pubblicistica, sicché questi assume la veste di soggetto inserito nell’apparato dell’ente pubblico, assumendo la veste di agente dell’amministrazione⁷⁶.

In ogni caso, la formulazione legislativa dei soggetti obbligati è molto più ampia rispetto a quelle dettagliatamente tipizzate in altre occasioni⁷⁷; invero, l’obiettivo è stato quello di fornire un concetto onnicomprensivo di pubblica amministrazione, proprio in ragione della delicatezza della tematica trattata e dei valori tutelati.

Dubbi permangono, invece, sulla possibilità per i privati di richiedere il rilascio di documentazione antimafia nell’occasione di intessere rapporti commerciali con un altro privato.

La soluzione era praticabile fino al 2012, quando il D.Lgs. 15 novembre 2012, n. 218, art. 4, comma 1, lettera a), ha abrogato l’ultimo periodo del primo comma dell’art. 87 del codice antimafia⁷⁸. Sul punto

⁷⁶ *Ibidem*, al quale si può fare riferimento anche per la bibliografia richiamata, tra cui L. PONZONE, *Il partenariato pubblico-privato*, in ID. (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici. Commento al Codice e agli Allegati approvati con d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Molfetta, 2023, 441-442; F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, P. MANTINI, *I contratti pubblici*, op. cit.

⁷⁷ Prima fra tutte quella del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma secondo.

⁷⁸ L’art. 87, comma 1, del D.Lgs. n. 159/2011 così disponeva nella sua versione originaria: “La comunicazione antimafia è rilasciata dal prefetto della provincia in cui i soggetti richiedenti di cui all’articolo 83, commi 1 e 2, hanno sede, ovvero, se richiesta

si segnala la nota pronuncia con cui il Consiglio di Stato ha espressamente escluso che il sistema della documentazione antimafia sia estendibile in via interpretativa anche ai rapporti intercorrenti tra soli soggetti privati, visto il carattere sì variegato dei soggetti pubblici, ma al contempo tassativizzante nell'includere solo questi nel sistema antimafia. Non essendo menzionati (*rectius*, non essendo più menzionati) i soggetti privati, non è ammissibile un'interpretazione estensiva fino a tal punto⁷⁹.

Tuttavia, se sul piano giuridico e interpretativo la soluzione appare ineccepibile, è su quello sistematico e pratico che lascia perplessi.

Si è discusso degli effetti nocivi dell'ingresso della criminalità nell'economia pubblica e nella volontà legislativa di arrestare il fenomeno, ma non sono da sottovalutare le conseguenze e i danni che l'ingresso delle organizzazioni mafiose produce sull'economia delle imprese private. Nella maggior parte dei casi, invero, queste sono viste come obiettivi facili da parte della criminalità, sì da necessitare di una protezione altrettanto adeguata rispetto a quella fornita in occasione dei contratti pubblici. Il problema è stato parzialmente risolto, come si vedrà *infra*, mediante la previsione legislativa dei "protocolli di legalità", di cui all'art. 83-*bis*; la soluzione continua, però, a non convincere del tutto, specie perché l'estensione del sistema interdittivo è soggetta ad alcune condizioni.

da persone fisiche, imprese, associazioni o consorzi, dal prefetto della provincia in cui gli stessi risiedono o hanno sede, ed è conseguita mediante consultazione della banca dati nazionale da parte dei soggetti di cui all'articolo 97, comma 1, debitamente autorizzati. La richiesta da parte dei soggetti privati interessati deve essere corredata della documentazione di cui all'articolo 91, comma 4, lettera b)". Occorre precisare che per la documentazione di cui all'art. 91, comma 4, lettera b) si intende l'oggetto e il valore del contratto, subcontratto, concessione o erogazione.

⁷⁹ Cons. St., 20 gennaio 2020, n. 452, in cui si afferma che "il rilievo è assorbente di qualsiasi altra considerazione, che tale documentazione può essere utilizzata solo nei rapporti tra una Pubblica amministrazione ed il privato e non, come nella specie, nei rapporti tra privati" e che "si tratta però, pur sempre, di un potere di controllo o di un legame, prefigurato dalla legge, tra la Pubblica amministrazione e il privato".

Quanto ai “soggetti passivi”⁸⁰, ossia quelli sottoposti alle verifiche antimafia, all’art. 85 vi è un’elencazione puntuale, anche stavolta estesa nel corso del tempo. Nel dettaglio, la norma dispone che la documentazione si riferisce:

- se si tratta di imprese individuali, al titolare e al direttore tecnico, ove previsto;

- se si tratta di associazioni, imprese, società, consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese, oltre che al direttore tecnico, anche:

- a) per le associazioni, a chi ne ha la legale rappresentanza;

- b) per le società di capitali, anche consortili di cui all'articolo 2615-ter c.c., per le società cooperative, per i consorzi di cooperative, per i consorzi di cui al libro quinto, titolo X, capo II, sezione II, c.c., al legale rappresentante e agli eventuali componenti dell'organo di amministrazione, nonché a ciascuno dei consorziati che nei consorzi e nelle società consortili detenga, anche indirettamente, una partecipazione pari almeno al 5 per cento;

- c) per le società di capitali, anche al socio di maggioranza in caso di società con un numero di soci pari o inferiore a quattro, ovvero al socio in caso di società con socio unico;

- d) per i consorzi individuati all'articolo 2602 c.c. e per i gruppi europei di interesse economico, a chi ne ha la rappresentanza, assieme agli imprenditori o società consorziate;

- e) per le società semplici e in nome collettivo, a tutti i soci;

- f) per le società in accomandita semplice, ai soci accomandatari;

- g) per le società di cui all'articolo 2508 c.c., a coloro che le rappresentano stabilmente nel territorio dello Stato;

- h) per i raggruppamenti temporanei di imprese, alle imprese costituenti il raggruppamento anche se aventi sede all'estero, secondo le modalità indicate nelle lettere precedenti;

⁸⁰ Si ritiene di poterli definire così, in base alla lettura *a contrario* dei “soggetti attivi”, per i quali si veda la nota 71.

i) per le società personali, ai soci persone fisiche delle società personali o di capitali che ne sono socie.

Inoltre, per le associazioni e le società di qualunque tipo deve concernere anche i soggetti membri del collegio sindacale e i soggetti che svolgono l'attività di vigilanza ai sensi dell'art. 6, comma 1, lettera b), D.Lgs. n. 231/2001.

Il comma 2-ter dispone che, per le società costituite all'estero e che sono prive di una sede secondaria con rappresentanza stabile nel territorio dello Stato, la documentazione antimafia deve far riferimento a chi esercita poteri di amministrazione, rappresentanza o direzione dell'impresa.

Il comma successivo prevede, inoltre, che “per le società di capitali di cui alle lettere b) e c) del comma 2, concessionarie nel settore dei giochi pubblici, oltre a quanto previsto nelle medesime lettere, la documentazione antimafia deve riferirsi anche ai soci persone fisiche che detengono, anche indirettamente, una partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 2 per cento, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. Nell'ipotesi in cui i soci persone fisiche detengano la partecipazione superiore alla predetta soglia mediante altre società di capitali, la documentazione deve riferirsi anche al legale rappresentante e agli eventuali componenti dell'organo di amministrazione della società socia, alle persone fisiche che, direttamente o indirettamente, controllano tale società, nonché ai direttori generali e ai soggetti responsabili delle sedi secondarie o delle stabili organizzazioni in Italia di soggetti non residenti. La documentazione di cui al periodo precedente deve riferirsi anche al coniuge non separato”.

Infine, ai sensi del terzo comma, l'informativa deve riferirsi anche ai familiari di maggiore età conviventi con i soggetti di cui ai commi precedenti.

Se da un lato l'elenco dell'art. 85 è analitico e individua le persone verso le quali si è tenuti a richiedere la documentazione antimafia,

dall'altro la delicatezza della questione ha fatto sì, ancora una volta, che il legislatore lasciasse sacche di discrezionalità all'autorità prefettizia. Di talché, l'art. 91, comma 5, del codice antimafia permette al prefetto di estendere gli accertamenti anche a coloro che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa. Ne risultano due "insiemi asimmetrici"⁸¹ di individui destinatari, in via necessaria o discrezionale, degli accertamenti antimafia.

3.1 LE INFORMAZIONI "SPECIFICHE" E "GENERICHE"

Nel paragrafo precedente si è accennato ai presupposti necessari per l'adozione dell'informazione antimafia. In tale sede si è evidenziato che questa consiste nell'attestazione del riscontro o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67, nonché 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".

Ebbene, a questo punto giova analizzare il contenuto del già menzionato quarto comma dell'art. 84 codice antimafia, dalla disamina del quale possono derivarsi due tipologie di informazioni antimafia: una specifica e una generica⁸².

Quanto alla prima, occorre far riferimento alle lettere a), b), c), f) del comma in questione, che individuano precise situazioni alle quali il prefetto può fare riferimento per desumere la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa inerenti all'operatore economico interessato dalla verifica.

Nello specifico, la lettera a) fa riferimento ai "provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una

⁸¹ M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in *www.giustamm.it*, 3, 2016.

⁸² G. AMARELLI, *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit, 207.

condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-bis, 603-bis, 629, 640-bis, 644, 648-bis, 648-ter del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, nonché dei delitti di cui agli articoli 2, 3 e 8 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74”. L’elenco include sentenze di condanna, anche non definitiva, e provvedimenti che dispongono una misura cautelare per una serie di reati-spia⁸³ considerati dal legislatore come rilevante indice della permeabilità mafiosa, poiché rientranti tra le manifestazioni tipiche della criminalità organizzata.

Traendo spunto dalla lettura della norma, gli interpreti si sono chiesti se sia necessario che la condanna e le misure cautelari abbiano come destinatario uno dei componenti della compagine societaria.

⁸³ Si tratta, rispettivamente dei delitti di: turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.), turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (art. 353-bis c.p.), intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-bis c.p.), estorsione (art. 629 c.p.), truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis c.p.), usura (art. 644 c.p.), riciclaggio (art. 648-bis c.p.), impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-ter c.p.). Per quanto riguarda il riferimento all’art. 51 co. 3 bis c.p.p., le fattispecie criminosi richiamate sono: i delitti di associazione a delinquere semplice finalizzata al compimento dei reati di cui all’art. 416, commi 6 e 7, c.p., di cui all’art. 12, commi 1, 3 e 3-ter, D.Lgs. n. 286/1998, o di cui agli artt. 473 c.p., “Contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni”, e 474 c.p., “Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi”. L’art. 51 comma 3-bis c.p.p. fa riferimento, inoltre, ai delitti di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, di cui all’art. 452-*quaterdecies* c.p., di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, disciplinato dall’art. 600 c.p., di tratta di persone, ai sensi dell’art. 601 c.p., di acquisto e alienazione di schiavi, ex art. 602 c.p., di sequestro di persona a scopo di estorsione, contenuto nell’art. 630 c.p., il delitto di associazione a delinquere di stampo mafioso, unitamente a ogni altro commesso avvalendosi delle condizioni previste dall’art. 416-bis c.p. ovvero al fine di agevolare l’attività dell’associazione, di scambio elettorale politico-mafioso, i reati di cui all’art. 74 d.P.R. 9 ottobre, n. 390 e il delitto di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri di cui al d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43. Infine, l’art. 84 co. 4 lettera a) in esame include i provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per il delitto di trasferimento fraudolento di valori. Questo, pur introdotto all’art. 12-*quinquies* della L. 7 agosto 1992, n. 306, è stato trasposto senza modifiche dal D.Lgs. 1° marzo 2018, n. 21, «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale», nell’attuale art. 512-bis c.p., tra i delitti contro l’economia.

Secondo un primo orientamento⁸⁴, a tale quesito va data risposta affermativa; secondo una preferibile ricostruzione⁸⁵, invece, la norma considera i provvedimenti giudiziari⁸⁶ quali “fonte qualificata”, suscettibile di contenere utili riferimenti alla posizione del soggetto esaminato. Quanto alla giurisprudenza, non vi è unanimità di vedute in ordine alla rilevanza dei provvedimenti giudiziari menzionati. Invero, secondo un primo filone⁸⁷, i reati presenti nel catalogo della lettera a) sono sintomatici di una situazione di per sé sufficiente a imporre l’effetto interdittivo nei rapporti con la P.A.

A parere di un diverso filone⁸⁸, al contrario, vero è che il prefetto “deve necessariamente tenere in conto l’emissione o, comunque, il sopravvenire di un provvedimento giurisdizionale, nel suo valore estrinseco, tipizzato dal legislatore, di fatto sintomatico dell’infiltrazione mafiosa a fronte di uno dei delitti-spia previsti dall’art. 84, comma 4, lett. a), del codice delle leggi antimafia, ma deve nel contempo effettuarne un

⁸⁴ A. LEVATO, *Ratio e requisiti delle informative antimafia*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all’infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit., 42.

⁸⁵ Come puntualmente rilevato in S. GAMBACURTA, sub art. 84, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 443 ss., a cui si fa riferimento per la ricostruzione dei presupposti di cui all’art. 84, comma 4, D.Lgs. n. 159/2011.

⁸⁶ Ai provvedimenti sfavorevoli elencati, la giurisprudenza amministrativa aggiunge anche le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, intese come rilevanti quando, dal loro contenuto e a prescindere dall’esito favorevole, emerge comunque qualche forma di “contiguità, collegamento e/o connessione con la criminalità organizzata”. S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive tra lacune normative e discrezionalità amministrativa*, op. cit. L’AUTORE rileva come, anche in caso di archiviazione, i fatti oggetto del procedimento penale mantengono “una loro idoneità ad essere assunti a presupposto di una informativa antimafia interdittiva”; invero, un fatto può essere sintomatico della permeabilità mafiosa dell’impresa, ma non rientrare in una delle fattispecie criminose disciplinate dal codice penale, posto che l’autorità giudiziaria e quella amministrativa si muovono su piani diversi. In termini, anche Cons. St., 16 giugno 2016, n. 2683, secondo cui “può rilevare qualsivoglia provvedimento del giudice civile, penale, amministrativo, contabile o tributario, quale che sia il suo contenuto decisorio, dalla cui motivazione emergano elementi di condizionamento, in qualsiasi forma, delle associazioni malavitose sull’attività dell’impresa o, per converso, l’agevolazione, l’aiuto, il supporto, anche solo logistico, che questa abbia fornito, pur indirettamente, agli interessi e agli affari di tali associazioni”.

⁸⁷ Cons. St., 27 novembre 2018, n. 6727.

⁸⁸ Cons. St., 2 marzo 2017, n. 982, cit.; Cons. St., 30 gennaio 2019, n. 758.

autonomo apprezzamento, nel suo contenuto intrinseco, delle risultanze penali, senza istituire un automatismo tra l'emissione del provvedimento cautelare in sede penale e l'emissione dell'informativa ad effetto interdittivo”⁸⁹.

Le due differenti interpretazioni conducono a una diversa qualificazione del potere prefettizio: rispettivamente vincolato o discrezionale, a seconda che residuino o meno in capo all'autorità dei margini di scelta.

L'art. 84, comma 4, lettera b), concerne “la proposta” o il “provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione”, personali o patrimoniali. Quanto a queste ultime, attenta dottrina⁹⁰ evidenzia come l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali prescinda dalla pericolosità del soggetto interessato. Pertanto, si sostiene che l'autorità prefettizia non possa basare la propria valutazione unicamente su un provvedimento applicativo di una simile misura di prevenzione; altrimenti, vi sarebbe una logica di pericolosità solo presunta, di dubbia legittimità costituzionale.

La lettera c) prevede che la sussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa possa essere desunta “salvo che ricorra l'esimente di cui all'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317⁹¹ e 629 del codice

⁸⁹ Cons. St., 2 marzo 2017, n. 982, cit.

⁹⁰ F. MAZZACUVA, *La natura giuridica delle interdittive*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit., 67. Per l'affermazione del carattere “ripristinatorio”, anziché preventivo, delle misure di prevenzione patrimoniali, Corte cost., 27 febbraio 2019, n. 24. Sulla fragilità dell'inquadramento preventivo delle misure non patrimoniali, anche se confermato da Cass. S.U., 26 giugno 2014, n. 4880, si rinvia, *ex multis*, a: M. DI LELLO FINUOLI, “*Tutto cambia per restare infine uguale*”. *Le Sezioni Unite confermano la natura preventiva della confisca ante delictum*, in *Cass. pen.*, 2015, 2542 ss.; F. VIGANÒ, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca “di prevenzione” nell'ordinamento italiano*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018, 892 ss.; F. MAZZACUVA, *Le Sezioni Unite sulla natura della confisca di prevenzione: un'altra occasione persa per un chiarimento sulle reali finalità della misura*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 4, 2015, 231 ss.

⁹¹ Appare utile rilevare che la norma è stata introdotta prima della riforma dei reati contro la pubblica amministrazione, avvenuta con L. n. 190/2012, con cui le condotte

penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera b) dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, (ora art. 80, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016) anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste”.

La norma si completa con la previsione di cui al comma 4-*bis*, ai sensi del quale “la circostanza di cui al comma 4, lettera c), deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente alla prefettura della provincia in cui i soggetti richiedenti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, hanno sede ovvero in cui hanno residenza o sede le persone fisiche, le imprese, le associazioni, le società o i consorzi interessati ai contratti e subcontratti di cui all'articolo 91, comma 1, lettere a) e c) o che siano destinatari degli atti di concessione o erogazione di cui alla lettera b) dello stesso comma 1”⁹².

L'ultima situazione indiziante per il rilascio di un'informazione antimafia “specificata” è quella di cui alla lettera f), che fa riferimento alle “sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità

di induzione indebita di dare o promettere utilità sono state traposte nell'art. 319-*quater* c.p. In assenza di interventi legislativi sul testo in esame del codice antimafia, vi è incertezza circa la portata del rinvio, fisso o mobile, operato nei confronti dell'art. 317 c.p.

⁹² Tale disposizione è evidentemente frutto del brocardo latino secondo il quale “*negativa non sunt probanda*”, espresso in ambito civilistico nella nota pronuncia Cass., S.U., 30 ottobre 2001, n. 13533.

professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia". La previsione intende evitare che la normativa antimafia possa essere facilmente aggirata mediante trasformazioni meramente formali o di facciata delle imprese⁹³. La dottrina ha rilevato che le operazioni fraudolente possono assumere diverse forme, tra cui quelle di scissioni, fusioni, acquisti di pacchetti azionari o di quote societarie da parte di soggetti insospettabili, patti parasociali e partecipazioni in altre società attinte da un provvedimento di interdizione antimafia⁹⁴.

Si discorre di informative antimafia "generiche", invece, quando si fa riferimento alle situazioni, altrettanto "generiche", di cui alle lettere d) ed e) dell'art. 84, comma 4, D.Lgs. n. 159/2011. Si tratta di disposizioni che legano il giudizio sull'esistenza o meno dei tentativi di infiltrazioni mafiose non a condotte tipizzate, ma a fattispecie aperte in cui gli elementi fattuali e giuridici vengono considerati sulla scorta di "ampie verifiche operate dall'autorità prefettizia"⁹⁵.

La lettera d) fa riferimento agli "accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'Interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629⁹⁶, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726,

⁹³ S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive tra lacune normative e discrezionalità amministrativa: il ruolo del giudice amministrativo nell'individuazione degli elementi indiziari*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit., 91.

⁹⁴ V. SALAMONE, *Il sistema della documentazione antimafia: normativa e giurisprudenza*, op. cit.

⁹⁵ A. LEVATO, *Ratio e requisiti delle informative antimafia*, op. cit., 44.

⁹⁶ In origine, tali poteri erano attribuiti all'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, figura poi soppressa con D.L. 29 ottobre 1991, convertito con modificazioni dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, che ha trasferito i poteri al Ministro dell'Interno. Questi ha provveduto poi, con Decreto ministeriale datato 31 dicembre 1993, a delegare l'esercizio di parte di tali poteri ai prefetti. Allo stato, parte della dottrina ha evidenziato che la delega è stata a "geometria variabile", composta da alcuni poteri delegati in via permanente e altri che il Ministro ha potuto decidere di delegare di volta in volta. Tra i primi si segnalano la possibilità di: richiedere agli operatori economici, aggiudicatari o partecipanti alle gare pubbliche, informazioni di carattere organizzativo o finanziario sulla propria attività, nonché ogni altra

ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto”. L'utilizzo della locuzione “anche avvalendosi” lascia intendere che l'autorità prefettizia disponga di altri poteri, oltre a quelli elencati nella norma *in obiecto*. In conformità con il principio di legalità che pregna l'azione amministrativa, si ritiene logico ricondurre la dicitura legislativa ai poteri istruttori di cui le amministrazioni dispongono nell'ambito del procedimento amministrativo e che sono disciplinati nella L. 7 agosto 1990, n. 241.

La lettera e) inerisce agli “accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera d)”.

Il quadro si completa con la disamina dell'art. 91, comma 6, codice antimafia, il quale desume le condizioni di permeabilità mafiosa in base a due elementi. Il primo è dato dai provvedimenti di condanna, anche non definitiva, per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali, mentre il secondo dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità finanziaria di cui all'art. 3, L. 13 agosto 2010, n. 136, commesse con la condizione della reiterazione prevista *ex* L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 8-*bis*.

Per l'analisi del controverso rapporto tra le misure interdittive “generiche” e il principio di legalità, si rinvia al capitolo IV.

4 GLI EFFETTI DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA

In seguito alla richiesta di documentazione antimafia possono verificarsi tre principali scenari: l'adozione di un provvedimento liberatorio; l'applicazione della misura della prevenzione collaborativa; l'adozione di un provvedimento interdittivo.

informazione ritenuta utile a individuare gli effetti titolari delle imprese e delle quote societarie; richiedere alle stazioni appaltanti la documentazione inerente alle procedure di aggiudicazione e ai contratti di opere da eseguire o eseguite. Tra i poteri delegabili, invece, rientrano quelli di accesso e accertamento presso amministrazioni ed enti pubblici, con possibilità di avvalersi anche di organi di polizia tributaria.

Quanto all'adozione di un provvedimento liberatorio, *nulla quaestio*, nel senso che il prefetto competente rilascia la documentazione antimafia (nella forma della comunicazione o dell'informazione) attestante l'assenza delle cause ostative di cui all'art. 67 codice antimafia o dei tentativi di infiltrazione mafiosa, nel solo caso delle informative. Di conseguenza, i soggetti pubblici potranno "stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici" ovvero "rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67", così come disposto dall'art. 83.

Quando i tentativi di infiltrazione mafiosa risultano "riconducibili a situazione di agevolazione occasionale", il prefetto può applicare la misura della prevenzione collaborativa, che verrà trattata *infra*, nel corso del presente capitolo, con le relative conseguenze.

Ove si accerti la sussistenza di una delle cause ostative previste all'art. 67 o tentativi di infiltrazioni mafiose di carattere non occasionale, l'autorità prefettizia adotta un provvedimento interdittivo, anche stavolta nella forma della comunicazione o dell'informazione antimafia⁹⁷.

L'art. 94, rubricato "effetti delle informazioni del prefetto"⁹⁸, disciplina gli effetti derivanti dall'adozione della documentazione di

⁹⁷ Sugli effetti della documentazione antimafia sui consorzi e sui raggruppamenti temporanei di imprese, si rimanda ad A. DE PASCALIS, *Effetti delle misure interdittive antimafia nei rapporti con la pubblica amministrazione*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit., 149 ss. Per quanto concerne la seconda situazione, l'AUTRICE distingue il caso in cui l'interdittiva colpisce un'impresa mandante dall'ipotesi "più complessa" in cui a essere attinta dal provvedimento è l'impresa mandataria.

⁹⁸ Per completezza, si riporta di seguito il testo della norma: "1. Quando emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 84, comma 4 ed all'articolo 91, comma 6, nelle società o imprese interessate, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2 cui sono fornite le informazioni antimafia, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

2. Qualora il prefetto non rilasci l'informazione interdittiva entro i termini previsti, ovvero nel caso di lavori o forniture di somma urgenza di cui all'articolo 92, comma 3 qualora la sussistenza di una causa di divieto indicata nell'articolo 67 o gli elementi

carattere interdittivo. Vi è la distinzione, in particolare, a seconda che questa sia rilasciata prima o dopo la stipula del contratto o il rilascio di autorizzazioni, concessioni o erogazioni.

Il primo comma della norma in commento dispone che l'informazione antimafia interdittiva determina l'impossibilità a contrarre con la pubblica amministrazione, inibendo sia la stipula e l'approvazione di contratti o subcontratti sia l'autorizzazione o il rilascio di concessioni ed erogazioni.

Al contempo, nella stessa direzione si pone il D.Lgs. n. 36/2023, il cui art. 94, comma 2, individua come causa di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura di appalto la sussistenza, con riferimento ai soggetti di cui al comma successivo⁹⁹, di ragioni di decadenza, sospensione o divieto previste *ex art.* 67 codice antimafia o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'art. 84,

relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, ed all'articolo 91, comma 6, siano accertati successivamente alla stipula del contratto, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, salvo quanto previsto al comma 3, revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite.

3. I soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, non procedono alle revoche o ai recessi di cui al comma precedente nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi.

4. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 si applicano anche nel caso in cui emergano elementi relativi a tentativi di infiltrazione”.

⁹⁹ Di cui si riporta il testo: “3. L'esclusione di cui ai commi 1 e 2 è disposta se la sentenza o il decreto oppure la misura interdittiva ivi indicati sono stati emessi nei confronti:

a) dell'operatore economico ai sensi e nei termini di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;

b) del titolare o del direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale;

c) di un socio amministratore o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo;

d) dei soci accomandatari o del direttore tecnico, se si tratta di società in accomandita semplice;

e) dei membri del consiglio di amministrazione cui sia stata conferita la legale rappresentanza, ivi compresi gli institori e i procuratori generali;

f) dei componenti degli organi con poteri di direzione o di vigilanza o dei soggetti muniti di poteri di rappresentanza, di direzione o di controllo;

g) del direttore tecnico o del socio unico;

h) dell'amministratore di fatto nelle ipotesi di cui alle lettere precedenti”.

comma 4, salvo quanto previsto dagli artt. 88, comma 4-*bis* e 92, commi 2 e 3 del medesimo codice.

Diversa è l'ipotesi a cui fa riferimento il secondo comma dell'art. 94 del codice antimafia, inerente all'eventuale provvedimento interdittivo sopravvenuto. La norma prescrive, difatti, che, qualora il prefetto non rilasci l'informazione nei termini previsti *ex lege* o, nel caso di lavori o forniture di massima urgenza rientranti nell'art. 92, comma 3, la sussistenza di una delle cause di divieto di cui all'art. 67 o gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati dopo la stipula del contratto, i soggetti tenuti a richiedere la documentazione revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti. È fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ancora da effettuare, nei limiti delle utilità conseguite¹⁰⁰.

Occorre chiedersi, pertanto, quale sia la sorte del contratto d'appalto già stipulato e delle autorizzazioni e concessioni già rilasciate, laddove intervenga in via postuma un provvedimento interdittivo¹⁰¹.

Ebbene, prima dell'emanazione del codice antimafia, il d.P.R. n. 252/1998, art. 11, commi 2 e 3, lasciava possibilità di scelta all'amministrazione interessata¹⁰², valorizzando le locuzioni "può

¹⁰⁰ Attenta dottrina distingue a seconda che l'informativa postuma accerti situazioni preesistenti rispetto all'aggiudicazione o le cause di risoluzione si siano "perfezionate successivamente all'aggiudicazione ad all'approvazione del contratto", F. LUCIANI, *Informazione antimafia e poteri di autotutela dell'amministrazione appaltante (Relazione al Convegno su: "L'informazione interdittiva antimafia" – Catanzaro, 16 novembre 2013)*, in *www.giustamm.it*, 2, 2014.

¹⁰¹ Le considerazioni espresse in questa sede sono da ritenersi estese anche al caso della comunicazione interdittiva antimafia, posto che l'art. 88, comma 4-*bis*, prevede le stesse conseguenze per le stazioni appaltanti, salva l'ovvia assenza, in questo caso, dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa ai fini del rilascio del provvedimento interdittivo.

¹⁰² Di seguito si riporta parte del testo dell'art. 11, d.P.R. n. 252/1998: "2. Decorso il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione della richiesta, ovvero, nei casi d'urgenza, anche immediatamente dopo la richiesta, le amministrazioni procedono anche in assenza delle informazioni del prefetto. In tale caso, i contributi, i finanziamenti, le agevolazioni e le altre erogazioni di cui al comma 1 sono corrisposti sotto condizione risolutiva e l'amministrazione interessata può revocare le autorizzazioni e le concessioni o recedere dai contratti, fatto salvo il pagamento del

revocare” o “recedere”, nonché “la facoltà di revoca e di recesso”. Con l’avvento del codice antimafia, invece, tale possibilità è stata esclusa, prevedendo l’obbligo di recidere ogni rapporto con l’impresa legata alla mafia¹⁰³. Anche in questo caso, analogo riscontro si rinviene nel nuovo codice dei contratti pubblici, con art. 122, comma 2, che dispone che, tra le cause di risoluzione di un contratto di appalto da parte delle stazioni appaltanti, vi sia anche il sopravvenire di un provvedimento definitivo che dispone l’applicazione di una o più misure di prevenzione di cui al codice antimafia.

Al contempo, il terzo comma dell’art. 94 prevede due eccezioni¹⁰⁴ al menzionato provvedimento dal contenuto vincolato nei casi in cui: l’opera sia in corso di ultimazione¹⁰⁵; il soggetto che presta una fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell’interesse pubblico non sia sostituibile in tempi rapidi. Si tratta di due fattispecie tassative e dalla portata circoscritta. Nel caso dei lavori pubblici, i soggetti individuati all’art. 83, commi 1 e 2, possono non procedere alle revoche o ai recessi solo se l’opera è in corso di ultimazione; mentre, per la fornitura di beni e la prestazione di servizi, non solo l’opera deve essere

valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l’esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite.

3. Le facoltà di revoca e di recesso di cui al comma 2 si applicano anche quando gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati successivamente alla stipula del contratto, alla concessione dei lavori o all’autorizzazione del subcontratto”.

¹⁰³ Cons. St., 26 gennaio 2017, n. 319, che fa riferimento alla risoluzione pubblicistica del rapporto riconosciuta alla stazione appaltante ai sensi dell’art. 992, comma 4, come al “contenuto di un atto vincolato della stazione appaltante, la conseguenza necessitata, a valle, di una valutazione compiuta dal Prefetto”; Cons. St., 21 giugno 2022, n. 5093: “Le determinazioni amministrative di caducazione del contratto d’appalto sono emanate, dunque, nell’esercizio di un potere vincolato della stazione appaltante”.

¹⁰⁴ Eccezioni non previste dall’art. 88 per quanto concerne le comunicazioni antimafia, posto il maggior rigore che il provvedimento a contenuto esclusivamente a carattere vincolato richiede.

¹⁰⁵ F.G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, op. cit., secondo cui tale previsione evita che la stazione appaltante patisca i danni a lei prodotti da un’eventuale interdittiva postuma alla stipula del contratto. L’AUTORE rileva in senso critico, inoltre, che tale norma è “eccessivamente indeterminata”, non essendo specificato quando si rientra nella fase dell’ultimazione dei lavori e non verificandosi, in concreto, casi in cui sia possibile sostituire il contraente in tempi rapidi.

ritenuta essenziale, ma è necessario altresì che l'amministrazione non possa sostituire l'affidatario in tempi celeri.

Trattasi di due eccezioni emblematiche in tema di bilanciamento di interessi e diritti.

Difatti, da un lato si pone l'obiettivo della pubblica amministrazione di non intrattenere alcuna relazione con soggetti che possano essere in qualche modo riconducibili alle organizzazioni mafiose; dall'altro vi è la necessità di perseguire il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che impronta l'attività amministrativa e che racchiude le *species* di efficienza, efficacia, economicità ed erogazione del servizio pubblico senza soluzioni di continuità¹⁰⁶.

In tale solco si pone una terza eccezione, non prevista dal codice antimafia, ma introdotta dall'art. 32 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, in tema di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione, di cui si parlerà nel capitolo quarto del presente lavoro. Al comma 10, invero, la norma dispone che le misure in commento si applichino anche ove il prefetto abbia emesso un'informativa interdittiva antimafia e vi sia l'urgente necessità di garantire il completamento dell'esecuzione del contratto o la sua prosecuzione, al fine di assicurare la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela dei diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici, ancorché ricorrano i presupposti di cui all'art. 94, comma 3, del codice antimafia. In tal modo, può dirsi introdotta un'eccezione all'eccezione, poiché l'art. 32, comma 10, D.L. n. 90/2014 deroga all'art. 94, comma 3, del codice antimafia, che a sua volta deroga alla disciplina contenuta nei commi precedenti.

Infine, occorre dare atto dell'introduzione di un'ulteriore deroga operata dall'art. 94.1, introdotto con il D.L. n. 48/2025. La norma

¹⁰⁶ Sulla necessità per le stazioni appaltanti di motivare la prevalenza dell'interesse pubblico a vedere completata l'esecuzione del contratto, nonostante la sussistenza di un provvedimento interdittivo, *ex multis*, Cons. St., 30 dicembre 2017, n. 6195.

prevede, al primo comma, che il prefetto possa escludere, qualora ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, uno o più divieti e decadenze di cui all'art. 67, comma 1, del codice antimafia qualora accerti che, per effetto del medesimo provvedimento interdittivo, verrebbero meno i mezzi di sostentamento al titolare dell'impresa individuale e alla sua famiglia. L'esclusione ha durata annuale ed è prorogabile, ove permangano i presupposti accertati. La possibilità di applicare le previsioni in esame è esclusa, ai sensi del comma 4, nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'art. 67, comma 8.

Il comma secondo dell'articolo 94.1 disciplina le modalità di accertamento della mancanza dei mezzi di sostentamento del destinatario e della sua famiglia, dovendo questa essere appurata all'esito di verifiche operate dal gruppo interforze istituito presso la prefettura territorialmente competente ai sensi dell'art. 90 del codice antimafia, su documentata istanza del titolare dell'impresa individuale interessata dal provvedimento. Infine, il terzo comma precisa che, nel caso in cui il prefetto disponga l'esclusione dei divieti e delle decadenze, lo stesso possa prescrivere al destinatario l'osservanza di una o più misure elencate dall'art. 94-bis.

La recente formulazione legislativa trae spunto da una pronuncia di inammissibilità della Corte costituzionale¹⁰⁷.

Nel 2020, il T.a.r. Calabria- Reggio Calabria ha sollevato, con ordinanza¹⁰⁸, questione di legittimità costituzionale dell'art. 92 codice antimafia, per ritenuta violazione degli artt. 3, 4 e 24 Cost., nella parte in cui non prevedeva la possibilità per l'autorità prefettizia di rimodulare

¹⁰⁷ Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180.

¹⁰⁸ T.a.r. Calabria Reggio Calabria, ord. 28 novembre (dep. 11 dicembre) 2020, iscritta al n. 73 del registro delle ordinanze 2021 della Corte costituzionale.

gli effetti interdittivi di cui all'art. 67, a differenza di quanto invece consentito al giudice dal comma 5 della stessa norma¹⁰⁹.

Il giudice rimettente ha ritenuto che “l'impossibilità per il prefetto deputato ad emanare il provvedimento interdittivo di esercitare i poteri previsti nel caso di adozione delle misure di prevenzione dall'art. 67, comma 5 del d.lgs. n. 159 del 2011, possa concretizzare un'irragionevole violazione del principio di uguaglianza sostanziale”, previsto dall'art. 3 Cost. Sulla scorta della natura preventiva (sulla quale ci si soffermerà nel capitolo III) e dei medesimi effetti di decadenza dell'informazione antimafia e delle misure di prevenzione, “la circostanza che il legislatore non abbia previsto la possibilità che l'autorità amministrativa preposta ad adottare il provvedimento interdittivo valuti l'incidenza di esso sui mezzi di sostentamento per l'interessato e per la sua famiglia, sembrerebbe concretizzare un'irragionevole disparità di trattamento”. D'altronde, spiragli sul punto erano già stati aperti dalla sentenza n. 57/2020¹¹⁰, in cui la Corte costituzionale aveva auspicato una “rimeditazione da parte del legislatore”. Inoltre, secondo il giudice *a quo*, non sarebbero stati sufficienti a salvare la norma né il carattere temporaneo dell'interdittiva, né la possibilità per l'impresa di accedere al controllo giudiziario volontario di cui all'art. 34-*bis*, comma 6, codice antimafia.

Riguardo all'art. 4 Cost., il giudice rimettente riteneva che la mancata previsione della possibilità di modulare gli effetti interdittivi, avuto riguardo alle esigenze di sostentamento del destinatario e della sua famiglia, costituisse una inammissibile limitazione del diritto al lavoro. Quanto all'art. 24 Cost., poi, l'assenza del contraddittorio con il prefetto rendeva difficile, se non impossibile, l'esercizio del diritto di difesa.

¹⁰⁹ Art. 67, comma 5, codice antimafia: “Per le licenze ed autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti di cui al comma 1 le decadenze e i divieti previsti dal presente articolo possono essere esclusi dal giudice nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia”.

¹¹⁰ Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57.

La Corte costituzionale, pur valutando la possibile incidenza sul giudizio della intervenuta novella legislativa con D.L. 6 novembre 2021, convertito con modificazioni in L. 29 dicembre 2021, n. 233, ne ha escluso l'influenza sul giudizio di costituzionalità sottopostole¹¹¹.

Passando all'analisi dei singoli capi di censura, il giudice delle leggi ha ritenuto possibile "il confronto che il giudice rimettente propone tra la differente disciplina dei poteri attribuiti al giudice delle misure di prevenzione, e quelli conferiti al prefetto dell'informazione antimafia". Difatti, il giudice *ad quem* ha rilevato che la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e l'informazione antimafia presentano lo stesso carattere di misure anticipatorie in funzione della difesa della legalità e conseguono gli effetti interdittivi di cui all'art. 67 codice antimafia. Considerato che "solo nei confronti del soggetto attinto da misura di prevenzione e non in riferimento a quello colpito da interdittiva gli interessi di rilievo pubblicistico in tal modo perseguiti sono destinati a cedere il passo all'insopprimibile esigenza di non mettere a rischio la possibilità del soggetto di sostenere sé stesso e la propria famiglia", allora è inevitabile che "proprio nell'ambito di un procedimento finalizzato al rilascio dell'informazione interdittiva – fondato sulla rilevazione di elementi di pericolo non necessariamente già passati al vaglio della magistratura, e relativo ad attività economiche operanti spesso in un'area contigua, o addirittura solo potenzialmente contigua, alla criminalità organizzata – il legislatore dovrebbe, *a fortiori*, consentire la valutazione dell'effetto prodotto dalle interdizioni sul sostentamento dei soggetti interessati".

¹¹¹ Tale esclusione è frutto di un triplice ordine di motivi: le novità legislative che hanno introdotto il contraddittorio procedimentale risultavano inapplicabili al giudizio in corso, poiché il provvedimento interdittivo era già stato adottato dall'autorità amministrativa; vi era solo l'eventualità che il prefetto potesse applicare la misura della prevenzione collaborativa, rendendo eventuale, quindi, anche il contraddittorio introdotto per quella sede procedimentale; le innovazioni apportate dal D.L. in commento non facevano alcun riferimento alle esigenze che hanno portato alla formulazione dell'art. 67, comma 5, codice antimafia, ossia "la tutela dei bisogni primari di sostentamento economico della persona attinta da una misura di prevenzione e della sua famiglia".

La Corte ha ritenuto che “non è dubbio che l’ordinanza di remissione sottolinei correttamente l’esistenza di una ingiustificata disparità di trattamento, che necessita di un rimedio”. Nondimeno, la Corte ha ritenuto di non poter accogliere la questione rimessa, poiché l’eventuale intervento necessario a salvare l’incostituzionalità avrebbe implicato una revisione dell’intera disciplina dell’informazione antimafia, attingendo a spazi di discrezionalità prerogativa del legislatore. Il giudizio si è concluso con una dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità, con un monito al legislatore nel trovare “in tempi rapidi” una soluzione a favore dei soggetti che subiscono la misura interdittiva, per contemperarne gli effetti su loro e la loro famiglia; salvo aggiungere che “in considerazione del rilievo dei diritti costituzionali interessati dalle odierne questioni, [...] un ulteriore protrarsi dell’inerzia legislativa non sarebbe tollerabile”, sì da indurre la Corte, “ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte”¹¹².

Conscio del monito¹¹³ a lui rivolto, il legislatore è intervenuto con il D.L. n. 48/2025, introducendo l’art. 94.1 codice antimafia, mediante un “attesissimo intervento modificativo della draconiana disciplina in materia di interdittive antimafia”¹¹⁴.

¹¹² Per un commento a Corte cost., sentenza n. 180/2022, cit., A. DAVOLA, *La Corte costituzionale apre una fessura nell’interdittiva antimafia e riconosce il rapporto di analogia con le misure di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 2023, 1598 ss.; E. SQUILLACI, *La prevenzione “eventuale” nello specchio delle interdittive antimafia. Note a margine di Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180*, in *Arch. pen.*, 3, 2023, 1 ss.; E. ZUFFADA, *Informazione antimafia: la Consulta dichiara inammissibile una questione relativa alla mancata previsione in capo al prefetto di un potere di modulazione degli effetti dell’informativa interdittiva*, in *Sistema penale*, 6 settembre 2022, a cui si rinvia anche per una completa sintesi della questione rimessa.

¹¹³ Per un’analisi degli strumenti utilizzati dalla Corte costituzionale per permettere di preservare il monopolio del legislatore, specie nell’ambito del diritto penale, I. GIUGNI, *Potere monitorio della Corte costituzionale e legalità penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, 427 ss.

¹¹⁴ G. AMARELLI, *Il decreto sicurezza e la riforma degli effetti delle interdittive antimafia: un fiore nel deserto in attesa di essere emendato*, cit., 2. L’AUTORE ritiene che in questo modo si sia “innestata nel sistema una terza e nuova intermedia misura [...] che ibrida i caratteri delle due preesistenti, in quanto consente al Prefetto che si determini ad adottare l’interdittiva di escludere talune delle sue conseguenze incapacitanti se foriere della privazione dei mezzi di sostentamento per il destinatario e la sua famiglia, nonché, volendo, di prescrivere per quelle attività ‘salvate’ e non

4.1 L'INTERDITTIVA SOPRAVVENUTA E IL LIMITE AL DIRITTO DI RITENZIONE DELLE UTILITÀ CONSEGUITE

Nel paragrafo precedente si è discusso degli effetti della documentazione antimafia. In particolare, si è fatto riferimento all'art. 94, comma 2, ai sensi del quale, nei casi di provvedimento interdittivo postumo, l'amministrazione revoca le autorizzazioni e le concessioni o recede dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite e fatti salvi i casi eccezionali già evidenziati. Nella stessa direzione si pone l'art. 92, comma 3, secondo il quale, ove l'amministrazione proceda senza che sia stata rilasciata la documentazione antimafia, i contributi, i finanziamenti¹¹⁵, le agevolazioni e le altre erogazioni di cui all'art. 67 sono corrisposti sotto condizione risolutiva, salvo poi riprendere in parte quanto disposto dall'art. 94, comma secondo¹¹⁶.

inibite alcune delle misure osservazionali contemplate per la prevenzione collaborativa". Il commento, se da un lato esalta l'intervento legislativo, dall'altro critica la portata di una simile previsione alle sole imprese individuali, in ragione della realtà societaria del Paese, che comprende anche società di capitali unipersonali (attualmente escluse dall'ambito di operatività della norma). L'auspicio dell'AUTORE è quello che il decreto sia convertito con emendamenti. Augurio che, però, non è stato recepito dal Parlamento in sede di conversione.

¹¹⁵ In merito alla differenza tra concessione di beni ed erogazione di denaro, si veda Cons. St., Ad. Plen., 29 gennaio 2014, n. 6, che si è espressa nei seguenti termini, riprendendo quanto già espresso da Cass., S.U., 19 maggio 2008, n. 12641: "deve essere esclusa l'equiparabilità tra concessione di beni ed erogazione del denaro, in quanto, anche se il denaro è annoverabile nella categoria dei beni, non va confusa la figura della concessione a privati di benefici pubblici, che presuppone l'uso temporaneo da parte dei privati di detti beni per una finalità di pubblico interesse, con quella del finanziamento, che implica un tipo di rapporto giuridico del tutto diverso, in forza del quale il finanziato acquisisce la piena proprietà del denaro erogatogli ed eventualmente assume l'obbligo di restituirlo in tutto o in parte ad una determinata scadenza".

¹¹⁶ Si ritiene utile riportare il testo del terzo comma dell'art. 92, D.Lgs. n. 159/2011: "Decorso il termine di cui al comma 2, primo periodo, ovvero, nei casi di urgenza, immediatamente, i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, procedono anche in assenza dell'informazione antimafia. I contributi, i finanziamenti, le agevolazioni e le altre erogazioni di cui all'articolo 67 sono corrisposti sotto condizione risolutiva e i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, revocano le autorizzazioni e le concessioni o

Il riferimento al pagamento del valore delle opere eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione di quanto restante nei limiti delle utilità conseguite ha fatto sì che si registrasse un acceso dibattito sulla interpretazione delle norme in oggetto. Nello specifico, il problema si è posto con riferimento all'entità della restituzione delle somme percepite dall'operatore economico attinto da interdittiva e reinvestite in opere già compiute al momento della revoca.

Un primo orientamento¹¹⁷ ha proposto una nozione ampia e onnicomprensiva del concetto di "utilità conseguite", estendendolo anche ai vantaggi di ordine generale sottesi a qualunque iniziativa privata finanziata dall'amministrazione e che, dunque, mirano al conseguimento di scopi di interesse pubblico. In altri termini, "poiché ogni attività della PA che importa erogazione di provvidenze economiche è finalizzata (sia pure di riflesso) a scopi di interesse pubblico e questi ultimi si sostanziano in benefici collettivi, immediatamente o mediamente riconducibili all'esercizio del potere, la nozione di 'utilità conseguite' andrebbe estesa anche a quei vantaggi generali perseguiti attraverso l'esecuzione di programmi oggetto di finanziamento o di contributo pubblico". Quindi, poiché ogni ultimazione da parte di chi è destinatario dei contributi pubblici soddisfa l'interesse pubblico di cui è portatrice l'amministrazione, allora l'operatore economico colpito da provvedimento interdittivo sopravvenuto può legittimamente far valere il suo *ius retentionis*.

A parere di una seconda corrente¹¹⁸, invece, la nozione di utilità conseguita non è dilatabile fino a ricomprendervi anche l'ipotesi del finanziamento andato a buon fine grazie all'integrale realizzazione del

recedono dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite".

¹¹⁷ Cons. giust. amm. Sicilia, 04 gennaio 2019, n. 3; T.A.R. Campania, Napoli, 13 giugno 2017, n. 3237; T.A.R. Campania, Napoli, 3 gennaio 2018, n. 52. In dottrina, G. CORSO, G. PESCE, *Requisiti generali: in particolare la normativa antimafia*, in *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da M.A. Sandulli e R. De Nictolis, Milano, II, 2019, 9133 ss.

¹¹⁸ Cons. St., 22 febbraio 2018, n. 1108; Cons. St., 28 settembre 2018, n. 5578.

programma finanziato, posto che in tale ipotesi si potrebbe parlare di interesse pubblico solo in via indiretta. Il termine “utilità” va inteso in un senso più limitato e strettamente patrimoniale, potendosi applicare solo alle opere o ai servizi che accrescono il patrimonio dell’amministrazione e che sono per quest’ultima un valore valutabile sul piano economico; di talché, lo *ius retentionis* va riconosciuto solo per i contratti di appalto nei quali la PA è committente, poiché è in questi casi che il nesso di corrispettività sussistente tra le reciproche prestazioni è più evidente, a differenza delle erogazioni di benefici pubblici derivanti da atti unilaterali.

La questione è stata rimessa all’Adunanza Plenaria dalla Terza Sezione del Consiglio di Stato¹¹⁹, che ha posto il seguente quesito: "se il limite normativo delle 'utilità conseguite', di cui all'inciso finale contenuto sia nell'art. 92 comma terzo, sia nell'art. 94 secondo comma del D.Lgs. n. 159 del 2011, è da ritenersi applicabile ai soli contratti di appalto pubblico, ovvero anche ai finanziamenti e ai contributi pubblici erogati per finalità di interesse collettivo". La valutazione di ordine sistematico è comprendere se l’eventuale risposta affermativa sia

¹¹⁹ Cons. St., sent. non definitiva, 23 dicembre 2019, n. 8672, la quale ha aderito all’orientamento restrittivo, sulla scorta di argomenti di carattere semantico-testuale e di tipo logico-sistematico. Tra i primi, rileva la considerazione che, se la disposizione normativa avesse inteso premiare con lo *ius retentionis* un impiego delle risorse erogate conforme alla destinazione programmata, essa si sarebbe limitata a dirlo espressamente, senza introdurre la nozione di “utilità conseguite”; inoltre, l’utilizzo dell’espressione “o recedono dai contratti”, rende gli incisi finali riferibili esclusivamente a contratti e non anche a contributi, finanziamenti, autorizzazioni, concessioni e altre agevolazioni. In merito ai secondi, il terzo comma dell’art. 92 riconosce al soggetto attinto dall’interdittiva non il diritto a ritenere l’erogazione nella misura corrispondente al valore dell’investimento realizzato, come invece sarebbe se la sola conformità allo scopo programmato realizzasse l’utilità pubblica insita nel programma di finanziamento, ma il diritto a un compenso circoscritto all’utilità conseguita dall’amministrazione, per evitare che questa possa trarre un ingiustificato arricchimento dall’esecuzione dell’opera. Di talché, l’investimento realizzato in conformità al programma di finanziamento non coincide con l’utilità conseguita, da intendersi invece come filtrata da una valutazione di convenienza. D’altronde, ove si aderisse alla prima impostazione si finirebbe con l’abrogare tacitamente il terzo comma dell’art. 92 codice antimafia, posto che il mancato raggiungimento dello scopo pubblico per il quale il finanziamento viene erogato è di per sé ragione sufficiente a causare la revoca dello stesso, senza scomodare la normativa antimafia.

“compatibile con la linea di estremo rigore che caratterizza oramai la giurisprudenza dell'Adunanza plenaria, la quale riconnette all'adozione dell'informativa interdittiva una sorta di incapacità giuridica parziale a carico del soggetto che ne è colpito”¹²⁰.

Il Supremo consesso¹²¹ ha chiarito che, innanzitutto, occorre comprendere se la “salvezza” del pagamento si applichi solo ai contratti di appalto di lavori, servizi e forniture o anche alle concessioni di finanziamenti e contributi, per poi passare, in seconda istanza e solo in caso di risposta affermativa alla prima indagine, a delimitare il concetto di “utilità conseguita”.

Il ragionamento prende le mosse dalla sentenza 6 aprile 2018, n. 3, con cui l'Adunanza Plenaria aveva già avuto modo di affermare che il provvedimento di interdittiva antimafia comporta una particolare forma di incapacità giuridica parziale e tendenzialmente temporanea in ambito pubblico, tale da impedire qualsiasi rapporto con la pubblica amministrazione. Inoltre, “tale forma di incapacità, di natura temporanea (che dura, come si è detto, fino all'adozione di un diverso provvedimento da parte dell'autorità competente), non può essere nemmeno esclusa nel caso di rapporti intrattenuti con la pubblica amministrazione che avrebbero dovuto essere esauriti da tempo e che non lo sono stati per ragioni imputabili alla stessa pubblica amministrazione (ad esempio, un ritardo nella rendicontazione e, dunque, nell'emissione del provvedimento di definitiva attribuzione dell'ausilio finanziario, così desumendo dall'ipotesi dell'esclusione l'impossibilità del recupero di somme già erogate ovvero della mancata erogazione di somme a fronte di opere oggetto di finanziamento già eseguite dal privato)”.

Da ciò discende la considerazione che l'interdittiva attiene a una valutazione del soggetto in quanto tale, al di là del singolo rapporto con l'amministrazione. Questa non ha, dunque, un potere autoritativo

¹²⁰ Cons. St., sent. non definitiva, 23 dicembre 2019, n. 8672, cit.

¹²¹ Cons. St., Ad. Plen., 26 ottobre 2020, n. 23, con nota di A. CRISMANI, *Interdittiva antimafia e ius retentionis*, in *www.giustiziainsieme.it*, 19 dicembre 2020.

esercitato in via unilaterale e discrezionale per influire sul rapporto con il privato, ma vi è l'incapacità di quest'ultimo di essere titolare di rapporti con la pubblica amministrazione. Posto che tale incapacità non può incontrare limiti di ordine pubblico economico, le norme che consentono il diritto alla ritenzione da parte del soggetto colpito da interdittiva antimafia, nonostante il sopraggiungere di tale provvedimento, sono da considerarsi eccezionali e di stretta interpretazione. A nulla rilevano neppure i principi a tutela del privato nei confronti del cattivo esercizio di potere da parte della P.A., tra cui quelli della certezza del diritto e del legittimo affidamento, anche qualora il ritardo dell'azione amministrativa sia imputabile all'ente pubblico di riferimento.

Sulla scorta di tali considerazioni, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto che la clausola di salvezza inerente alla possibile ritenzione del pagamento delle opere già eseguite e al rimborso delle spese già sostenute si applichi solo alle ipotesi di contratti di lavori, servizi e forniture.

Ciò chiarito, il Collegio è passato alla definizione ed estensione del concetto di utilità conseguita, indipendentemente da una misurazione in senso giuridico-economico, se non al più in termini macroeconomici. Oltretutto, la mancata realizzazione del programma finanziato o beneficiario di contributo implica la decadenza dal beneficio economico ottenuto, a prescindere dalla sussistenza di provvedimenti interdittivi antimafia.

Pertanto, l'Adunanza ha formulato il seguente principio di diritto: "la salvezza del pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite, previsti dagli articoli 92, comma 3, e 94, comma 2, del d. lgs. 6 settembre 2011 n. 159, si applicano solo con riferimento ai contratti di appalto di lavori, di servizi e di forniture".

4.2 LE INFORMAZIONI ATIPICHE: PASSATO O PRESENTE?

Si è affermato che il procedimento di rilascio delle informazioni può terminare con un provvedimento di carattere liberatorio o interdittivo. Sul punto, però, occorre tenere in considerazione l'istituto delle informazioni atipiche o supplementari.

Nel 1998 veniva emanato il d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, già menzionato nel primo capitolo della presente indagine, con cui erano state introdotte le informative antimafia atipiche. Queste consistevano nel potere dell'Alto commissario antimafia di comunicare alle amministrazioni procedenti in gare pubbliche "elementi di fatto ed altre indicazioni utili alla valutazione, nell'ambito della discrezionalità ammessa dalla legge, dei requisiti soggettivi richiesti per il rilascio, il rinnovo, la sospensione o la revoca" di quei provvedimenti. Il potere era stato poi trasferito al Ministro dell'Interno a seguito della soppressione della figura dell'Alto commissario, per poi essere delegato ai prefetti con D.M. 1° gennaio 1993. Tali poteri trovavano fondamento nel combinato disposto degli artt. 1-*septies* D.L. 6 settembre 1982, n. 629, convertito in L. 12 ottobre 1982, n. 726, e 10, comma 9¹²², d.P.R. 252/1998. In altri termini, si consentiva al prefetto di informare le stazioni appaltanti delle notizie raccolte, seppur queste non contenessero elementi gravi, precisi e concordanti per ritenere sussistente il pericolo di infiltrazione mafiosa nelle maglie dell'impresa interessata. L'effetto di simili provvedimenti non era quello di vincolare le amministrazioni nella scelta del contraente, come invece avviene per le informative tipiche, poiché in capo a queste restava la discrezionalità nello scegliere se stipulare o meno il contratto¹²³. Tuttavia, l'amministrazione destinataria

¹²² La norma prevedeva che l'art. 1-*septies* menzionato non si applicasse alle informazioni prefettizie "salvo che gli elementi o altre indicazioni fornite siano rilevanti ai fini delle valutazioni discrezionali ammesse dalla legge". In merito, S. GAMBACURTA, *Le ragioni della riforma*, op. cit.

¹²³ Per considerazioni sulle informazioni atipiche e sul loro valore, B. FRATTASI, *Le informative tipiche ed atipiche: che cosa sono? Le risposte della giurisprudenza*, in *Riv. trim. app.*, 2008, 727 ss.; V. REALE, R. REALE, *Il sistema normativo dei controlli antimafia e sui tentativi di infiltrazione mafiosa nelle attività contrattuali, autorizzative e concessorie pubbliche*, in *Nuova rassegna*, 2011, 2214 ss;

dell'informativa atipica aveva l'obbligo di motivare puntualmente le proprie determinazioni, sia nel senso in cui volesse interrompere il rapporto con l'impresa sospetta, sia nel senso di instaurare o proseguire tale relazione nonostante l'informativa¹²⁴.

Nasceva, quindi, un *tertium genus* di certificazione, utilizzato dalle prefetture¹²⁵.

Nato in sordina, l'istituto si era trasformato completamente, acquisendo sempre più rilevanza nella strategia di contrasto alle infiltrazioni delle organizzazioni mafiose nel sistema delle gare pubbliche¹²⁶. Pertanto, si rendeva necessaria una riforma organica della disciplina antimafia. Questa, notoriamente avvenuta con il D.Lgs. n. 159/2011, veniva subito modificata con il decreto "correttivo" n. 218 del 2012, il cui art. 8 sopprimeva il riferimento all'art. 1-*speties* del D.L. n. 629/1982 tra le norme che avrebbero dovuto essere abrogate dal codice

A. CISTERNA, *Certificazione antimafia*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010, *ad vocem*, che considera le informative atipiche come "espressione di una cooperazione istituzionale fra prefettura e amministrazione pubblica ai fini della corretta individuazione non della migliore offerta ma del migliore offerente"; P. CARBONE, *Normativa antimafia e contratti pubblici*, in *Riv. trim. app.*, 2012. Sul carattere non interdittivo dell'informativa atipica e sulla distinzione con quella tipica, Cons. St., 9 agosto 2011, n. 4754; Cons. St., 21 luglio 2011, n. 4444; Cons. St., 21 dicembre 2010, n. 323; Cons. St., 15 dicembre 2010, n. 8928; Cons. St., 24 novembre 2010, n. 8224.

¹²⁴ In tal caso, la giurisprudenza ha richiesto un onere motivazionale particolarmente gravoso. Cons. St., 4 agosto 2011, n. 4691; Cons. St., 9 agosto 2011, n. 4754.

¹²⁵ Sulla valutazione critica dello strumento, ritenuto un metodo per deresponsabilizzare le prefetture e scaricare sulle stazioni appaltanti le maggiori responsabilità, R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2013, 891. Nello stesso senso critico, B. FRATTASI, *Le informative tipiche ed atipiche*, op. cit., 732, per il quale "la censura più ricorrente e più suggestiva imputa all'istituto una debolezza intrinseca, che sta nel rimettere alle amministrazioni decisioni delicate ed impegnative sulle quali la stessa autorità di pubblica sicurezza ha dovuto, in fondo, glissare in mancanza di una certa conclusione degli argomenti". Considerazioni simili sono rinvenibili anche nelle Linee Guida adottate il 19 dicembre 2012 dal CCASGO (Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere), struttura tecnica operante presso il Ministero dell'Interno, in cui viene evidenziato come si sia fatto "un uso ridondante o improprio delle informative atipiche" e come in alcuni casi il loro uso "ha corrisposto ad un criterio fin troppo prudentiale, laddove gli elementi avrebbero potuto, soprattutto se corroborati da ulteriori approfondimenti e riscontri, giustificare l'adozione di un'informazione tipica, cioè direttamente interdittiva".

¹²⁶ R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, op. cit.

antimafia¹²⁷. Questo *revirement* legislativo ha originato numerosi dubbi interpretativi¹²⁸, relativi alla possibilità di concludere il procedimento antimafia con il rilascio di un'informazione atipica.

Allo stato, le informative atipiche devono ritenersi espunte dalla documentazione antimafia, così come anche chiarito dal Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza grandi opere (CCASGO) attraverso le linee guida del 19 dicembre 2012, secondo cui "le evenienze dubbie, per le quali, cioè, non è possibile esprimere un giudizio prognostico sfavorevole, non potranno dare adito all'adozione di un'informazione «atipica». Piuttosto la sequenza corretta sarà quella di

¹²⁷ Sull'applicabilità *ratione temporis* della disciplina dell'informativa antimafia atipica, giova ricordare: Cons. St., 22 gennaio 2014, n. 287, per cui "Tale sopravvenienza normativa è inapplicabile ai processi instaurati prima della sua entrata in vigore in forza del generale principio di irretroattività cristallizzato dall'art. 11 co. 1 delle disposizioni del codice civile sulla legge in generale". Differentemente, in merito all'applicazione del principio del *tempus regit actum*, secondo il quale deve applicarsi la normativa vigente al momento dell'adozione del provvedimento prefettizio: Cons. St., ord. 26 febbraio 2014, n. 840; T.a.r. Sicilia, Palermo, 14 febbraio 2014, n. 456. In senso opposto, T.a.r. Lazio, Roma, 8 gennaio 2014, n. 191.

¹²⁸ R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, op. cit., 899, che assimila l'eventuale resurrezione dell'informativa atipica a quella dell'"araba fenice". S. GAMBACURTA, *La documentazione antimafia: tipologia e contenuto*, in A. CISTERNA (a cura di), *Codice Antimafia*, Santarcangelo, 2013, 206, secondo cui "che il procedimento dell'informativa si concluda con un provvedimento interdittivo o liberatorio non toglie tuttavia che il Prefetto, ai sensi dell'art. 1 septies cit., possa informare le amministrazioni interessate, azionando il potere di collaborazione istituzionale previsto da quest'ultima disposizione"; F.G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, in *www.giustamm.it*, 6, 2013, 14, che si esprime solo nei termini di "presumibile eliminazione dell'interdittiva atipica", salvo poi ritenere che "le disposizioni sulle informative atipiche siano ancora in vigore". A favore dell'intervenuta abrogazione sono N. DURANTE, *Ambiti di discrezionalità amministrativa in materia di documentazione antimafia per le imprese*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2013, e A. DE PASCALIS, *Effetti delle misure interdittive antimafia nei rapporti con la pubblica amministrazione*, op. cit., 152. Per un'opinione contraria, B. MACRILLÒ, *La sopravvivenza della informativa tipica dopo il «correttivo» del Codice antimafia*, in *www.giustamm.it*, 2014, secondo cui "l'eliminazione dell'istituto [...] non sembra più sostenibile", pur auspicandone un'utilizzazione "più cauta del passato". Si veda anche M. MAZZAMUTO, *Lo scettro alla prefettocrazia: l'indefinita pervasività del sottosistema antimafia delle grandi opere e il caso emblematico della 'filiere'*, in *Dir. dell'Econ.*, 3, 2013, 619 ss., a parere del quale non è più ammissibile adottare un'informativa atipica al posto di una tipica, ma solo *a latere* del provvedimento antimafia liberatorio.

avviare una fase di approfondimento ulteriore che potrà confluire nell'adozione di un'informazione interdittiva, eventualmente anche per la ricorrenza delle circostanze di cui all'art. 91, comma 6, del codice. Quest'ultima disposizione, infatti, dà la massima evidenza, attraendole senz'altro nell'orbita delle informazioni interdittive, a quelle situazioni tipiche dell'area grigia, rafforzando, a ben guardare, le finalità prevenzionistiche dell'istituto"¹²⁹. Oltretutto, la dottrina evidenzia che si tratta necessariamente di un mero “*maquillage*” legislativo anziché di una mancata abrogazione, sulla scorta di due argomentazioni. La prima è che il d.P.R. n. 252/1998, il cui art. 10, comma 9, richiama la disposizione fonte delle informative atipiche, compare ancora tra le abrogazioni operate dal codice antimafia. La seconda consiste nell'argomento logico della scarsa comprensibilità nel mantenere, all'esterno del codice antimafia, una disposizione così importante¹³⁰. D'altronde, se lo scopo del codice era, ed è ancora, quello di razionalizzare il quadro normativo nel contrasto alla mafia, non si comprende per quale motivo il *terium genus* della documentazione atipica dovrebbe restare separato rispetto alle discipline della comunicazione e dell'informazione antimafia.

Se ciò può darsi, ormai, per assodato, è pur vero che resta in vigore il menzionato art. 1-*septies*, ai sensi del quale il prefetto può comunque portare a conoscenza delle pubbliche amministrazioni gli elementi incerti di cui è venuto a conoscenza, con l'intento di fornire elementi informativi utili solo al fine di proseguire l'attività imprenditoriale connessa all'interesse pubblico¹³¹. Pertanto, è ancora possibile per l'autorità prefettizia agire nell'ottica di una collaborazione istituzionale,

¹²⁹ Linee Guida adottate dal CCASSGO il 19 dicembre 2012.

¹³⁰ G. D'ANGELO, *La documentazione antimafia nel D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159: profili critici*, in *Urb. app.*, 3, 2013, 256 ss.

¹³¹ Le linee guida del Comitato di coordinamento delle Grandi Opere del 19 dicembre 2012 parlano di “elementi informativi rilevanti ai soli fini della prosecuzione di un'attività imprenditoriale soggetta a controllo pubblico”. Nello stesso senso, anche la Circolare del Ministero dell'Interno, 8 febbraio 2013, n. 11001/119/20(06).

idonea ad attivare non i poteri interdittivi, ma quelli “propri” dell’amministrazione destinataria¹³².

5 L’EFFICACIA TEMPORALE DELLA DOCUMENTAZIONE

Ai sensi dell’art. 86, comma primo, la comunicazione ha una validità¹³³ di sei mesi dalla data dell’acquisizione, mentre, come previsto dal comma successivo, l’informativa ha una validità di dodici mesi, salvo che non ricorrano le modifiche di cui al comma terzo¹³⁴.

¹³² In questo senso, A.M. BARONI, E. DI AGOSTA, A. PETRONELLI, G. PINTUS, *Gli strumenti di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti pubblici*, in M.T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell’Interno*, cit., 224. Nello stesso senso, anche M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, op. cit., che auspica una collaborazione a carattere “confidenziale” anche solo del tipo “si invita l’amministrazione ad effettuare con particolare rigore tutti i controlli di propria competenza nei confronti dell’impresa x”. Quanto agli effetti di questo potere prefettizio, si rimanda anche a Cons. giust. amm. Sicilia, 11 novembre 2019.

¹³³ Attenta dottrina, O. MORCAVALLO, *L’informazione interdittiva antimafia*, Milano, 2019, 11, ha rilevato come, nonostante la norma utilizzi il termine “validità”, non si tratti di una delle condizioni di validità in senso proprio, ossia delle condizioni di conformità del provvedimento al tipo astratto stabilito dalla legge e alla sua idoneità a produrre gli effetti a cui è destinato, ma piuttosto alla sua efficacia.

¹³⁴ Di cui si riporta il testo: “I legali rappresentanti degli organismi societari, nel termine di trenta giorni dall’intervenuta modificazione dell’assetto societario o gestionale dell’impresa, hanno l’obbligo di trasmettere al prefetto, che ha rilasciato l’informazione antimafia, copia degli atti dai quali risulta l’intervenuta modificazione relativamente ai soggetti destinatari di verifiche antimafia di cui all’articolo 85”. Mediante l’introduzione di questa disposizione, il legislatore ha inteso prevenire eventuali atteggiamenti antielusivi; altrimenti, potrebbe presentarsi una compagine societaria “pulita”, salvo poi mutarne i componenti non appena ottenuta l’informazione liberatoria. Anche il comma 3-bis prescrive degli obblighi informativi: “I legali rappresentati degli organismi societari hanno l’obbligo di comunicare al prefetto e ai soggetti di cui all’articolo 83, commi 1 e 2, nelle more dell’emanazione della documentazione antimafia, l’intervenuto cambiamento della sede dell’impresa, trasmettendo gli atti dai quali esso risulta”. In questo caso, non sono previsti dei termini entro cui effettuare la comunicazione all’autorità prefettizia. Ciononostante, la delicatezza degli obblighi e dei relativi controlli impone di non considerare tale prescrizione come *sine die*; può ritenersi applicabile, quindi, la tempistica di cui al comma 3. Per entrambe le norme, comunque, le locuzioni “organismi societari” e “legali rappresentanti” risultano così generiche da consentire il maggior controllo possibile. In caso di violazione di tali obblighi, inoltre, il comma 4 prevede che il prefetto competente per il luogo in cui è commessa la violazione irroghi una sanzione amministrativa pecuniaria.

Sebbene presenti una formulazione piuttosto chiara, la norma ha suscitato alcune perplessità in ambito di applicazione¹³⁵.

In primo luogo, non si dubita che i termini individuati ai commi 1 e 2 facciano riferimento alla documentazione antimafia in sé, e non invece agli elementi posti a suo fondamento¹³⁶.

In seconda istanza, è risultata più problematica l'interpretazione della riferibilità dei predetti termini solo al documento liberatorio o anche a quello di carattere interdittivo.

Invero, secondo un primo orientamento¹³⁷, la formulazione dell'art. 91, comma 5, codice antimafia, nella parte in cui prevede che il prefetto aggiorna l'esito dell'informazione antimafia "al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa", induce a ritenere che il termine di dodici mesi faccia riferimento solo al provvedimento liberatorio e non anche a quello interdittivo. Si afferma che, ove l'informativa antimafia interdittiva avesse già avuto una validità di dodici mesi, non vi sarebbe stato bisogno di prevedere la possibilità di aggiornamento; oltretutto, il mero decorso del tempo non fa venir meno per ciò solo i presupposti di fatti che hanno portato all'applicazione della misura interdittiva. Di talché, persiste l'attualità del tentativo di infiltrazioni mafiose, oltre che l'utilizzabilità delle risultanze istruttorie anche ai fini di un nuovo provvedimento. Può parlarsi, quindi, di irrilevanza della "risalenza" dei dati considerati ai fini dell'applicazione della misura ostativa, essendo necessario, piuttosto, che vi siano fatti nuovi e positivi, tali da far ritenere esclusa la situazione di permeabilità mafiosa¹³⁸. Sul piano teleologico, oltretutto, vi è coerenza

¹³⁵ S. GAMBACURTA, sub art. 86, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, cit., 466-467.

¹³⁶ O. MORCAVALLO, *L'informazione interdittiva antimafia*, op. cit., 11.

¹³⁷ In giurisprudenza: Cons. St., 25 gennaio 2022, n. 488; Cons. St., 20 settembre 2019, n. 5479; Cons. St., 6 marzo 2019, n. 1553; Cons. St., 7 marzo 2017; Cons. St., 1 ottobre 2015, n. 4602; Cons. St., 22 gennaio 2014, n. 292. In dottrina: V. SALAMONE, *L'efficacia temporale delle interdittive antimafia e le procedure di revisione. Si tratta veramente di un "ergastolo imprenditoriale"?*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023.

¹³⁸ Cons. St., 22 gennaio 2014, n. 292, che ricollega il superamento del rischio di inquinamento mafioso "al sopraggiungere di fatti positivi che persuasivamente e

con la finalità preventiva e anticipatoria della misura interdittiva, il cui perseguimento di scopi di interesse pubblico non tollera l'imposizione di vincoli temporali. Se così è, allora, ove richiesto di lasciare una nuova informativa antimafia trascorso l'anno, il prefetto può adottarla limitandosi a richiamare la precedente ogni qualvolta non vi siano sopraggiunti elementi idonei a mutare la scelta¹³⁹.

Se questo è stato l'orientamento univocamente seguito dalla giurisprudenza fino a pochi anni fa, occorre dare atto di una seconda impostazione, che prende le mosse in ambito giurisprudenziale da una pronuncia della Corte costituzionale¹⁴⁰. Difatti, in una sorta di *obiter dictum* della sentenza, il giudice delle leggi ha asserito la natura solo provvisoria dell'informazione interdittiva; tanto che, alla sua scadenza, è necessario procedere alla verifica della persistenza o meno degli elementi indizianti a fondamento della misura. Il rischio che si vuole evitare è, tra gli altri, quello di continuare ad applicare una misura non più giustificata e causatrice di un danno irreversibile per l'impresa¹⁴¹.

fattivamente introducano elementi di inattendibilità della situazione rilevata in precedenza”

¹³⁹ Cons. St., 5 ottobre 2016, n. 4121: “l'art. 86, comma 2, disciplina invece l'ambito dei doveri delle pubbliche amministrazioni e degli enti di cui all'art. 83, i quali - in base al comma 2, quando sia comunque decorso un anno dalla acquisizione dell'informativa - devono nuovamente acquisire la documentazione antimafia, prima di emanare uno degli atti elencati dai commi 1 e 2 dell'art. 67 (come richiamati dal medesimo art. 83, comma 1), e quindi richiedere al Prefetto una nuova informativa che, come si dirà, è pienamente legittima, anche se richiami i soli elementi di quella precedentemente emessa, confermando il pericolo di infiltrazione mafiosa, laddove non sopravvengano elementi nuovi”.

¹⁴⁰ Corte cost. 26 marzo 2020, n. 57, cit.

¹⁴¹ Corte cost. 26 marzo 2020, n. 57, cit.: “In questa valutazione complessiva dell'istituto un ruolo particolarmente rilevante assume il carattere provvisorio della misura. È questo il senso della disposizione dell'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, secondo il quale l'informativa antimafia ha una validità limitata di dodici mesi, cosicché alla scadenza del termine occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell'interdittiva, con l'effetto, in caso di conclusione positiva, della reiscrizione nell'albo delle imprese artigiane, nella specie, e in generale del recupero dell'impresa al mercato. E va sottolineata al riguardo la necessità di un'applicazione puntuale e sostanziale della norma, per scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile”.

Il secondo orientamento appare preferibile, anche alla luce delle conseguenze che simili provvedimenti di carattere interdittivo producono sul tessuto economico-sociale di riferimento. D'altronde, si potrebbe anche rilevare che i termini di cui all'art. 86 sono stati formulati in maniera appositamente generica, proprio per riferirsi alla comunicazione e all'informazione antimafia sia nel caso abbiano natura interdittiva sia ove presentino effetti liberatori. A ciò si aggiunge l'errata interpretazione dell'art. 91, comma 5, codice antimafia. Difatti, la possibilità di aggiornare la documentazione antimafia non è in contrasto con la validità temporanea della stessa, posto che l'esercizio di tale potere può risultare necessario anche prima del previsto termine di sei o dodici mesi.

A ogni modo, giova rilevare come, allo stato, l'orientamento prevalente si ponga in linea di continuità con entrambi i due appena menzionati¹⁴². Difatti, si ritiene che lo spirare del termine di dodici mesi dalla data di acquisizione dell'informativa non produca per ciò solo la perdita di efficacia della stessa, bensì imponga al prefetto competente il riesame della vicenda, assieme ai presupposti ritenuti sintomatici della permeabilità mafiosa, con l'obbligo di aggiornare l'originaria valutazione ostativa¹⁴³.

5.1 IL POTERE PREFETTIZIO DI AGGIORNAMENTO

Nel paragrafo precedente si è fatto cenno al potere prefettizio di aggiornamento dell'informazione interdittiva adottata. Si è rilevato, inoltre, come tale potere, previsto all'art. 91, comma 5, codice antimafia,

¹⁴² In questo senso, oltre che criticamente nei confronti della prima corrente interpretativa, C. CONTESSA, *Ancora sul regime temporale di efficacia delle informative interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 2, 2016, 199 ss., il quale propone, in termini garantistici per le imprese, un'interpretazione dell'art. 86, comma 2, codice antimafia "quanto meno un onere di rivalutazione della complessiva posizione dell'impresa una volta decorso il richiamato termine".

¹⁴³ G. VELTRI, *La prevenzione antimafia collaborativa: un primo commento*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2022.

sia stato assunto come uno degli argomenti a favore della tesi favorevole alla durata *sine die* della documentazione a effetti interdittivi.

In particolare, l'art. 91, comma 5, ultimo periodo, così dispone: "Il prefetto, anche sulla documentata richiesta dell'interessato, aggiorna l'esito dell'informazione al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa".

Il potere prefettizio di aggiornamento è *species* della revoca prevista all'art. 21-*quinquies* L. n. 241/90, rientrante nel più ampio modello dell'autotutela amministrativa¹⁴⁴. Si tratta di uno strumento che

¹⁴⁴ Per una definizione di autotutela in generale, si veda R. CIFARELLI, *L'autotutela amministrativa dopo la riforma Madia e il nuovo codice dei contratti pubblici*, Roma, 2016, secondo cui questa "si identifica e risolve con la realizzazione coattiva del diritto e la regola è che l'organizzazione dell'uso della forza sia monopolio statale. È così che, in linea di principio, l'autotutela nasce come eccezione rispetto a una regola generale". Con riferimento al diritto amministrativo, Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49, che evidenzia che l'autotutela si colloca nello "snodo delicatissimo fra il potere amministrativo e il suo esercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra". Si rinvia anche a M.A. SANDULLI, *Gli effetti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche; le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso, autotutela*, in *www.federalismi.it*, 16 settembre 2015, la quale definisce l'autotutela come un bilanciamento "tra l'esigenza di assicurare il rispetto della legalità e quella di garantire gli operatori e, soprattutto, gli investitori, della stabilità dei titoli di abilitazione all'esercizio di attività economiche e, in termini più generali, al godimento di benefici". Sulla concezione di autotutela nel senso di potere di "farsi ragione da sé"; F. BENVENUTI, voce *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 537 ss. Per la riconduzione del potere in esame esclusivamente nei termini di esecuzione coattiva diretta dei provvedimenti amministrativi, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, 830. Per la visione dell'autotutela come un sistema di garanzie sostanziali nei confronti dei provvedimenti imperativi, G. GHETTI, *Autotutela della Pubblica Amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, 80 ss. In ogni caso, la bibliografia in tema di autotutela decisoria è sconfinata, specie con riferimento a quella c.d. caducatoria (in merito alla autotutela ad esito conservativo, e in particolar modo alla convalida, si veda B. ACCETTURA, *La convalida del provvedimento. Studio sull'inversione dell'interesse*, Napoli, 2023). *Ex multis*, è possibile fare riferimento anche a E. CANNADA-BARTOLI, *Annullabilità e annullamento (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 484 ss.; A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo. I Annullamento e revoca tra posizioni "favorevoli" e interessi sopravvenuti*, Napoli, 1991; G. CORSO, *Autotutela (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, I, Milano, 2006, 609 ss.; B.G. MATTARELLA, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2007, 1223 ss.; F. FRANCIOSI, *Autotutela e tecniche di buona amministrazione*, in A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, II, Napoli, 2010, 107 ss.; M.

consente una nuova valutazione delle circostanze fattuali considerate nella decisione interdittiva da parte della prefettura, a fronte di sopravvenienze che portano a riconsiderare la situazione accertata in sede di istruttoria del primo provvedimento. Dal testo della norma si evince che la prova di tali nuove circostanze può essere fornita anche da soggetti diversi dall'interessato, ad esempio le forze di polizia. Ciononostante, nella maggior parte dei casi è il soggetto colpito dal provvedimento interdittivo che si adopera prima di tutti per far cessare nei suoi confronti gli effetti dell'informazione¹⁴⁵, oltre a essere colui che per primo viene a conoscenza della cessazione di alcuni degli indici di relazione con le organizzazioni mafiose.

Ciò esposto, è utili ricordare che, secondo l'impostazione classica, l'autotutela amministrativa costituisce una potestà amministrativa a esclusiva iniziativa della P.A. Così, eventuali istanze private per l'esercizio di tale potere, nella forma della revoca e dell'autotutela, sono qualificate mere sollecitazioni a che la pubblica amministrazione dia corso a un procedimento ufficioso¹⁴⁶. La giurisprudenza ha chiarito in

SILVESTRI, *Potere pubblico e autotutela amministrativa. I rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino nello specchio dell'annullamento d'ufficio*, Torino, 2021.

¹⁴⁵ M. MAZZAMUTO, *Prevenzione amministrativa antimafia – Le interdittive prefettizie tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese*, in *Giur. it.*, 10, 2222 ss, che si esprime nei seguenti termini critici: “L'aggiornamento dell'interdittiva si è rivelato nel tempo uno strumento che non ha espresso tutte le sue potenzialità. Vi hanno concorso almeno due fattori. In primo luogo, pur per comprensibili ragioni di economia delle attività prefettizie, l'impegno pubblico per l'aggiornamento 'd'ufficio' è rimasto alquanto deficitario e non sempre è registrabile una pronta sollecitudine a provvedere sulle istanze di revisione delle imprese, come mostra una certa ricorrenza del contenzioso sull'inerzia; ciò non fa certo onore allo Stato, specie se si considera che l'interdittiva può colpire non solo soggetti 'compiacenti', ma anche soggetti che hanno 'subito' l'infiltrazione criminale. In secondo luogo, pur per comprensibili ragioni di prudenza di fronte ad eventuali strategie elusive, i fatti nuovi, di solito rappresentati dall'impresa con l'istanza di revisione, difficilmente vengono accolti favorevolmente dalle prefetture, in ciò avallate dalla prevalente giurisprudenza, che si tratti, ad es., di mutamenti relativi alla sede, agli amministratori e alle quote societarie, o alla costituzione di un trust antimafia, o persino alla sottoposizione dell'impresa all'amministrazione giudiziaria”.

¹⁴⁶ Quanto al problema sulla discrezionalità nell'an e alla proposta ricostruttiva circa la doverosità del procedimento di annullamento d'ufficio, si veda M. ALLENA, *Annulamento d'ufficio e discrezionalità nell'an: rilievi critici*, in A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Concetti tradizionali del diritto amministrativo e loro*

più occasioni¹⁴⁷, tuttavia, che, per quanto attiene all'aggiornamento delle interdittive di cui all'art. 91, comma 5, codice antimafia, le istanze ricevute dall'amministrazione da parte dei soggetti interessati comportano in capo alla prima un obbligo di avvio del procedimento. Ne consegue che il potere di autotutela in capo all'amministrazione destinataria dell'istanza risulta vincolato nell'*an*, ma non nel *quomodo*.

All'esito dell'istruttoria doverosa così effettuata, la prefettura deve optare per la conferma o la revoca della precedente documentazione interdittiva, a seconda che le nuove circostanze addotte dal privato siano sufficienti o meno a mutare i presupposti a fondamento del provvedimento. In particolare, in caso venga mantenuta la decisione precedente, la conferma può essere in senso proprio o improprio. Ove vi siano effettivamente nuove ragioni, ancorché insufficienti, il procedimento deve concludersi con un provvedimento di conferma. Nell'eventualità in cui, invece, non vengano indicate sopravvenienze, allora l'amministrazione è legittimata ad adottare un atto di conferma impropria, con cui si limita a confermare la propria decisione senza ritornare sulle scelte già effettuate.

6 IL LABILE CONFINE TRA LA COMUNICAZIONE E L'INFORMAZIONE ANTIMAFIA

Nella sua versione originaria, il codice antimafia ha mantenuto la bipartizione tra comunicazione e informazione antimafia, delineata nel D.Lgs. n. 490/1994 e nel d.P.R. n. 252/1998. Ciononostante, già prima

evoluzione, Napoli, 2018, 7 ss.; ID., *L'annullamento d'ufficio. Dalla autotutela alla tutela*, Napoli, 2018); G. FIDONE, *La progressiva limitazione della discrezionalità del potere di annullamento d'ufficio: bilanciamento degli interessi, perimetro del potere e doverosità nell'ottica del perseguimento del risultato dell'attività amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 2043 ss.; G. MANFREDI, *Annullamento doveroso?*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2017, 383 ss.; N. POSTERARO, *Sulla possibile configurazione di un'autotutela doverosa (anche alla luce del codice dei contratti pubblici e della adunanza plenaria n. 8 del 2017)*, in *federalismi.it*, 25 ottobre 2017.

¹⁴⁷ Cons. St., 26 maggio 2017, n. 2510; Cons. St., 17 febbraio 2017, n. 739; T.a.r. Lazio, Roma, 24 ottobre 2018, n. 10320.

dell'adozione del nuovo codice si registrava una certa elasticità nella separazione, mediante l'uso di protocolli e intese tra le prefetture e le stazioni appaltanti; in tal modo, si estendeva la possibilità di effettuare i controlli relativi all'informazione antimafia anche nel caso in cui si rientrasse nei presupposti applicativi della comunicazione. Tale scelta era stata anche sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato¹⁴⁸, che aveva concluso rilavando come il legislatore non abbia imposto l'utilizzo, entro una determinata soglia di valore, della comunicazione, ma ne abbia dichiarato la mera sufficienza. Sufficienza ben superabile, pertanto, mediante gli ulteriori accertamenti tipici delle informative antimafia.

Ciononostante, i dubbi non sono stati del tutto sopiti con l'emanazione del D.Lgs. n. 159/2011, che ha mantenuto ferma la distinzione applicativa dei due strumenti interdittivi¹⁴⁹.

Il D.Lgs. "correttivo" n. 153/2014 ha reso ancora più "osmotico"¹⁵⁰ il rapporto tra le due misure, inserendo l'art. 89-bis¹⁵¹. Anche in questa occasione sono seguiti dubbi interpretativi e applicativi.

¹⁴⁸ Cons. St., 29 gennaio 2008, n. 240.

¹⁴⁹ A. DE PASCALIS, *Le comunicazioni antimafia: autonomia o sovrapposizione con le informazioni?*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit. 77, che si esprime nei seguenti termini: "è evidente come dalla formulazione originaria del codice emergesse una certa autonomia e separazione tra le due tipologie di documentazione antimafia, create *ab origine* secondo un differente approccio assiologico e valoriale del legislatore alla disciplina della documentazione antimafia, calibrato diversamente, in relazione al diverso interesse pubblico da tutelare". A proposito di interessi da tutelare, l'AUTRICE osserva che la comunicazione antimafia è finalizzata a consentire o inibire l'esercizio dell'attività economica tra privati; a differenza dell'informazione, che ha lo scopo di consentire o inibire l'esercizio delle attività economiche tra i privati e le amministrazioni.

¹⁵⁰ S. GAMBACURTA, sub art. 89-bis, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 482.

¹⁵¹ L'art. 89-bis, codice antimafia, così recita: "1. Quando in esito alle verifiche di cui all'articolo 88, comma 2, venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, il prefetto adotta comunque un'informazione antimafia interdittiva e ne dà comunicazione ai soggetti richiedenti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, senza emettere la comunicazione antimafia.

2. L'informazione antimafia adottata ai sensi del comma 1 tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta".

Il Ministero dell'Interno ha investito la sezione consultiva del Consiglio di Stato circa l'applicabilità della norma ai provvedimenti autorizzativi adottati dalle amministrazioni, posto che, per loro natura, non danno vita a rapporti contrattuali con questa e non implicano l'erogazione di contributi pubblici.

I giudici amministrativi si sono espressi positivamente¹⁵². Il punto di partenza del ragionamento è che il rapporto tra comunicazione e informativa antimafia è di alternatività; ciononostante, l'art. 89-*bis* deroga a tale principio dal momento in cui prevede la possibile adozione di un'informativa al posto della comunicazione. Si è ritenuto che l'art. 89-*bis* risponda alla necessità di innalzare il livello di tutela dell'economia legale dall'aggressione mafiosa, tale per cui è necessario ampliare gli effetti interdittivi di cui all'art. 67 anche ove non vi sia un rapporto contrattuale con la P.A., “posto che anche in ipotesi di attività private soggette a mera autorizzazione l'esistenza di infiltrazioni mafiose inquina l'economia legale, altera il funzionamento della concorrenza e costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubbliche”¹⁵³.

Successivamente, i giudici di Palazzo Spada hanno avuto modo di esprimersi anche in sede giurisdizionale¹⁵⁴, statuendo sulla coerenza dell'art. 89-*bis* con l'impostazione del codice antimafia e con il “progressivo superamento”¹⁵⁵ della bipartizione tra le comunicazioni antimafia, inerenti alle autorizzazioni, e le informazioni antimafia, applicabili ad appalti, concessioni e finanziamenti. Ove così non fosse, d'altronde, le associazioni di stampo mafioso avrebbero la ghiotta possibilità di gestire attività economiche e vasti settori dell'economia privata “tramite imprese infiltrate, inquinate o condizionate da essa [...] senza che l'ordinamento potesse efficacemente intervenire per

¹⁵² Cons. St., parere 17 novembre 2015, n. 3088.

¹⁵³ Cons. St., parere 17 novembre 2015, n. 3088, cit.

¹⁵⁴ Cons. St., 9 febbraio 2017, n. 565, cit; Cons. St., 8 marzo 2017, n. 1109.

¹⁵⁵ A.M. SPECIALE, *Interdittive antimafia tra vecchi confini e nuovi scenari*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2020, a cui si rimanda fin d'ora per gli ottimi spunti di riflessione tratti per la stesura del presente paragrafo.

contrastare tale infiltrazione”¹⁵⁶. Si vuole evitare, in altri termini, che le imprese sottoposte al condizionamento mafioso possano orientare i propri interessi verso rapporti soggetti alla mera comunicazione antimafia, sviluppando in tal modo una sorta di “strategia di insinuazione silente” nei rapporti con l’amministrazione e nell’economia legale¹⁵⁷. Il *leitmotiv* è sempre quello secondo cui lo Stato non riconosce dignità ai soggetti condizionati, controllati, infiltrati ed eterodiretti da

¹⁵⁶ Cons. St., 9 febbraio 2017, n. 565, cit. In senso critico si rileva che tra i principi e i criteri direttivi contenuti nell’art. 2 D.Lgs. n. 159/2011 non vi è la possibilità di ampliare l’ambito di rilascio dell’informazione antimafia nelle ipotesi che rientrano nel perimetro della comunicazione. Oltretutto, la relazione ministeriale allo schema del decreto correttivo del 2014 giustifica l’introduzione dell’art. 89-bis con la finalità di “evitare vuoti normativi suscettibili di favorire l’ingerenza nel settore critico degli appalti e dei rapporti con la Pubblica Amministrazione”. Il riferimento esclusivo agli “appalti” e ai “rapporti” tra l’operatore privato e la P.A. è stato inteso come riferito solo ai contratti, subcontratti, concessioni ed erogazioni al di sotto del valore per i quali è necessario il rilascio dell’informazione antimafia. Si rimanda alle considerazioni di F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta “anticipata” alla criminalità organizzata*, cit., secondo cui “non c’è alcun necessario collegamento tra la lotta alla mafia, da un lato, e la salvaguardia dell’ordine economico e della concorrenza dall’altro: può esserci e non esserci, a seconda dei fatti che volta a volta giustificano la interdittiva. [...] Il codice antimafia, distinguendo tra soggetti che si muovono in aree criminali, e che, per questo, sono passibili di misure di prevenzione, con gli effetti dell’art. 67, e imprese soltanto esposte a tentativi di infiltrazione e, come tali, soggette ad interdittiva ed agli effetti di cui all’art. 94, ha raggiunto un condivisibile punto di equilibrio tra la difesa attiva contro la mafia e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti dei cittadini e delle imprese. Ogni aggravamento della disciplina legislativa, come risulta in modo chiarissimo dalla giurisprudenza amministrativa, governata dal Consiglio di Stato, che ha modificato perfino l’architettura del sistema, sposta l’asse fissato dal legislatore, aumenta (forse) l’efficacia della lotta alla mafia, ma incide negativamente sulla costituzionalità della disciplina e, a mio avviso, rischia di compromettere lo sviluppo economico delle zone inquinate”. E ancora, P. TONNARA, *Informative antimafia e discrezionalità del Prefetto*, op. cit.: “si è già rilevato che, tradizionalmente, l’informativa antimafia è stata confinata al solo ambito dell’economia pubblica, ossia quel settore in cui l’Amministrazione attribuisce ai privati risorse e beni pubblici (appalti, concessioni, sovvenzioni). Se si indagano le ragioni di tale scelta, non sembra possa concludersi che essa sia stata il frutto di una sottovalutazione dell’imperversare della mafia in danno dell’economia legale. Pare piuttosto plausibile che l’opzione legislativa discenda dalla volontà di differenziare il livello di tutela a seconda delle circostanze e, soprattutto, dei contrapposti valori da bilanciare”.

¹⁵⁷ S. GAMBACURTA, sub art. 89-bis, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 483.

associazioni mafiose, non più solo nei rapporti con l'amministrazione pubblica¹⁵⁸.

Dall'adesione al citato orientamento derivano delle conseguenze socioeconomiche rilevanti: basti considerare che, in tal modo, le imprese attinte dall'informazione interdittiva non possono svolgere neanche altre attività al di fuori del mercato dei contratti pubblici. Ne conseguono ripercussioni anche per i dipendenti di tali attività, che molto spesso mafiosi non sono. Tuttavia, se si considera che i soggetti interessati dalle interdittive antimafia non necessariamente appartengono al sodalizio mafioso¹⁵⁹, allora si ha "un'indebita assimilazione" tra i destinatari delle comunicazioni antimafia, "viventi nell'area del penalmente rilevante", e i soggetti interessati dalle informazioni antimafia a carattere interdittivo, che il più delle volte sono estranei o addirittura vittime delle ingerenze mafiose¹⁶⁰.

Nonostante le rassicurazioni fornite dal Consiglio di Stato, i dubbi circa la legittimità dell'art. 89-bis sono giunti fino alla Corte costituzionale, che li ha fugati con sentenza n. 4/2018¹⁶¹.

Il T.a.r. Sicilia, sezione distaccata di Catania, con ordinanza n. 2337/2016¹⁶² ha rimesso al giudice delle leggi il sindacato di legittimità degli artt. 89-bis e 92 codice antimafia, in riferimento agli artt. 76 e 77, nonché 3 Cost., nell'ambito di una controversia avente a oggetto

¹⁵⁸ Cons. St., 9 febbraio 2017, n. 565, cit.

¹⁵⁹ Cons. St., 3 maggio 2016, n. 1743, secondo cui anche soggetti che si limitano a convivere con la mafia, "per quanto non concorrenti, nemmeno esterni, con siffatta forma di criminalità, e persino imprenditori soggiogati dalla sua forza intimidatoria e vittime di estorsioni sono passibili di informativa antimafia".

¹⁶⁰ A.M. SPECIALE, *Interdittive antimafia tra vecchi confini e nuovi scenari*, op. cit. L'AUTRICE giunge a questa conclusione evidenziando che la comunicazione a esito interdittivo viene rilasciata in maniera vincolata, a fronte dell'accertamento delle cause ostative di cui all'art. 67 codice antimafia, mentre le informazioni presuppongono un accertamento anche solo discrezionale, privo, quindi, di un effettivo inserimento del destinatario nel tessuto criminale.

¹⁶¹ Corte cost., 24 gennaio 2018, n. 4, che ha escluso l'incostituzionalità dell'art. 89-bis "nella parte in cui stabilisce che l'informazione antimafia è adottata anche nei casi in cui è richiesta una mera comunicazione antimafia e produce gli effetti di questa".

¹⁶² T.a.r. Sicilia, Catania, ord. 28 settembre 2016, n. 2337.

l'informazione antimafia emessa al posto della comunicazione relativamente a una S.c.i.a.

Il ricorrente aveva impugnato il provvedimento perché la verifica antimafia era stata effettuata in un procedimento diverso da quello relativo alla segnalazione certificata di inizio attività; inoltre, si contestava l'applicazione dell'informazione antimafia anche nelle ipotesi di attività private soggette a regime autorizzatorio, che sarebbero dovute rientrare nell'ambito della comunicazione.

Il T.a.r. ha rilevato che il precedente coinvolgimento del soggetto interessato con la criminalità organizzata ha fatto sussistere l'esigenza di una "speciale attenzione" da parte dell'amministrazione, il che ha giustificato l'accertamento non solo dell'attualità delle cause interdittive, ma anche della sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa. Seguendo questa interpretazione, la comunicazione e l'informazione devono restare soggette a una disciplina sostanzialmente equivalente, perché gli accertamenti tipici della seconda vanno esperiti in ogni caso, in contrasto con la distinzione codicistica dei due istituti. Posto che il legislatore ha fatto riferimento alle sole verifiche di cui all'art. 88, comma 2, D.Lgs. n. 159/2011, alla fattispecie *in obiecto* si sarebbe dovuta adottare una comunicazione liberatoria, "nonostante in concreto fossero stati accertati, sebbene in un diverso procedimento, tentativi di infiltrazione mafiosa nei confronti del soggetto interessato"¹⁶³. Ciononostante, il T.a.r. ha rilevato come la situazione di fatto relativa al precedente accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa non sia stata dissimile da quella di cui all'art. 89-bis, ancorché resa in un diverso procedimento amministrativo. Si è rinvenuta, quindi, una identica *ratio* tra le due fattispecie, posto che, in entrambi i casi, è l'amministrazione che appura i tentativi di infiltrazione mafiosa, o con gli accertamenti previsti agli artt. 88, comma 2, e 89-bis o in base a una precedente, ma ancora efficace, informazione interdittiva. Pertanto, il giudice *a quo* ha

¹⁶³ Corte cost., 24 gennaio 2018, n. 4, cit,

ritenuto giustificata l'applicazione analogica dell'art. 89-bis, comma secondo, codice antimafia.

Su tali rilievi, il T.a.r. ha presunto l'illegittimità costituzionale dell'art. 89-bis codice antimafia, "analogicamente applicato anche in relazione all'ipotesi di precedente ed efficace informazione antimafia interdittiva che abbia accertato la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa", per eccesso di delega ai sensi degli artt. 76 e 77 Cost., in quanto "fra i principi e i criteri direttivi dell'art. 2 l. 13 agosto 2010, n. 136 cit. non sarebbe contemplata la possibile estensione del rilascio dell'informazione antimafia, con i più severi accertamenti da essa previsti, per alcuna delle ipotesi in cui l'ordinamento aveva precedentemente previsto la richiesta e il rilascio della semplice comunicazione antimafia". Quindi, il legislatore "avrebbe trattato in modo dissimile situazioni che potrebbero anche ritenersi sostanzialmente identiche, non comprendendosi perché i tentativi di infiltrazione dovrebbero assumere rilievo solo nei casi in cui sia richiesta la comunicazione antimafia relativa a un soggetto nei cui confronti risultino pregresse cause interdittive, nonché nel caso di una precedente ed ancora efficace informazione antimafia interdittiva, mentre essi risulterebbero irrilevanti, anche se sussistenti, negli altri casi".

A differenza di quanto supposto dal giudice rimettente, la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la violazione degli artt. 76 e 77 Cost. Secondo il giudice delle leggi, difatti, non vi era alcun ostacolo logico e concettuale tale per cui gli effetti dell'informazione antimafia avrebbero dovuto riguardare solo i rapporti con la P.A. Del resto, nell'impostazione originaria offerta dalla L. n. 575/1965, art. 10, la documentazione antimafia concerneva sia l'attività contrattuale sia quella ulteriore oggi preclusa ai sensi dell'art. 67, D.Lgs. n. 159/2011, evidenziando la necessità di reagire sul fronte pubblico e privato. A seguito dell'art. 1, lettera d), L. 17 gennaio 1994, n. 47, si è esteso l'ambito di reazione dell'ordinamento in caso di tentativi di infiltrazione mafiosa, al fine di precludere in questi casi l'attività contrattuale con l'amministrazione. L'art. 10 del d.P.R. n. 252/1998 ha configurato l'informazione quale

specifica documentazione richiesta, al contrario della comunicazione, rivolta alle cause impeditive contenute nell'attuale art. 67 codice antimafia. Con l'art. 2, comma 1, lettera c) della legge delega n. 136/2010, il legislatore ha voluto allargare il campo di applicazione dell'informativa antimafia. Prendendo le mosse dalla grave situazione ravvisabile nel tentativo di infiltrazione mafiosa, è stato concesso al legislatore delegato, quindi, di introdurre ipotesi in cui tale infiltrazione giustifichi l'interdizione non alla mera attività contrattuale con la p.a., ma anche ai diversi contratti che possono realizzarsi nei casi di cui all'art. 67 codice antimafia. Nel contesto del D.Lgs. n. 159/2011 e sulla base della legge delega n. 136/2010, "nulla autorizza quindi a pensare che il tentativo di infiltrazione mafiosa, acclarato mediante l'informazione antimafia interdittiva, non debba precludere anche le attività di cui all'art. 67, oltre che i rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione, se così il legislatore ha stabilito"¹⁶⁴.

La Corte ha escluso anche l'esistenza di profili di incompatibilità dell'art. 89-*bis* codice antimafia con l'art. 3 Cost. A fronte di una situazione di particolare inquinamento dell'economia legale, non è manifestamente irragionevole che "il legislatore, rispetto agli elementi di allarme desunti dalla consultazione della banca dati, reagisca attraverso l'inibizione, sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti anche della comunicazione antimafia"¹⁶⁵.

Nonostante la pronuncia della Corte costituzionale sia stata recepita dalla prevalente giurisprudenza amministrativa¹⁶⁶, il dibattito è

¹⁶⁴ Corte cost., 24 gennaio 2018, n. 4, cit,

¹⁶⁵ Corte cost., 24 gennaio 2018, n. 4, cit,

¹⁶⁶ Cons. St., 25 luglio 2019, n. 6057, secondo cui "non vi è dubbio che sia legittimo estendere gli effetti di un'informazione antimafia a dette autorizzazioni e attività conseguentemente a una informazione antimafia, adottata dalla Prefettura, in assenza di misura di prevenzione personale o patrimoniale, ma solo in presenza di elementi indiziari di infiltrazione, come nel caso di specie, non violandosi il disposto di cui all'art. 67, comma 2, del D. Lgs. n. 159/2011"

continuato. In senso critico, in dottrina si è evidenziato che l'acclarata estensione dell'operatività dell'informazione antimafia "introduce un regime che incide in maniera oltremodo gravosa sulla libertà di iniziativa economica del privato, in quanto la stessa viene ad essere irreversibilmente compromessa ogni qualvolta gli accertamenti più severi propri dell'informazione antimafia e preordinati ad evitare un'ingerenza del privato negli appalti pubblici e nei rapporti con la P.A. vengono estesi anche a situazioni completamente diverse [...] tanto che gli effetti di una simile interpretazione normativa si sostanziano, in concreto, nella cessazione di ogni attività da parte dell'impresa"¹⁶⁷.

In linea con i dubbi manifestati a più riprese dagli interpreti, il Tribunale di Palermo¹⁶⁸ ha sollevato questione di legittimità costituzionale con riguardo agli artt. 89-*bis* e 92, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 159/2011 per una presunta violazione degli artt. 3 e 41 Cost. Secondo il giudice rimettente, invero, il rilascio dell'informazione interdittiva avviene a seguito del vaglio di elementi solo sintomatici o indiziari, ma provoca le conseguenze estremamente afflittive di cui all'art. 67 codice antimafia, ossia il divieto di intrattenere rapporti con la P.A. e di esercitare un'attività imprenditoriale privatistica. A essere compromesso è l'esercizio del diritto di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost., ponendo il destinatario nella stessa situazione di chi è sottoposto a una

¹⁶⁷ A. DE PASCALIS, *Le comunicazioni antimafia: autonomia o sovrapposizione con le informazioni?*, op. cit., 85. Alle pagine successive, sulla base del rilascio dell'informazione a seguito di valutazioni molo più blande dell'accertamento penale, l'AUTRICE prospetta "il rischio di conferire alle Prefetture poteri illimitati, posto che la paralisi definitiva dell'attività di impresa non si fonda su accertamenti effettivi di permeabilità mafiosa delle società, ma si basa su valutazioni meramente discrezionali e, quindi, soggettive"; inoltre, asserisce che la lettura offerta a livello giurisprudenziale è prettamente a tutela dell'interesse pubblico, con grave lesione e compromissione di quelli privati. *Contra*, S. GAMBACURTA, sub art. 89-bis, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., che loda la norma per essere una "clausola di chiusura che garantisce la piena ragionevolezza del sistema, scongiurando il pericolo che imprese già individuate come soggette ai tentativi di infiltrazione mafiosa possano comunque inserirsi nell'economia legale, semplicemente intestando le posizioni proprietarie o i poteri di direzione e amministrazione a soggetti formalmente non colpiti dalle cause «impeditive» previste dall'art. 67".

¹⁶⁸ Trib. Palermo, ord. 10 maggio 2018, n. 131.

misura di prevenzione personale comminata con un provvedimento definitivo di natura giurisdizionale, di per sé più garantistica. Il tutto con evidente violazione anche dell'art. 3 Cost.

Anche stavolta, la Consulta ha optato per una pronuncia di rigetto¹⁶⁹, valorizzando la scelta legislativa di rimettere all'autorità amministrativa il rilascio della misura che, anche se caratterizzata da "particolare gravità", permette di fronteggiare la vasta "adattabilità delle circostanze". La Corte ha evidenziato le garanzie apprestate dall'ordinamento per una tutela piena ed effettiva delle situazioni giuridiche coinvolte, rammentando la possibilità di impugnare il provvedimento prefettizio e di sottoporre le sue valutazioni al vaglio della giurisprudenza. Sul punto, è ribadito che la giurisprudenza amministrativa ha individuato un "nucleo consolidato di situazioni indiziarie, che sviluppano e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale"¹⁷⁰.

In ogni caso, giova segnalare che la Corte costituzionale ha messo in risalto la mancata possibilità di escludere le cause di decadenza e sospensione, come invece consentito al giudice ex art. 67, comma 5. Nondimeno, ritenendo di non potersi pronunciare in merito, ha suggerito una rimeditazione legislativa a fronte di tale disparità.

La Corte ha svolto analoghe considerazioni anche con la sentenza 180/2022¹⁷¹, sulla scorta di plurime ragioni. Innanzitutto, una pronuncia volta ad attribuire al prefetto i poteri di cui all'art. 67, comma 5, sarebbe connotata da un "cospicuo tasso di manipolatività", attribuendo

¹⁶⁹ Corte cost., 1° aprile 2020, n. 57, cit. Per considerazioni critiche della pronuncia, di cui sono state evidenziate le contraddizioni rispetto alla difesa dei valori fondanti la democrazia e il perseguimento del principio di legalità, G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e «valori fondanti della democrazia»: il pericoloso equivoco da evitare*, in *dirittodidifesa.eu*, 17 luglio 2020; A. LONGO, *La Corte costituzionale e le informative antimafia, Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020*, in *www.nomos.leattualitaneldiritto.it*; R. PIOMBINO, *A quali costi? L'efficacia estensiva dell'informazione interdittiva antimafia, Nota a sentenza – Corte Costituzionale 14.01.2020 n. 57*, in *dirittodidifesa.eu*, 11 maggio 2020.

¹⁷⁰ Corte cost., 1 aprile 2020, n. 57, cit. Si torna sull'argomento nel terzo capitolo dell'indagine.

¹⁷¹ Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180, cit.

all'autorità prefettizia nuovi e specifici poteri istruttori, allo stato inesistenti.

Oltretutto, sebbene comporti l'accertamento su persone fisiche, l'informazione antimafia mira a vagliare la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare l'attività di società o imprese a cui tali soggetti sono collegati. Per l'effetto del rapporto di sostanziale immedesimazione tra imprenditore e impresa¹⁷², “stride con il principio di uguaglianza la circostanza che il prefetto non possa valutare, come invece può fare il giudice nei confronti del soggetto prevenuto, l'incidenza degli effetti interdittivi sulle capacità di sostentamento dell'«interessato» e della sua «famiglia»”¹⁷³. Ciononostante, un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale in tal senso presenterebbe “delicate implicazioni”, posto che la scelta discrezionale spetta al legislatore.

Sulla scorta delle ripetute osservazioni da parte della Corte costituzionale, il legislatore ha provveduto a integrare la disciplina *in obiecto* mediante l'introduzione dell'art. 94.1, a opera del D.L. n. 48/2025. In particolare, la nuova disposizione prevede che, ferma restando la competenza del giudice di cui all'art. 67, comma 5, in presenza di determinati presupposti il prefetto può escludere una o più delle conseguenze di cui all'art. 67, comma 1, ove accerti che, per effetto del provvedimento interdittivo, il titolare dell'impresa individuale e la sua famiglia si ritroverebbero senza mezzi di sostentamento. L'esclusione ha durata annuale ed è prorogabile¹⁷⁴.

¹⁷² Nel caso di specie si trattava di un'impresa individuale.

¹⁷³ Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180, cit.

¹⁷⁴ Per completezza, si riporta il testo integrale dell'art. 94.1 codice antimafia: “1. Ferma restando la competenza esclusiva del giudice, di cui all'articolo 67, comma 5, il prefetto, qualora ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, può escludere uno o più divieti e decadenze previsti all'articolo 67, comma 1, nel caso in cui accerti che per effetto della medesima informazione antimafia interdittiva verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento al titolare dell'impresa individuale e alla sua famiglia. L'esclusione disposta ai sensi del presente comma ha durata annuale, prorogabile ove permangano i presupposti accertati.

2. La mancanza dei mezzi di sostentamento di cui al comma 1 è accertata, su documentata istanza del titolare dell'impresa individuale, all'esito di verifiche

7 LE NUOVE FORME DI LEGALITÀ PARTECIPATA

Ciò esposto con riferimento al sistema della documentazione antimafia, perlomeno in senso stretto¹⁷⁵, appare utile menzionare due strumenti a questa complementari.

Si tratta delle *white list* prefettizie e dei protocolli di legalità, entrambi istituti di natura certamente preventiva e a carattere rispettivamente informativo e negoziale. Attraverso la loro introduzione nell'ordinamento, il legislatore ha mirato, ancora una volta, a contrastare e, soprattutto, prevenire, il fenomeno mafioso nel tessuto economico.

Con le misure in questione si cerca di incentivare le imprese a porre in essere comportamenti virtuosi, debellando i fenomeni della corruzione a livello imprenditoriale e dei tentativi di infiltrazione mafiosa grazie a un cambiamento culturale che possa rendere gli operatori economici privati non più solo soggetti tutelati da parte delle

effettuate dal gruppo interforze istituito presso la prefettura competente ai sensi dell'articolo 90.

3. Il prefetto, quando dispone l'esclusione dei divieti e delle decadenze di cui al comma 1 del presente articolo, può prescrivere all'interessato l'osservanza di una o più delle misure di cui all'articolo 94 bis, commi 1 e 2, in quanto compatibili. In tal caso, si applicano i commi 3, primo periodo, e 5 del medesimo articolo 94-bis.

4. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 67, comma 8”.

Per un commento positivo alla nuova previsione, G. AMARELLI, *Il decreto sicurezza e la riforma degli effetti delle interdittive antimafia: un fiore nel deserto in attesa di essere emendato*, cit., in cui l'AUTORE loda l'intervento legislativo, poiché “rimuove un elemento rigido e anelastico che connotava negativamente la pregressa disciplina in materia, enfatizzandone i suoi effetti afflittivo-punitivi e impedendo di temperarne le tante e gravosissime conseguenze inabilitanti, diversamente da quanto, invece, era, ed è, possibile fare per le misure di prevenzione personali da parte dell'autorità giudiziaria”. Nello stesso senso anche F. FASANI, *Le novità nel contrasto al terrorismo internazionale tra incriminazioni e giustificazioni*, in *Dir. pen. e proc.*, 7, 2025, 858 ss. Per un'applicazione pratica della norma in esame in prime sentenze della giustizia amministrativa, si segnalano: T.a.r. Campania, Napoli, 23 maggio 2025, n. 3971; T.a.r. Campania, Napoli, 11 luglio 2025, n. 5214.

¹⁷⁵ Di documentazione antimafia in senso lato, invece, si parla nel quarto capitolo, con la trattazione dell'istituto della prevenzione collaborativa.

istituzioni nella lotta contro la mafia, ma addirittura attivi difensori della legalità.

Occorre sottolineare fin d'ora, comunque, che l'impiego delle *white list* e dei protocolli di legalità comporta nella sostanza, come si vedrà, un'estensione soggettiva e oggettiva del sistema della documentazione antimafia. È per tale ragione, quindi, che si è ritenuto pertinente esaminarne la disciplina a conclusione del presente capitolo.

7.1 LE WHITE LIST PREFETTIZIE

Il primo segnale dell'introduzione delle *white list*¹⁷⁶ si rinviene nella Direttiva del Ministro dell'Interno, 23 giugno 2010, dal nome “Controlli antimafia preventivi nelle attività a 'rischio' di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali”, nella quale si ribadisce che, per colpire le organizzazioni criminali e tutelare l'economia legale, è necessario “affinare l'applicazione degli strumenti posti a disposizione dell'ordinamento giuridico tenendo conto della realtà territoriale ed ambientale in cui si trova ad operare l'impresa”. Per far ciò, vi è stato il

¹⁷⁶ In tema di *white list* si rinvia ai seguenti contributi dottrinali: D. MINELLI, *White list e interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 5, 2019, 677 ss.; G. MARCHIANÒ, *White list, elenchi di merito e rating di legalità: semplificazione amministrativa?*, 2013, in *www.osservatorioappalti.unitn.it*; R. MANGANI, “Le white list”, relativo ad un intervento al Convegno “Codice Antimafia: Primo monitoraggio della sua applicazione”, 16 maggio 2013, in *www.osservatorioappalti.unitn.it*; V. GASTALDO, *Interdittive antimafia tra esigenze pubbliche di prevenzione e libertà (non solo economica). Alla ricerca di un difficile bilanciamento*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2, 2020, 529 ss.; M.G. BUONANNO, *Sull'irrelevanza delle sezioni in cui sono articolate le white list ai fini dell'integrazione del requisito (Nota a T.A.R. Lazio, Roma, sez. II ter, 9 novembre 2020, n. 11587)*, in *Riv. trim. dottr. giur.*, 1, 2021, 85 ss.; M. CARABELLESE, *L'iscrizione alla “white list” come requisito di partecipazione alla procedura di gara a pena di esclusione (Nota a Consiglio di Stato, sez. III, 14 dicembre 2022, n. 10935)*, in *NJus*, 14 dicembre 2022; V. DE GIOIA, *La funzione di “frontiera avanzata” dell'informazione antimafia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. III, 30 gennaio 2025, n. 722)*, in *NJus*, 30 gennaio 2025; C. COSTANZI, *Informativa antimafia e servizio di trasporto di rifiuti subaffidato a terzi: non è richiesta l'iscrizione White list dell'operatore economico qualora il servizio sia marginale e meramente strumentale all'oggetto del contratto (Nota a Consiglio di Stato, sez. V, 22/02/2022, n. 1273)*, in *ForoNews*, 8 marzo 2022.

primo riferimento alle *white list*, al fine di individuare in via preventiva un elenco di operatori economici affidabili.

Lo strumento è stato utilizzato per la prima volta nel contesto emergenziale dei lavori per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma in Abruzzo e la realizzazione delle infrastrutture necessarie per l'EXPO, con lo scopo di incrementare i controlli antimafia e accelerare i tempi per lo svolgimento delle procedure a evidenza pubblica¹⁷⁷.

Sul piano normativo, le *white list*¹⁷⁸ sono state introdotte dalla L. novembre 2012, n. 190, c.d. legge anticorruzione, art. 1, comma 52, il quale è stato modificato ex art. 29, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, nonché disciplinate dal d.P.C.M. 18 aprile 2013 sulle “Modalità per l'istituzione e l'aggiornamento degli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 1, comma 52, della legge 6 novembre 2012, n. 190”, innovato dal d.P.C.M. 24 novembre 2016¹⁷⁹ e con il D.L. 8 aprile 2020, n. 23¹⁸⁰,

¹⁷⁷ Cons. St., 9 febbraio 2017, n. 565, cit., che cita come esempio recente dell'impiego dello strumento quanto disposto per il terremoto che ha colpito le province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio e Emilia e Rovigo il 20 e 29 maggio 2012, con l'art. 5-bis comma 4, D.L. 6 giugno 2012, n. 74, che ha previsto che il controllo antimafia relativo alle imprese iscritte negli appositi elenchi si estenda anche agli interventi di ricostruzione affidati da soggetti privati e finanziati con le erogazioni e le concessioni di provvidenze pubbliche, a conferma del fatto che “la distinzione tra economia pubblica ed economia privata, in taluni settori - l'edilizia, lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto dei materiali in discarica, i noli a freddo, gli autotrasporti per conto terzi, la fornitura di ferro lavorato, il trasporto terra, etc. - è del tutto inidonea e inefficace a descrivere, e a circoscrivere, la vastità e la pervasività del pericolo mafioso in esame”.

¹⁷⁸ O. MORCAVALLO, *L'informazione interdittiva antimafia*, op. cit., 30, che sostiene che “la *white list* rientra in quel novero di misure volte ad anticipare la soglia di difesa sociale, rispondendo ad una logica di prevenzione del fenomeno mafioso in quegli ambiti dove la criminalità organizzata si fa imprenditrice”.

¹⁷⁹ Entrambi i d.P.C.M. sono stati adottati sulla scorta dell'art. 1, comma 54, L. n. 190/2012, secondo cui “l'indicazione delle attività di cui al comma 53 può essere aggiornata, entro il 31 dicembre di ogni anno, con apposito decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con i Ministri della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione del relativo schema alle Camere. Qualora le Commissioni non si pronuncino entro il termine, il decreto può essere comunque adottato”.

¹⁸⁰ Circ. Min. Int., 28 luglio 2020, n. 11001/119/12(5)IV parte, in cui si asserisce: “l'art. 4 bis del D.L. 8 aprile 2020, convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020 n. 40, ha variato l'elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori operanti in

convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40, che ha previsto l'inclusione di nuove attività nell'elenco di cui all'art. 1, comma 53, L. n. 190/2012.

Nella sostanza, le *white list* altro non sono che degli elenchi, istituiti presso ogni prefettura, di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori, censiti e non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa¹⁸¹. All'inizio, il sistema prevedeva la volontarietà dell'iscrizione alle liste da parte dei soggetti economici, a prescindere dalla sede legale, interessati alla prestazione di lavori o alla fornitura di beni e servizi particolarmente esposti. Il successo dovuto a queste iniziative, tuttavia, ha fatto sì che, con il già citato D.L. n. 90/2014, sia stato sancito il sostanziale obbligo

settori sensibili non soggetti a rischio di infiltrazione mafiosa, in modo da rendere più penetranti i controlli antimafia negli appalti relativi ai settori economici più attrattivi per la criminalità organizzata. Con l'obiettivo delle recenti modifiche normative tese a rafforzare l'attività di prevenzione contro le aggressioni criminali all'economia legale, si è proceduto alla rimodulazione e all'ampliamento dei settori di attività considerati 'sensibili' nei quali si articola ciascuna *white list* tenuta da ogni Prefettura, che contiene l'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori che operano in certi settori e non considerati soggetti economici a rischio di infiltrazione mafiosa. Con l'anzidetta circolare ministeriale, sono state diramate le indicazioni operative per adeguare le *white list* alle innovazioni introdotte dal D.L. n. 23/2020 (convertito dalla legge 401/2020), che ha individuato nuove attività a maggior rischio di infiltrazione mafiosa: servizi funerari e cimiteriali, ristorazione, gestione delle mense, catering e servizi ambientali. Si fa presente che in quest'ultima categoria confluiscono le attività già previste di trasporto di materiali a discarica per contoterzi, nonché di trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi, trasporto sia nazionale che transfrontaliero, anche se svolto per conto di terzi, di raccolta, trasporto (sia nazionale che transfrontaliero, anche se svolto per conto di terzi), trattamento e smaltimento dei rifiuti, le attività di risanamento, bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti. Al riguardo si rappresenta che questa Prefettura sta procedendo alla modifica dei modelli pubblicati sul sito istituzionale che le imprese possono utilizzare per la presentazione delle istanze in argomento, indicando i nuovi settori nei quali si articolano le *white list*. Rendere più penetranti i controlli antimafia negli appalti relativi ai settori economici più attrattivi per la criminalità organizzata. È l'obiettivo delle modifiche normative apportate di recente per rafforzare l'attività di prevenzione contro le aggressioni criminali all'economia legale: si tratta di una rimodulazione e un ampliamento dei settori di attività considerati 'sensibili' nei quali si articola ciascuna *white list* tenuta da ogni prefettura. Questa ultima contiene l'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori che operano in certi settori e che, a seguito degli accertamenti effettuati preliminarmente all'iscrizione e ai controlli che seguono, non sono considerati soggetti economici a rischio di infiltrazione mafiosa”.

¹⁸¹ V. SALAMONE, *La documentazione antimafia nella normativa e nella giurisprudenza*, Pavia, 2019, 24.

del ricorso alle “liste bianche” per l’acquisizione da parte delle amministrazioni della documentazione antimafia, per l’affidamento delle attività espressamente riconosciute come esposte a maggior rischio di infiltrazione, indipendente dalle soglie di valore. Pertanto, a seguito dell’iscrizione viene attribuita ai soggetti iscritti una “patente di affidabilità”¹⁸², con una duplice funzione: fornire una posizione di rilievo alle imprese, in una sorta di gioco di premialità¹⁸³, assicurando l’accesso agevolato ad alcune sovvenzioni; semplificare le procedure relative all’accertamento di alcuni requisiti in capo alle imprese¹⁸⁴.

Quanto al funzionamento, l’art. 1, comma 52, della legge in questione dispone che, per le attività imprenditoriali individuate al comma 53¹⁸⁵, la comunicazione e l’informazione antimafia liberatoria, a prescindere dalle soglie di valore, è obbligatoriamente acquisita dai soggetti di cui all’art. 83, comma 1, codice antimafia, attraverso la consultazione di un apposito elenco (c.d. *white list*) di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazioni mafiosa. L’elenco è istituito presso ogni prefettura, la quale verifica periodicamente la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa, disponendo la cancellazione dall’elenco in caso di esito negativo. Al comma successivo è previsto che l’iscrizione nell’elenco

¹⁸² R. MANGANI, *Le white list*, op. cit., p. 2.

¹⁸³ Nei termini di premiazione delle imprese, U. PATRONI GRIFFI, *Le white list e la compatibilità europea*, in *La prevenzione delle infiltrazioni mafiose nell’economia. I protocolli di legalità: una opportunità per le stazioni appaltanti e le imprese. Atti del Convegno*, 9 ottobre 2012, 59.

¹⁸⁴ In chiave critica, G. MARCHIANÒ, *White list, elenchi di merito e rating di legalità: semplificazione amministrativa?*, cit., 3. L’AUTRICE sottolinea il moltiplicarsi delle liste di merito tra le varie amministrazioni, tanto da causare una accentuata burocratizzazione che, anziché snellire la materia, finisce con il renderla più complessa e formalistica.

¹⁸⁵ Le attività indicate al comma 53 sono: estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; noli a freddo di macchinari; noli a caldo; autotrasportati per conto di terzi; guardiania dei cantieri; servizi funerari e cimiteriali; ristorazione, gestione delle mense e *catering*; servizi ambientali, comprese attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti.

“tiene luogo della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta”. Dal combinato disposto delle norme si ricava che l'obbligo di iscrizione nell'elenco non è esplicito, ma risiede nella possibilità per queste di contrattare con la P.A. solo in caso di iscrizione¹⁸⁶. Oltretutto, il comma 55 impone all'impresa iscritta di comunicare alla prefettura competente qualsiasi modifica dell'assetto proprietario e societario¹⁸⁷ entro trenta giorni dalla data della variazione e a pena di cancellazione dall'iscrizione nella predetta lista. Infine, l'art. 2, comma 3, d.P.C.M. 18 aprile 2013 dispone che l'iscrizione nell'elenco conserva efficacia per un periodo di dodici mesi dalla data in cui viene disposta. La permanenza nell'elenco può essere rinnovata su istanza della parte interessata, purché venga trasmessa almeno entro trenta giorni dalla data di scadenza della stessa.

L'art. 3 del d.P.C.M. 18 ottobre 2013 prescrive che l'istanza deve essere presentata alla prefettura territorialmente competente, deve indicare i settori per i quali è richiesta e deve essere presentata in via telematica dal titolare dell'impresa o dal suo rappresentante legale. La prefettura decide seguendo la stessa procedura prevista per la

¹⁸⁶ Sulla non equivalenza della domanda di iscrizione alla *white list* all'effettiva iscrizione stessa, Cons. St., 20 dicembre 2024, n. 10256. *Contra*, T.a.r. Lombardia, Milano, 12 dicembre 2024, n. 3625; il comunicato del Presidente dell'ANAC del 17 gennaio 2023, intitolato “Chiarimenti concernenti l'iscrizione nelle c.d. *white list* istituite presso le prefetture territorialmente competenti”, in cui si afferma che “l requisito dell'iscrizione alle *white list* istituite presso le prefetture competenti territorialmente, [...], deve essere posseduto al momento della partecipazione alla procedura di gara, con la conseguenza che la mancata iscrizione (o la mancata dichiarazione di aver presentato idonea domanda di iscrizione nel predetto elenco) determina l'inammissibilità dell'impresa e la sua esclusione dalla gara”; A. FORMICA, R. CIPPITANI, *L'iscrizione nelle white list come elemento di valutazione dell'offerta e l'acquisizione d'ufficio dei documenti utili ai fini dell'aggiudicazione*, in *Urb. app.*, 3, 2025, 329 ss., che auspicano quantomeno un'equiparazione nel caso in cui la domanda di iscrizione risulti ancora pendente a causa dell'inerzia della prefettura e l'interessato dimostri di aver proposto azione avverso il silenzio.

¹⁸⁷ R. MANGANI, *Le white list*, op. cit., 13, secondo cui tra le modifiche da comunicare riguardanti gli organi sociali non rientrano quelle relative al direttore tecnico. In realtà, tale figura è soggetta alle verifiche di cui all'art. 85 codice antimafia.

documentazione antimafia: l'autorità prefettizia deve consultare la BDNA e, ove non risultino cause ostative, procede all'iscrizione. Ove il soggetto non risulti censito nella BDNA, gli ultimi accertamenti siano stati disposti in data anteriore a dodici mesi o emergano tentativi di infiltrazioni mafiose, la prefettura procede con le verifiche di cui agli artt. 88, comma 2, e 92, comma 2, D.Lgs. n. 159/2011¹⁸⁸.

Da quanto esposto può asserirsi che le *white list* non rappresentano uno strumento alternativo alla documentazione antimafia, quanto piuttosto un completamento della stessa¹⁸⁹, tale per cui le discipline vanno prese in considerazione in maniera globale e non atomistica¹⁹⁰.

Data l'intersezione tra i due sistemi, è interessante comprendere il rapporto tra il diniego di iscrizione nella *white list* e la documentazione antimafia con effetti interdittivi, specie quando i provvedimenti non

¹⁸⁸ P. PRINZIO, C. RAGNI, *Note a sentenza Consiglio di Stato n. 4061 del 26 maggio 2021*, in *www.studiocerami.it*, 2021, secondo cui il livello probatorio richiesto per la procedura di iscrizione nelle liste bianche è lo stesso di quello richiesto per il rilascio della documentazione antimafia, ossia il raggiungimento della soglia del "più probabile che non".

¹⁸⁹ D. MINELLI, "White list" e interdittive antimafia, op. cit., la quale parla di complementarità delle due discipline.

¹⁹⁰ V. PLANTAMURA, *Economie e mafie, tra esigenze di garanzia e di contrasto. Stupefacenti, prostituzione e contanti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 3-4, 2021, 593 ss. Nello stesso senso anche Cons. St., 24 gennaio 2018, n. 492: "L'unicità e l'organicità dell'attuale sistema normativo antimafia vietano all'interprete una lettura atomistica, frammentaria e non coordinata dei due sottosistemi – quello della c.d. white list e quello delle comunicazioni antimafia – che, limitandosi ad un criterio formalisticamente letterale e di c.d. stretta interpretazione, renda incoerente o addirittura vanifichi il sistema dei controlli antimafia, dovendosi al contrario leggere l'espressione «organi sociali», di cui all'art. 1, 55° comma, l. n. 190 del 2012 non in abstracto, secondo le generalissime coordinate del diritto societario e, quindi, in modo avulso dalla specifica disciplina in esame, ma alla luce di una complessiva ratio di sistema, che renda tale espressione normativa rispondente e armonica rispetto alla finalità perseguite dalle disposizioni antimafia e come riferentesi a tutti i soggetti comunque titolari di incarichi di amministrazione, direzione e controllo; in coerenza, quindi, non solo con i controlli previsti dall'art. 85, 1° e 2° comma, d.leg. 6 settembre 2011, n. 159, estesi anche alla figura del direttore tecnico, ma anche alla disposizione dell'art. 1, 52° comma, l. n. 190 del 2012, la quale prescrive alla prefettura verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa, verifiche che ben potrebbero essere eluse se tale figura non fosse oggetto di comunicazione, in caso di sua modificazione soggettiva nel corso del tempo".

sono rilasciati dalla stessa prefettura¹⁹¹. Ebbene, la Corte di Cassazione¹⁹² si è espressa di recente sul punto, equiparando le due fattispecie. Più nel dettaglio, la similarità della disciplina e la tutela dei medesimi beni giudici fanno sì che il diniego di iscrizione alla *white list* equivalga al rilascio di un'interdittiva antimafia¹⁹³.

7.2 I PROTOCOLLI DI LEGALITÀ

I protocolli di legalità consistono in accordi, stipulati tra i soggetti aggiudicatari e gli operatori economici, in cui i primi inseriscono nei bandi di gara, come condizione per potervi partecipare, alcune clausole che devono essere accettate dai secondi e che mirano a prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

La figura era presente nel sistema già negli anni '90, in qualità di “patti di integrità”, atti a contrastare il fenomeno corruttivo negli appalti pubblici¹⁹⁴ mediante un approccio basato sulla

¹⁹¹ Sebbene le verifiche necessarie per l'accertamento di situazioni ostative vengano condotte dalla prefettura competente per la sede dell'impresa interessata all'iscrizione, è possibile che la *white list* in cui l'operatore vuole iscriversi sia istituita presso una differente prefettura. Così, ai sensi dell'art. 3, comma 2, d.P.C.M. 18 ottobre 2013, la competenza spetta alla prefettura di dove ha sede l'impresa, fermo restando la comunicazione tra le prefetture coinvolte, come disposto dall'art. 4, commi 3 e 4, del suddetto d.P.C.M.

¹⁹² Cass. pen., 19 gennaio 2023, n. 2156.

¹⁹³ Il caso sottoposto al vaglio della Corte di Cassazione traeva origine dal rigetto, in primo grado e in appello, della richiesta avanzata da una società ai fini dell'applicazione della misura del controllo giudiziario, di cui all'art. 34-bis, comma 6, codice antimafia. Il Supremo Consesso si è espresso nei seguenti termini: “l'equivalenza dei presupposti legittimanti il diniego della iscrizione nella *white list* con quelli che comporta la adozione della interdittiva determina una sostanziale equiparazione tra i due istituti, con la differenza che il primo consegue ad un procedimento promosso dal privato, la seconda ad un procedimento avviato d'ufficio. Detta equivalenza costituisce consolidato ed univoco orientamento dei giudici amministrativi. In tal senso, si è affermato che il diniego di iscrizione nella *white list* provinciale presenta identica ratio delle comunicazioni interdittive antimafia, in quanto si tratta di misure volte alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della pubblica amministrazione”.

¹⁹⁴ *De iure condito*, la distinzione tra protocolli di legalità e patti di integrità è più evidente, posto che i secondi sono accordi tra le stazioni appaltanti e le imprese partecipanti alla gara con cui ci si impegna a tenere un comportamento corretto per

corresponsabilizzazione¹⁹⁵. La prassi amministrativa, avallata dalla giurisprudenza amministrativa¹⁹⁶ circa l'obbligatorietà di tali patti, ha fatto sì che questo strumento venisse impiegato già nei bandi di gara delle opere maggiormente rilevanti, più soggette a rischio di interesse da parte della criminalità organizzata.

La prima positivizzazione si è avuta, seppur con alcune limitazioni applicative, solo con l'art. 176, comma 3, lettera e), del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 ("codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"), in cui è stato introdotto l'obbligo per la stazione aggiudicatrice di stipulare appositi accordi con gli organi competenti in materia di sicurezza, prevenzione e repressione della criminalità¹⁹⁷.

evitare che la contrattazione pubblica possa risultare soggetta a corruzione. In tal senso si rinvia a G.M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.

¹⁹⁵ S.M. SISTO, *I protocolli di legalità e la lotta alla mafia e alla corruzione negli appalti pubblici*, progetto di ricerca per l'università LUISS Guido Carli – Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" e dall'Associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie", in *Amm. in cammino*, 28 giugno 2019.

¹⁹⁶ Cons. St., 6 marzo 2006, n. 1053.

¹⁹⁷ L'applicazione dei protocolli di legalità e, più in generale, della documentazione antimafia nel settore degli appalti è stata legittimata anche dai successivi codici dei contratti pubblici. Difatti, il D.Lgs. n. 50/2016, art. 80, comma 2, così disponeva: "Costituisce altresì motivo di esclusione la sussistenza, con riferimento ai soggetti indicati al comma 3, di cause di decadenza, di sospensione o di divieto previste dall'articolo 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, del medesimo decreto. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 88, comma 4-bis, e 92, commi 2 e 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, con riferimento rispettivamente alle comunicazioni antimafia e alle informazioni antimafia. Resta fermo altresì quanto previsto dall'articolo 34-bis, commi 6 e 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159". L'attuale codice, D.Lgs. n. 36/2023, art. 94, comma 2, prescrive: "È altresì causa di esclusione la sussistenza, con riferimento ai soggetti indicati al comma 3, di ragioni di decadenza, di sospensione o di divieto previste dall'articolo 67 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, del medesimo codice. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 88, comma 4-bis, e 92, commi 2 e 3, del codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, con riferimento rispettivamente alle comunicazioni antimafia e alle informazioni antimafia. La causa di esclusione di cui all'articolo 84, comma 4, del codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 non opera se, entro la data dell'aggiudicazione, l'impresa sia stata ammessa al

L'art.1, comma 17, L. n. 190/2012, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", ha esteso l'ambito applicativo di questi strumenti, consentendo alle stazioni appaltanti di prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito "che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisca clausola di esclusione dalla gara". È stato positivizzato, in linea con la prassi amministrativa di cui si è discusso, l'uso dell'istituto con riferimento a tutte le tipologie di affidamento, a prescindere dal valore e dall'importo della procedura di evidenza pubblica¹⁹⁸.

Allo stato, i protocolli di legalità contengono previsioni per rafforzare la tutela della legalità e della trasparenza e, in tale ottica, includono anche poteri in un certo senso sanzionatori. Nello specifico, questi consistono nell'esclusione dalla gara o la revoca dell'aggiudicazione della commessa nell'ipotesi di mancata accettazione o sottoscrizione da parte dell'operatore del protocollo di legalità o di sue specifiche clausole¹⁹⁹, nonché il riconoscimento in capo alla stazione appaltante di azionare una clausola risolutiva espressa, di cui all'art. 1456 c.c., in caso di violazione delle clausole²⁰⁰.

controllo giudiziario ai sensi dell'articolo 34-bis del medesimo codice. In nessun caso l'aggiudicazione può subire dilazioni in ragione della pendenza del procedimento suindicato". Sul punto, G. BELLUCCI, *Le cause di esclusione nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2025.

¹⁹⁸ M. FRONTONI, *Contratto e antimafia, il percorso dai patti di legalità al rating di legalità*, Torino, 2016, 10.

¹⁹⁹ È discussa la legittimità delle clausole che impongono di denunciare eventuali tentativi di concussione o di estorsione. Nonostante si tratti di un caso di "contiguità soggiacente", comunque deve ritenersi la situazione un valido elemento ai fini dell'applicazione dell'informazione interdittiva. A conferma, l'art. 84, comma 4, lettera c), codice antimafia prevede tale ipotesi tra le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa. In senso critico, tuttavia, S. CANEPPELE (a cura di), *Le mafie dentro gli appalti: casi di studio e modelli preventivi*, Milano, 2014, e G. ARMAO, *Brevi considerazioni su informativa antimafia e rating di legalità aziendale nella prevenzione delle infiltrazioni criminali nei contratti pubblici*, in www.giustamm.it, 3, 2017, i quali sottolineano che, così facendo, si finisce per penalizzare due volte i soggetti che operano in aree più a rischio di assoggettamento criminale.

²⁰⁰ F. CARINGELLA, O. TORIELLO, *Manuale ragionato di diritto amministrativo – Parte speciale*, Roma, 2022, 365-366; A.M. BARONI, E. DI AGOSTA, A. PETRONELLI, G. PINTUS, *Gli strumenti di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti pubblici*,

In merito ai limiti di applicabilità dei protocolli di legalità, giova ricordare l'efficace pronuncia del Consiglio di Stato²⁰¹ che ha giocato il ruolo di apripista nel processo di estensione di tale strumento. Ebbene, nel caso di specie le verifiche antimafia nei confronti di una società, poi colpita da interdittiva, erano state sollecitate da Confindustria Venezia in conformità a un protocollo di legalità, stipulato da Confindustria con il Ministero dell'Interno. Sulla scorta di ciò, un'impresa privata aveva richiesto all'autorità competente di attivare le verifiche antimafia sui fornitori, ancorché non aderenti al protocollo. La società attinta dal provvedimento antimafia aveva proposto ricorso dinanzi al T.a.r. Lombardia, sezione distaccata di Brescia²⁰², che lo aveva rigettato. Allo stesso modo, al termine del giudizio di appello il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso sulla base del principio di non operatività delle interdittive antimafia nei rapporti tra privati, sebbene ritenesse legittimi i presupposti che avevano portato all'adozione del provvedimento interdittivo impugnato. Ciononostante, l'organo giudicante si è interrogato circa la validità logica della mancata estensione del meccanismo interdittivo anche ai rapporti tra privati, dove "è ancora più forte la capacità «persuasiva» delle minacce e della violenza fisica o psicologica, tipica della mafia". Infine, è stato auspicato un ritorno alla originaria formulazione²⁰³ del codice antimafia, di esclusiva competenza del legislatore.

Questi ha provveduto con il D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, il quale ha introdotto nel codice antimafia l'attuale art. 83-bis. Al primo comma, la norma

op. cit., 239; S. GAMBACURTA, sub art. 83-bis, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 431.

²⁰¹ Cons. St., 20 gennaio 2020, n. 452.

²⁰² T.a.r. Lombardia, Brescia, 13 novembre 2018.

²⁰³ Nella originaria formulazione, l'art. 87 prevedeva espressamente che l'acquisizione della comunicazione antimafia potesse essere domandata dai soggetti privati. La disposizione è stata abrogata con il D.Lgs. 15 novembre 2012, n. 218, che ha escluso la possibilità di estendere le verifiche antimafia ai rapporti non riguardanti la pubblica amministrazione.

attribuisce al Ministero dell'Interno la possibilità di sottoscrivere protocolli o altre intese per la prevenzione della criminalità organizzata, anche al fine di estendere convenzionalmente l'ambito di applicazione della documentazione antimafia²⁰⁴. Al terzo comma, inoltre, è prescritto un vero e proprio obbligo per le stazioni appaltanti di prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto di tali protocolli è causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto. Si supera, così, la mera facoltà dell'art. 1, comma 17, L. n. 190/2012.

Relativamente alla natura giuridica, occorre premettere che la natura giuridica del soggetto contraente si ripercuote su quella dei relativi protocolli. Pertanto, può distinguersi a seconda che la pattuizione avvenga con un soggetto pubblico o privato.

Nel primo caso, si tratta di accordi tra pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 15, L. n. 241/1990. Si ha, quindi, una forma di “programmazione negoziata della funzione pubblica” attraverso la quale le pubbliche amministrazioni contraenti limitano il proprio potere discrezionale per agire in armonia con quanto concordato con il Ministero dell'Interno.

²⁰⁴ Per completezza, si riporta il testo dei commi 1 e 3 dell'art. 83-bis: “1. Il Ministero dell'interno può sottoscrivere protocolli, o altre intese comunque denominate, per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, anche allo scopo di estendere convenzionalmente il ricorso alla documentazione antimafia di cui all'articolo 84. I protocolli di cui al presente articolo possono essere sottoscritti anche con imprese di rilevanza strategica per l'economia nazionale nonché con associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale di categorie produttive, economiche o imprenditoriali e con le organizzazioni sindacali, e possono prevedere modalità per il rilascio della documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati, nonché determinare le soglie di valore al di sopra delle quali è prevista l'attivazione degli obblighi previsti dai protocolli medesimi. I protocolli possono prevedere l'applicabilità delle previsioni del presente decreto anche nei rapporti tra contraenti, pubblici o privati, e terzi, nonché tra aderenti alle associazioni contraenti e terzi.

2. [...]

3. Le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto”. Dalla lettura della norma si evince che i protocolli di legalità, potendo essere stipulati dal Ministero dell'Interno “anche” con i soggetti di cui al comma primo, possono essere sottoscritti con soggetti pubblici.

Ove l'altro contraente sia un soggetto privato, i protocolli consistono in un ulteriore dispiego di forze da parte del Ministero per rafforzare le verifiche antimafia, da un lato, e in una serie di obblighi per il privato volto a facilitare le predette verifiche, dall'altro. In questa ipotesi, si rinviene un'ipotesi di accordi amministrativi²⁰⁵.

Per concludere, ci si deve interrogare circa la compatibilità di tali strumenti negoziali con il divieto di *gold plating*, da intendersi come “un eccesso di regolamentazione da parte del legislatore nazionale in fase di attuazione del diritto dell'Unione europea”²⁰⁶. Il quesito è stato risolto dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, secondo la quale anche le misure antimafia sono soggette al principio di proporzionalità²⁰⁷, avendo riguardo ai principi di concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza²⁰⁸.

²⁰⁵ M. DE DONNO, *Nuove prospettive del principio di consensualità nell'azione amministrativa: gli accordi normativi tra pubblica amministrazione e privati*, in *www.federalismi.it*, 14 marzo 2018. Per una puntuale ricostruzione della natura giuridica dei protocolli sottoscritti con soggetti pubblici o privati, S. GAMBACURTA, sub art. 83-bis, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 432-433.

²⁰⁶ C. BURELLI, *Il fenomeno del gold-plating: un ostacolo (sottostimato all'effettività del diritto dell'Unione europea)*, in *Quaderni AISDUE*, 30, 5 luglio 2023, nonché la bibliografia ivi richiamata. La conferma di tale definizione si rinviene anche nell'art. 1, comma 1, lettera a), L. 28 gennaio 2016, n. 11, sulle “Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, in cui si individua il “divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie”.

²⁰⁷ Sul principio di proporzionalità, si veda V. FANTI, *Il sindacato giudiziario sulle scelte discrezionali attraverso la proporzionalità*, op. cit.; V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, Torino, 2012, *passim*.

²⁰⁸ CGUE, 22 ottobre 2015, C-425/14, la quale ha riconosciuto in capo agli Stati membri la discrezionalità nell'adozione di misure atte a garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza, poiché il singolo Stato membro è nella posizione migliore per individuare le situazioni che favoriscono i comportamenti in grado di prevenire la violazione dei suddetti principi.

CAPITOLO III
ASPETTI PROBLEMATICI SUL PIANO
PROCEDIMENTALE, PROCESSUALE E SOSTANZIALE

SOMMARIO: 1. L'APPARENTE CONFLITTO CON IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ. – 1.1 I TENTATIVI DI INFILTRAZIONE MAFIOSA, LE INFORMAZIONI “GENERICHE” E L’OPERA TASSATIVIZZANTE DELLA GIURISPRUDENZA. – 1.1.1 LE INFORMAZIONI “A CASCATA”. – 1.2 LE GARANZIE PROCEDIMENTALI E LA DEROGA ALLA L. N. 241 DEL 1990. – 2. ALCUNE QUESTIONI SUL PIANO PROCESSUALE. – 2.1 LA DISCREZIONALITÀ PREFETTIZIA. - 2.2. L’ONERE MOTIVAZIONALE E LA PROBABILITÀ CRUCIALE. – 2.3 IL LIMITE DEL SINDACATO GIURISDIZIONALE. - 2.4 LA LEGITTIMAZIONE ATTIVA ALL’IMPUGNAZIONE. – 2.5 ANCORA SULLE ATTRIBUZIONI PATRIMONIALI E L’INTERDITTIVA ANTIMAFIA SOPRAVVENUTA. – 2.6 IL RISARCIMENTO DEI DANNI IN CASO DI ANNULLAMENTO DELL’INTERDITTIVA. - 3. LA NATURA GIURIDICA E LA LEGITTIMITÀ DELLE INTERDITTIVE ANTIMAFIA

1. L'APPARENTE CONFLITTO CON IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ

Nello scorso capitolo si è delineato il sistema della documentazione antimafia. Si è messa in luce la disciplina della comunicazione e dell’informazione antimafia, con alcuni primi profili critici, nonché il rapporto tra le due. Si è proceduto con la disamina degli effetti dei provvedimenti a carattere interdittivo, sul piano sia sostanziale sia temporale. Infine, si è considerata l’estensione dell’operatività della documentazione antimafia, mediante le *white list* e i protocolli di legalità.

Il presente capitolo è dedicato, invece, all'approfondimento dei temi critici ritenuti più rilevanti e discussi sul punto, sintomatici di segni di una travagliata compatibilità rispetto al principio di legalità²⁰⁹.

Sul piano procedimentale, si fa riferimento alla vasta opera giurisprudenziale, la quale ha cercato di apporre un argine ai generici vuoti normativi lasciati dal legislatore, come nel caso delle figure sintomatiche dei tentativi di infiltrazione mafiosa. È utile, poi, il riferimento al procedimento per il rilascio della documentazione, con evidenti deroghe alla L. n. 241/90, in parte smussate con i recenti interventi normativi. Il fenomeno delle informative “a cascata” viene osservato per ultimo; queste permettono un ulteriore livello di prevenzione, ma implicano un'addizionale compromissione dei beni tutelati.

²⁰⁹ Sul principio di legalità in diritto amministrativo, si rinvia, ex pluribus, a: V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 904 ss.; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e “giusto procedimento”*, in *Giur. Cost.*, 1962, 130 ss.; V. OTTAVIANO, *Poteri dell'amministrazione e principi costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 913 ss.; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello stato democratico*, Padova, 1969; P. BERTOLINI, *Delle garanzie della legalità in ordine alla funzione amministrativa*, Milano, 1980; L. CARLASSARE, *Legalità (principio di) (voce)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, XVIII, 1988, 1-2; A. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 1999, 111 ss.; M. D'AMICO, *Legalità (dir. cost.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 3365 ss.; F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, 2012; A. TRAVI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia, Presentazione del tema del Convegno*, Varenna, 20-22 settembre 2007, in *www.giustamm.it*, 3. Sebbene non esplicitato dal testo costituzionale, le principali ricostruzioni rinvergono i fondamenti di tale principio, per quanto concerne il diritto amministrativo, negli artt. 97 Cost., ma anche 24, 101, comma 2, e 113 Cost., evidenziando il chiaro legame tra la legalità in senso sostanziale che regola l'organizzazione e l'attività amministrativa e la legalità in senso processuale, come diritto a una tutela giurisdizionale efficace. D'altronde, per quanto di interesse in questa sede, secondo Corte cost., 9 giugno 1961, n. 35, “non basta attribuire un potere in vista del raggiungimento dei fini, ma bisogna anche stabilire i limiti e l'estensione del potere e prevedere gli effetti che con gli atti, derivati dal potere, si producono”; e ancora, Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115, nella parte in cui asserisce che il principio di legalità “non consente l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge a un'autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire una totale libertà al soggetto od organo investito della funzione” (per alcune considerazioni, S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sent. n. 115/2011*, in *Forum di Quaderni costituzionali.it*, 2011).

Quanto al livello processuale, si considera lo *standard* probatorio richiesto per l'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa, per poi passare alla disamina del limite del sindacato giurisdizionale sul potere amministrativo, di carattere discrezionale o quantomeno misto. Meritano menzione, inoltre, anche le controverse sentenze nn. 3/2022 e 3/2018, con cui l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha individuato rispettivamente i soggetti legittimati attivi all'impugnazione del provvedimento interdittivo, nonché gli ulteriori effetti derivanti dal sopravvenire di un provvedimento interdittivo.

Infine, l'ultimo, ma essenziale, nodo critico concerne la natura delle interdittive antimafia, considerate da alcuni misure amministrative di prevenzione e da altri vere e proprie pene.

1.1 I TENTATIVI DI INFILTRAZIONE MAFIOSA, LE INFORMAZIONI “GENERICHE” E L’OPERA TASSATIVIZZANTE DELLA GIURISPRUDENZA.

Nel secondo capitolo della presente indagine si è già disquisito in merito alla fondamentale differenza tra la comunicazione e l'informazione antimafia: la prima a carattere vincolato; la seconda con natura vincolata, laddove attesta l'eventuale sussistenza o meno di un provvedimento definitivo di prevenzione personale, o discrezionale, nella parte in cui spetta al prefetto accertare la possibile presenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'impresa. Si è detto anche che l'art. 84, comma 4, individua una serie di indici dai quali è possibile presumere lo stato di permeabilità mafiosa dell'operatore e che, tra

questi, vi sono alcune condizioni “specifiche”²¹⁰, mentre altre “generiche”²¹¹.

In merito alle condizioni “generiche” di cui all’art. 84, comma 4, lettere d) ed e), il “deficit di tipizzazione”²¹² è stato colmato dall’attività della giurisprudenza amministrativa. Questa è granitica ormai nel considerare alcune figure sintomatiche, destinate ad ampliarsi²¹³. In particolare, l’autorità prefettizia può valutare il rischio per l’attività di impresa di essere oggetto di infiltrazione mafiosa, in modo concreto e

²¹⁰ Cons. St., 3 maggio 2016, n. 1743, secondo il quale la motivazione del provvedimento interdittivo può limitarsi a rimarcare la sussistenza di fatti quantomeno plausibili, come nel caso in cui risultino da provvedimenti dell’autorità giudiziaria o da relazioni strutturate nel corso del procedimento. Secondo un orientamento, Cons. St., 28 ottobre 2016, n. 4555, Cons. St., 27 novembre 2018, n. 6727, per i titoli di reato di cui all’art. 84, comma 4, lettera a), il legislatore ha operato a monte una selezione “delle condotte che riflettono in sé il pericolo di infiltrazione mafiosa, in quanto si tratta di fattispecie che destano maggiore allarme sociale, intorno alle quali con maggiore regolarità statistica gravita il mondo della criminalità organizzata di stampo mafioso. Trattasi di un catalogo di reati che, nella valutazione ex ante fattane dal legislatore, integrano una spia di per sé sola sufficiente ad imporre, nella logica anticipata e preventiva che permea la materia delle informative antimafia, l’effetto interdittivo nei rapporti con la pubblica amministrazione”. *Contra*, Cons. St., 2 marzo 2017, n. 982, cit., a tenore del quale il prefetto “deve necessariamente tenere in conto l’emissione o, comunque, il sopravvenire di un provvedimento giurisdizionale, nel suo valore estrinseco, tipizzato dal legislatore, di fatto sintomatico dell’infiltrazione mafiosa a fronte di uno dei delitti-spia previsti dall’art. 84, comma 4, lett. a), del codice delle leggi antimafia, ma deve nel contempo effettuarne un autonomo apprezzamento, nel suo contenuto intrinseco, delle risultanze penali, senza istituire un automatismo tra l’emissione del provvedimento cautelare in sede penale e l’emissione dell’informativa ad effetto interdittivo”, così riconoscendo un certo margine valutativo in capo all’autorità prefettizia. In senso conferme, anche Cons. St., 2 luglio 2021, n. 5043. *Contra*, Cons. St., 27 novembre 2018, n. 6707.

²¹¹ Per la distinzione tra le due fattispecie, si rimanda al Capitolo II.

²¹² A. LEVATO, *Ratio e requisiti delle informative antimafia*, op. cit., 46, che riconduce il predetto *deficit* come “conseguenza di una tecnica legislativa che, seppur non aderente al principio della certezza del diritto e della prevedibilità delle condotte, è tuttavia indispensabile per consentire un’efficace risposta ordinamentale alle mutevoli situazioni concrete, non definibili a priori, attraverso le quali la mafia opera ingerenze nelle scelte imprenditoriali”. Nello stesso senso, anche Cons. St., 8 giugno 2020, n. 3641, che si è espresso nei termini di “‘frontiera avanzata’ nella lotta dello Stato all’anti-Stato mafioso”.

²¹³ Cons. St., 3 maggio 2016, n. 1743, cit., che ha parlato di “catalogo aperto di situazioni sintomatiche del condizionamento mafioso”.

attuale²¹⁴, sulla base di elementi diversi da quelli di cui alle altre lettere del comma considerato, tra i quali, a titolo esemplificativo: i rapporti di parentela; i rapporti di frequentazione e amicizia; le vicende anomale nella formale struttura e nella concreta gestione dell'impresa; la condivisione di un sistema di illegalità o l'inserimento in un contesto di illegalità, senza la predisposizione di eventuali misure di *self cleaning*; l'instaurazione di rapporti commerciali.

Si ritiene necessaria una breve disamina per le figure ritenute più diffuse nella prassi.

Il legame di parentela con soggetti affiliati a una consorceria criminale non è di per sé sintomatico di un tentativo di compiacenza o soggiacenza mafiosa, non potendosi presumere che “il parente del mafioso sia anch'egli mafioso”²¹⁵. Pertanto, può asserirsi che i rapporti di parentela tra titolari, soci, amministratori e direttori dell'impresa con soggetti implicati in organizzazioni criminali rilevano solo quando può desumersi che l'impresa ha una conduzione collettiva o una regia familiare, essendo condizionata o influenzata nelle scelte dalla mafia, in base alla natura, all'intensità o ad altre caratteristiche concrete del

²¹⁴ La giurisprudenza ritiene che, sebbene ai fini dei tentativi di ingerenza possano rilevare anche indizi risalenti nel tempo, è necessario che questi siano aggiornati. Sul punto, *ex multis*, Cons. St., 9 ottobre 2018, n. 5784; Cons. St., 3 maggio 2016, n. 1743, cit., secondo cui, in termini di motivazione, “il Prefetto dovrà indicare con precisione, nell'informativa, gli elementi di fatto e motivare, anche mediante il rinvio, per relationem, alle relazioni eseguite dalle Forze di Polizia, le ragioni che lo inducono a ritenere probabile che da uno o più di tali elementi, per la loro attualità, univocità e gravità, sia ragionevole desumere il pericolo concreto di infiltrazione mafiosa nell'impresa”. Negli stessi termini anche Cons. St., 9 maggio 2016, n. 1846.

²¹⁵ Cons. St., 3 maggio 2016, n. 1743, cit; Cons. St., 30 ottobre 2023, n. 9329; Cons. St., 21 luglio 2023, n. 7156; Cons. St., 20 ottobre 2022, n. 8926; Cons. St., 8 agosto 2023, n. 7674; Cons. St., 7 agosto 2023, n. 7599: “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 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 che si fonda e si articola, a livello particellare, sul nucleo fondante della famiglia, sicché anche il soggetto che non sia attinto da pregiudizio mafioso può subire l'influenza dell'associazione”.

rapporto²¹⁶. Ossia deve essere chiara l'effettiva distanza dell'impresa dal mondo criminale²¹⁷. In altri termini, il legame parentale non è sufficiente di per sé solo a giustificare il rilascio dell'interdittiva, in mancanza di cointeressenze economiche o di comunanza di interessi di vita²¹⁸.

Il rapporto di convivenza è inteso dalla giurisprudenza ²¹⁹ come quel comportamento di duratura condivisione del *modus vivendi* dell'altro soggetto. Pertanto, appare legittima la quasi automatica assimilazione di questa situazione, coinvolgente un convivente con un affiliato al *clan*, e il condizionamento mafioso necessario per rilasciare la misura interdittiva.

I rapporti di amicizia e di frequentazione con soggetti destinatari di misure di prevenzione o di provvedimenti penali non assumono rilevanza, invece, qualora si tratti di casualità, necessità o comunque di incontri di breve durata²²⁰. Ove, invece, per le modalità, i luoghi e gli orari degli incontri si possa presumere che l'imprenditore sia consapevole di interfacciarsi con soggetti mafiosi o di porsi al confine tra la legalità e l'illegalità, si rinverrebbe una circostanza indiziante sufficiente al rilascio della misura interdittiva.

²¹⁶ Cons. St., 26 febbraio 2019, n. 1359; Cons. St., 14 settembre 2018, n. 5410.

²¹⁷ Cons. St., 25 giugno 2020, n. 4372.

²¹⁸ *Ex pluribus*, Cons. St., 13 luglio 2023, n. 7599; Cons. St., 10 marzo 2020, n. 4372.

²¹⁹ Cons. giust. amm. Sicilia, 11 novembre 2019, n. 956.

²²⁰ Cons. St., 23 maggio 2023, n. 5097: "E' noto che, ai fini dell'adozione di un'interdittiva prefettizia antimafia, se è di per sé irrilevante un episodio isolato ovvero giustificabile, sono invece altamente significativi i ripetuti contatti o le frequentazioni di soggetti coinvolti in sodalizi criminali, di coloro che risultino avere precedenti penali o che comunque siano stati presi in considerazione da misure di prevenzione. I contatti o le frequentazioni (anche per le modalità, i luoghi e gli orari in cui avvengono) possono far presumere, secondo la logica del «più probabile che non», che l'imprenditore - direttamente o anche tramite un proprio intermediario - scelga consapevolmente di porsi in dialogo e in contatto con ambienti mafiosi; la consapevolezza dell'imprenditore di frequentare soggetti mafiosi e di porsi su una pericolosa linea di confine tra legalità e illegalità (che lo Stato deve invece demarcare e difendere ad ogni costo) comporta la necessaria reazione dello Stato, proprio con l'esclusione dell'imprenditore medesimo dal conseguimento di appalti pubblici e comunque degli altri provvedimenti abilitativi individuati dalla legge". In senso conforme, Cons. St., 10 dicembre 2019, n. 5824.

Le vicende anomale nella formale struttura e nella concreta gestione dell'impresa ricomprendono una variegata casistica²²¹.

Quanto alla prima fattispecie²²², il Consiglio di Stato ritiene ricomprese nelle fattispecie di cui all'art. 84, comma 4, lettera f), codice antimafia, le sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società e nella titolarità delle imprese individuali effettuate dai conviventi con soggetti destinatari di provvedimenti di cui alle lettere a) e b) del medesimo comma, quando sono poste in essere con modalità tali da ritenere che il fine sia quello di eludere la normativa in materia di documentazione antimafia. La giurisprudenza amministrativa²²³ ha individuato una casistica esemplificativa delle operazioni suscettibili di essere indirizzate a tali intenti fraudolenti. Tra queste, rientrano: scissioni, fusioni, acquisiti di pacchetti azionari da parte di soggetti insospettabili, patti parasociali, rimozione o dimissioni di sindaci sgraditi, partecipazioni in altre società colpite da misure interdittive.

In merito alle vicende anomale nella concreta gestione delle imprese, si segnalano: la collocazione di c.d. prestanomi nelle cariche sociali; l'inspiegabile presenza sul cantiere di soggetti affiliati alle associazioni mafiose; il conferimento di subappalti a imprese colpite da interdittive antimafia; l'utilizzo di beni aziendali, senza alcuna ragione, da parte di soggetti malavitosi; la presenza di un numero significativo di dipendenti

²²¹ Secondo l'acuta opinione di F.G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, op. cit., "l'individuazione delle fonti di finanziamento dell'impresa, la destinazione degli utili, i modi di scelta dei dipendenti e dei fornitori, sembrano elementi assai più significativi per saggiare se vi sia infiltrazione mafiosa" rispetto agli elementi personali.

²²² Secondo il *report* dell'Organismo Permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso del Ministero dell'Interno, maggio 2021, rinvenibile sul sito <https://www.interno.gov.it>, le variazioni societarie costituiscono uno strumento di cui le organizzazioni criminali si avvalgono spesso "al fine di inquinare il tessuto economico produttivo, mentre l'aumento dei provvedimenti interdittivi è il segnale positivo di un sistema che possiede gli anticorpi per intercettare gli indizi di anomalia e bloccare per tempo l'operatività delle società infiltrate".

²²³ Cons. St., 3 maggio 2016, n. 1743, cit.

legati a un dato ambiente criminale²²⁴. È bene precisare, inoltre, che solitamente l'autorità prefettizia accerta tali circostanze mediante gli accessi ai cantieri di cui all'art. 93 D.Lgs. n. 159/2011, avvalendosi dei gruppi interforze di cui all'art. 5, comma 3, del decreto del Ministero dell'Interno 14 marzo 2003²²⁵.

1.1.1 LE INFORMAZIONI “A CASCATA”

Proseguendo nella direzione dell'opera tassativizzante da parte della giurisprudenza amministrativa, è necessario fare riferimento anche al fenomeno delle interdittive “a cascata”.

Si tratta di misure interdittive i cui elementi indizianti ai fini dell'accertamento dell'infiltrazione mafiosa consistono in legami associativi e affiliazioni commerciali tra l'impresa destinataria dell'informativa e un altro operatore, già interessato da documentazione sfavorevole.

In ragione della liquidità degli affari commerciali e della necessità per le imprese di interfacciarsi con plurimi operatori, al fine di ottimizzare il proprio processo di produzione o di immissione dei servizi e prodotti nel gioco del libero mercato, è manifesto che i provvedimenti “a cascata” hanno un notevole potenziale preventivo e repressivo allo

²²⁴ Cons. St., 25 gennaio 2022, n. 488. Per una puntuale ricostruzione delle figure sintomatiche elaborate dalla giurisprudenza, S. GAMBACURTA, sub *art. 84*, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 453-456. Si veda anche Cons. St., 25 maggio 2018, n. 3138, secondo cui non rileva il mero fatto che una società impieghi soggetti con precedenti penali o sospettati di avere legami con ambienti mafiosi. Piuttosto, la loro presenza può essere una spia del potere della criminalità organizzata di stampo mafioso di influenzare le politiche di assunzione dell'impresa e, di conseguenza, del tentativo di assoggettarne la gestione ai propri fini.

²²⁵ Tale norma fissa la composizione dei nuclei in questione. Si riporta il testo del terzo comma dell'art. 5 del decreto in questione: “A livello provinciale sono costituiti, presso gli uffici territoriali del Governo interessati territorialmente, Gruppi Interforze coordinati da un funzionario dello stesso Ufficio e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, da un ufficiale della Guardia di finanza, da un rappresentante del provveditorato alle opere pubbliche, da un rappresentante dell'Ispettorato del lavoro, nonché da un funzionario delle articolazioni periferiche della Direzione investigativa antimafia”.

stesso tempo. Sicché, posto che, allo stato, l'interdittiva può basarsi anche sul mero dato obiettivo dell'infiltrazione²²⁶, può ritenersi giustificato il timore di ogni impresa del suo eventuale coinvolgimento in relazioni economiche che nascondono influenze mafiose²²⁷.

D'altro canto, la giurisprudenza sembra essere attenta a effettuare il giusto bilanciamento tra gli interessi in gioco. Così, il Consiglio di Stato²²⁸ ha precisato che, per potersi ritenere avvenuto il "contagio" mafioso tra un'impresa e l'altra, è necessario che il carattere illecito dei rapporti sia desumibile dalle modalità di collaborazione²²⁹. Si ritiene probabile che il sodalizio sia criminoso ancora prima che commerciale, secondo l'ottica dell'*id quod plerumque accidit*²³⁰, purché l'impresa destinataria di interdittiva sia consapevole di intrattenere rapporti con un operatore già attinto da un provvedimento antimafia. Qualora, invece, dalle verifiche effettuate risulti che i legami sono solo di carattere episodico, remoti o inconsistenti, allora si deve escludere l'estensione della misura interdittiva anche alla seconda impresa²³¹.

Diverso ancora è il caso in cui le due società (quella già colpita da interdittiva e quella che non lo è ancora) danno vita a un nuovo soggetto giuridico. In questa eventualità, si ritiene di reputare automaticamente estesa alla seconda la valutazione sulla permeabilità mafiosa già a fondamento dell'interdittiva riguardante la prima. Si è di fronte, invero,

²²⁶ Come nelle già citate ipotesi della contiguità soggiacente e dell'impresa vittima.

²²⁷ M. MAZZAMUTO, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, in *Giur. it.*, 6, 2020, 1471 ss.

²²⁸ Cons. St., 22 giugno 2016, n. 2774. In senso conforme, Cons. St., 19 luglio 2023, n. 7081; Cons. St., 26 febbraio 2019, n. 1359; Cons. St., 26 luglio 2018, n. 4588; Cons. St., 3 gennaio 2024, n. 132; Cons. St., 8 agosto 2023, n. 7674, cit..

²²⁹ S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive tra lacune normative e discrezionalità amministrativa*, op. cit, 103, che così sostiene: "Perché possa presumersi il contagio alla seconda impresa della mafiosità della prima è, quindi, necessario che la natura, la consistenza e i contenuti delle modalità di collaborazione tra le due imprese siano idonei a rivelare il carattere illecito dei legami stretti tra i due operatori economici". L'AUTORE prosegue nei termini di "cointeressenza economiche particolarmente pregnanti".

²³⁰ Per il grado di prova necessario per poter adottare la documentazione interdittiva e sui suoi risvolti in tema di sindacato giurisdizionale, si rimanda al paragrafo 2.2 del presente capitolo.

²³¹ Cons. St., 28 giugno 2017, n. 3173; Cons. St., 18 aprile 2018, n. 2343.

a un vincolo stabile e qualificato tra due soci di una società, in ragione del quale può ragionevolmente ritenersi che la seconda sia stata scelta per una condivisione di modalità e finalità illegali²³².

Nonostante l'orientamento giurisprudenziale suesposto, non sono mancate le critiche²³³, tanto da parlarsi di “principio di estendibilità induttiva dell'interdittiva”²³⁴.

In primo luogo, come accennato, il rischio è quello di dar luogo a un clima del sospetto, minando il rapporto fiduciario tra le imprese operanti nel libero mercato. In seconda istanza, potrebbe derivarne un aggravio ulteriore per le autorità prefettizie, posto che con il “contagio” si registra inevitabilmente un numero maggiore di imprese attinte da interdittiva. Il tutto con evidente rallentamento delle attività economiche, in attesa del rilascio del provvedimento liberatorio o di impugnare quello eventualmente interdittivo che verrà loro indirizzato. Oltretutto, l'effetto paradossale, ma possibile, è che l'allargamento delle verifiche porti a distogliere l'attenzione dalle imprese effettivamente colluse con i sodalizi criminali²³⁵. Infine, l'applicazione delle interdittive “a cascata” viene tacciata di “‘facile’ automatismo”²³⁶, tanto da ipotizzare l’“instaurazione di un regime di polizia”²³⁷.

²³² T.a.r. Campania, Napoli, 24 luglio 2018, n. 4938. Per un'attenta distinzione tra meri rapporti commerciali e l'istituzione di un nuovo soggetto tra due imprese, di cui solo una attinta da interdittiva antimafia, si rimanda a S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive tra lacune normative e discrezionalità amministrativa*, op. cit., 103-105.

²³³ M. MAZZAMUTO, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, op. cit., 1473 ss.

²³⁴ Cons. giust. amm. Sicilia, 6 marzo 2018, n. 125.

²³⁵ Cons. giust. amm. Sicilia, 3 agosto 2016, n. 317, a parere del quale “se prevalesse una nozione meramente sociologica (anziché tecnicamente giuridica) del fenomeno associativo mafioso, si finirebbe per giungere ad una estensione extra ordinem (incontrollata ed incontrollabile) del concetto di ‘pericolosità sociale’ che potrebbe innescare meccanismi abnormi e perversi dei quali potrebbero finire per beneficiare, paradossalmente, gli stessi gruppi criminali. È infatti ben noto – e le scienze criminologiche lo hanno evidenziato – che una delle armi più incisive delle quali si serve la mafia è la delegittimazione degli avversari, che a sua volta si basa sulla diffusione e circolazione di voci diffamatorie atte ad alimentare sospetti”.

²³⁶ M. MAZZAMUTO, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, op. cit., 1474.

²³⁷ F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta “anticipata” alla criminalità organizzata*, op. cit., che si

In tale contesto, giova solo ricordare che l'inserimento nelle *white list* e l'utilizzo dei protocolli di legalità rappresentano un indiscusso segnale che le imprese lecite sono in grado di lanciare al mercato, pubblico e privato. Difatti, attraverso l'adesione al rafforzamento della legalità e l'iscrizione nelle liste bianche, così da anticipare eventuali controlli prefettizi, le imprese possono segnalare agli altri operatori di rientrare nella parte legale dell'economia.

Da un lato, pertanto, *prima facie*, alcune osservazioni dottrinarie sembrano cogliere nel segno rilevando un aumento considerevole delle misure interdittive e un possibile eccesso di prevenzione nel mercato. Dall'altro, l'analisi sistematica impone un'opposta conclusione, dato che, mediante l'utilizzo degli altri due strumenti menzionati, è ora possibile per le imprese stringere legami quasi esclusivamente con soggetti già accertati come "puliti".

Di conseguenza, le informative "a cascata" appaiono in linea con il deciso orientamento statale nel non riconoscere dignità agli operatori legati alla criminalità. Diversamente opinando, sarebbe un controsenso vietare alle imprese legate alla mafia l'instaurazione di qualsiasi rapporto con la pubblica amministrazione, ma al contempo permettere loro di stringere legami commerciali con imprese legali. Questo tipo di

esprime nei seguenti termini: "A me sembra che la tesi secondo cui la sussistenza di tentativi di infiltrazione possa trasferirsi da una impresa (interdetta) ad altra impresa (non interdetta), per via di semplici rapporti commerciali, sia logicamente contraddittoria: i tentativi di infiltrazione riguardano soltanto la prima impresa. Ove anche si ritenga (forzando tuttavia la legge) che oggetto della interdittiva sia il (mero) rischio che tali tentativi si verifichino, l'idea di una doppia presunzione di permeabilità, la prima (in tesi) giustificata dai fatti indiziari stabiliti dalla legge e dalla giurisprudenza, la seconda basata soltanto sulla prima presunzione, mi sembra in chiaro contrasto con la legge e con i principi costituzionali. Senza contare che la tesi della 'interdittiva a cascata' può valere all'infinito: la seconda impresa, una volta interdetta, a sua volta inquinerà tutte le imprese con cui stabilisce rapporti commerciali; e così seguitando". In senso critico e provocatorio, M. MAZZAMUTO, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, op. cit., 1473, il quale si chiede: "Ma è sostenibile una tale pervasività della prevenzione? Vi è da augurarsi, come suggerisce il Consiglio, di estenderla addirittura ai meri rapporti 'tra' privati? Dovremo tornare provocatoriamente a chiederci se Adamo ed Eva erano mafiosi?".

interdittiva costituisce, dunque, un valido disincentivo repellente per salvaguardare la parte sana dell'economia, in modo da ridurre il rischio del contagio mafioso.

1.2 LE GARANZIE PROCEDIMENTALI E LA DEROGA ALLA L. N. 241 DEL 1990

Si è già anticipato che, ai sensi dell'art. 92, comma 1, codice antimafia, il rilascio della informazione antimafia può essere rilasciato immediatamente dopo la consultazione della BDNA²³⁸, quando non emergono cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 a carico dei soggetti censiti o tentativi di infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 84, comma 4. Il comma seguente aggiunge che, quando dalla consultazione della banca dati emerge la sussistenza di una causa ostativa di cui all'art. 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 84, comma 4, o il soggetto non risulta censito, il prefetto dispone

²³⁸ L'istituzione, il contenuto, la consultazione e il funzionamento della Banca dati nazionale unica (BDNA) sono disciplinati agli artt. 96 ss. codice antimafia. Si tratta di una vera e propria banca dati, istituita presso il Ministero dell'Interno, che fornisce un quadro aggiornato della posizione delle imprese ai fini dei controlli antimafia, permettendo di monitorare e mappare le attività economiche presenti sul territorio. In particolare, il sistema: contiene le comunicazioni e le informazioni antimafia, liberatorie ed interdittive; tramite il collegamento al sistema informatico costituito presso la Direzione investigativa antimafia, consente la consultazione dei dati acquisiti nel corso degli accessi nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici disposti dal prefetto; può contenere ulteriori dati anche provenienti dall'estero, mediante il collegamento ad altre banche dati (tra cui: l'osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori e servizi e forniture di cui all'art. 7, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163; il sistema informativo delle Camere di Commercio e del Ministero della Giustizia; l'Anagrafe nazionale della popolazione residente, di cui all'art. 62, D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82). Alla luce della varietà del suo contenuto, la BDNA presenta due archivi: uno della documentazione antimafia e l'altro degli accertamenti. La Banca dati è divenuta pienamente operativa dal 7 gennaio 2016 con l'adozione del d.P.C.M. 30 ottobre 2014, n. 193, ed è uno dei "perni del nuovo sistema" antimafia (R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, cit., 892). Sull'importanza della BDNA, si veda anche N. GULLO, *Il regolamento per il funzionamento della Banca dati nazionale unica della documentazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2015, 476 ss., secondo cui questa è uno "strumento fondamentale per la semplificazione delle procedure di rilascio della documentazione antimafia".

le necessarie verifiche e rilascia la documentazione nel termine di trenta giorni dalla data della consultazione. Qualora le verifiche siano di particolare complessità, inoltre, il prefetto ne dà comunicazione all'amministrazione interessata e fornisce le informazioni acquisite nei successivi quarantacinque giorni²³⁹.

La norma va letta in combinato disposto con l'articolo seguente, dedicato ai "poteri di accesso e accertamento del prefetto". Nello specifico, oltre alla possibilità per l'autorità prefettizia di avvalersi del gruppo interforze per effettuare l'accesso ai cantieri delle imprese interessate, il comma settimo riveste particolare importanza. Invero, questo prevedeva, nella sua formulazione originaria, che il prefetto competente al rilascio dell'informazione potesse invitare in sede di audizione personale i soggetti interessati a produrre ogni informazione ritenuta utile, anche allegando documenti.

Era lampante, pertanto, la deroga a quanto disposto dalla L. n. 241/1990, in particolare *ex artt.* 7 ss.²⁴⁰ in tema di partecipazione e contraddittorio²⁴¹. Sicché accadeva che il destinatario del provvedimento

²³⁹ Tali termini sono evidentemente ordinatori, anziché perentori, posto che, ove la documentazione non sia rilasciata in tempo, la stazione appaltante può comunque procedere, ferme restando le condizioni di cui all'art. 92, comma 3, D.Lgs. n. 159/2011.

²⁴⁰ In particolare, l'art. 7, comma 1, della legge sul procedimento amministrativo dispone che, in assenza di ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio dello stesso è comunicato ai soggetti interessati, agli interventori per legge e a eventuali controinteressati. L'art. 9 attribuisce la facoltà di intervenire nel procedimento a qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati, nonché dei portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, a cui possa derivare pregiudizio dal provvedimento. Ai sensi dell'art. 10, i soggetti di cui agli articoli menzionati hanno il diritto di prendere visione degli atti del procedimento, con i limiti di cui all'art. 24, e di presentare memorie scritte e documenti, con l'obbligo per l'amministrazione di valutarli ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento. Infine, l'art. 10-bis disciplina il c.d. preavviso di rigetto, imponendo un contraddittorio rafforzato nei procedimenti a istanza di parte per i quali l'autorità competente è intenzionata ad adottare un provvedimento negativo.

²⁴¹ Sul procedimento amministrativo, tra i tanti, M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024; M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto Amministrativo*, Milano, 2000, A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959; F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2019; F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967; G. CORSO, *L'attività amministrativa*, Torino, 1999; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989. Sulla partecipazione procedimentale, si rimanda a S. CASSESE, *La disciplina legislativa del*

interdittivo conoscesse del suo esito solo una volta concluso il procedimento. In realtà, la legge sul procedimento amministrativo è destinata ad applicarsi ai soggetti di cui all'art. 29; pertanto, contiene, almeno in astratto, la regolazione anche dei procedimenti con a capo l'autorità prefettizia. Nondimeno, l'art. 93, comma 7, codice antimafia se ne discostava (e ancora se ne discosta, come si vedrà), prescrivendo garanzie assai inferiori in tema di contraddittorio tra l'amministrazione e il privato.

La giustificazione a tale disciplina è stata presto rinvenuta nello stesso *incipit* dell'art. 7 in questione, che fa salve ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, nonché dalla giurisprudenza amministrativa. Invero, quest'ultima ritiene in via maggioritaria che l'interdittiva sia una misura "provvisoria e cautelare"²⁴², e, conseguentemente, l'omissione del contraddittorio sia legittimata proprio ex art. 7, L. n. 241/1990.

Non è stato dello stesso avviso il T.a.r. Puglia, Bari, che con un'ordinanza ha formulato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE²⁴³. In considerazione

procedimento amministrativo. Una analisi comparata, in *Foro. It.*, V, 1993, 27 ss.; M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La legge n. 241/1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, 1991; P. CHIRULLI, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 615 ss.; S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione*, Milano, 2000; A. CROSETTI, F. FRACCHIA, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.

²⁴² Cons. St., Ad. Plen., 6 aprile 2018, n. 3, cit. Nel senso di procedimenti "intrinsecamente caratterizzati da profili del tutto specifici, connessi ad attività di indagine, oltre che da finalità [...] del tutto incompatibili con le procedure partecipative", Cons. St., 26 ottobre 2016, n. 4555; Cons. St., 30 novembre 2017, n. 5623; Cons. St., 3 marzo 2020, n. 1576.

²⁴³ T.a.r. Puglia, Bari, ord. 13 gennaio 2020, n. 28. L'organo giudicante ha reputato "necessario e rilevante, ai fini della presente decisione, rimettere alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale di interpretazione del diritto dell'Unione [...], atteso che l'accertata pretermissione del contraddittorio ha impedito alla società ricorrente di addurre, nell'ambito del procedimento amministrativo elementi atti a orientare in senso favorevole la pubblica Amministrazione decidente". L'assunto di fondo è che il provvedimento interdittivo non ha, al contrario di quanto affermato dalla giurisprudenza prevalente, natura strumentale e provvisoria, quanto

dell'ampia discrezionalità di cui gode l'autorità prefettizia in sede di valutazione degli accertamenti effettuati, si è considerata la previsione di un contraddittorio procedimentale come di "importanza davvero rilevante"²⁴⁴. Oltretutto, il Tribunale ha evocato l'art. 41 CDFUE²⁴⁵ in tema di diritto a una buona amministrazione, comprendente quello al contraddittorio di carattere endoprocedimentale, nonché l'art. 6, paragrafo 3, TUE, a cui il primo appartiene. Il rinvio si è concluso con una pronuncia di irricevibilità da parte della Corte di giustizia²⁴⁶, la quale ha rilevato che "È manifestamente irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia quando l'ordinanza del giudice nazionale, in relazione ad una controversia concernente il procedimento di adozione di misura interdittiva, non fornisca dati idonei a dimostrare l'esistenza di un criterio di collegamento della disciplina nazionale con il diritto UE ovvero a dimostrare che detta disciplina costituisca attuazione di quest'ultimo".

La giurisprudenza prevalente²⁴⁷ ha affermato che il contraddittorio endoprocedimentale non è un valore assoluto, tale per cui la sua assenza

piuttosto quella di atto conclusivo del procedimento amministrativo con effetti "definitivi, conclusivi e dissolutori del rapporto giuridico tra l'impresa e la P.A., con riverberi assai durevoli nel tempo, se non addirittura permanenti, indelebili e inemendabili". Per alcune considerazioni, L. BORDIN, *Contraddittorio endoprocedimentale e interdittive antimafia: la questione rimessa alla Corte di Giustizia. E se il problema fosse altrove?* in *www.federalismi.it*, 22 luglio 2020; G. CARRATELLI, *Il (mancato) contraddittorio endoprocedimentale in materia di informazione antimafia*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici (www.contabilitapubblica.it)*, 30 gennaio 2021.

²⁴⁴ Sul problema della compatibilità della disciplina antimafia con i canoni del giusto procedimento, L. FILIERI, *Note sul principio del giusto procedimento nella materia della documentazione antimafia*, in *Nuove autonomie*, 2, 2021, 485 ss.

²⁴⁵ R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, 284; F. FRACCHIA, *Diritto comunitario e sviluppo del diritto amministrativo*, in G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, 2008, 259 ss; E. PICOZZA, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comunitario*, 1994, 321.

²⁴⁶ Corte di giustizia UE, ord. 28 Maggio 2020, in C-17/20.

²⁴⁷ *Ex multis*, Cons. St., 9 febbraio 2017, n. 565, cit.; Cons. St., 10 agosto 2020, n. 4979, che ha auspicato un recupero delle garanzie procedurali "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

non rappresenta un'irragionevole compromissione degli interessi in gioco. D'altronde, il disvelamento delle intenzioni prefettizie prima dell'adozione del provvedimento potrebbe essere addirittura controproducente, posto che le associazioni mafiose interessate potrebbero porre in essere atti elusivi della normativa, come ad esempio le sostituzioni degli organi sociali. Lungi dall'essere definitivamente precluso, il contraddittorio può avere luogo nella fase processuale, una volta impugnato l'eventuale provvedimento interdittivo.

Ciononostante, la soluzione non ha convinto del tutto. Spostando il punto focale dal perseguimento dell'interesse privato a quello dell'interesse pubblico, ci si è accorti che il contraddittorio rappresenta un valido strumento soprattutto per l'amministrazione, ai fini del principio di buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost²⁴⁸. Attenta dottrina ha messo in luce che la possibilità conferita

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". Sul punto, anche Cons. St. 31 gennaio 2020, n. 820, che ha ritenuto che, "ferma restando ogni cognizione della Corte UE sulla questione rimessale [dal TAR Puglia], l'assenza di una necessaria interlocuzione procedimentale in questa materia non costituisca un vulnus al principio di buona amministrazione, perché, come la stessa Corte UE ha affermato, 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)", con nota di R. RUBERTO, *Informazioni antimafia – Sul contraddittorio procedimentale in materia di informazioni antimafia*, in *Giur. it.*, 3, 2020, 683 ss. Oltretutto, tale pronuncia ha ripreso la Corte di giustizia UE, 26 settembre 2019, in C-63/18, che aveva 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".

²⁴⁸ Inoltre, M. CLARICH, *Indeterminatezza delle norme e principio di legalità*, in M. TRIMARCHI (a cura di), *Concetti giuridici indeterminati e standards valutativi del potere amministrativo*, op. cit., il quale così si interroga, con riferimento alle norme indeterminate: "Quali sono i correttivi che nell'ordinamento italiano sono stati utilizzati per correggere e limitare il vulnus alla legalità sostanziale arrecato da norme eccessivamente indeterminate? La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha elaborato il principio, simile a quello della Corte di Giustizia sul caso della BCE, che richiede una compensazione in termini di rafforzamento delle garanzie procedimentali, quando le

al privato di interloquire con l'amministrazione in fase procedimentale permette: un'utile integrazione istruttoria ai fini della decisione del prefetto²⁴⁹; una migliore comparazione degli interessi coinvolti; un notevole risparmio in termini di economia processuale, sia con riferimento al possibile contenzioso che potrebbe seguire, sia in relazione a eventuali strumenti di recupero dell'impresa, quali il controllo giudiziario volontario²⁵⁰.

In questo contesto si è posta la novella legislativa di cui al D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233 e intitolato "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose", che all'art. 48 ha ridisciplinato il "contraddittorio nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia".

Così, la formulazione vigente dell'art. 92 prevede che il prefetto dia tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa, qualora ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'interdittiva antimafia o per procedere all'applicazione della misura introdotta all'art. 94-bis e sempre che non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento. Inoltre, con la comunicazione è previsto un termine non superiore a venti giorni per presentare osservazioni scritte, in cui l'interessato può chiedere l'audizione personale e può presentare la documentazione in suo possesso. Quale ulteriore limite, è prevista l'esclusione della comunicazione di elementi informativi il cui

norme conferiscono amplissimi poteri, come nel caso delle autorità di regolazione e delle autorità indipendenti".

²⁴⁹ A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, op. cit., secondo cui il sistema "sconta un enorme problema cognitivo da parte dei soggetti coinvolti (quello decidente e quello controllante), i quali sembrano posti in una strutturale difficoltà (per non dire impossibilità) di conoscere con esattezza i fatti sui quali sono chiamati a decidere e a giudicare".

²⁵⁰ S. IPPEDICO, *Le interdittive antimafia tra collaborazione e contraddittorio: nuove contraddizioni?*, op. cit., a cui si rinvia per una puntuale ricostruzione dell'iter giurisprudenziale e normativo sviluppatosi in merito al rapporto tra contraddittorio endoprocedimentale e interdittive antimafia.

disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti o attività processuali *in itinere* o l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose²⁵¹. Oltretutto, la comunicazione sospende il termine dei trenta giorni per il rilascio dell'informazione interdittiva, con ripresa dalla data di invio. In ogni caso, la procedura di contraddittorio deve concludersi entro sessanta giorni dal giorno di ricezione della già menzionata comunicazione²⁵².

Con riferimento al comma 2-*bis*, giova esternare altre due considerazioni.

Innanzitutto, l'audizione dell'interessato e l'invito a fornire documenti presuppongono la valutazione discrezionale dell'autorità procedente sia per quanto concerne l'utilità del possibile contributo collaborativo e istruttorio, sia con riferimento all'assenza di specifiche e confliggenti esigenze di urgenza o segretezza. Anche tale valutazione è censurabile in sede giurisdizionale²⁵³.

In secondo luogo, le richieste di parte della giurisprudenza e della dottrina risultano solo in parte soddisfatte. Sebbene il legislatore abbia

²⁵¹ Secondo M.A. SANDULLI, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia*, in *www.giustiziainsieme.it*, 25 maggio 2023, "il problema maggiore resta [...] quello degli atti riservati". L'AUTRICE evidenzia che, nella prassi, gli atti dei procedimenti penali, specie se questi sono in corso e in fase di indagine, sono menzionati solo nelle parti di interesse delle prefetture e delle forze di polizia. Il rimedio prospettato per evitare questo *impasse* è il "sindacato pieno ed effettivo del giudice amministrativo, che ha il diritto e il dovere di accedere a tutti gli atti ed elementi presupposti al provvedimento impugnato". In senso critico, anche L. DELLA RAGIONE, sub *art.* 92, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 500-501, secondo cui si tratta di una mera "clausola di stile" che l'amministrazione prefettizia può richiamare rispetto a qualunque circostanza, con l'evidente rischio che si svuoti la garanzia introdotta.

²⁵² Al termine, il nuovo comma 2-*ter* prevede che, in via alternativa, il prefetto: rilascia l'informazione liberatoria; dispone l'applicazione delle misure di cui all'*art.* 94-*bis*, qualora gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale; adotta l'informazione antimafia interdittiva, nel caso in cui sussistano tentativi di infiltrazione mafiosa. In quest'ultima ipotesi, ove vi siano i presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'*art.* 32, comma 10, D.L. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 114/2014, il prefetto ne informa tempestivamente il Presidente dell'ANAC.

²⁵³ *Ex multis*, Cons. St., 25 febbraio 2022, n. 1341; Cons. St., 11 aprile 2022, n. 2712; Cons. St., 17 ottobre 2023, n. 9016.

introdotto una forma di contraddittorio endoprocedimentale, questo non può essere paragonato certamente a quello ordinario previsto dalla L. n. 241/1990. Difatti, la comunicazione adottata dal prefetto nei confronti del destinatario non è riconducibile a quella considerata all'art. 7 della legge sul procedimento amministrativo. Il contraddittorio in esame potrebbe essere, al più, paragonabile a quello previsto per il preavviso di rigetto, di cui all'art. 10-bis, L. n. 241/1990, ma attenta dottrina²⁵⁴ ne ha colto alcune differenze rilevanti, tanto da non potersi parlare di sovrapposizione. Tra queste, vi è l'applicazione del contraddittorio a procedimenti che non sono a istanza di parte²⁵⁵.

Infine, l'art. 92, comma 2-*quater*, D.Lgs. n. 159/2011, prescrive che il cambiamento di sede, di denominazione e degli altri segni distintivi dell'impresa, nonché la sostituzione di alcuni o tutti i membri degli organi sociali e il compimento di fusioni, trasformazioni o altre variazioni dell'assetto sociale, organizzativo, gestionale e patrimoniale delle società e imprese, verificatisi nel periodo tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-bis e la conclusione del contraddittorio, possono essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva²⁵⁶.

Viene richiamato, in sostanza, il contenuto dell'art. 84, comma 4, lettera f), ai sensi del quale i tentativi di infiltrazione mafiosa si desumono anche “dalle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese

²⁵⁴ L. DELLA RAGIONE, sub *art.* 92, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione, op. cit., 500.

²⁵⁵ Mentre l'*incipit* dell'art. 10-bis, L. n. 241/1990 prevede che l'istituto trovi applicazione “nei procedimenti ad istanza di parte”.

²⁵⁶ Per maggiore precisione, si riporta il testo del comma in esame: “Nel periodo tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-bis e la conclusione della procedura in contraddittorio, il cambiamento di sede, di denominazione, della ragione o dell'oggetto sociale, della composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, la sostituzione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società nonché della titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, il compimento di fusioni o altre trasformazioni o comunque qualsiasi variazione dell'assetto sociale, organizzativo, gestionale e patrimoniale delle società e imprese interessate dai tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia”.

individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia". La *ratio* di tale previsione è, pertanto, quella di monitorare continuamente le figure sintomatiche dell'infiltrazione mafiosa, anche nel corso del procedimento di adozione dell'informazione antimafia, in ragione della continua mutevolezza delle organizzazioni criminali e della loro eccezionale capacità di adattamento.

2 ALCUNE QUESTIONI SUL PIANO PROCESSUALE

Tanto esposto sulle modalità di accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa, sulle sue figure sintomatiche elaborate dalla giurisprudenza e sul contraddittorio endoprocedimentale, occorre a questo punto soffermarsi su alcune questioni inerenti al piano provvedimentale e processuale.

2.1 LA DISCREZIONALITÀ PREFETTIZIA

Si è già operata la distinzione tra comunicazione e informazione antimafia. In tale sede si è rilevato che la comunicazione è un provvedimento vincolato, in quanto l'autorità competente si limita a vagliare la sussistenza o meno delle cause ostative di cui all'art. 67 codice antimafia; l'informazione ha, invece, un duplice contenuto a cui corrisponde una differente natura, vincolata o discrezionale a seconda che ci si limiti a riscontrare le stesse cause di decadenza di cui prima o si vagolino eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa. In questa seconda ipotesi, i margini di valutazione sono ancora più ampi, in considerazione

delle lettere d) ed e) dell'art. 84, comma 4²⁵⁷, che connotano la scelta prefettizia di chiaro contenuto discrezionale.

Obiettivo del presente paragrafo è individuare il tipo di discrezionalità²⁵⁸.

Attraverso la consultazione della BDNA e gli accertamenti disposti anche avvalendosi del Gruppo interforze, il prefetto vaglia le informazioni così ottenute secondo una ricostruzione opinabile²⁵⁹. Pertanto, può asserirsi che la fase istruttoria consiste essenzialmente nell'acquisizione delle informazioni di cui le autorità di pubblica sicurezza sono in possesso "al fine di effettuare, sulla base di tali risultanze, una obiettiva valutazione sulla possibilità di un eventuale utilizzo distorto dei finanziamenti pubblici destinati ad iniziative private o delle risorse pubbliche devolute al settore degli appalti pubblici"²⁶⁰.

Prima di continuare con la trattazione, si ritiene necessaria una piccola premessa per inquadrare il concetto di discrezionalità.

²⁵⁷ M. NOCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2018. Si veda Cons. St., 8 marzo 2017, n. 1109, che ha precisato che l'utilizzo di termini indeterminati da parte del legislatore era l'unica via percorribile, posto che "gli elementi di inquinamento mafioso, ben lungi dal costituire un numero chiuso, assumono forme e caratteristiche diverse secondo i tempi, i luoghi e le persone e sfuggono ad un preciso inquadramento, in ragione dell'insidiosa pervasività e mutevolezza, anzitutto sul piano sociale, del fenomeno mafioso". Con riferimento alla generale attività di formulazione legislativa, M. CLARICH, *Indeterminatezza delle norme e principio di legalità*, op. cit., secondo cui "l'indeterminatezza della norma, in qualche misura, è fisiologica".

²⁵⁸ Sui concetti di discrezionalità e di concetti giuridici indeterminati, M. TRIMARCHI (a cura di), *Concetti giuridici indeterminati e standards valutativi del potere amministrativo*, op. cit., *passim*; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 120 ss.

²⁵⁹ L. MARILOTTI, *La valutazione del prefetto nell'interdittiva antimafia*, in *Rivista giuridica sarda*, 1, 2020, 30, che afferma che "il pericolo di infiltrazione mafiosa costituisce non solo il fondamento, ma anche il limite del potere prefettizio, che, a sua volta, segna i confini della sua discrezionalità".

²⁶⁰ Cons. St., 11 dicembre 2009, n. 7777. In senso critico, S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive tra lacune normative e discrezionalità amministrativa: il ruolo del giudice amministrativo nell'individuazione degli elementi indiziari*, op. cit., 95, in cui l'AUTORE si esprime nei seguenti termini: "Si tratta di un potere talmente ampio e dai contorni indefiniti che la possibilità che sfoci in un esercizio arbitrario dello stesso è tutt'altro che remota".

In ambito amministrativo²⁶¹, questa presuppone in capo all'amministrazione pubblica "uno spazio valutativo e decisionale finalizzato all'individuazione del modo migliore per perseguire l'interesse pubblico"²⁶². A sua volta, vi è una ripartizione tra discrezionalità pura e tecnica²⁶³.

In estrema sintesi, la prima implica una manifestazione di volontà dell'amministrazione. Figurano due elementi: il giudizio, cioè il momento in cui l'amministrazione individua e analizza fatti e interessi in gioco sulla base di un'istruttoria da condurre secondo la L. n. 241/1990; la scelta, con la quale l'amministrazione esprime la sua volontà sulla scorta di quanto risulta dalla fase precedente e adottando la soluzione ritenuta più opportuna e adeguata al raggiungimento del fine pubblicistico.

La discrezionalità tecnica, presenta, al contrario, solo la fase del giudizio. In particolare, questa si compone di quattro sottofasi, così enucleabili: l'accertamento dei fatti; la contestualizzazione della norma

²⁶¹ In merito al concetto di discrezionalità, si segnala una vastissima bibliografia, tra cui: V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1984, 463 ss.; M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, 72 ss., ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*, I, Milano, 2000; E. CODINI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Jus*, 3, 393 ss.; C. MORTATI, *Discrezionalità (voce)*, in *Noviss. Dig. It.*, V, Torino, 1964, 1098 ss.; ID., *Note sul potere discrezionale*, in *Studi dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale dell'Università di Roma*, Roma, 1936, ora in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, III, Milano, 1972; O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, 1912; G. SALA, *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993, 214 ss.; F.G. COCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1050 ss.; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1911 ss., ristampa a cura di G. Miele, Padova, 1960.

²⁶² F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2020, 977; secondo M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, op. cit., 27, la discrezionalità altro non è che il "potere di scelta tra soluzioni diverse, potere di decisione sul conflitto di interessi, e potere determinante sulla scelta del contenuto del provvedimento a seconda della scelta degli ordini degli interessi".

²⁶³ Una prima profilazione dei due rami di discrezionalità può rinvenirsi già all'inizio del secolo scorso, grazie alle opere di F. CAMMEO, *La competenza di legittimità della IV Sezione e l'apprezzamento dei fatti valutabili secondo criteri tecnici*, in *Giur. it.*, III, 1902 ss.; E. PRESUTTI, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, IV, 1910, 44 ss.

rispetto agli elementi costitutivi della fattispecie; il confronto dei fatti attestati con il parametro normativo contestualizzato; l'applicazione della norma ai fini dell'adozione del provvedimento²⁶⁴.

Può asserirsi, pertanto, che alla discrezionalità amministrativa (o pura) consegue una manifestazione di volontà, mentre la discrezionalità tecnica implica una valutazione che non viene effettuata sulla scorta di un interesse pubblico, "bensì in base a parametri tecnici"²⁶⁵.

Con riferimento al tema di interesse, occorre segnalare una difformità di vedute in dottrina e giurisprudenza.

Secondo un primo orientamento²⁶⁶, maggioritario, il potere prefettizio è connotato da discrezionalità tecnica, posto che, nella propria valutazione, il prefetto si serve di specifiche cognizioni di tecnica investigativa e poliziesca e di ampi e complessi strumenti di investigazione. Sicché non vi è alcuna comparazione tra l'interesse

²⁶⁴ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 987-988. L'AUTORE introduce anche la discrezionalità mista, che non è un *tertium genus* di discrezionalità, ma un'ipotesi in cui l'amministrazione è titolare di entrambi i poteri discrezionali, che comunque rimangono distinti, anche se strettamente connessi.

²⁶⁵ E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2024.

²⁶⁶ Cons. St., 2 marzo 2017, n. 892; Cons. St., 9 maggio 2012, n. 2678; Cons. St., 29 luglio 2008, n. 3723; Cons. St., 4 maggio 2004, n. 2783; T.a.r. Campania, 4 aprile 2022, n. 1861; Cons. St., 19 agosto 2008, n. 3598; Corte cost. 26 marzo 2020, n. 57, cit. In dottrina, M.N. GRIBAUDI, *L'informativa prefettizia relativa ai tentativi di infiltrazione mafiosa; caratteri ed effetti*, in *Corr. Merito*, 2, 2010, 211 ss. Nello stesso senso anche F.G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, op. cit.; C. TRAPPOLINI, *Al vaglio della Corte di Giustizia l'informativa antimafia*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2020, 537 ss.; L. CESTARO, *L'impugnazione dell'informazione antimafia e il sindacato del giudice amministrativo*, op. cit., 144.

pubblico e quello privato²⁶⁷, ma una mera constatazione della presenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa dell'impresa²⁶⁸.

A parere di una seconda ricostruzione²⁶⁹, invece, si tratta di una discrezionalità amministrativa, in cui vi è il momento del giudizio, nel quale si esaminano i fatti di cui si è avuto conoscenza, e quello della scelta, in cui si compie una vera e propria comparazione degli interessi in gioco per giungere alla soluzione ritenuta più opportuna.

La questione merita un'ulteriore considerazione.

Difatti, da un lato la norma individua solo alcuni indici dell'infiltrazione mafiosa e demanda alla discrezionalità prefettizia l'opera ricostruttiva e interpretativa delle risultanze istruttorie. Dall'altro lato, per il rilascio della misura interdittiva è sufficiente il mero tentativo di infiltrazione, anche se non portato a termine.

Si assiste, quindi, a una commistione tra le due discrezionalità.

Ai fini di accertare la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 84, comma 4, codice antimafia, l'autorità prefettizia deve basarsi su peculiari operazioni di tecnica investigativa e poliziesca indubbiamente connotate da un sapere specialistico. È questa la fase del giudizio a carattere specialistico, tipico della discrezionalità tecnica.

²⁶⁷ Il privato è titolare di una posizione di interesse legittimo. Da ciò consegue l'applicazione dell'ordinario criterio di riparto in tema di giurisdizione, ai sensi degli artt. 103 Cost. e 7 c.p.a. La giurisdizione del giudice amministrativo è confermata anche nell'eventualità in cui a essere impugnato non sia il provvedimento amministrativo interdittivo, ma l'atto negoziale di recesso o di risoluzione del contratto a opera della stazione appaltante che si fonda sul primo. L'art. 94, comma 3, codice antimafia, infatti, non attribuisce un potere privato di recesso civilistico, ma, secondo F. CARINGELLA, *Manuale ragionato di diritto amministrativo*, Napoli, 2023, 981, consiste in un "accertamento autoritativo postumo di un'originaria causa di esclusione".

²⁶⁸ Cons. St., 4 maggio 2004, n. 2783, che si è espresso nel seguente modo: "la valutazione del Prefetto si caratterizza per l'utilizzo di peculiari cognizioni di tecnica investigativa e poliziesca nel procedimento amministrativo finalizzato al rilascio della certificazione antimafia, la quale, inoltre, esclude, per molti versi, la possibilità per il giudice amministrativo di svolgere un sindacato pieno e assoluto sugli esiti della stessa, ma non gli impedisce di rilevare se i fatti riferiti dal Prefetto configurano o meno la fattispecie prevista dalla normativa di settore e di formulare con riguardo un giudizio di logicità e congruità".

²⁶⁹ Cons. St., 10 giugno 2024, n. 5180; Cons. St., 18 settembre 2023, n. 8395; Cons. St., 28 febbraio 2024, n. 1941; Cons. St., 17 ottobre 2023, n. 1941.

Nondimeno, limitarsi a tale fase dell'attività amministrativa, ritenendo che da ciò discenda *ex se* l'automatico rilascio del provvedimento interdittivo, sarebbe solo in parte corretto e, pertanto, nel complesso errato.

L'attività amministrativa si spinge, in tali casi, a uno stadio ulteriore. Al prefetto spetta, invero, la valutazione sull'intensità, attualità e coerenza delle situazioni accertate, al fine del giudizio prognostico di permeabilità mafiosa. Ciò influisce, di conseguenza, anche sulla tipologia della misura che si decide di adottare, sì da non risultare affatto scontato che venga rilasciata un'informativa interdittiva. Il tutto nel rispetto del principio di proporzionalità e secondo un giudizio di bilanciamento tra i contrapposti valori in gioco. Questa è la fase della scelta, che connota la discrezionalità amministrativa.

Così, il giudizio tecnico e la scelta sono parti di uno stesso processo valutativo, tanto da potersi discorrere di discrezionalità mista ²⁷⁰.

2.2 L'ONERE MOTIVAZIONALE E LA PROBABILITÀ CRUCIALE

Si è già fatto presente che la L. n. 241/1990 si applica, tra le altre, anche alle amministrazioni statali, ai sensi dell'art. 29, comma 1. Si è anche asserito che, tra queste, rientra anche l'autorità prefettizia, in quanto rappresentante del Governo sul territorio. Pertanto, con riferimento al provvedimento interdittivo, occorre far riferimento anche all'art. 3 della legge sul procedimento amministrativo.

²⁷⁰ F. FIGORILLI, W. GIULIETTI, *Contributo allo studio della documentazione antimafia: aspetti sostanziali, procedurali e di tutela giurisdizionale*, in *www.federalismi.it*, 2 giugno 2021, i quali ribadiscono che l'amministrazione non è chiamata a compiere una valutazione comparativa tra interessi, per poi affermare che l'*iter* logico della decisione prefettizia va scissa "in due momenti, tra loro nettamente distinti [...] un'attività preliminare, volta a individuare e selezionare i fatti che verranno posti a fondamento della decisione" e una valutativa "attraverso la quale trarre gli elementi giustificativi della determinazione emanata ai sensi dell'art. 91 D. Lgs. n. 159/2011". Si veda anche A. AMORE, *Il deficit di tipicità delle interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 2, 2020, 243 ss, a parere della quale "il provvedimento prefettizio non si configurerebbe come atto connotato da discrezionalità tecnica, quanto piuttosto da discrezionalità mista".

La norma dispone che ogni provvedimento deve essere motivato, salvo non si tratti di atti normativi o a contenuto generale. La motivazione²⁷¹ deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione amministrativa, in relazione a quanto emerso nell'istruttoria. Nello specifico, i presupposti di fatto sono i dati e le risultanze acquisite in sede istruttoria e che hanno costituito oggetto di valutazione ai fini dell'adozione del provvedimento. Le ragioni giuridiche consistono, invece, nelle argomentazioni in diritto, ossia le norme e i principi ritenuti applicabili alla singola fattispecie, su cui si sviluppa la decisione amministrativa.

Attenta dottrina²⁷² osserva che la motivazione adempie a tre funzioni principali: promuovere la trasparenza dell'azione amministrativa, perché palesa le ragioni alla base delle scelte amministrative; agevolare l'interpretazione del provvedimento; consentire un controllo giurisdizionale più incisivo sull'operato pubblico.

Con riferimento ai provvedimenti interdittivi antimafia, la motivazione deve indicare il quadro indiziario dal quale è possibile presumere il pericolo di inquinamento dell'impresa da parte della criminalità organizzata. La motivazione deve scendere nel concreto, indicando gli elementi di fatto posti a base delle valutazioni prefettizie, e individuare le ragioni in base alle quali gli elementi di cui sopra facciano desumere la perdita di fiducia delle istituzioni nei confronti dell'imprenditore interessato²⁷³. Sulla scorta anche della Circolare n. 11001/119/20(8) del 27 marzo 2018 emanata dal Ministero dell'Interno, è necessaria una precisa ricostruzione delle risultanze istruttorie da cui

²⁷¹ La bibliografia sugli elementi del provvedimento amministrativo, tra cui, secondo alcuni, la motivazione, è vastissima. *Ex multis*, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit.; M.S. GIANNINI, voce "Motivazione" dell'atto amministrativo, in *Enc. dir.*, Milano, XXVII, 1977; S. CASSESE, *Il Diritto amministrativo. Storia e prospettive*, Milano, 2010; P. MINETTI, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Macerata, 2003; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006.

²⁷² M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 172.

²⁷³ A.M. BARONI, E. DI AGOSTA, A. PETRONELLI, G. PINTUS, *Gli strumenti di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti pubblici*, op. cit., 222.

desumere eventuali forme di collegamento con la criminalità organizzata. Nel far ciò, vanno valorizzati gli elementi indizianti e occorre soffermarsi anche sulla loro interpretazione, escludendo motivatamente possibili spiegazioni alternative. L'autorità prefettizia deve tenere in conto tutti gli elementi risultanti dagli accertamenti ed esplicitarli nella motivazione²⁷⁴; ove si propenda per un provvedimento a carattere interdittivo, inoltre, occorre dare atto della ragione per cui si è ritenuto l'elemento a favore dell'impresa un caso isolato e non dirimente ai fini della decisione.

Si è già evidenziato che, secondo un orientamento pressoché unanime, sebbene con l'individuazione dei provvedimenti di cui all'art. 84, comma 4, lettera a), codice antimafia il legislatore abbia già operato una selezione a monte delle condotte che riflettono *ex se* il pericolo di infiltrazione mafiosa, il prefetto deve effettuare comunque un autonomo apprezzamento, connotato da discrezionalità e senza automatismo tra l'emissione del provvedimento giurisdizionale e quella dell'informativa interdittiva²⁷⁵.

²⁷⁴ Sull'opportunità che il prefetto motivi il provvedimento interdittivo valorizzando gli elementi di fatto in modo unitario, anziché atomistico, Cons. St., 30 ottobre 2023, n. 9329; Cons. St., 8 agosto 2023, n. 7674, cit.; Cons. St., 28 giugno 2022, n. 5373; Cons. St., 12 settembre 2023, n. 8269: "gli elementi di fatto valorizzati dal provvedimento prefettizio devono essere valutati non atomisticamente, ma in chiave unitaria, secondo il canone inferenziale - che è alla base della teoria della prova indiziaria - quae singula non prosunt, collecta iuvant, al fine di valutare l'esistenza o meno di un pericolo di una permeabilità dell'impresa dell'appellante a possibili tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata", atteso che "anche elementi privi di univoca significatività indiziaria, o addirittura dotati di sintomaticità di segno contrario alla prospettiva preventiva, ove isolatamente analizzati, possono, se valutati unitariamente, corroborare il pericolo di condizionamento mafioso dell'attività di impresa: ciò che è necessario, infatti, è che la Prefettura abbia inquadrato gli elementi raccolti in una cornice unitaria, fornendone una lettura d'insieme che, rispondendo a canoni di logicità argomentativa e plausibilità secondo massime di comune esperienza, consenta di affermare come sia 'più probabile che non' l'assoggettamento dell'impresa all'influsso criminale".

²⁷⁵ Tra le tante pronunce, Cons. St., 22 marzo 2017, n. 1315; Cons. St., 2 luglio, 2021, n. 5043, cit; "per la valida emissione di una informazione antimafia, la quale non ha carattere vincolato o automatico nemmeno a fronte di condanne per delitti-spia, il Prefetto deve necessariamente tenere in conto - ed è questo il tratto, imprescindibile, di doverosità - l'emissione o, comunque, il sopravvenire di un provvedimento giurisdizionale, nel suo valore estrinseco, tipizzato dal legislatore, di fatto sintomatico

Ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. n. 241/1990, inoltre, è ammessa la motivazione c.d. *per relationem*, ossia quando le ragioni di un provvedimento risultano da un altro atto dell'amministrazione al quale si rinvia. Tale documento deve essere indicato e reso disponibile. In assenza di un'espressa deroga in tal senso, la norma deve ritenersi applicabile anche ai provvedimenti di matrice prefettizia, come anche chiarito dalla giurisprudenza. Si riconosce la legittimità, quindi, di un'interdittiva antimafia motivata per rinvio²⁷⁶.

Tanto esposto in merito alla motivazione prefettizia, a questo punto occorre esaminare qual è lo *standard* probatorio che l'autorità

di infiltrazione mafiosa a fronte di uno dei delitti-spia, previsti dall'art. 84, comma 4, lett. a), del D.Lgs. n. 159 del 2011, ma deve nel contempo - ed è questo il tratto, immancabile, di discrezionalità - effettuare anche un autonomo apprezzamento, nel loro contenuto intrinseco, delle risultanze penali, senza istituire un inammissibile automatismo tra l'emissione del provvedimento giurisdizionale e l'emissione dell'informativa ad effetto interdittivo". Sul punto si veda anche Cons. St., 18 settembre 2023, n. 8395, secondo cui "l'ancoraggio dell'informazione antimafia a soli elementi tipici, prefigurati dal legislatore, ne farebbe un provvedimento vincolato, fondato, sul versante opposto, su inammissibili automatismi o presunzioni ex lege e, come tale, non solo inadeguato rispetto alla specificità della singola vicenda, proprio in una materia dove massima deve essere l'efficacia adeguatrice di una norma elastica al caso concreto, ma deresponsabilizzante per la stessa autorità amministrativa. Quest'ultima invece, anzitutto in ossequio ai principî di imparzialità e buon andamento contemplati dall'art. 97 Cost. e nel nome di un principio di legalità sostanziale declinato in senso forte, è chiamata, esternando compiutamente le ragioni della propria valutazione nel provvedimento amministrativo, a verificare che gli elementi fattuali, anche quando 'tipizzati' dal legislatore, non vengano assunti acriticamente a sostegno del provvedimento interdittivo, ma siano dotati di individualità, concretezza ed attualità, per fondare secondo un corretto canone di inferenza logica la prognosi di permeabilità mafiosa, in base ad una struttura bifasica (diagnosi dei fatti rilevanti e prognosi di permeabilità criminale)". In senso difforme, Cons. St., 27 novembre 2018, n. 6707, cit.; Cons. St., 28 ottobre 2016, n. 4555, cit., secondo cui, in presenza dei provvedimenti giudiziari di cui all'art. 84, comma 4, lettera a), codice antimafia il prefetto dovrebbe limitarsi ad attestare la sussistenza del rischio infiltrativo.

²⁷⁶ Cons. St., 24 ottobre 2016, n. 4454. Nondimeno, Cons. St., 3 maggio 2016, n. 1743, cit., ha precisato che, se gli atti, giudiziari o amministrativi, richiamati nel provvedimento prefettizio contengono una mera sommatoria di elementi eterogenei non ancora considerati unitariamente, allora spetta al provvedimento prefettizio farlo. Si veda anche Cons. St., 30 maggio 2013, n. 2941, che ha ritenuto legittima un'informativa antimafia atipica motivata *per relationem*, specificando che il prefetto è tenuto a motivare diffusamente il proprio giudizio valutativo solo nel caso in cui intenda discostarsi dai risultati delle indagini disposte.

amministrativa deve rispettare per poter desumere la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nel tessuto societario.

In assenza di peculiari prescrizioni normative sul punto, occorre far riferimento all'opera interpretativa della giurisprudenza amministrativa, connotata da un "crescente rigore"²⁷⁷.

Prima dell'adozione del codice antimafia, il Consiglio di Stato²⁷⁸ riteneva che, per considerare sussistenti i tentativi di infiltrazione mafiosa, fossero sufficiente anche indizi per la sola possibilità che l'impresa scrutinata potesse avere implicazione con l'ambiente mafioso. In seguito, l'orientamento prevalente²⁷⁹ ha ritenuto necessaria una "qualificata probabilità", ossia un elemento aggiuntivo rispetto all'esistenza di una mera possibilità astratta.

Con l'adozione del codice e con l'affermarsi della consapevolezza della natura cautelare e preventiva dell'interdittiva antimafia, l'onere probatorio si è avvicinato molto più a quello del giudizio civile che a quello penale²⁸⁰. In particolare, partendo dall'assunto che vede le misure interdittive rientranti nel più ampio *genus* delle misure di prevenzione, la conclusione è che l'informazione antimafia non segue la logica penalistica della certezza probatoria, né richiede l'accertamento di responsabilità penali, trattandosi di verificare se si ha un mero tentativo di infiltrazione atto a condizionare le scelte societarie. D'altronde, se così non fosse, si pregiudicherebbe in maniera consistente la funzione dello strumento stesso²⁸¹. Sicché, secondo il giudice amministrativo, il

²⁷⁷ S. GAMBACURTA, sub art. 84, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 451, a cui si rinvia più diffusamente per un approfondimento sul tema.

²⁷⁸ Tra le tante, Cons. St., 2 agosto 2006, n. 4737; Cons. St., 3 ottobre 2005, n. 5247.

²⁷⁹ Cons. St., 10 settembre 2009, n. 7777, cit. In dottrina, S. GAMBACURTA, *La documentazione antimafia: tipologia e contenuto*, op. cit., 146-147.

²⁸⁰ Basato, come noto, sull'oltre ogni ragionevole dubbio.

²⁸¹ S. GAMBACURTA, sub art. 84, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 451, che si esprime nei seguenti termini: "In altri termini, l'applicazione delle categorie penalistiche si porrebbe in contraddizione con la natura preventiva dell'informazione antimafia e rischierebbe di determinare la dissoluzione, finendo per richiedere un livello probatorio che, a ben vedere, non è richiesto neanche per le misure di prevenzione patrimoniali".

pericolo di infiltrazione mafiosa va valutato sulla scorta di un giudizio induttivo di tipo probabilistico, fondato su indizi precisi, gravi e concordanti²⁸². Ne consegue che la regola di giudizio che consente di ritenere legittimamente accertato il tentativo di infiltrazione mafiosa è quella della probabilità cruciale²⁸³, ossia del raggiungimento del 50% +1 di possibilità²⁸⁴. Come ulteriore precisazione, è bene ricordare che la probabilità cruciale è assai diversa rispetto alla certezza assoluta richiesta nel diritto penale; pertanto, ben potrebbero stagliarsi, nel ragionamento alla base del provvedimento, anche altri possibili scenari alternativi. Ciononostante, la valutazione resta corretta purché la probabilità che vi sia il condizionamento mafioso sia superiore a quella di tutte le altre opzioni messe insieme²⁸⁵.

²⁸² *Ex aliis*, Cons. St., 12 settembre 2017, 4295; Cons. St., 12 marzo 2018, n. 1563: “Il quadro indiziario dell'infiltrazione mafiosa posto a base dell'informativa deve evidenziare fatti aventi le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza”.

²⁸³ In dottrina, F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Il giudice amministrativo e l'inferenza logica: “più probabile che non” e “oltre”, “rilevante probabilità” e “oltre ogni ragionevole dubbio”*. *Paradigmi argomentativi e rilevanza dell'interesse pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2018, 1125 ss. La giurisprudenza appare granitica sul punto. Tra le tante, Cons. St., 8 febbraio 2024, n. 1282: “La costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha già chiarito che il pericolo di infiltrazione mafiosa deve essere valutato secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza oltre ogni ragionevole dubbio, tipica dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, e quindi fondato su prove, ma che implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti, sì da far ritenere 'più probabile che non', appunto, il pericolo di infiltrazione mafiosa”. Si segnalano anche Cons. St., 31 gennaio 2024, n. 999; Cons. St., 1 dicembre 2023, n. 10427; Cons. St., 9 ottobre 2023, n. 8736; Cons. St., 25 gennaio 2022, n. 488.

²⁸⁴ Si parla anche di criterio del “più probabile che non”, posto che, in chiave sempre prognostica, gli indizi e le circostanze a fondamento della decisione devono far propendere in modo “più probabile che non”, per l'appunto, e quindi con una probabilità di almeno il 50% + 1 che la prognosi si riveli esatta, ossia che l'impresa sia assoggettata al condizionamento mafioso, a prescindere se di tipo compiacente o soggiacente.

²⁸⁵ Cons. St., 26 settembre 2017, n. 4483; Cons. St., 1 febbraio 2024, n. 1010, cit.: “Lo standard probatorio sotteso alla regola del “più probabile che non”, nel richiedere la verifica della c.d. probabilità cruciale, impone infatti di ritenere, sul piano della tassatività processuale, più probabile l'ipotesi dell'infiltrazione mafiosa rispetto a 'tutte le altre messe insieme', nell'apprezzamento degli elementi indiziari posti a base del provvedimento prefettizio, che attingono perciò una soglia di coerenza e significatività dotata di una credibilità razionale superiore a qualsivoglia altra alternativa spiegazione logica”.

2.3 IL LIMITE DEL SINDACATO GIURISDIZIONALE

Resta da individuare il limite del sindacato giurisdizionale sulle scelte amministrative in questo campo.

Innanzitutto, occorre far riferimento alla nota pronuncia con cui il Consiglio di Stato²⁸⁶ ha introdotto una cesura tra la discrezionalità tecnica e il merito amministrativo, in ragione della differenza tra l'opportunità della scelta amministrativa e l'opinabilità del giudizio tecnico²⁸⁷. Così, mentre per la prima tipologia permane un sindacato giurisdizionale di tipo estrinseco²⁸⁸, per la seconda si è passati a un vaglio giudiziario intrinseco²⁸⁹²⁹⁰, più incisivo, attraverso il quale l'autorità giudicante può verificare direttamente le operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto al criterio specialistico adottato e al procedimento applicativo.

Al contrario, la dottrina non condivide in maniera unanime tale dicotomia. Secondo alcuni²⁹¹, è auspicabile un modello unitario di

²⁸⁶ Cons. St., 9 aprile 1999, n. 601, con note di D. DE PRETIS, *Discrezionalità tecnica e incisività del controllo giurisdizionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 1179 ss. e L. PERFETTI, *Ancora sul sindacato giudiziale sulla discrezionalità tecnica*, in *Foro amm.*, 2, 2000, 422 ss.

²⁸⁷ S. COGNETTI, *Il controllo giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica: indeterminatezza della norma e opinabilità del fatto da sussumere*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 349 ss.

²⁸⁸ M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna, 2024, 261, secondo cui il sindacato giurisdizionale in presenza di discrezionalità amministrativa si basa sulla verifica: del rispetto delle regole inerenti al procedimento e alla forma dell'atto; della corretta interpretazione e applicazione delle norme definitorie del potere; della corretta applicazione dei principi generali che reggono l'esercizio del potere discrezionale.

²⁸⁹ *Ibidem*, a parere del quale tale sindacato non si arresta al "mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito" dall'amministrazione, ma si spinge alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza "quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo".

²⁹⁰ In merito alle possibili sfaccettature del sindacato giudiziario sulla discrezionalità dell'amministrazione, tecnica o discrezionale, si rinvia a A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato: la discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Napoli, 2007, 219 ss.

²⁹¹ G. D'ANGELO, *Giudice amministrativo e valutazioni tecniche dopo la L. 21 luglio 2000 n. 205*, in *Dir. amm.*, 2005, 659 ss.; A. MOLITERNI, *Il sindacato giudiziario sulle valutazioni tecniche dell'amministrazione (tra mito e realtà)*, in M. TRIMARCHI (a cura

sindacato sugli atti amministrativi; a parere di altri²⁹², invece, la valutazione tecnica deve poter essere vagliata dal giudice.

Vi è, inoltre, chi considera compatibili le due posizioni dottrinarie espresse²⁹³. Si rileva che, nell'ambito dell'attività amministrativa, è difficile isolare del tutto il momento dell'acquisizione dei fatti da quello della comparazione degli interessi, posto che il primo è influenzato dalla considerazione degli interessi coinvolti nella decisione, così attenuando la distinzione tra la discrezionalità tecnica e quella amministrativa. Al contempo, anche sulla scorta dell'orientamento della Corte di Cassazione²⁹⁴, è utile rammentare che l'applicazione di norme contenenti concetti giuridici indeterminati è soggetta al vaglio giurisdizionale, a differenza di quanto avviene per le decisioni caratterizzate da discrezionalità amministrativa. Pertanto, la circostanza che, nell'acquisizione dei fatti, vi siano “valutazioni complesse non sempre verificabili col metro della verità” non costituisce valido motivo alla limitazione del sindacato o alla sua assimilazione a quello esercitabile in caso di discrezionalità amministrativa²⁹⁵.

In ogni caso, da più punti si segnala “uno dei più evidenti casi di disallineamento [...] tra la prospettiva teorico-dogmatica dominante e i concreti percorsi giurisprudenziali”²⁹⁶; tant'è che l'orientamento

di), *Concetti giuridici indeterminati e standards valutativi del potere amministrativo*, op. cit.,

²⁹² M. RAMAJOLI, *Principio della separazione dei poteri, indeterminatezza delle norme e standards valutativi*, in M. TRIMARCHI (a cura di), *Concetti giuridici indeterminati e standards valutativi del potere amministrativo*, Napoli, 2024, 35.

²⁹³ M. TRIMARCHI, *Note sull'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti di regolazione*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 15, 2, 2025, 60.

²⁹⁴ *Ex aliis*, Cass., 22 ottobre 1998, n. 10514.

²⁹⁵ M. TRIMARCHI, *Note sull'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti di regolazione*, cit., 62, secondo cui “il sindacato diretto del giudice sui fatti costituisce – sia pur indirettamente, perché non è questo lo scopo del processo – una garanzia formidabile della corrispondenza dell'azione amministrativa all'interesse pubblico e alla corretta attuazione dei valori giuridici da parte dell'amministrazione”.

²⁹⁶ A. MOLITERNI, *Il sindacato giudiziario sulle valutazioni tecniche dell'amministrazione (tra mito e realtà)*, in M. TRIMARCHI (a cura di), *Concetti giuridici indeterminati e standards valutativi del potere amministrativo*, op. cit., 149-150, in cui l'AUTORE afferma che, in tale settore, la giurisprudenza amministrativa non è riuscita a elaborare un modello di sindacato giurisdizionale davvero distinto rispetto

maggioritario in tema di sindacato sulla discrezionalità tecnica continua a configurarla come molto ampia, proprio per giustificare un vaglio limitato ai soli profili di manifesta illegittimità o irragionevolezza nella scelta discrezionale o nel suo *iter* formativo²⁹⁷.

Con riferimento all'ambito della presente indagine, la Corte costituzionale²⁹⁸ ha asserito che il sindacato amministrativo esercitato sulle informazioni antimafia risulta “pieno ed effettivo”, non limitandosi a un controllo estrinseco e procedendo a un esame degli elementi raccolti dal prefetto, per verificarne consistenza e coerenza. Così, alla giurisprudenza spetta un'attenta analisi “del giudizio prognostico circa probabili sbocchi illegali della infiltrazione mafiosa effettuato sulla base di elementi fattuali 'più sfumati' rispetto a quelli che si pretendono in sede giudiziaria, perché sintomatici e indiziari”²⁹⁹.

Ciononostante, appare utile rilevare che l'orientamento pacifico del Consiglio di Stato risulta, come già si è accennato in relazione a tali casi, intrinseco in senso debole. In altri termini, la giurisprudenza ritiene criterio fondamentale per la valutazione della legittimità dell'interdittiva

a quello inerente alle decisioni connotate da discrezionalità pura. Si veda anche A. MOLITERNI., *Le disavventure della discrezionalità tecnica tra dibattito dottrinario e concrete dinamiche dell'ordinamento*, in ID. (a cura di), *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice. Concrete dinamiche dell'ordinamento*, Napoli, 2021, 5 ss. Sul punto anche M. TRIMARCHI, *Note sull'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti di regolazione*, op. cit., 58-59, a parere del quale “la distinzione tra il sindacato sulla discrezionalità e il sindacato sulle valutazioni tecniche, chiara nelle enunciazioni astratte, tende a sfumare nell'applicazione concreta”, con il sindacato sulle valutazioni tecniche che spesso ripete i tratti del sindacato sulla discrezionalità.

²⁹⁷ ID., *Il sindacato giudiziario sulle valutazioni tecniche dell'amministrazione (tra mito e realtà)*, cit., 151 ss., nel quale vengono individuate le ragioni e i percorsi argomentativi adoperati dalla giurisprudenza per operare questo *self restraint*, tra cui: la separazione dei poteri, valorizzando una sorta di competenza esclusiva dell'organo amministrativo a effettuare una determinata valutazione; la mancanza nel patrimonio del giudicante delle conoscenze tecnico-scientifiche e dei dati di esperienza del settore; la commistione tra la dimensione politica e quella tecnica, come nel caso delle valutazioni ambientali. In senso critico, l'AUTORE evidenzia “una scarsissima attitudine del giudice a ricorrere in via diretta alle conoscenze tecniche e specialistiche al fine di capire se la soluzione rientri effettivamente tra quelle (indifferentemente) accettabili”.

²⁹⁸ Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57, cit.

²⁹⁹ M. NOCELLI, *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2020.

antimafia la logicità della decisione amministrativa, a cui si sommano altri parametri rientranti nelle figure sintomatiche di eccesso di potere: l'adequatezza dell'istruttoria; il contraddittorio; la coerenza e l'esaustività motivazionale; la ragionevolezza; la proporzionalità. Spetta al giudice verificare, dunque, che il giudizio prognostico formulato dalla prefettura abbia raggiunto un plausibile livello di verosimiglianza, senza invadere il campo valutativo riservato alla P.A. Il tutto sulla scorta dell'esame dei fatti posti dalla prefettura a fondamento del provvedimento amministrativo, i quali devono risultare gravi, precisi e concordanti³⁰⁰.

In altri termini, imboccando la strada del sindacato intrinseco in senso debole, il giudice amministrativo si auto-pone il limite dell'accertamento dei fatti già effettuato dall'amministrazione, permettendosi di sindacare la scelta amministrativa solo laddove questa consista in un'illogica deduzione dei fatti su cui si basa³⁰¹.

Se così è, allora non è chiaro fino a che punto il sindacato sulla discrezionalità tecnica si ponga in senso progressivo, sul piano della tutela, rispetto a quello sulla scelta amministrativa pura. Difatti, in entrambi i casi l'eccesso di potere assume il ruolo di grimaldello per

³⁰⁰ In senso difforme, V. SALAMONE, *Il sistema della documentazione antimafia*, op. cit., il quale evidenzia come, secondo la giurisprudenza prevalente, la valutazione prefettizia possa basarsi "anche su un solo indizio", dal quale derivi una presunzione di una tale precisione e gravità da rendere inattendibili gli elementi con valenza contraria.

³⁰¹ La giurisprudenza è pacificamente orientata in tale direzione. Si segnalano, *ex pluribus*, Cons. St., 24 luglio 2024, n. 6679, che si è espresso nei seguenti termini: "Compete quindi al giudice verificare, senza con ciò invadere il campo valutativo riservato alla P.A., se la prognosi indiziaria formulata dalla Prefettura attinga un plausibile livello di verosimiglianza, alla luce di tutte le circostanze esaminate e di una analisi complessiva dei fenomeni criminali e del *modus operandi* delle organizzazioni che vi danno vita, la cui conoscenza è essenziale al fine di collocare l'indagine prefettizia ed i relativi esiti entro una cornice aderente alla realtà dei fatti investigati"; Cons. St., 4 marzo 2024, n. 2062; Cons. St., 28 febbraio 2024, n. 1941; Cons. St., 30 ottobre 2023, n. 9329, a parere del quale "il sindacato giurisdizionale logicamente esercitabile sull'ampia discrezionalità di apprezzamento riservata al Prefetto nell'adozione dell'interdittiva antimafia, pur pieno e profondo, non può spingersi fino a sostituire alle non illogiche deduzioni e valutazioni della competente Autorità amministrativa quelle dell'organo giudicante"; Cons. St., 5 agosto 2021, n. 5770.

sindacare l'attività amministrativa e, sempre in entrambi i casi, è anche il limite del sindacato stesso.

Se ciò vale in senso critico per l'intensità del sindacato giurisdizionale in generale, per le interdittive antimafia occorre ribadire un'ulteriore precisazione. La scelta amministrativa prefettizia è di carattere tecnico, sì, ma anche prognostico, posto che l'autorità competente adotta l'interdittiva nel caso si presuma, secondo la logica del "più probabile che non", che vi sia una certa permeabilità mafiosa dell'impresa. Da ciò deriva un ulteriore elemento di inafferrabilità della scelta amministrativa, i cui margini di sindacabilità risultano ancor più labili del normale sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica. In senso pratico, invero, in caso di impugnazione di un'informativa interdittiva antimafia, al giudice amministrativo spetta l'arduo compito di vagliare la decisione amministrativa non solo sulla scorta della sua attendibilità, ma anche della ragionevole possibilità che questa raggiunga lo *standard* della probabilità cruciale.

Ne risulta un'attenuazione della tutela dell'operatore attinto dal provvedimento interdittivo, poiché quest'ultimo vede accolta la propria istanza solo se: o la scelta amministrativa è manifestamente irragionevole, nel senso che dai fatti accertati non appare logicamente plausibile la deduzione effettuata dalla prefettura; o la scelta è ragionevole, ma per il giudice amministrativo non raggiunge la prova del 50% + 1 dell'accertamento del tentativo di infiltrazione mafiosa.

La soluzione può rinvenirsi, allora, nel pensiero di quella parte della dottrina³⁰² che pone l'accento sul fatto che lo scopo del sindacato sulla valutazione tecnica dell'amministrazione è la verifica della validità dell'atto amministrativo impugnato. Così, il giudice è chiamato a esprimersi sulla correttezza di tale valutazione, con riverberi sul profilo della legittimità o illegittimità dell'atto amministrativo, senza doversi limitare a un controllo solo esteriore sulla ragionevolezza e logicità di

³⁰² M. TRIMARCHI, *Note sull'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti di regolazione*, op. cit., 64 ss.

quanto addotto dall'amministrazione. Ciò non può tradursi nella sostituzione, da parte del giudicante, della propria valutazione a quella dell'amministrazione poiché, altrimenti, "questo trasformerebbe un giudizio di validità in un giudizio di opportunità". Tuttavia, ove sussista un certo margine di opinabilità, il ricorrente può confutare la correttezza della verifica sulla scorta di una ricostruzione alternativa.

Secondo questa linea di pensiero, dunque, il giudice adito deve valutare la correttezza della valutazione amministrativa, alla luce delle confutazioni avanzate dal ricorrente e senza esprimere una preferenza tra più valutazioni tecniche corrette.

Il tutto sulla scorta dell'utilizzo della verifica e della consulenza tecnica d'ufficio, di cui rispettivamente agli artt. 66 e 67 c.p.a., quali strumenti di diretto accesso al fatto da parte del giudice amministrativo³⁰³.

2.4 LA LEGITTIMAZIONE ATTIVA ALL'IMPUGNAZIONE

Se finora ci si è occupati dell'intensità del giudizio di cognizione devoluto al giudice amministrativo, occorre soffermarsi sulla questione della legittimazione attiva all'impugnazione del provvedimento interdittivo, prendendo le mosse dalla recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria, n. 3/2022³⁰⁴.

La questione è stata sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, chiedendo che il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria si pronunciasse sui seguenti quesiti: "a) se in

³⁰³ A. MOLITERNI, *Il sindacato giudiziario sulle valutazioni tecniche dell'amministrazione (tra mito e realtà)*, op. cit., in cui si evidenzia che "generalmente, l'avvicinamento alla componente tecnica dei fatti e delle valutazioni avviene attraverso il ricorso a massime e a criteri di comune esperienza, qualificando le cognizioni specialistiche alla stregua di 'fatti notori', ovvero attraverso metodi informali di accesso alla conoscenza".

³⁰⁴ Cons. St., Ad. Plen., 28 gennaio 2022, n. 3, con sintesi e commento di C. CONTESSA, *L'Adunanza plenaria sulla legittimazione all'impugnativa delle informative interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 6, 2022, 823 ss.

materia di impugnazione di interdittive antimafia vada, o meno, riconosciuta, in capo ad ex amministratori e soci della società attinta, autonoma legittimazione a ricorrere, avuto riguardo alla situazione giuridica dedotta in giudizio, e se gli stessi vadano ritenuti soggetti che patiscano 'effetti diretti' dall'adozione di provvedimenti di siffatta natura; b) in caso di soluzione positiva al primo quesito, se l'effetto devolutivo proprio dell'appello si estenda anche al caso in cui il ricorso in primo grado non sia stato riunito a ricorsi aventi ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento da parte degli stessi ovvero da diversi ricorrenti"³⁰⁵.

La rimessione è apparsa necessaria, posto che, come messo in luce dall'ordinanza, sulla specifica questione dei soggetti legittimati a impugnare le informative prefettizie non si era registrato un orientamento univoco nella giurisprudenza del Consiglio di Stato.

A parere di una prima ricostruzione³⁰⁶, il ricorso proposto da soggetti diversi dall'impresa destinataria dell'interdittiva sarebbe stato inammissibile per carenza di legittimazione attiva, con il decreto prefettizio che avrebbe potuto essere impugnato solo dal soggetto la cui posizione giuridica fosse risultata lesa direttamente.

³⁰⁵ La controversia traeva origine dall'adozione di un'informativa interdittiva da parte della prefettura di Agrigento a carico di una società, motivata anche sulla scorta di elementi di contiguità tra i soci e gli amministratori della società e ambienti in odor di mafia. Il provvedimento interdittivo veniva impugnato dinanzi al T.a.r. Sicilia dalla società e, con differente ricorso, anche da alcuni dei soci e amministratori. Il T.a.r. Sicilia, Palermo, 29 dicembre 2020, n. 3036, dichiarava l'inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di legittimazione attiva in capo ai ricorrenti. I giudici motivavano la sentenza rilevando l'assenza di effetti diretti del provvedimento prefettizio nei confronti dei soci e degli amministratori della società interdetta. La sentenza veniva impugnata dinanzi al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana dai soccombenti, che chiedevano la riforma della declaratoria di inammissibilità. Nel ricorso si evidenziava la presenza di un interesse ad agire sorretto dai requisiti di attualità e concretezza poiché i ricorrenti, sebbene non direttamente attinti dal provvedimento interdittivo, avevano comunque subito una lesione diretta e personale alla propria sfera giuridica, consistente, tra l'altro nel discredito gettato nei loro confronti.

³⁰⁶ Cons. St., 14 ottobre 2020, n. 6205; Cons. St., 22 gennaio 2019, n. 539; Cons. St., 16 maggio 2018, n. 2895; Cons. St., 11 maggio 2018, nn. 2824 e 2829.

Un altro orientamento³⁰⁷, condiviso dal giudice rimettente, propugnava la legittimazione a impugnare l'informativa, a tutela di un proprio interesse morale, anche in capo agli ex amministratori della società, menzionati nell'interdittiva quali soggetti a cui legare il pericolo di condizionamento di matrice mafiosa. Si riteneva sussistente la legittimazione attiva a proporre il ricorso in ragione della lesione concreta e attuale subita alla loro immagine professionale nonché alla situazione patrimoniale.

Pertanto, la sentenza di rimessione ha sottoposto all'Adunanza Plenaria la questione "relativa alla possibilità, o meno, di riconoscere, in capo ad ex amministratori e soci di una società attinta da interdittiva antimafia, autonoma legittimazione a ricorrere, avuto riguardo alla situazione giuridica dedotta in giudizio, che si pretende direttamente ed immediatamente pregiudicata dall'interdittiva (a causa della sostituzione degli organi di gestione, con perdita, da parte degli ex amministratori, delle cariche ricoperte, e quindi pregiudizio professionale; impossibilità di effettuare scelte imprenditoriali strategiche e quindi compromissione degli investimenti economici profusi nell'azienda, quanto ai soci; con lesione della dignità e reputazione, quanto ai soggetti le cui vicende personali e familiari costituiscano diretto oggetto di motivazione)", sottolineando che "la questione postula anche la risoluzione del problema della individuazione dei soggetti che patiscano 'effetti diretti' dall'adozione di provvedimenti di siffatta natura".

Il Supremo consesso amministrativo ha aderito alla prima ricostruzione, per una pluralità di motivi.

Innanzitutto, il Collegio ha osservato, a dispetto di quanti ritengono che la compressione delle garanzie procedurali partecipative degli interessati vada compensata con un più ampio riconoscimento della possibilità di agire in giudizio, che l'ordinamento processuale non

³⁰⁷ Cons. St., 4 aprile 2017, n. 1559, nonché Cons. St., 7 aprile 2021, n. 2793, sebbene sulla diversa fattispecie di scioglimento dell'organo consiliare comunale di cui all'art. 143, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

giustifica tali forme di bilanciamento. *De iure condito*, la legittimazione e l'interesse ad agire vengono riconosciuti solo ai titolari di specifiche posizioni giuridiche soggettive di carattere differenziato e qualificato lesi dall'attività amministrativa.

Si è affermato, inoltre, che, nell'ambito del processo amministrativo di impugnazione, la legittimazione e l'interesse al ricorso integrano condizioni genetiche e funzionali dell'azione necessarie affinché il giudice adito possa pronunciarsi sul merito della controversia. Ciò in ragione della natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, che non tende ad assicurare la generale legittimità dell'operato pubblico, quanto piuttosto a tutelare la situazione soggettiva del ricorrente. Il giudice procedente deve, quindi, verificare pregiudizialmente l'esistenza in capo alla parte ricorrente di una posizione differenziata e qualificata, nella forma di interesse legittimo, e una lesione concreta e attuale della sua sfera giuridica, tale per cui il ricorrente trarrebbe utilità da un'eventuale sentenza di accoglimento. Pertanto, nella dinamicità dell'esercizio del potere amministrativo, l'interesse deve essere personale e diretto, escludendosi il riconoscimento del potere di agire in giudizio ai soggetti che abbiano subito solo conseguenze mediate e indirette dall'esercizio dell'attività amministrativa, come nel caso dei ricorrenti. Questi ultimi possono solo "spiegare un intervento volontario in giudizio ai sensi dell'art. 50 c.p.a., ma non anche impugnare autonomamente il provvedimento lesivo della sfera giuridica altrui"³⁰⁸.

Sulla scorta di tali considerazioni, l'Adunanza Plenaria ha formulato il seguente principio di diritto: "gli amministratori ed i soci di una persona giuridica destinataria di interdittiva antimafia non sono titolari di legittimazione attiva all'impugnazione di tale provvedimento". La conclusione ha assorbito l'esame del secondo quesito, subordinato all'accoglimento del primo.

³⁰⁸ C. CONTESSA, *L'Adunanza plenaria sulla legittimazione all'impugnativa delle informative interdittive antimafia*, op. cit.

Il problema posto all'attenzione del Supremo consesso è quello, assai rilevante, della tutela della persona fisica in qualche modo interessata dall'adozione di un provvedimento interdittivo antimafia³⁰⁹.

La pronuncia in commento fonda il proprio ragionamento sul consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale la partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale presuppongono che il soggetto sia titolare di una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo o diritto soggettivo, in quest'ultima ipotesi qualora si rientri nell'ambito della giurisdizione esclusiva. Oltretutto, i presupposti necessari affinché possa discorrersi di una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo fanno riferimento al rapporto tra un soggetto e l'amministrazione che agisce nell'esercizio di un potere legalmente riconosciuto e incisivo delle aspettative del privato a ottenere uno specifico bene della vita.

Se sul piano processuale e concettuale il ragionamento appare ineccepibile, è su quello pratico e di giustizia sostanziale che la sentenza lascia perplessi.

D'altronde, dalla disamina dell'art. 7, L. n. 241/1990, nella parte in cui permette la partecipazione procedimentale anche a soggetti non direttamente destinatari del provvedimento alla condizione che dallo stesso subiscano un pregiudizio, emerge il logico corollario che non sempre il potere amministrativo incide esclusivamente sui diretti destinatari dell'atto conclusivo. Sicché, il fatto che un soggetto sia interessato dal provvedimento perché suo destinatario, non preclude l'individuazione di terzi che da tale atto subiscono comunque una lesione³¹⁰.

³⁰⁹ A. CARIOLA, *Che contenuto ha la libertà personale? Interdittive antimafia, sindacato sull'esercizio del potere amministrativo e problemi di giurisdizione*, in www.diritti.fondamentali.it, 4 marzo 2021.

³¹⁰ C. CONTESSA, *L'Adunanza plenaria sulla legittimazione all'impugnativa delle informative interdittive antimafia*, op. cit., che afferma: "Al riguardo non occorre, quindi, evocare forme di legittimazione (procedimentale e processuale) di carattere soltanto indiretto o anomalo, ma occorre piuttosto prendere atto del fatto che una cosa è l'espresso richiamo del nominativo del destinatario finale dell'atto, mentre ben altra cosa è la diretta incisione degli esiti dell'attività amministrativa sulla sfera individuale

L'ultima considerazione, non di poco conto, è che, sebbene l'interdittiva antimafia sia indirizzata formalmente all'impresa, in via informale finisce con il colpire le persone fisiche che vi lavorano. Difatti, occorre ricordare che l'art. 85 codice antimafia elenca una serie di soggetti su cui vanno svolte le verifiche prefettizie.

L'incertezza ricostruttiva origina proprio dalle ambivalenti previsioni legislative. Il testo normativo è chiaro nel considerare l'attività imprenditoriale come destinataria della documentazione antimafia, sia a carattere liberatorio che interdittivo. Tuttavia, l'art. 85, commi 1 e 2, codice antimafia dispone che tale documentazione "deve riferirsi" alle persone fisiche ivi individuate.

Perciò, se da un lato è per l'impresa che si parla di tentativi di infiltrazione mafiosa, dall'altro, tale soluzione deriva dai collegamenti rinvenuti tra gli organi sociali e la criminalità. Così, l'interdittiva viene rilasciata perché i titolari di incarichi di rilievo si considerano implicati in qualche modo con la realtà mafiosa. Se, però, come si ritiene, l'istituto intercetta anche i profili di dignità e onorabilità delle persone fisiche³¹¹, allora non si comprende del tutto perché tali soggetti non dispongano della legittimazione attiva in questo caso. Soggetti che, è bene ricordarlo, vengono tacciati di intessere rapporti con le consorterie mafiose.

di un soggetto, anche a prescindere da tale espresso richiamo. Anche in tale secondo caso saranno infatti configurabili posizioni giuridiche soggettive qualificabili come di interesse legittimo, con quanto ne consegue in termini di riconoscimento di prerogative di carattere procedimentale e processuale". Nello stesso senso critico si pongono anche R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e legittimazione all'impugnazione. La necessaria partecipazione dei soggetti direttamente coinvolti (nota a Consiglio di Stato Ad. Plen. N. 3/2022)*, in *www.giustiziainsieme.it*, 6 aprile 2022, i quali ritengono sussistente in capo ai ricorrenti l'interesse a ricorrere, che si concretizza nella possibilità di ottenere un risultato a sé favorevole a fronte di una lesione concreta e attuale della propria posizione giuridica. Si dubita del motivo per cui non possa riconoscersi in capo a soci e amministratori la lesione diretta dei propri interessi, fortemente compromessi dal rilascio del provvedimento interdittivo. In modo provocatorio, gli AUTORI si pongono il seguente quesito: "È veramente possibile trovare un effettivo equilibrio tra tutela di interessi pubblici e limitazione dei privati?".

³¹¹ F.G.SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, op. cit. Secondo l'AUTORE, ove il contenuto interdittivo riguardi le persone fisiche, andrebbe comunicato direttamente anche a queste ultime, proprio in ragione del contenuto che ne nega o mette in dubbio la loro onorabilità.

Considerato, oltretutto, che si rientra nel perimetro operativo delle misure interdittive e non, come si vedrà nel capitolo successivo, in quello di altri strumenti meno incisivi, allora occorre tenere presente che il rapporto intrattenuto con la mafia non è considerato occasionale, ma talmente rilevante da condizionare le scelte e gli indirizzi dell'operatore interessato.

Il risultato appare paradossale: posto che tali persone non vengono considerate destinatarie del provvedimento, queste potrebbero non disporre di una forma di tutela nonostante nella motivazione dell'interdittiva ben possano essere ricondotte ad ambienti della criminalità³¹².

2.5 ANCORA SULLE ATTRIBUZIONI PATRIMONIALI E L'INTERDITTIVA ANTIMAFIA SOPRAVVENUTA

Nel paragrafo 4 del primo capitolo del lavoro si è fatto riferimento agli effetti delle interdittive antimafia. Sempre in questa tematica va ricondotto anche il caso oggetto del presente paragrafo. Si è ritenuto preferibile la collocazione di tale trattazione in questa sede, proprio perché non poche sono le critiche alla soluzione a cui è pervenuta la giurisprudenza.

Le questioni sottoposte all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato traevano spunto da un caso complesso.

Un'amministrazione comunale veniva condannata, con sentenza passata in giudicato, al pagamento di una determinata somma a titolo risarcitorio nei confronti di un'impresa a fronte di una procedura di gara illegittima. A causa del persistente contrasto tra le parti circa la corretta quantificazione del risarcimento, veniva nuovamente adito il T.a.r., nelle more del cui giudizio l'impresa ricorrente veniva attinta da

³¹² *Contra, Ibidem*, secondo il quale la tutela per le imprese deve essere diversa da quella per le persone fisiche, posto che i valori interessati sono diversi. Così, per le seconde, vi è la tutela dinnanzi al giudice penale, in caso in cui siano ravvisabili reati, o al giudice civile, con l'azione di risarcimento del danno materiale e morale.

un'informativa antimafia di carattere interdittivo. Avverso la sentenza del Tribunale amministrativo veniva proposto appello, a seguito del quale la sentenza veniva riformata³¹³, senza che venisse considerata la sussistenza di un'informazione antimafia. Difatti, l'amministrazione comunale soccombente apprendeva solo in un secondo momento dell'interdittiva nei confronti dell'impresa. Avuto contezza dell'esistenza del provvedimento prefettizio, la P.A. promuoveva giudizio di revocazione della sentenza resa dal Consiglio di Stato, il quale lo rigettava, precisando che il giudicato "deve restare intangibile rispetto ad un provvedimento particolarmente grave e tra l'altro confermato nella sua legittimità dal giudice amministrativo in primo e secondo grado, ma sempre successivo a ciò che in uno Stato di diritto non può essere messo in discussione"³¹⁴. L'impresa adiva nuovamente il Consiglio di Stato per ottenere l'esecuzione della sentenza n. 644/2014, rimasta ineseguita. In tale occasione, l'amministrazione comunale sollevava il problema della effettiva eseguibilità della sentenza, pur munita di forza di giudicato sostanziale di cui all'art. 2909 c.c., essendo emerso a carico dell'impresa vittoriosa in giudizio un'informazione sfavorevole, con le relative conseguenze ai sensi dell'art. 67, comma 1, lettera g), codice antimafia³¹⁵.

Nel dettaglio, l'ordinanza ha precisato alcuni punti: la sentenza n. 1078/2016 non aveva assunto alcun rilievo preclusivo, perché con valenza limitata all'accertamento o meno del dedotto vizio revocatorio; la risalenza nel tempo dell'informazione antimafia non aveva alcuna rilevanza ai fini della controversia, posto che il decorso del termine annuale non priva di validità e di efficacia il provvedimento, con

³¹³ Cons. St., 11 febbraio 2014, n. 644.

³¹⁴ Cons. St., 16 marzo 2016, n. 1078.

³¹⁵ Art. 67, comma 1, lettera g), D.Lgs. n. 159/2011: "1. Le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione previste dal libro I, titolo I, capo II non possono ottenere: [...] g) 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".

l'amministrazione tenuta a emettere un'informativa liberatoria solo nel caso di nuovi elementi favorevoli.

Sulla scorta di tali premesse, la Sezione ha deferito all'Adunanza Plenaria due questioni, di seguito ripostate: “i) se la previsione di cui al comma 1, lettera g), dell'articolo 67 del 'Codice delle leggi antimafia' possa essere intesa anche nel senso di precludere il versamento in favore dell'impresa di somme dovute a titolo risarcitorio in relazione a una vicenda sorta dall'affidamento (o dal mancato affidamento) di un appalto”; “ii) se osti a tale prospettazione il generale principio dell'intangibilità della cosa giudicata”.

Quanto alla prima questione, la Sezione rimettente ha messo in risalto la genericità della locuzione “altre erogazioni dello stesso tipo”, presente all'art. 67, comma 1, lettera g), da cui deriva la difficoltà nel ricomprendervi o meno anche un credito di natura risarcitoria, accertato in sede giurisdizionale. Sul punto, sono stati prospettati due orientamenti. Secondo il primo, letterale, la ragione giustificatrice non sarebbe stata la stessa rispetto “ai contributi, finanziamenti o mutui agevolati”, in linea con il carattere affittivo della disposizione; secondo l'altro, di tipo logico-sistematico, invece, il catalogo di cui alla lettera g) sarebbe stato aperto, in modo da impedire l'erogazione di qualsiasi utilità di origine pubblica in favore dell'impresa in odore di condizionamento malavitoso, in linea con la funzione di contrasto del fenomeno criminale. Sulla scorta della sentenza n. 9/2012 dell'Adunanza Plenaria³¹⁶, il giudice rimettente ha aderito alla seconda delle interpretazioni prospettate.

³¹⁶ Cons. St., Ad. Plen., 5 giugno 2012, n. 19, secondo cui “l'ampia clausola di salvaguardia contenuta nella citata prescrizione è idonea a ricomprendervi quelle [...] in cui la matrice indennitaria sia più immediatamente percepibile rispetto a quella compensativa sottesa ad ogni altra tipologia di erogazione” e, oltretutto, “non si vede perché nella suddetta ratio dovrebbero rientrare unicamente le erogazioni dirette ad arricchirlo (l'imprenditore colpito da interdittiva, ndr) e non anche quelle dirette a parzialmente compensarlo di una perdita subita sussistendo per entrambe il pericolo che l'esborso di matrice pubblicistica giovi ad un'impresa soggetta ad infiltrazioni criminali”.

In merito alla seconda questione, secondo l'ordinanza occorre stabilire se il giudicato formale impedisse in ogni caso all'amministrazione di sottrarsi all'obbligo di corrispondere una somma di denaro a titolo risarcitorio a un soggetto attinto da un'informazione sfavorevole mai entrata nella dialettica processuale, anche se precedente alla formazione del giudicato, o se la finalità e la *ratio* dell'interdittiva dessero vita a una situazione di incapacità legale *ex lege*, con correlativa sospensione temporanea dell'obbligo per l'amministrazione di eseguire quel giudicato.

L'Adunanza Plenaria ha rinvenuto la soluzione nella definizione di "incapacità" *ex lege* dell'effetto derivante dall'interdittiva antimafia sulla persona considerata. Ribadita la natura cautelare e preventiva del provvedimento, il Collegio ha individuato alcuni caratteri dell'incapacità giuridica che ne consegue. Tra questi risaltano la parzialità, posto che il provvedimento è limitato ai rapporti giuridici con la P.A., e la tendenziale temporaneità, venendo meno a seguito di un nuovo provvedimento amministrativo. L'Adunanza Plenaria ha ritenuto, pertanto, che l'art. 67, comma 1, lettera g), codice antimafia vada inteso nel senso di precludere all'imprenditore di vantare il proprio credito nei confronti dell'Amministrazione, ancorché dovuto a titolo risarcitorio. Il Supremo consesso ha condiviso, inoltre, le conclusioni a cui era già giunto con la sentenza n. 9/2012. Così, la *ratio* della norma in esame è stata individuata nella volontà del legislatore di impedire "ogni attribuzione patrimoniale da parte della Pubblica Amministrazione in favore di tali soggetti, di modo che l'art. 67, comma 1, lett. g) del Codice delle leggi antimafia non può che essere interpretato se non nel senso di riferirsi a qualunque tipo di esborso proveniente dalla P.A.".

Ciò premesso, la Corte ha precisato che, una volta chiarito l'effetto prodotto dall'interdittiva antimafia in termini di incapacità, non assume alcun rilievo il problema dell'intangibilità del giudicato. Considerato che l'effetto dell'interdittiva non è quello di liberare la P.A. dall'obbligazione, in questo caso risarcitoria, a suo carico, ma di incidere sulla idoneità dell'imprenditore a essere titolare del diritto di credito, allora non si

tratta dell'intangibilità della revoca di un'obbligazione risarcitoria definitivamente accertata in sede giudiziaria, bensì di una impossibilità per il titolare del credito di farlo valere nei confronti del debitore. Oltretutto, è stato puntualizzato che, proprio per tali ragioni, il diritto di credito può essere fatto valere dal soggetto una volta venuta meno l'incapacità determinata dall'interdittiva. Sicché, la posizione del soggetto interdetto non risulta neanche scalfita dai termini prescrizionali, posto che, ai sensi dell'art. 2935 c.c., questi cominciano a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

In conclusione, la Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile per "evidente difetto di condizioni dell'azione".

La soluzione è criticata da parte della dottrina per alcuni presunti errori commessi in più passaggi motivazionali.

Si sostiene, invero, che entrambe le motivazioni, quella inerente alla *ratio* della norma e quella relativa all'interpretazione della stessa, sono fallaci³¹⁷.

Quanto alla prima, si asserisce che l'intento del legislatore non è quello rinvenuto dall'Adunanza Plenaria nell'"evitare ogni 'esborso di matrice pubblicistica' in favore di imprese soggette ad infiltrazioni criminali". D'altronde, il divieto non cade su tutti gli esborsi in questione, ma solo su quelli con natura agevolativa, con fonte in norme che favoriscono lo sviluppo economico nazionale e che sono tradotti in provvedimenti amministrativi³¹⁸. La soluzione è avvalorata da quanto disposto dall'art. 92, comma 3, codice antimafia, che, in caso di revoca delle autorizzazioni e concessioni o di recesso dal contratto a fronte di un'interdittiva sopravvenuta, obbliga comunque l'amministrazione precedente a pagare il valore delle opere già eseguite e a rimborsare le spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità

³¹⁷ G. LEONE, *Il rischio dell'interpretazione evolutiva della norma*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit., 113 ss.

³¹⁸ *Ibidem*, 120, in cui l'AUTORE si chiede, in maniera provocatoria, se, seguendo il ragionamento della Plenaria, a un'impresa interdetta a cui sia arrecato danno a un suo bene da parte di un'amministrazione spetti o meno il risarcimento dello stesso.

conseguite. Il che lascia intendere, quale che sia l'esito del procedimento svolto dall'autorità prefettizia, che comunque il privato conserva la piena titolarità alla ricezione di alcune somme che l'amministrazione è tenuta a corrispondergli³¹⁹.

In merito al secondo ragionamento svolto dal Collegio, i contributi, i finanziamenti, i mutui e le altre forme agevolative presentano una natura diversa rispetto al corrispettivo di un contratto o dall'importo dovuto a titolo di responsabilità contrattuale o extracontrattuale; sicché i primi rientrano nelle obbligazioni pubbliche³²⁰ e non sono equiparabili alle controprestazioni che sono disciplinate nel codice civile, con un evidente uso distorto dell'interpretazione *praeter legem*³²¹.

2.6 IL RISARCIMENTO DEI DANNI IN CASO DI ANNULLAMENTO DELL'INTERDITTIVA

In linea con l'argomento del paragrafo precedente, si ritiene utile affrontare il caso della risarcibilità del danno derivante dal rilascio di un'interdittiva antimafia successivamente annullata.

Il tema lambisce, come logico, i grandi cerchi concentrici della responsabilità da attività provvedimentale della pubblica amministrazione e della responsabilità dell'amministrazione nell'ambito dei contratti pubblici.

³¹⁹ Sembra cogliere nel segno anche F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta 'anticipata' alla criminalità organizzata*, op. cit., secondo cui, in questi casi, le somme derivanti da prestazioni relative al contratto o al risarcimento del danno rientrano nel patrimonio dell'operatore economico, il quale vanta un diritto soggettivo pieno che va reintegrato.

³²⁰ A. BARETTONI ARLERI, *Obbligazioni pubbliche (voce)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1979, 403.

³²¹ G. LEONE, *Il rischio dell'interpretazione evolutiva della norma*, op. cit., 121 ss. Per altre osservazioni critiche, si veda C. COMMANDATORE, *Interdittiva antimafia e incapacità giuridica speciale: un difficile equilibrio*, in *Resp. civ. prev.*, 3, 2019, 917 ss., il quale evidenzia come, così facendo, si realizzerebbe "un'ingiustificabile disparità di disciplina rispetto ai rapporti risarcitori tra privati", per i quali a essere coperto dal giudicato non è solo il dedotto, ma anche il deducibile.

Quanto alla prima³²², non vi è dubbio che, specie a partire dalla nota sentenza n. 500 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione³²³, l'interesse legittimo è una situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela da parte dell'ordinamento e, pertanto, il danno ingiusto provocato dalla sua lesione è risarcibile. Ciò posto, è opportuno mettere in luce che, sebbene la responsabilità della pubblica amministrazione presenti delle peculiarità rispetto all'illecito civile, va ricondotta comunque nell'alveo della responsabilità extracontrattuale dell'art. 2043 c.c.³²⁴ Pertanto, i suoi elementi costitutivi sono: la lesione dell'interesse legittimo e del bene della vita a cui tale interesse è sotteso³²⁵; il nesso di causalità tra azione ed evento; il comportamento colposo o doloso dell'amministrazione procedente³²⁶. Quanto all'elemento soggettivo, la

³²² La dottrina è sconfinata sul punto. Tra i contributi, si segnalano: F. FRACCHIA, *Elemento soggettivo e illecito civile dell'amministrazione pubblica*, Napoli, 2009; G.D. COMPORTI, *Torto e contratto nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2014; L. TRAMONTANO, *La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo*, Padova, 2008; S. CIMINI, *La colpa nella responsabilità civile delle amministrazioni pubbliche*, Torino, 2008; M.C. CAVALLARO, *Potere amministrativo e responsabilità civile*, Torino, 2004; A. ZITO, *Il danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 2003; V. MOLASCHI, *Responsabilità extracontrattuale, responsabilità precontrattuale e responsabilità da contatto: la disgregazione dei modelli di responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, III, 2002, 4 ss.; A. ROMANO TASSONE, *I problemi di un problema. Spunti in tema di risarcibilità degli interessi legittimi*, in *Dir. amm.*, 1997, 35 ss.; E. FOLLIERI, *Risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi*, Chieti Scalo, 1985; E. CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Milano, 1953.

³²³ Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500.

³²⁴ Numerose sono state (e ancora sono) le dispute interpretative circa la natura della responsabilità provvedimento della P.A., che la hanno ricondotta a: responsabilità contrattuale da contatto sociale qualificato; responsabilità precontrattuale; responsabilità speciale; responsabilità extracontrattuale. Oggi deve darsi preferenza a quest'ultima impostazione, anche alla luce della formulazione dell'art. 30 c.p.a. In merito alla giurisprudenza a riguardo, si veda, per tutte, Cons. St., Ad. Plen., 23 aprile 2021, n. 7.

³²⁵ Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500, cit., secondo cui “occorre altresì che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima (e colpevole) della pubblica amministrazione, l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla e che detto interesse risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo”. La giurisprudenza successiva è pacifica sul punto.

³²⁶ Prima della sentenza n. 500/1999 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, la giurisprudenza riteneva che la colpa fosse consustanziale all'illegittimità del provvedimento.

giurisprudenza prevalente ritiene che il danneggiato possa limitarsi ad allegare l'illegittimità dell'atto amministrativo, che funge da indice presuntivo del carattere colposo della sua adozione, ai sensi degli artt. 2727 e 2729 c.c.; di conseguenza, la dimostrazione dell'assenza dell'elemento psicologico, nel caso dell'errore scusabile, grava sull'amministrazione³²⁷.

La responsabilità della P.A. nel settore degli appalti pubblici assume una connotazione ancora più particolare. Sul punto, occorre dare atto dell'influenza esercitata dalla nota sentenza Stadt Graz della CGUE³²⁸ sulla giurisprudenza nazionale. In tale occasione si è sottolineata la necessità di una responsabilità amministrativa di tipo oggettivo in questo settore, al fine di una tutela piena ed effettiva della concorrenza all'interno dell'UE.

Ciò esposto, occorre focalizzarsi sulla responsabilità della pubblica amministrazione nell'ambito della documentazione antimafia, con particolare riferimento alla tutela risarcitoria laddove l'interdittiva sia dichiarata illegittima in sede giurisdizionale.

A partire dal 2015³²⁹, il Consiglio di Stato ha inaugurato un nuovo orientamento "particolarmente restrittivo del diritto al risarcimento dei danni subiti dalle società illegittimamente interdette enunciando un

³²⁷ Nelle sue statuizioni, il Consiglio di Stato richiama indici sintomatici analoghi a quelli dettati dalla giurisprudenza europea, tra i quali: l'ampiezza delle valutazioni discrezionali rimesse all'organo; i precedenti della giurisprudenza, specie ove si registrino contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione delle norme da applicare; l'eventuale apporto fornito dai privati in sede procedimentale.

³²⁸ Corte di giustizia dell'Unione europea, 30 settembre 2010, C-314/2009, la quale ha ritenuto che, ove non venga dichiarata l'inefficacia del contratto di cui agli (allora vigenti) artt. 121 ss. c.p.a. e, quindi, non venga riconosciuta la tutela in forma specifica di cui all'(allora vigente) art. 124 c.p.a., il giudice deve riconoscere al ricorrente, in maniera ufficiosa e senza prova dell'elemento soggettivo in capo all'amministrazione, il risarcimento del danno subito e provato.

³²⁹ Cons. St., 28 luglio 2015, n. 3707. Tale orientamento è ancora seguito dalla recente giurisprudenza.

principio giurisprudenziale contrario a quello che vige in tema di responsabilità della P.A.”³³⁰.

In tale occasione, il Consiglio di Stato ha fatto riferimento alla responsabilità della pubblica amministrazione per i danni provocati dall'adozione di un provvedimento illegittimo. Sulla scorta degli indici sintomatici dell'errore scusabile, poi, ha affermato che, per potersi ritenere configurabile la colpa dell'amministrazione ai fini dell'accertamento della sua responsabilità aquiliana, occorre tenere presente le caratteristiche della regola di azione violata. Difatti, l'organo giudicante asserisce che “se la stessa è chiara, univoca, cogente, si dovrà riconoscere la sussistenza dell'elemento psicologico nella sua violazione; al contrario, se il canone della condotta amministrativa giudicata è ambiguo, equivoco o, comunque, costruito in modo tale da affidare all'autorità amministrativa un elevato grado di discrezionalità”³³¹, allora vi sarà colpa solo se il potere è stato esercitato in manifesta violazione delle regole di correttezza e proporzionalità, contravvenendo ai criteri della buona fede e dell'imparzialità.

Ciò posto, la pronuncia in oggetto ha contestualizzato la colpa nell'attività amministrativa relativa alle infiltrazioni antimafia. Rammentata, anche in questo caso, la logica di anticipazione della soglia di difesa sociale dell'interdittiva, è stato fatto presente che la regola di azione a cui devono rispondere i prefetti nell'esercizio della potestà in questione risulta “particolarmente sfuggente e di difficile decifrazione”, con il paradigma legale di riferimento che “resta volutamente elastico”³³². D'altronde, è l'utilizzo dell'aggettivo “eventuali” e del sostantivo “tentativi”, riferiti all'infiltrazione mafiosa, che lasciano intendere circa l'incertezza dei presupposti necessari per l'adozione della misura. Se così è, il Consiglio ha affermato che le conclusioni raggiunte

³³⁰ G.L. LEMMO, *Il risarcimento dei danni in caso di annullamento dell'interdittiva*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit., 174.

³³¹ Cons. St., 28 luglio 2015, n. 3707, cit.

³³² Cons. St., 28 luglio 2015, n. 3707, cit.

in merito agli elementi costitutivi dell'errore scusabile devono essere adattate alla fattispecie concreta. Sicché, questo va riconosciuto ove le acquisizioni informative, trasmesse al prefetto dagli organi di polizia, risultino astrattamente idonee a formulare un giudizio plausibile sul tentativo di infiltrazione, ancorché poi giudicate insufficienti a giustificare e a legittimare l'interdittiva. L'errore scusabile deve essere negato, invece, “nel diverso caso in cui le acquisizioni istruttorie si rivelino così labili e inconsistenti (per il numero esiguo e per la scarsa significatività dei relativi indici) da non consentire, secondo le comuni regole logiche del giudizio indiziario, alcun apprezzamento serio e attendibile (neanche in astratto) circa il pericolo del condizionamento mafioso dell'impresa”³³³.

Anche in questa ipotesi, tuttavia, non sono mancate le osservazioni critiche.

In particolare, si segnala la posizione di quanti ritengono che l'orientamento restrittivo adottato dal pressoché unanime orientamento giurisprudenziale sia giustificato solo nella fase iniziale di adozione del provvedimento antimafia, connotato dal principio del “più probabile che non”³³⁴. Diversamente, per la fase successiva, cioè dopo l'annullamento dell'atto, si deve prescindere dai profili soggettivi di colpa dell'amministrazione per far prevalere il diritto dell'imprenditore, non più interdetto, a vedersi riconosciuta la possibilità di riprendere la propria attività, oltre alla dignità umana. Secondo questa ricostruzione, difatti, anche a fronte dell'annullamento dell'interdittiva l'imprenditore

³³³ Cons. St., 28 luglio 2015, n. 3707, cit. In senso conforme, tra le altre, Cons. St., 6 marzo 2018, n. 1409; Cons. giust. amm. Sicilia, 28 marzo 2024, n. 233; Cons. St., 26 aprile 2022, n. 3166. Anche la dottrina si esprime in termini analoghi: V. SALAMONE, *La documentazione antimafia nella normativa e nella giurisprudenza*, Napoli, 2019, 90, il quale ritiene sussista la colpa dell'amministrazione nel caso in cui le acquisizioni istruttorie siano “così labili e inconsistenti (per il numero esiguo e per la scarsa significatività dei relativi indici) da non consentire, secondo le comuni regole logiche del giudizio indiziario, alcun apprezzamento serio e attendibile (neanche in astratto) circa il pericolo del condizionamento mafioso dell'impresa”.

³³⁴ G.L. LEMMO, *Il risarcimento dei danni in caso di annullamento dell'interdittiva*, op. cit., 180.

continua a essere trattato come mafioso. Di talché, “dopo l’annullamento dell’atto le posizioni diventano identiche a quelle di coloro che si vedono riconosciuto il risarcimento automaticamente per il solo annullamento dell’atto (in materia di appalti)”³³⁵.

Sebbene si sia consci delle numerose istanze dottrinarie volte a una riespansione della libertà di iniziativa economica di cui all’art. 41 Cost., il ragionamento sembra scontare un’insormontabile lacuna.

In particolare, se sul piano astratto le considerazioni possono apparire corrette, è su quello concreto che risultano controverse.

Posto che l’attività amministrativa legata alle interdittive antimafia non può non essere connessa a un certo margine di discrezionalità, come ammette l’impostazione in esame stessa, allora ci si domanda come possa prescindersi del tutto da tali considerazioni al momento della trasposizione del provvedimento in sede giudiziaria, tra l’altro solo con riferimento al risarcimento del danno. Ove così fosse, invero, le valutazioni dell’autorità amministrativa sarebbero condizionate dalla previsione di un potenziale obbligo risarcitorio molto più probabile che in passato. Sicché, occorre chiedersi se davvero, nei fatti, la prefettura continuerebbe a usare gli ampi e giustificati margini di discrezionalità valutativa che il legislatore le ha volutamente lasciato al fine di una maggiore opera di prevenzione. Non si rinviene alcun motivo, poi, per il quale l’errore scusabile debba essere considerato solo in giudizio di annullamento e non anche in quello risarcitorio. Oltretutto, anche superando tale incongruenza, nei fatti si finirebbe con l’introdurre potenzialmente anche in questo campo il noto problema della burocrazia

³³⁵ *Ibidem*, 181.

difensiva³³⁶, in controtendenza con i numerosi sforzi amministrativi e legislativi sul punto³³⁷.

3 LA NATURA GIURIDICA E LA LEGITTIMITÀ DELLE INTERDITTIVE ANTIMAFIA

Nei paragrafi precedenti si sono evidenziate le questioni problematiche originate dalla disciplina della documentazione antimafia e dalla sua interpretazione, sul piano procedimentale e processuale.

Resta da affrontare l'ultimo principale problema, relativo alla natura degli strumenti in esame. Per una maggiore comprensione della questione, è necessaria una piccola introduzione sulle sanzioni amministrative³³⁸.

³³⁶ Sul fenomeno della burocrazia difensiva, A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M.P. CHITI, F. DECAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PIRRI VALENTINI, G. SABATO, *“Burocrazia difensiva”: cause, indicatori e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 1295 ss.; F.A. CANCELLA, S. GRECO, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell'illecito erariale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2, 2025, 18 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia “difensiva” e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Ann. giur. ec.*, 2020, 117 ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *RIPM*, 2020, 342 ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 293 ss.; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”*, in *Dir. econ.*, 2018, 625 ss.

³³⁷ In tema di risarcimento del danno a fronte dell'annullamento di un'interdittiva, si veda G. AMARELLI, *Butterfly effect e interdittive antimafia. L'incostituzionalità di una norma edilizia regionale può determinare l'illegittimità delle interdittive generiche?*, in *Sistema penale*, 4 luglio 2024, secondo cui, in violazione del tendenziale obbligo di attivazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 92, comma 2-bis, codice antimafia, da parte del prefetto, è ravvisabile un profilo di colpa laddove non siano emerse manifeste esigenze derogatorie.

³³⁸ Sul tema, si segnalano, *ex multis*, F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2015; G.M. FLIK, V. NAPOLEONI, *Cumulo tra sanzioni penali e amministrative: doppio binario o binario morto? “Materia penale”, giusto processo e ne bis in idem nella sentenza della Corte EDU, 4 marzo 2014, sul market abuse*, in *Riv. Società*, 2014, 953 ss.; S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Torino, 2018.

Il tema ha occupato la dottrina già a partire dagli anni Venti del secolo scorso³³⁹; eppure, la Costituzione non contempla espressamente tali sanzioni³⁴⁰. Nondimeno, dall'analisi *a contrario* degli artt. 13, comma 2, 25, comma 2, e 27 Cost. si evince che le sanzioni amministrative non sono assoggettate alla riserva assoluta di legge³⁴¹ né a quella di giurisdizione, quest'ultima necessaria qualora la sanzione consista in una restrizione della libertà personale. Tale limitazione può considerarsi, a parere di alcuni, come il tratto distintivo delle sanzioni penali³⁴², che possono essere applicate solo al termine di un procedimento giurisdizionale. D'altronde, il grado di severità delle sanzioni non può assurgere a metodo di *discrimen* tra i due insiemi³⁴³,

³³⁹ G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924; A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Napoli, 1925. Per un'analisi più recente di tali contributi, A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, 20 ss.

³⁴⁰ P. CERBO, *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016, 5, il quale definisce "sorprendente" la mancanza di un'espressa considerazione delle sanzioni amministrative nel testo costituzionale. In termini complementari si esprime S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, cit., 166, il quale colloca l'istituto in un "limbo costituzionale".

³⁴¹ Si segnala la presenza di giurisprudenza che ritiene che, per gli illeciti amministrativi, la tipicità sia elastica, ossia priva di una rigida determinazione delle condotte sanzionabili. Sul punto, Corte cost., 25 luglio 1995, n. 356, che ammette una simile possibilità, purché le condotte sanzionabili "siano riferibili a principi enunciati da disposizioni legislative o enucleabili dai valori che ispirano nel loro complesso le regole di comportamento che caratterizzano la scala dei doveri della funzione esercitata". Si vedano anche, *ex aliis*, Cons. St., 3 maggio 2010, n. 2507; Cass., 4 settembre 2014, n. 18683.

³⁴² V. MANES, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 988 ss. Si rinvia anche a P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e "materia penale"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2018, 1076, a cui si rimanda sin d'ora per le considerazioni svolte sul tema e per la copiosa bibliografia menzionata. L'AUTORE rileva come, secondo parte della dottrina, anche la multa e l'ammenda, seppur con natura patrimoniale, siano comunque idonee a incidere sulla libertà personale del soggetto sanzionato. Difatti, la condanna alla pena pecuniaria riduce la possibilità di fruire in futuro della sospensione condizionale della pena, incidendo sulla libertà personale del soggetto sanzionato, seppur in via solo eventuale e indiretta. P. CERBO, *La nozione di sanzione amministrativa e la disciplina applicabile*, op. cit., 8, il quale afferma che le sanzioni amministrative colpiscono solo i "beni giuridici del destinatario diversi dalla libertà personale"; L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018.

³⁴³ Per una disamina della differenza tra il sistema delle sanzioni amministrative e quello delle sanzioni penali, P. CERBO, *La nozione di sanzione amministrativa e la*

posto che, nel nostro ordinamento, alcune sanzioni amministrative sono più severe di quelle pecuniarie di cui al codice penale³⁴⁴.

Come noto, questa netta distinzione ha iniziato a venire meno a partire dagli anni '70 dello scorso secolo, con la celebre pronuncia Engel e altri c. Paesi Bassi³⁴⁵. In tale occasione, i giudici di Strasburgo hanno mutato il proprio orientamento³⁴⁶ per elaborare una concezione propria di “materia penale”, di cui agli artt. 6 e 7 C.e.d.u., autonoma rispetto a quella dei singoli Stati membri firmatari. Così, la Corte ha ritenuto estendibili anche alle sanzioni *extra*-penali le garanzie che la Convenzione associa a quelle di natura penale in senso stretto, onde evitare la c.d. truffa delle etichette³⁴⁷, ossia un aggiramento delle garanzie individuali che questi articoli riservano alla materia penale. Di talché, sulla scorta di tale indirizzo, la qualificazione di una sanzione come penale o meno, con le relative conseguenze in materia di garanzie, deve andare oltre il mero *nomen iuris* dell'istituto da applicare, dovendosene vagliare la reale natura sulla scorta di tre criteri³⁴⁸.

disciplina applicabile, op. cit., 3 ss.; E. MARINUCCI, *Sanzione penale o sanzione amministrative: problemi di scienza della legislazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, 589 ss.; S. VERNILE, *Le sanzioni amministrative delle Autorità indipendenti tra diritto amministrativo e diritto penale*, in M. ALLENA, S. CIMINI (a cura di), *Il potere sanzionatorio delle autorità amministrative indipendenti*, in *Il Dir. dell'economia*, Approfondimenti, 2013, 69 ss.

³⁴⁴ Corte cost., 25 novembre 2018, n. 223; Corte cost., 16 aprile 2021, n. 68. In questo senso, P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e “materia penale”*, op. cit., 1077, il quale paragona il limite di 50.000 euro per la multa, di cui all'art. 24 c.p. e il massimale di 150 milioni di euro irrogabili dall'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera c), L. 14 novembre 1995, n. 481.

³⁴⁵ Corte e.d.u., 8 giugno 1976, Engel e altri c. Paesi Bassi. Nello stesso senso, si veda anche l'altra fondamentale pronuncia Corte e.d.u., 21 febbraio 1984, Öztürk c. Germania.

³⁴⁶ Corte e.d.u., 7 aprile 1967, X c. Austria. S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, op. cit., p. 167, evidenzia che, all'inizio, la Corte e.d.u. aveva escluso l'applicabilità dei principi penalistici all'illecito amministrativo.

³⁴⁷ F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, cit., 4. Si esprime nei termini di “frodi classificatorie”, invece, V. MANES, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, cit., 994.

³⁴⁸ Per alcune considerazioni sui criteri Engel, *ex pluribus*, W.A. SHABAS, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015, 277 ss.; F. ROSSI, *The*

Questi consistono nella qualificazione nazionale data all'illecito, nella natura del precetto violato e nella severità della sanzione in cui incorre il trasgressore³⁴⁹.

Quanto a quest'ultimo criterio, occorre evidenziare che, a parere della Corte e.d.u., l'elemento caratterizzante la sanzione penale non è la limitazione della libertà personale dell'autore dell'infrazione³⁵⁰, quanto piuttosto il *quantum* di incisione nella sfera giuridica del destinatario nel caso in cui venga irrogata la sanzione nel massimo edittale previsto³⁵¹. Così, sono suscettibili di essere ricomprese, almeno potenzialmente,

European harmonisation of the general part of criminal law, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 1077 ss.; M. ALLENA, *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni CONSOB alla prova dei principi CEDU*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 1053 ss.; ID., *La potestà sanzionatoria delle Autorità indipendenti come luogo di emersione di nuove sistemazioni concettuali e di più elevati canoni di tutela dettati dal diritto sovranazionale europeo*, in M. ALLENA, S. CIMINI (a cura di), *Il potere sanzionatorio delle autorità amministrative indipendenti*, op. cit., 11 ss.; V. MANES, *Commento all'art. 7 CEDU*, in S. BERTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Padova, 2012, 260 ss.; F. GOISIS, *La full jurisdiction sulle sanzioni amministrative: continuità della funzione sanzionatoria v. separazione dei poteri*, in *Dir. amm.*, 2018, 1 ss.; M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e prevedibilità*, in *www.federalismi.it*, 22 febbraio 2017; M. DE SALVIA, *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, 1997, 140 ss.; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, 2016, 114 ss.; G.M. FLIK, *Il principio di legalità: variazioni sul dialogo tra Corte di Giustizia, Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

³⁴⁹ In linea di massima, tali criteri sono alternativi e non cumulativi, come anche chiarito da Corte e.d.u., 11 giugno 2009, *Dubus S.A. c. Francia*, in cui si precisa che “*les deuxième et troisième critères sont alternatifs et pas nécessairement cumulatifs*”. Nello stesso senso, anche Corte e.d.u., 2 giugno 2008, *Paykar Yev Hagahtanak Ltd c. Armenia*; Corte e.d.u., 29 ottobre 2013, *S.C. IMH Suceava S.R.L. c. Romania*; Corte e.d.u., 25 agosto 1987, *Lutz c. Germania*. Tuttavia, M. ALLENA, *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni CONSOB alla prova dei principi CEDU*, op. cit., sottolinea che il cumulo dei criteri è necessario laddove continuino a rimanere dubbi sulla natura sostanzialmente penali dell'illecito, nonostante l'utilizzo dei singoli criteri.

³⁵⁰ Corte e.d.u., 2 settembre 1998, *Lauko c. Slovacchia*.

³⁵¹ Corte e.d.u., 27 agosto 1991, *Demicoli s. Malta*.

anche le misure pecuniarie³⁵² o, secondo alcuni, le sanzioni di tipo interdittivo o con finalità ripristinatoria³⁵³.

La dottrina ha delineato il parametro relativo alla natura della disposizione punitiva in due “*sub-criteri*”: uno attinente in via esclusiva al carattere, al campo di applicazione e alla struttura del precetto violato; l’altro inerente alla finalità perseguita dal legislatore³⁵⁴. In particolare, con il secondo *sub* criterio la Corte e.d.u. vaglia lo scopo del precetto violato, considerando rientrante nella *matière pénale* anche sanzioni con natura preventiva, repressiva e punitiva, purché connotate da un “carattere marcatamente afflittivo” e che svolgano una funzione deterrente³⁵⁵.

Alla luce delle suesposte considerazioni, parte della dottrina³⁵⁶ ritiene che vadano considerati aventi natura penale anche quei provvedimenti che, pur non avendo “teoricamente natura sanzionatoria, finiscono, comunque, per comportare gravissime conseguenze economiche nei confronti dei loro destinatari”, tra cui anche le informative interdittive antimafia³⁵⁷. Sicché, secondo questo filone

³⁵² Corte e.d.u., 15 luglio 1982, Eckle c. Germania; Corte e.d.u., 11 giugno 2009, Dubus S.A. c. Francia.

³⁵³ M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e prevedibilità*, op. cit., 7, secondo la quale tali misure sono sostanzialmente penali se caratterizzate da “un certo grado di severità”; P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e “materia penale”*, op. cit., 1090.

³⁵⁴ P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e “materia penale”*, op. cit., 1091.

³⁵⁵ C.E. PALIERO, “*Materia penale*” e illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo una questione “classica” a una questione radicale, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, 913 ss.

³⁵⁶ P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e “materia penale”*, cit., 1099; G. AMARELLI, *L’onda lunga della sentenza De Tommaso: ore contate per l’interdittiva antimafia “generica” ex art. 84, co. 4, lett. d) ed e), d.lgs. n. 159/2011?*, in *Dir. pen. cont.*, 18 ottobre 2017, 292, il quale le qualifica come “misure latamente sanzionatorie *praeter delictum*”; A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, op. cit.

³⁵⁷ P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e “materia penale”*, op. cit., 1099. Sulla natura penale delle interdittive antimafia, si veda anche J.P. DE JORIO, *Stato di diritto e normativa in materia di interdittive antimafia: una frattura che permane insanabile*, in *Istituzioni diritto economia*, II, 1, 2020, che si esprime nei seguenti termini: “Dietro al comodo alibi di asserite esigenze preventive –

interpretativo, a prescindere dalla loro funzione preventiva o afflittiva, queste presentano un livello di severità sufficiente per applicare le garanzie di matrice penalistica.

Tra l'altro, sulla scorta dell'inserimento delle interdittive antimafia nella materia penale e della conseguente estensione delle garanzie penalistiche, vi è chi taccia di illegittimità convenzionale e, di conseguenza, anche costituzionale le informazioni generiche, di cui alle lettere d) ed e) del quarto comma dell'art. 84, codice antimafia³⁵⁸. Si afferma che, in questi casi, l'informazione antimafia incide sulla libertà economica e altri diritti fondamentali senza essere "agganciata" a presupposti legali precisi e determinati che rendano prevedibile la sua applicazione, come richiesto, invece, dalla C.e.d.u.³⁵⁹. Ci si chiede, pertanto, come il meccanismo per cui i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riscontrabili anche "dagli accertamenti disposti dal prefetto" sia compatibile con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo³⁶⁰.

in linea teorica anche condivisibili per far fronte alla delinquenza mafiosa – si cela tuttavia una sorta di sotto-sistema punitivo, solo formalmente extrapenale, posto che possiede e condivide le caratteristiche sostanziali del dominio penale, pur eludendone le regole probatorie proprie di tale contesto, e cioè in buona sostanza, prescindendo da qualsiasi concreto accertamento di responsabilità personale”.

³⁵⁸ G. AMARELLI, *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, op. cit., 207 ss.

³⁵⁹ L'opinione di cui alla nota precedente è riportata in maniera sintetica da S. GAMBACURTA, sub art. 84, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 448-449, che evidenzia che anche l'art. 91, comma 6, D.Lgs. n. 159/2011 sortisce un effetto del tutto analogo a quello della norma considerata.

³⁶⁰ Il dubbio sorge dalla nota pronuncia Corte e.d.u., 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia, con cui la Corte e.d.u. ha condannato l'Italia per due motivi. Con il primo, è stata sanzionata la disciplina di cui all'art. 1, lettere a) e b), D.Lgs. n. 159/2011, nella parte in cui consentiva di disporre la misura della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nel comune di residenza anche nei casi di c.d. pericolosità generica, ossia con il soggetto abitualmente dedito ai traffici delittuosi o vivente abitualmente con i proventi di tali attività. Con il secondo motivo di censura, invece, la Corte ha considerato incompatibile con i principi di determinatezza e prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie il contenuto di alcune disposizioni che vengono imposte al destinatario ai sensi dell'art. 8 codice antimafia, ritenendo estremamente vaghe quelle di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi". In aggiunta, pur ammettendo che le norme punitive dei singoli Stati membri possano non essere eccessivamente rigide per potersi adattare alle circostanze, la Corte ha precisato che "una legge che conferisce una discrezionalità deve indicare la portata di tale discrezionalità, sebbene le procedure dettagliate e le

Basandosi sulla pronuncia De Tommaso della Corte europea³⁶¹, l'orientamento in parola evidenzia che la “predeterminazione legale, chiara, precisa e prevedibile dei presupposti applicativi è condizione necessaria di legittimità convenzionale della disciplina interna in materia di misure di prevenzione personali”. Ciò vale *a fortiori* anche per le interdittive antimafia generiche, ritenute di afflittività almeno pari alle misure di prevenzione, la cui applicazione è sottratta al giudice penale ed è “sovente ancorata a dati personali”, presentandosi “ai limiti dell'arbitrio assoluto”³⁶².

Di questo avviso non è, invece, la giurisprudenza amministrativa³⁶³, secondo la quale le interdittive antimafia non hanno natura sostanzialmente penale, ma sono misure di prevenzione e, in quanto tali, non rispondono a quanto dettato dagli artt. 6 e 7 C.e.d.u.

Sebbene l'art. 84, comma 4, D.Lgs. n. 159/2011 non enunci in modo tassativo gli elementi per desumere i tentativi di infiltrazione mafiosa, tale determinatezza si rinviene facilmente nell'attività della giurisprudenza amministrativa. Oltretutto, secondo tale orientamento, la mancanza di una tassatività *a priori*, non può dirsi per ciò solo incompatibile con la C.e.d.u. D'altronde, è nella stessa sentenza De

condizioni da osservare non debbano necessariamente essere incorporate in norme di diritto sostanziale”.

³⁶¹ Corte e.d.u., 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia.

³⁶² G. AMARELLI, *Le interdittive antimafia “generiche” tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, op. cit., 216-217. *Contra*, S. GAMBACURTA, sub art. 84, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 449, secondo cui il presupposto dell'informativa antimafia è “certo e agevolmente prevedibile per il soggetto scrutinato”, poiché la sua sussistenza viene ricavata da situazioni di contiguità compiacente o soggiacente, che “presuppongono inesorabilmente una consapevolezza in colui che ne resta, rispettivamente, complice o soggetto passivo”.

³⁶³ La giurisprudenza è copiosa sul punto. Si segnalano, tra le altre: Cons. St., 26 luglio 2023, n. 7317; Cons. St., 22 giugno 2023, n. 6144; 19 aprile 2021, n. 3132; Cons. St., 24 gennaio 2019, n. 758. In dottrina, si rimanda a: V. SALAMONE, *Il sistema della documentazione antimafia: normativa e giurisprudenza*, op. cit.; F. GOGGIAMANI, *Iniziativa economica e proprietà: diverso riconoscimento nel diritto interno e nel diritto EDU e ricadute nella tutela dinanzi al G.A.*, intervento al Convegno “A 70 anni dalla Costituzione – La tutela giurisdizione dei diritti fondamentali”, Tropea, 14 e 15 settembre 2018.

Tommaso c. Italia che si afferma, in tema di prevedibilità della legge, che “mentre la certezza è altamente auspicabile, può portare come strascico un’eccessiva rigidità, e la legge deve essere in grado di tenere il passo con il mutare delle circostanze. Di conseguenza, molte leggi sono inevitabilmente formulate in termini che, in misura maggiore o minore, sono vaghi e la cui interpretazione e applicazione sono questioni di pratica”³⁶⁴. Il tutto è, inoltre, sottoponibile al vaglio del giudice amministrativo, il cui sindacato scongiura il rischio che la valutazione prefettizia si sostanzi in una “pena del sospetto”³⁶⁵. Sicché, non rientrando nell’area del diritto penale, ma in quella del diritto amministrativo delle misure di prevenzione antimafia, si ritiene non solo ragionevole, ma neanche necessario prevedere strumenti giuridici anche atipici, perché “atipica, del resto, è la capacità, da parte delle mafie, di perseguire i propri fini”; lo Stato dispone, così, di una “frontiera avanzata nella lotta [...] all’anti-Stato mafioso”³⁶⁶.

Simili valutazioni sono state condivise anche dalla Corte costituzionale, la quale a più riprese ha ribadito la natura cautelare e preventiva della documentazione³⁶⁷.

In particolare, la fondatezza dei dubbi di legittimità avanzati dal giudice rimettente in ordine all’ammissibilità dello strumento amministrativo è stata esclusa dall’analisi del dato normativo, “arricchito dall’articolato quadro giurisprudenziale”. Quanto al profilo della ragionevolezza, poi, la risposta amministrativa non è stata ritenuta sproporzionata rispetto ai valori in gioco, la cui tutela “impone di colpire in anticipo” il grave fenomeno della criminalità di matrice mafiosa³⁶⁸. La Corte ha ricordato, inoltre, come la decisione sulla sussistenza dei tentavi

³⁶⁴ Corte e.d.u., 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia, cit.

³⁶⁵ S. GAMBACURTA, sub art. 84, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 450.

³⁶⁶ Cons. St., 8 giugno 2020, n. 3641. In argomento, R. ROLLI, *L’informazione antimafia come “frontiera avanzata”*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2 luglio 2020; M. NOCELLI, *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, op. cit.

³⁶⁷ Corte cost., 23 maggio 2023, n. 101; Corte cost., 19 luglio 2022, n. 118, cit.; Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57, cit.

³⁶⁸ Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57, cit.

di infiltrazione mafiosa sia subordinata a un'accurata ponderazione delle risultanze istruttorie da parte dell'autorità prefettizia, la quale deve giungere, ai fini della decisione, a un quadro indiziario chiaro, possibile e convincente.

Ciò posto in ambito nazionale, la Corte e.d.u. non ha fornito finora indicazioni definite e univoche, sulla scorta di un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, i giudici di Strasburgo hanno adottato un atteggiamento di *self-restraint* nelle situazioni di lotta alla criminalità mafiosa, ammettendo in una certa misura un'interpretazione che astrattamente deroghi alla materia³⁶⁹.

In seconda istanza, la Corte ha ribadito che la disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali non va considerata lesiva dei principi fondamentali della materia penale, ritenendole non incluse nella nozione ampia di materia penale. D'altronde, la Corte e.d.u. ritiene che i procedimenti di prevenzione aventi a oggetto il patrimonio non siano in antitesi con la Convenzione, posto che sono finalizzate a perseguire "uno scopo che corrisponde all'interesse generale"³⁷⁰.

La Corte parametra, così, la tutela del singolo sulla scorta del fine perseguito dallo Stato nell'ottica della prevenzione di ulteriori reati, escludendo le misure preventive dalla *matière pénale* e riconoscendo la

³⁶⁹ Corte e.d.u., 5 gennaio 2010, Buongiorno e altri c. Italia, che afferma che "il fenomeno della criminalità organizzata ha raggiunto, in Italia, dimensioni davvero preoccupanti. I guadagni smisurati che le associazioni di stampo mafioso ricavano dalle loro attività illecite danno loro un potere la cui esistenza mette in discussione la supremazia del diritto nello Stato. Quindi, i mezzi adottati per combattere questo potere economico, ed in particolare la confisca controversa, possono risultare indispensabili per poter efficacemente combattere tali associazioni". Sul punto, F. MENDITTO, *Misure di prevenzione, personali e patrimoniali, e compatibilità con la Cedu, con particolare riferimento all'ampliamento dei destinatari delle misure e all'introduzione del principio di applicazione disgiunta*, in *Questione giustizia*, 2014, 41 ss., che ha rilevato come "l'ingerenza degli Stati è ritenuta dalla Corte proporzionata al legittimo scopo perseguito, consistente in una politica di prevenzione della criminalità per la cui attuazione il legislatore deve avere un ampio margine di manovra sia sull'esistenza di un problema di interesse pubblico, che richiede una normativa, sia sulla scelta delle modalità applicative di quest'ultima".

³⁷⁰ Corte e.d.u., 17 maggio 2011, Capitani e Campanella c. Italia.

generale validità da tale strategia di politica criminale, anche se sganciata dal sostanziale accertamento dei profili di responsabilità³⁷¹.

Nondimeno, le valutazioni espresse dalla giurisprudenza nazionale e convenzionale continuano a non convincere parte della dottrina circa la legittimità delle misure in questione.

Si afferma, invero, la necessità di superare la netta distinzione tra misure amministrative e penali, da un lato, e misure penali e di prevenzione, dall'altro, sulla spinta della necessaria attribuzione delle garanzie costituzionali esclusivamente in ragione dell'effettivo grado di lesività dell'istituto, a prescindere dal nome e dalla natura giuridica attribuiti dai singoli ordinamenti nazionali. D'altronde, si mette in luce che l'informazione antimafia prescinde da qualsiasi accertamento in sede penale di uno o più reati connessi all'associazione di cui all'art. 416-*bis* c.p. e, ciononostante, cagiona un "immane livello di afflittività [...] senza che siano previste le garanzie sul piano della tipicità e del controllo del giudice penale"³⁷².

A parere di questo filone ricostruttivo, pertanto, si tratta di una misura sostanzialmente penalistica, sia per lo scopo che persegue sia per il coefficiente di afflittività³⁷³, a fronte del quale la Corte costituzionale avvalorava l'idea che "quando si tratta di lotta alla mafia ogni criterio di

³⁷¹ A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, op. cit., 24-25.

³⁷² *Ibidem*, 25. Alla pagina seguente, l'AUTORE prosegue indicando il campo in esame come una forma di "rottura rispetto alla logica delle garanzie di cui godono e devono godere i diritti della persona", generando un "cono d'ombra nel sistema delle garanzie costituzionali".

³⁷³ Per la portata lesiva degli effetti nei confronti dell'impresa che ne è destinataria, l'interdittiva antimafia è spesso conosciuta in dottrina come "ergastolo imprenditoriale". Sul punto, F. MAZZACUVA, *La natura giuridica delle interdittive antimafia*, op. cit., 68; N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2018; M.A. SANDULLI, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia*, op. cit.; M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, op. cit. Difatti, l'eccessivo protrarsi delle conseguenze della misura in questione finisce in molti casi per paralizzare l'attività degli operatori economici, portando alla definitiva chiusura di molte attività imprenditoriali.

proporzionalità possa essere superato o, quantomeno, trascurato”³⁷⁴. La disciplina risulta abbastanza problematica, poiché aggiunge la scarsità di garanzie del sistema preventivo alla lesività estrema di quello relativo alla criminalità organizzata. Sicché, secondo alcuni, in questo settore vi sono “una serie di gravi carenze sotto il profilo delle garanzie”. Più in particolare, innanzitutto vi è l’indeterminatezza della fattispecie, inadeguata qualora si riconduca il settore in esame a quello sanzionatorio. Segue la scarsità dei mezzi istruttori da parte della prefettura, dotata di “singolare capacità discrezionale”. Infine, si pone in tale solco anche la poca incisività dell’intervento giudiziario³⁷⁵.

La medesima dottrina evidenzia, di conseguenza, come il tutto si ponga in maniera incompatibile con il dettato costituzionale, in particolare con gli artt. 3 e 24 Cost.

Per quanto riguarda il diritto di difesa, appare chiaro che la poca chiarezza e l’indeterminatezza della normativa in commento finiscono per affievolire le possibilità che in sede di giudizio vi sia una pronuncia favorevole per il soggetto interdetto. Ne è la prova il fatto che, nel contenzioso vertente in tale settore, è dominante il numero dei ricorsi rigettati dal giudice amministrativo e il cui esito resta, pertanto, sfavorevole per il cittadino³⁷⁶.

Riguardo al principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost., si segnala una ingiustificata divergenza rispetto alle garanzie predisposte a fronte delle misure di prevenzione del sequestro e della confisca³⁷⁷. Sicché, si

³⁷⁴ A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, op. cit., 30.

³⁷⁵ Ibidem, 36-37.

³⁷⁶ M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, in cui si afferma che “la percentuale di annullamento di tali provvedimenti, nel secondo e definitivo grado del giudizio amministrativo, risulta allo stato molto bassa e, sostanzialmente, inferiore al 10%”.

³⁷⁷ A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, op. cit., 37-38, il quale ritiene possibile il confronto in quanto si tratta di misure che, sotto il profilo costituzionale, sono “assolutamente” sovrapponibili alle interdittive, su molteplici piani: il contesto ambientale e normativo di riferimento, attinente alla criminalità organizzata; le finalità, nell’ottica dell’anticipazione preventiva della tutela; i diritti costituzionali interessati, ossia quelli della proprietà e della libera iniziativa economica.

censura la previsione di garanzie processuali molto diverse tra loro, posto che, relativamente agli ultimi due strumenti, la magistratura requirente e quella giudicante dispongono di una più incisiva capacità istruttoria e cognitiva dei fatti.

Dubbi permangono anche nel campo delle interdittive generiche. In un recente arresto, la Corte costituzionale ha concluso che anche una norma non penale è costituzionalmente illegittima se presenta un contenuto precettivo non comprensibile³⁷⁸. Seguendo i parametri dettati dalla Consulta, ci si avvede che le previsioni di cui alle lettere d) ed e), comma 4, art. 84, codice antimafia non superano il vaglio di intelligibilità normativa. Si rileva, invero, che la vaghezza delle classi tipologiche individuate dal Consiglio di Stato non consente di individuare un nucleo comune di situazioni tali per cui sia possibile raggiungere un tasso di sufficiente predeterminazione legale. Tasso, tra l'altro, non raggiunto neanche mediante l'ausilio del contesto normativo, inidoneo a identificare un nucleo centrale di situazioni che lasci presumere una ragionevole prevedibilità nell'applicazione di tali misure. Il tutto genera, poi, un'evidente stortura nel sistema di divisione dei poteri. Difatti, la predeterminazione *ex ante* da parte del legislatore è assicurata solo formalmente; nei fatti, è il potere esecutivo che si occupa di individuare

³⁷⁸ Corte cost., 5 giugno 2023, n. 110, che ha statuito: “L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione”.

le figure sintomatiche di permeabilità mafiosa, con la successiva condivisione del proprio operato da parte del potere giudiziario³⁷⁹.

In tema di interdittive antimafia, e oltre a questa divergenza di vedute tra la giurisprudenza amministrativa e parte della dottrina, occorre dare atto che, al momento, dinanzi alla Corte e.d.u. pende il ricorso promosso da Geocostruzioni s.r.l. e altri quattro contro Italia³⁸⁰. Si segnala, sul punto, che, con provvedimento pubblicato in data 20 giugno 2022, la Corte di Strasburgo ha posto alle parti, tra cui il Governo italiano, sei quesiti.

Nel primo si chiede se i ricorrenti hanno avuto la possibilità di sottoporre le loro doglianze a un tribunale con piena giurisdizione, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, C.e.d.u. Nel secondo si domanda se è stato violato il diritto dei ricorrenti al rispetto dei loro beni, ai sensi dell'art. 1, Protocollo n. 1, C.e.d.u. In caso affermativo, la Corte si interroga se una tale ingerenza rispetti il principio di legalità di cui al medesimo articolo e se le norme applicate, ossia gli artt. 84, comma 4, lettere d) ed e), 89-bis e 91, comma 6, codice antimafia, rappresentino una base legale sufficientemente accessibile, chiara e prevedibile. Il quarto interrogativo riguarda la chiarezza e la coerenza dell'interpretazione giudiziaria. Con la quinta domanda ci si interroga se l'ingerenza in questione sia proporzionata. Infine, si chiede alle parti se, alla luce dell'orientamento del Consiglio di Stato, la durata delle misure interdittive abbia effetti limitati nel tempo³⁸¹.

³⁷⁹ G. AMARELLI, *Butterfly effect e interdittive antimafia. L'incostituzionalità di una norma edilizia regionale può determinare l'illegittimità delle interdittive generiche?*, op. cit., 16.

³⁸⁰ Corte e.d.u., Geocostruzioni s.r.l. e altri quattro c. Italia, ricorso n. 31696/2017.

³⁸¹ Corte e.d.u., Geocostruzioni s.r.l. e altri quattro c. Italia, ricorso n. 31696/2017, cit. Per completezza, si riporta di seguito un estratto in lingua francese: "1. Les contestations sur les droits et obligations de caractère civil des requérantes ont-t-elles été entendues équitablement, comme l'exige l'article 6 § 1 de la Convention ?

En particulier, compte tenu des « droits et obligations de caractère civil » en jeu et des effets des mesures d'informazione antimafia interdittiva sur ceux-ci, des particularités de la procédure devant l'autorité préfectorale (voir, en particulier, les articles 92 et 93 du décret législatif no 159 de 2011) et de la jurisprudence interne sur l'étendue du contrôle juridictionnel administratif en la matière (voir, parmi beaucoup d'autres, les arrêts du Conseil d'État nos 3707/2015 et 7151/2018), les requérantes ont-t-elles eu la

Resta da comprendere, quindi, se, all'esito del giudizio in corso, la Corte europea dei diritti dell'uomo sarà d'accordo con la giurisprudenza nazionale, Corte costituzionale *in primis*, o se riterrà che le misure in questione siano incompatibili con le tutele offerte dalla C.e.d.u.

possibilità de soumettre leurs contestations à un « tribunal » disposant de la « plénitude de juridiction » au sens de la jurisprudence dégagée par la Cour sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention (Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal [GC], nos 55391/13 et 2 autres, §§ 176-186, 6 novembre 2018, voir aussi, en ce qui concerne les sanctions infligées par les autorités administratives indépendantes, Edizioni Del Roma Societa Cooperativa A.R.L. et Edizioni del Roma S.R.L. c. Italie, §§ 92-94, nos 68954/13 et 70495/13, 10 décembre 2020) ?

[...] 2. Y a-t-il eu atteinte au droit des requérantes au respect de leurs biens, au sens de l'article 1 du Protocole no 1 ?

2.1. Dans l'affirmative, cette ingérence était-elle « prévue par la loi » au sens de l'article 1 du Protocole no 1 ? En particulier, les normes appliquées en l'espèce, à savoir les articles 84, § 4, let. d) et e), 89 bis et 91, § 6, du décret législatif no 159 de 2011, constituaient-elles une base légale suffisamment accessible, claire et prévisible (voir, mutatis mutandis, De Tommaso c. Italie [GC], no 43395/09, §§ 106-109 et 115-127, 23 février 2017) ? L'interprétation judiciaire desdites normes était-elle suffisamment claire et cohérente (voir, par ex., les arrêts du Conseil d'État nos 570/2014, 3088/2015, 1743/2016, 2774/2016, 3009/2016, 3754/2016 et, plus récemment, les arrêts nos 6105/2019 et 820/2020) ?

2.2. Dans l'affirmative, l'ingérence en question était-elle en l'espèce proportionnée (voir, mutatis mutandis, G.I.E.M. S.R.L. et autres c. Italie [GC], nos 1828/06 et 2 autres, §§ 300-302, 28 juin 2018) ? À la lumière de l'interprétation des juges nationaux de l'article 86, § 2, du décret législatif no 159 de 2011 (voir, entre autres, les arrêts du Conseil d'État nos 4121/2016, 739/2017 et 4620/2018), la durée des mesures de prévention litigieuses était-elle limitée dans le temps ?”.

Il provvedimento è disponibile al seguente indirizzo: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22geocostruzioni%22\],%22itemid%22:\[%22001-218102%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22geocostruzioni%22],%22itemid%22:[%22001-218102%22]}).

CAPITOLO IV

GLI ALTRI STRUMENTI DI CONTRASTO ALL'ECONOMIA MAFIOSA

SOMMARIO: 1. CENNI INTRODUTTIVI. – 2. LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE, SOSTEGNO E MONITORAGGIO DELLE IMPRESE. – 3. LA PREVENZIONE COLLABORATIVA. – 4. L'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA DEI BENI CONNESSI AD ATTIVITÀ ECONOMICHE E DELLE AZIENDE. - 5 IL CONTROLLO GIUDIZIARIO DELLE AZIENDE. - 5.1 IL RAPPORTO CON L'INFORMAZIONE INTERDITTIVA ANTIMAFIA. - 5.2 UNO SGUARDO OLTRALPE: LA *PEINE DE PROGRAMME DE MISE EN CONFORMITÉ* NELL'ORDINAMENTO FRANCESE.

1. CENNI INTRODUTTIVI

Nei precedenti capitoli ci si è soffermati sulle interdittive antimafia, nella forma delle comunicazioni e informazioni, e se ne sono evidenziati i punti di forza e di debolezza, specie con riferimento all'incerta natura, alle relative garanzie nei confronti dei soggetti che ne sono attinti e alla formulazione legislativa. In ogni caso, si parla di strumenti che consistono nel recidere qualsiasi legame tra l'impresa, rientrante in una delle condizioni ostative dell'art. 67 D.Lgs. n. 159/2011 o soggetta a tentativi di infiltrazione mafiosa, e la pubblica amministrazione.

Nondimeno, nell'ultimo decennio il legislatore ha profuso gli sforzi per adeguare gli strumenti di prevenzione e repressione al mutato quadro della criminalità. Riguardo alle misure applicabili all'impresa, si segnala una vera e propria evoluzione nelle modalità di funzionamento e nell'afflittività delle misure. Sicché, l'originaria previsione della sola confisca *ante delictum*³⁸² è stata affiancata da una serie di misure che

³⁸² *Ex multis*, S. FINOCCHIARO, *La confisca e il sequestro di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 19 febbraio 2019; F. VIGANÒ, *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione nell'ordinamento italiano"*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e*

mirano alla salvaguardia della continuità aziendale, anziché al suo spossamento.

Sono previste, così, numerose alternative di natura preventiva e di controllo. Queste mirano a tutelare la continuità della titolarità e gestione imprenditoriale e vengono calibrate sul differente grado di interferenza criminale, nella “prospettiva terapeutica” di una bonifica e riabilitazione degli operatori coinvolti³⁸³. Si è inteso rafforzare la reazione al fenomeno mafioso e criminale in senso più ampio, al contempo incoraggiando le imprese a operare in maniera virtuosa.

Il presente capitolo mira ad analizzare alcune delle neo-introdotte misure. Si considereranno prima quelle straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese, nonché la prevenzione collaborativa, entrambe adottate dall'autorità amministrativa, al pari delle interdittive antimafia. In seguito, l'attenzione ricadrà sugli strumenti disposti dall'autorità giudiziaria, quali l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario delle imprese.

2. LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE, SOSTEGNO E MONITORAGGIO DELLE IMPRESE

Nell'ottica di prevenire e contrastare il fenomeno corruttivo nell'esercizio dell'impresa³⁸⁴, il legislatore ha introdotto le c.d. misure di

tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini, Milano, 2018; G. PIGNATONE, *Dimensione patrimoniale della criminalità organizzata e strumenti sanzionatori*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 738 ss.

³⁸³ C. VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche “bonifiche” giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, in *Dir. pen. cont.*, 20 gennaio 2012; ID., *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2014, 705 ss.; R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, in *Dir. pen. cont.*, 15 ottobre 2018; G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, *ivi*, 24 settembre 2015.

³⁸⁴ Sulle politiche anti-corruttive, *ex aliis*, G.M. FLICK, *Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 3-4, 2018, 461 ss; A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in*

commissariamento dell'impresa, di cui all'art. 32, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari".

Tale strumento è stato previsto in occasione delle opere e dei lavori necessari per lo svolgimento dell'evento EXPO 2015, per salvaguardare i tempi di esecuzione delle commesse pubbliche. Si è evitato che le indagini della magistratura penale su fatti illeciti legati alla gestione di appalti e concessioni potessero in qualche modo rallentare i lavori e ritardare la conclusione delle opere pubbliche con importanza strategica per il Paese o pregiudicare la prestazione di servizi da erogare senza soluzione di continuità³⁸⁵.

La norma prevede due tipologie di intervento, a seconda che l'iniziativa spetti al Presidente dell'ANAC o al prefetto.

Nel primo caso, il Presidente dell'ANAC propone al prefetto competente in base al luogo di sede della stazione appaltante³⁸⁶ di applicare, in via alternativa, le misure di cui alle lettere a), b) e b-bis), comma 1, art. 32, D.L. n. 90/2014. Ai sensi dello stesso comma, il Presidente dell'ANAC informa il procuratore della Repubblica laddove

tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni, in www.forumcostituzionale.it, 29 marzo 2016.

³⁸⁵ A.M. BARONI, E. DI AGOSTA, A. PETRONELLI, G. PINTUS, *Gli strumenti di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti pubblici*, op. cit., 241. Cons. St., 10 gennaio 2018, n. 93, secondo cui tale strumento è volto "non soltanto a garantire l'interesse pubblico alla completa esecuzione dell'appalto ma anche a sterilizzare la gestione del contratto 'oggetto del procedimento penale' dal pericolo di acquisizione delle utilità illecitamente captate in danno della pubblica amministrazione. E non si è mancato di sottolineare che, sotto tale profilo, l'istituto si manifesta come uno strumento di autotutela contrattuale previsto direttamente dalla legge".

³⁸⁶ Cons. giust. amm. Sicilia, 21 luglio 2025, n. 591, che ricorda come già il Parlamento, in sede di esame dello specifico articolo di legge, abbia sottolineato l'opportunità di conferire la competenza al prefetto che ha territorialmente maggior possibilità anche di monitorare l'andamento dell'impresa commissariata nell'esecuzione del contratto pubblico, in modo da garantire il corretto raggiungimento del fine pubblico che legittima l'adozione di tale provvedimento. D'altronde, il commissariamento è un istituto che attiene alla fase esecutiva del rapporto contrattuale, non a quella dell'aggiudicazione.

l'autorità giudiziaria proceda per determinati delitti ivi elencati³⁸⁷ o in presenza di "rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali" attribuibili a un'impresa aggiudicataria di un appalto relativo alla realizzazione di opere, servizi o forniture o a un'impresa esercitante attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale o a un concessionario di lavori pubblici o a un contraente generale. In presenza di "fatti gravi e accertati anche ai sensi dell'art. 19, comma 5, lettera a) del medesimo decreto, viene proposto³⁸⁸ al prefetto di ordinare la rinnovazione degli organi sociali³⁸⁹ con la sostituzione del soggetto coinvolto. Ove l'impresa non si adegui

³⁸⁷ Si tratta dei seguenti reati: concussione (317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (318 c.p.); corruzione semplice e aggravata per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (319-ter c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (319-quater c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (320 c.p.); istigazione alla corruzione (322 c.p.); peculato, indebita destinazione di denaro o cose mobili, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (322-bis c.p.); traffico di influenze illecite (346-bis c.p.); turbata libertà degli incanti (353 c.p.); turbato procedimento di scelta del contraente (353-bis c.p.). N.M. MAIELLO, *Le misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, op. cit., 335, considera tali presupposti "qualificati", per poi criticare la scelta legislativa di menzionare alcuni dei reati elencati.

³⁸⁸ Nella Relazione al disegno di legge n. 2486/2014, di conversione in legge del D.L. n. 90/2014, si legge che l'art. 32 "introduce misure volte a far sì che in presenza di indagini per delitti di particolare gravità ai danni delle pubbliche amministrazioni, ovvero in presenza di situazioni anomale, sintomatiche di condotte illecite o di eventi criminali attribuibili ad imprese aggiudicatrici di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture il presidente dell'ANAC sia dotato di incisivi poteri propositivi nei confronti del Prefetto". I lavori preparatori sono disponibili al seguente indirizzo:

<http://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=2486&sede=&tipo=>.

³⁸⁹ Secondo F. SGUBBI, T. GUERINI, *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento*, in *Dir. pen. cont.*, 24 settembre 2014, posto che la *ratio* della disposizione è quella di garantire la corretta gestione dell'impresa aggiudicataria, questa va intesa in senso restrittivo, con esclusivo riferimento a coloro che amministrano la società, ossia: gli amministratori, nel caso di adozione del sistema tradizionale di amministrazione e controllo societario; i membri del consiglio di gestione, nell'ambito del sistema dualistico; i membri del consiglio di amministrazione e quelli del comitato per il controllo sulla gestione, nell'ipotesi di sistema monistico.

nei termini stabiliti, l'autorità prefettizia può provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, purché limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto, della concessione o dell'accordo contrattuale intercorrente tra l'operatore e la P.A. In via alternativa, la proposta può contemplare direttamente la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa anche limitatamente alla completa esecuzione delle precedenti figure contrattuali. Infine, può essere proposto di ordinare alla stazione appaltante che i pagamenti all'operatore economico, anche nei casi di cui alla precedente lettera a), siano disposti al netto dell'utile derivante dalla conclusione del contratto, da quantificarsi nella misura del 10 per cento del corrispettivo, da accantonare in un apposito fondo³⁹⁰.

A seguito dell'iniziativa del Presidente dell'ANAC, il prefetto accerta i presupposti di cui al comma 1 e, valutata la particolare gravità dei fatti oggetto di indagine, intima all'impresa di provvedere al rinnovo degli organi sociali, mediante la sostituzione del soggetto coinvolto. Qualora questa non si conformi entro trenta giorni³⁹¹, l'autorità prefettizia nomina entro i dieci giorni successivi a tale termine da uno a tre amministratori³⁹² con i requisiti di professionalità e onorabilità prescritti, ai quali sono attribuiti, ai sensi del terzo comma, tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa per la durata indicata nel provvedimento prefettizio³⁹³.

³⁹⁰ La lettera b-bis) del presente comma è stata introdotta con D.L. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156.

³⁹¹ N.M. MAIELLO, *Le misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa*, op. cit., si esprime nei termini di “graduazione” tra le due misure.

³⁹² Ai sensi del sesto comma dell'art. 32, D.L. n. 90/2014, agli amministratori in questione spetta un compenso quantificato con il decreto di nomina in base alle tabelle allegate al decreto di cui all'art. 8, D.Lgs. 4 febbraio 2010, n. 14, con oneri a carico dell'impresa.

³⁹³ A ogni modo, il comma 5 dispone che “Le misure di cui al comma 2 sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di provvedimento che dispone la confisca, il sequestro o l'amministrazione giudiziaria dell'impresa nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento. L'autorità giudiziaria conferma, ove possibile, gli amministratori nominati dal Prefetto”.

Ove le indagini del primo comma riguardino componenti di organi societari diversi da quelli ivi individuati, e anche nell'ipotesi in cui sia già stato concluso e interamente eseguito il contratto di appalto³⁹⁴, il prefetto dispone la misura di sostegno e monitoraggio dell'impresa, nominando da uno a tre esperti³⁹⁵, anch'essi in possesso dei requisiti di cui sopra, al fine di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio dell'impresa. Questi forniscono all'impresa³⁹⁶ prescrizioni operative, nell'ottica della trasparenza relativa all'organizzazione, al sistema di controllo e agli organi amministrativi.

Il comma 10 dell'articolo in *objecto* prescrive un'ulteriore ipotesi di intervento prefettizio, stavolta di propria iniziativa, nell'ipotesi in cui vi sia un'informazione antimafia a carattere interdittivo e sussista "l'urgente necessità" di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto ovvero dell'accordo contrattuale, o la sua prosecuzione per garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela dei diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici³⁹⁷, ancorché ricorrano i presupposti

³⁹⁴ Inciso introdotto dal D.L. n. 121/2021. Sebbene la norma faccia riferimento solo al contratto di appalto, sembra più corrente ritenere che, in tal modo, il legislatore abbia voluto effettuare un diretto richiamo alle situazioni delineate al comma 1 della norma in commento. Diversamente, non si comprende per quale ragione si sarebbe richiamata solo l'ipotesi dell'appalto e non anche le ipotesi di concessioni o altri accordi contrattuali.

³⁹⁵ Ai sensi del comma 9, a tali esperti spetta un compenso non superiore al cinquanta per cento di quello liquidabile sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'art. 8, D.Lgs. n. 14/2010.

³⁹⁶ Il D.L. n. 121/2021 ha esteso la portata di tali misure anche "alle imprese che sulla medesima esercitano un controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, ove coinvolte nelle indagini, nonché alle imprese dalle stesse controllate".

³⁹⁷ A.M. BARONI, E. DI AGOSTA, A. PETRONELLI, G. PINTUS, *Gli strumenti di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti pubblici*, op. cit., 243, in cui si specificano meglio tali situazioni. Secondo gli AUTORI, per "funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali" devono intendersi le prestazioni indispensabili per consentire alla collettività o a classi di utenti di poter esercitare i diritti primari costituzionalmente garantiti, tra i quali la libertà di circolazione e il diritto alla salute. Il riferimento alla "salvaguardia dei livelli occupazionali" inerisce alla necessità di preservare un numero consistente di posti di lavoro, dalla cui perdita deriverebbe un peggioramento del livello complessivo della popolazione occupata in un determinato contesto geografico o in un determinato settore produttivo. Infine, per "salvaguardia [...] dell'integrità dei bilanci pubblici" si considera il bisogno di evitare che

di cui all'art. 94, comma 3, codice antimafia. In questa occasione, il procedimento prende avvio dall'iniziativa del prefetto, il quale è tenuto a informarne il Presidente dell'ANAC, ma conserva il potere di bilanciare degli interessi in gioco. Nel frattempo, le stazioni appaltanti sono comunque tenute a procedere, ai sensi dell'art. 94, comma 2, D.Lgs. n. 159/2011 e salvo non ricorrano le condizioni di cui al comma successivo, alla revoca delle autorizzazioni o delle concessioni nonché al recesso dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite. Il comma conclude disponendo che le misure in questione sono revocate e cessano di produrre effetti ove la sentenza di annullamento dell'interdittiva passi in giudicato o via sia un'ordinanza che dispone, in via definitiva, l'accoglimento dell'istanza cautelare eventualmente proposta o di quella di aggiornamento dell'esito dell'informazione, secondo quanto previsto ex art. 91, comma 5, D.Lgs. n. 159/2011.

A parere della giurisprudenza prevalente, si tratta di una misura cautelare³⁹⁸ che completa il sistema di tutela dell'interesse pubblico. Difatti, l'obiettivo dell'art. 32, D.L. n. 90/2014 si propone, attraverso un "innovativo meccanismo di commissariamento", l'obiettivo di bilanciare l'esigenza di garantire la completa esecuzione dei lavori pubblici di interesse rilevante, al contempo neutralizzando il "rischio derivante dall'infiltrazione criminale nella gestione delle imprese appaltatrici"³⁹⁹. A conferma di ciò, i giudici amministrativi hanno affermato che "attraverso l'intervento di commissariamento disposto dal Prefetto si

l'interruzione di determinate attività implichi un danno diretto e immediato alla finanza pubblica.

³⁹⁸ *Contra*, F. SGUBBI, T. GUERINI, *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento*, op. cit.; P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e "materia penale"*, op. cit.; e F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, op. cit.

³⁹⁹ Cons. giust. amm. Sicilia, 21 luglio 2015, n. 591, cit.; Cons. St., 28 aprile 2016, n. 1630; Cons. St., 24 luglio 2015, n. 3653.

sterilizza la gestione del contratto⁴⁰⁰ dal pericolo di acquisizione delle utilità illecitamente captate in danno della pubblica amministrazione, laddove dette utilità siano direttamente collegate al processo penale per reati previsti dal primo comma della norma in esame, ovvero riguardino un'impresa colpita da informazione interdittiva antimafia”⁴⁰¹.

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di esprimersi, in più arresti, anche con riferimento al rapporto tra le misure di cui all'art. 32 in questione e le interdittive antimafia, nonché al bilanciamento dell'interesse pubblico con quello di eventuali controinteressati.

In primo luogo, si sostiene che, dalla lettura del comma 10 dell'art. 32, D.L. n. 90/2014, risulta evidente che l'emissione del provvedimento interdittivo non deve essere preceduta necessariamente dall'adozione delle misure straordinarie introdotte all'art. 32, sicché il prefetto può legittimamente emettere l'informativa, ove ne ricorrano i presupposti, salvo poi adottare successivamente le misure sostitutive di cui al comma 1 dell'articolo considerato⁴⁰².

⁴⁰⁰ In dottrina non si registra uniformità di vedute circa la portata della misura. Secondo alcuni (G. INSOLERA, T. GUERINI, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Torino, 2019, 246-247; M. GIUSTINIANI, *Autorità nazionale anticorruzione, nuove forme di controlli pubblici e altre novità in materia di gare pubbliche*, in F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, O. TORIELLO (a cura di), *La riforma Renzi della pubblica amministrazione*, Roma, 2014, 153-156) la gestione commissariale riguarda l'intero assetto gestionale della società; secondo altri (V. MONGILLO, N. PARISI, *L'intervento del giudice penale e dell'autorità amministrativa alla gestione societaria, tra impresa lecita, "socialmente pericolosa" e mafiosa: alla ricerca di un disegno*, in *Rass. Econ.*, 2019, 203.), invece, l'istituto ha a oggetto solo l'esecuzione del singolo contratto interessato.

⁴⁰¹ Cons. St., parere n. 1567/2018, che afferma anche che “attraverso l'intervento di commissariamento disposto dal Prefetto si sterilizza la gestione del contratto dal pericolo di acquisizione delle utilità illecitamente captate in danno della pubblica amministrazione, laddove dette utilità siano direttamente collegate al processo penale per reati previsti dal primo comma della norma in esame, ovvero riguardino un'impresa colpita da informazione interdittiva antimafia”.

⁴⁰² Cons. St., 24 luglio 2015, n. 3653, in cui si asserisce anche che “la mancata previa adozione di tali misure non ha efficacia invalidante, dunque, sull'emissione dell'informativa né viola i canoni di adeguatezza, proporzionalità ed adeguatezza”; e ancora, che “dal quadro normativo sin qui descritto si desume, in altri termini, che le misure di cui all'art. 32, commi 1, 2 e 8, del D.L. n. 90 del 2014 possono essere applicate contestualmente all'adozione dell'interdittiva antimafia e che l'intervento sostitutivo dell'autorità prefettizia, in ipotesi di interdittiva già in atto, è consentito solo nelle

In merito al contemperamento tra l'interesse pubblico alla prosecuzione del contratto ai sensi dell'art. 32, D.L. n. 2014, e l'interesse dell'impresa seconda classificata a subentrarvi in caso di revoca dell'aggiudicazione, si segnala che, per il Consiglio di Stato, la scelta legislativa di prevedere simili misure ha qualificato come "recessivo" l'interesse dell'impresa partecipante a subentrare nel contratto, a fronte del principale interesse pubblico alla tempestiva esecuzione di opere la cui realizzazione è considerata urgente⁴⁰³.

3. LA PREVENZIONE COLLABORATIVA.

In conclusione delle verifiche e degli accertamenti, il prefetto può adottare: un provvedimento liberatorio, in caso di assenza di qualsivoglia elemento sintomatico del rischio di infiltrazione mafiosa; un provvedimento interdittivo, verificando la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure straordinarie del paragrafo precedente; la misura di cui all'art. 94-bis codice antimafia, nell'eventualità in cui i tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale.

L'ultima norma citata, recante "misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale", è stata introdotta dall'art. 49, comma 1, D.L. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233. La riforma in questione, rientrante tra le "disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" va esaminata nell'evoluzione

ipotesi eccezionali, previste dal comma 10, che giustificano la prosecuzione del rapporto contrattuale, previa 'bonifica' dell'assetto societario, per preminenti ragioni di interesse generale, al punto che l'attività di temporanea e straordinaria gestione dell'impresa è considerata di 'pubblica utilità', come chiarisce il comma 4".

⁴⁰³ Cons. St., 20 gennaio 2015, n. 143, con commento di B. BARMANN, *Lotta alla corruzione e completamento di opere pubbliche: quale priorità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2016, 78 ss.; A. MASARACCHIA, *Sacrificato l'interesse delle altre imprese partecipanti alla gara*, in *Guida dir.*, 7 febbraio 2015, n. 7.

legislativa avviata già nel 2014, con l'introduzione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione, e portata avanti nel 2017, come si vedrà *infra*, con le modifiche apportate all'art. 34 e l'introduzione dell'art. 34-bis codice antimafia. Il *fil rouge* di queste misure è chiaro: prevenire l'infiltrazione criminale nel tessuto economico-imprenditoriale, specie in un momento, come quello attuale, in cui va garantita un'efficace gestione delle risorse ai fini dell'attuazione del PNRR.

L'istituto permette al prefetto, laddove gli accertati tentativi di infiltrazione siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, di ricorrere a misure amministrative di prevenzione alternative al rilascio di un provvedimento interdittivo. In particolare, il primo comma della norma dispone che tali misure consistono nell'ordine⁴⁰⁴, rivolto all'impresa, società o associazione interessata, di: a) adottare e attuare misure organizzative anche ai sensi degli artt. 6, 7 e 24-ter, D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231⁴⁰⁵; b) comunicare al gruppo interforze, entro

⁴⁰⁴ La motivazione contenuta nel provvedimento amministrativo di applicazione della misura riassume, in genere, le risultanze istruttorie acquisite dal gruppo interforze, nonché quanto emerso dal contraddittorio procedimentale instaurato ai sensi dell'art. 92, comma 2-bis, codice antimafia.

⁴⁰⁵ Per completezza, di seguito si riporta il testo degli articoli menzionati.

Art. 6: "1. Se il reato è stato commesso dalle persone indicate nell'articolo 5, comma 1, lettera a), l'ente non risponde se prova che: a) l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi; b) il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo; c) le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione; d) non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b).

2. In relazione all'estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati, i modelli di cui alla lettera a), del comma 1, devono rispondere alle seguenti esigenze: a) individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire; c) individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati; d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello. 2-bis. I modelli di cui al comma 1,

lettera a), prevedono, ai sensi del decreto legislativo attuativo della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, i canali di segnalazione interna, il divieto di ritorsione e il sistema disciplinare, adottato ai sensi del comma 2, lettera e).

3. I modelli di organizzazione e di gestione possono essere adottati, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati.

4. Negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera b), del comma 1, possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente. 4-bis. Nelle società di capitali il collegio sindacale, il consiglio di sorveglianza e il comitato per il controllo della gestione possono svolgere le funzioni dell'organismo di vigilanza di cui al comma 1, lettera b).

5. È comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente”.

Art. 7: “1. Nel caso previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza.

2. In ogni caso, è esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi.

3. Il modello prevede, in relazione alla natura e alla dimensione dell'organizzazione nonché al tipo di attività svolta, misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.

4. L'efficace attuazione del modello richiede: a) una verifica periodica e l'eventuale modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività; b) un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello”.

Art. 24-ter: “1. In relazione alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 416, sesto comma, 416-bis, 416-ter e 630 del codice penale, ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché ai delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, si applica la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote.

2. In relazione alla commissione di taluno dei delitti di cui all'articolo 416 del codice penale, ad esclusione del sesto comma, ovvero di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), numero 5), del codice di procedura penale, si applica la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote.

3. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nei commi 1 e 2, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.

4. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nei commi 1 e 2, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3”.

quindici giorni dal loro compimento, alcuni atti, tra cui quelli di acquisto o di pagamento, effettuati o ricevuti, di valore non inferiore a 5.000 euro; c) per le società, comunicare al gruppo interforze i finanziamenti in qualsiasi forma eventualmente erogati da parte di soci o terzi; d) comunicare al gruppo interforze i contratti di associazione in partecipazione stipulati; e) utilizzare un conto corrente dedicato agli atti di pagamento e riscossione di cui alla lettera b) e ai finanziamenti della lettera c). Oltre a queste misure, il prefetto può nominare, anche d'ufficio, da uno a tre esperti con il compito, dietro compenso, di offrire supporto all'impresa al fine dell'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa⁴⁰⁶.

La *ratio* è quella di evitare di arrestare le attività imprenditoriali che presentano “marginali presenze mafiose” con il rilascio di un’interdittiva antimafia. Con il nuovo istituto si permette al prefetto di intervenire in ottica conservativa, penetrando nelle maglie dell’impresa, sì da verificare meglio il grado di infiltrazione mafiosa e di adottare alcune misure finalizzate al riassetto con il paradigma della legalità⁴⁰⁷. In questo modo, l’interdittiva antimafia perde la sua centralità all’interno delle misure amministrative di prevenzione, poiché deve essere considerata come l’*extrema ratio* da utilizzare solo per contrastare gravi e univoche situazioni di infiltrazione mafiosa⁴⁰⁸.

Queste misure amministrative hanno una durata temporanea che può andare da sei a dodici mesi in base alle dimensioni delle imprese coinvolte e alla durata dei contratti stipulati ancora in corso⁴⁰⁹. Ai sensi del quarto comma dell’art. 94-bis codice antimafia, al termine di durata della prevenzione collaborativa vi è la possibilità per il prefetto di

⁴⁰⁶ Tale figura garantisce un flusso informativo diretto tra l’impresa e il prefetto.

⁴⁰⁷ F. GIACALONE, *Il nuovo volto dell’informazione antimafia dopo le novelle del D.L. n. 152/2021: verso la definitiva consacrazione del “diritto amministrativo dell’emergenza criminale”?*, in *Dir. econ.*, 2, 2023, 37 ss.

⁴⁰⁸ F. DE TULLIO, *La prevenzione collaborativa. Potenzialità applicative del nuovo strumento di bonifica aziendale ex art. 94-bis Codice Antimafia* – ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, *working paper*, 10, 2023.

⁴⁰⁹ S. CAVALIERE, *sub art. 94-bis*, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 509.

rilasciare un'informazione antimafia liberatoria, ove accerti il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione, sulla scorta delle analisi formulate dal gruppo interforze. In ipotesi di esito negativo delle verifiche, invece, è prevista l'adozione di una informativa interdittiva, pur nel silenzio della norma⁴¹⁰. Infine, l'art. 34-bis, comma 1, D.Lgs. n. 159/2011 dispone, in tema del controllo giudiziario sul quale si tornerà *infra*, che il tribunale valuta se sostituire la misura in questione con la nomina di un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce almeno ogni due mesi gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero, ai sensi del comma 2, lettera b).

A dispetto dell'intento legislativo nell'introdurre la misura, vi è chi ha rilevato, in senso critico, alcune lacune difficilmente colmabili sul piano interpretativo.

Innanzitutto, vi è chi contesta lo stesso presupposto applicativo, rinvenibile nella "agevolazione occasionale" anziché, come auspicato, nella "prognosi favorevole sulla riuscita del controllo"⁴¹¹. Trattandosi di uno strumento di *self-cleaning*, quindi con una spiccata visione prospettica della situazione aziendale, secondo questo orientamento sarebbe più opportuno focalizzare l'attenzione sulla possibilità per l'operatore economico di svincolarsi da qualsivoglia legame con il tessuto mafioso, invece di vagliare solo la sua situazione attuale.

A parere di altri, oltretutto, la misura amministrativa in commento è dotata di scarsa efficacia. Nel dettaglio, si sostiene tale conclusione sulla scorta di una pluralità di elementi: la mancanza di momenti di contraddittorio necessario tra l'impresa e la prefettura, affinché la prima possa dimostrare le sue possibilità di redenzione; la mancata

⁴¹⁰ G. VELTRI, *La prevenzione antimafia collaborativa: un primo commento*, op. cit.

⁴¹¹ N. DURANTE, *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2022.

considerazione dell'iniziativa da parte imprenditoriale; il carattere recessivo della misura rispetto al controllo giudiziario⁴¹².

4. L'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA DEI BENI CONNESSI AD ATTIVITÀ ECONOMICHE E DELLE AZIENDE.

Inizialmente prevista agli artt. 3-*quater* e 3-*quinquies* della L. 31 maggio 1965, n. 575⁴¹³, e conosciuta con il nome di “sospensione

⁴¹² S. IPPEDICO, *Le interdittive antimafia tra collaborazione e contraddittorio: nuove contraddizioni?*, op. cit., 4351-4352.

⁴¹³ Per completezza, si riporta di seguito il testo dell'art. 3-*quater*: “1. Quando, a seguito degli accertamenti di cui all'articolo 2-bis o di quelli compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione da parte della delinquenza di tipo mafioso, ricorrono sufficienti indizi per ritenere che l'esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416-bis del codice penale o che possa, comunque, agevolare l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 2, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-bis, 629, 630, 648-bis e 648-ter del codice penale, e non ricorrono i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione di cui all'articolo 2, il procuratore della Repubblica o il questore possono richiedere al tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle persone sopraindicate, di disporre ulteriori indagini e verifiche, da compiersi anche a mezzo della Guardia di finanza o della polizia giudiziaria, sulle predette attività, nonché l'obbligo, nei confronti di chi ha la proprietà o la disponibilità, a qualsiasi titolo, di beni o altre utilità di valore non proporzionato al proprio reddito o alla propria capacità economica, di giustificarne la legittima provenienza.

2. Quando ricorrono sufficienti elementi per ritenere che il libero esercizio delle attività economiche di cui al comma 1 agevoli l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 2, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-bis, 629, 630, 648-bis e 648-ter del codice penale, il tribunale dispone la sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività.

3. La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni è adottata per un periodo non superiore a sei mesi e può essere rinnovata, per un periodo non superiore complessivamente a dodici mesi, a richiesta dell'autorità proponente, del pubblico ministero o del giudice delegato di cui all'articolo 2-sexies, se permangono le condizioni in base alle quali è stata applicata.

4. Con il provvedimento di cui al comma 2, il tribunale nomina l'amministratore ed il giudice delegato, osservate, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 2-ter, secondo, quinto, settimo e ottavo comma, 2-sexies, 2-septies e 2-octies. Qualora tra i beni siano compresi beni immobili o altri soggetti a pubblica registrazione, il provvedimento di cui al comma 2 deve essere trascritto presso i pubblici registri a cura

temporanea”, l’amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende è stata quasi integralmente trasposta nell’art. 34 del codice antimafia, poi riformato con L. n. 161/2017. Come evidenziato anche dalla Commissione Fiandaca⁴¹⁴, lo strumento promuove “il disinquinamento mafioso delle attività economiche, salvaguardando al contempo la continuità produttiva e gestionale delle imprese”.

Ai sensi del vigente art. 34, le condizioni per poter applicare l’amministrazione giudiziaria sono due: l’assenza di presupposti per

dell’amministratore nominato entro il termine di trenta giorni dall’adozione del provvedimento.

5. Quando vi sia concreto pericolo che i beni sottoposti al provvedimento di cui al comma 2 vengano dispersi, sottratti o alienati, il procuratore della Repubblica o il questore possono richiedere al tribunale di disporne il sequestro, osservate, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 2-ter, quinto, settimo e ottavo comma, 2-quater, 2-quinquies, 2-sexies, 2-septies e 2-octies. Il sequestro è disposto sino alla scadenza del termine stabilito a norma del comma 3”.

Si riporta il testo anche dell’art. 3-*quinquies*: “1. L’amministratore adempie agli obblighi di relazione e segnalazione di cui all’articolo 2-septies anche nei confronti del pubblico ministero.

2. Entro i quindici giorni antecedenti la data di scadenza della sospensione provvisoria dalla amministrazione dei beni o del sequestro, il tribunale, qualora non disponga il rinnovo del provvedimento, delibera in camera di Consiglio, alla quale può essere chiamato a partecipare il giudice delegato di cui all’articolo 2-sexies, la revoca della misura disposta, ovvero la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

3. Con il provvedimento che dispone la revoca della misura, il tribunale può stabilire l’obbligo nei confronti di chi ha la proprietà, l’uso o l’amministrazione dei beni, o di parte di essi, di comunicare, per un periodo non inferiore a tre anni, al questore ed al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all’estero, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a cinquanta milioni di lire o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al patrimonio e al reddito della persona. Detto obbligo va assolto entro dieci giorni dal compimento dell’atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell’anno precedente.

4. Chi omette di effettuare entro i termini indicati le comunicazioni di cui al comma 3 è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Alla condanna segue la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti per i quali è stata omessa la comunicazione”.

⁴¹⁴ La Relazione della Commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata è disponibile al seguente indirizzo: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/scheda_di_sintesi_dei_lavori?contentId=COS119000.

poter applicare le misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca, di cui agli artt. 20 e 24 codice antimafia⁴¹⁵; l'emersione, a seguito dei disposti accertamenti patrimoniali⁴¹⁶, di sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento individuate ex art. 416-bis c.p. o possa comunque agevolare soggetti verso cui è stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale o nei confronti dei quali pende un procedimento penale per una delle fattispecie incriminatrici indicate dal legislatore.

Dall'analisi del testo emerge che la norma fa riferimento a due situazioni differenti, seppur accomunate sotto il profilo degli effetti: una in cui l'impresa è vittima dell'organizzazione mafiosa⁴¹⁷; l'altra nella quale l'operatore economico agisce in una sorta di cointeressenza con il tessuto criminale⁴¹⁸. A differenza di quanto avviene per il sequestro e la

⁴¹⁵ Sottolineano la residualità della misura in esame, rispetto agli altri strumenti di prevenzione patrimoniale, G. CHIARAVIGLIO, *La misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche; due pronunce del Tribunale di Milano*, in *Riv. dott. comm.*, 1, 2017, 137; E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2019, 841.

⁴¹⁶ F. VERGINE, sub art. 34, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 203, che li individua e cataloga in: accertamenti compiuti ai sensi dell'art. 19, codice antimafia, finalizzati a verificare "il tenore di vita, le disponibilità finanziarie e il patrimonio di quei soggetti potenziali destinatari di una misura di prevenzione"; le verifiche volte a riscontrare la presenza di infiltrazioni nelle attività economiche da parte delle organizzazioni mafiose, ai sensi dell'art. 92, D.Lgs. n. 159/2011; le indagini compiute dall'ANAC, di cui all'art. 213, D.Lgs. n. 50/2016.

⁴¹⁷ A riguardo, A.M. MAUGERI, *Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, in *Dir. pen. cont., Riv. Trim.*, 1, 2022, 106 ss., che si esprime in senso critico nei confronti della previsione legislativa, evidenziando come, così facendo, si equipara la vittima con l'agevolatore. Nello stesso senso, anche F. VERGINE, sub art. 34, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit., 204.

⁴¹⁸ M. VULCANO, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, op. cit., rileva che per l'applicazione dell'istituto è sufficiente che il soggetto agevolato sia anche soltanto

confisca, ciò che rileva è la condizione di potenziale asservimento delle imprese alle logiche criminali dei soggetti di cui sopra⁴¹⁹. Nondimeno, lo stato dell'agevolazione mafiosa non deve aver compromesso in maniera irrimediabile la *governance* societaria.

Quanto ai profili di competenza, la misura è adottata dal tribunale per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali, su proposta dei soggetti indicati *ex art.* 17, comma 1, del medesimo decreto, ossia: il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, il questore, il direttore della Direzione investigativa antimafia⁴²⁰.

Il terzo comma dell'art. 34 prescrive che, con il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria, il tribunale nomina un giudice delegato e un amministratore giudiziario, che esercita tutte le facoltà

proposto per una misura di prevenzione o risulti sottoposto a un procedimento penale per uno dei reati di cui all'art. 34, non essendo necessario né che l'attività agevolata abbia carattere illecito, né che l'attività economica con carattere agevolatorio presenti modalità illecite. Oltretutto, l'imprenditore deve essere soggetto terzo rispetto all'agevolato e deve avere la disponibilità delle sue attività. Ove così non fosse, come già nel caso del mero prestanome del soggetto agevolato, si rientrerebbe nel campo di applicazione del sequestro, prima, e della confisca, poi. Oltretutto, l'AUTRICE sottolinea che l'agevolazione criminosa può svilupparsi solo sul piano della rimproverabilità colposa, ossia imprudente, negligente o imperita; ove si sia consapevoli della relazione di agevolazione, difatti, la fattispecie andrebbe ricondotta sul piano del concorso di persone nel reato. Infine, si segnala sin d'ora che tale contiguità tra l'impresa e l'associazione mafiosa deve possedere i caratteri della stabilità e durevolezza. Ciò emerge dalla disamina, *a contrario*, dell'art. 34-bis, in cui ai fini dell'applicazione è esplicitamente previsto che l'agevolazione risulti "occasionale".

⁴¹⁹ W. PENNASTRI, *Le misure di prevenzione patrimoniale diverse dalla confisca. Il nuovo controllo giudiziario delle aziende di cui all'art. 34-bis del Codice Antimafia*, in M.T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, op. cit., 274.

⁴²⁰ Si segnala che, in ogni caso, ai sensi del comma 2 dell'art. 17, nei casi previsti all'art. 4, comma 1, lettere c), i), i-bis) e i-ter), le funzioni e le competenze del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sono attribuite anche al procuratore della Repubblica del tribunale nel cui circondario dimora la persona, previo coordinamento con il primo. Inoltre, al comma 3-bis è previsto che il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, in raccordo con il questore e con il direttore della Direzione investigativa antimafia relativamente alle misure di prevenzione di cui al presente titolo, curi che non si arrechi pregiudizio alle attività di indagine inerenti anche ad altri procedimenti.

spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende interessate dalla misura; ove si tratti di imprese in forma societaria, inoltre, l'amministratore dispone dei poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, considerate le esigenze di proseguire l'attività di impresa. Ai sensi del comma seguente, l'amministratore giudiziario entra in possesso dei beni aziendali, dando vita a un vero e proprio spossessamento gestorio. Questo è finalizzato a conformare l'organizzazione e l'attività imprenditoriale ai canoni della legalità, sia attraverso l'adozione di collaudati modelli di gestione societaria sia mediante l'allontanamento dei soggetti compromessi. In tal modo, ancora una volta non si cerca di sanzionare l'imprenditore in qualche misura colluso con la mafia, ma a evitare che l'attività imprenditoriale possa cadere definitivamente e irrimediabilmente nelle mani delle consorterie mafiose.

La misura può essere adottata per un periodo non superiore a un anno, prorogabile di altri sei mesi e comunque fino a un tetto massimo di due anni. Tra l'altro, il rinnovo può essere disposto d'ufficio, su richiesta del pubblico ministero, il quale deve essere tenuto informato dall'amministratore giudiziario ai sensi del quinto comma dell'articolo in commento, o in esito alla relazione di quest'ultimo. In particolare, questi può mettere in luce la necessità di proseguire con il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate, qualora la loro depurazione non sia avvenuta nel termine inizialmente accordato dall'autorità giudiziaria.

Dalla disamina del testo, l'amministrazione giudiziaria risulta uno strumento fortemente improntato al principio di proporzionalità⁴²¹.

⁴²¹ Nell'ottica dell'applicazione del principio di proporzionalità tra la situazione concretamente accertata e l'applicazione della misura di bonifica, Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione, decreto 28 maggio 2020, n. 9: "anche la nuova formulazione dell'art. 34 comma terzo d.lgs. n. 159/2011, come modificato dalla l. 17 ottobre 2017 n. 161, consenta un intervento nella gestione societaria non assorbente, sul piano dell'impossessamento totale dell'attività di impresa, e comunque commisurato agli obiettivi di (ri)legalizzazione societaria tipici della misura di

Posto che l'obiettivo è quello di bonificare le imprese⁴²², ponendo lo Stato a fianco dei cittadini e degli operatori, anziché in loro contrapposizione, è fondamentale che l'ingerenza dell'attività giudiziaria-amministrativa in quella imprenditoriale sia ridotta al minimo⁴²³. Così, oltre al limite temporale di un anno, pur prorogabile di sei mesi in sei mesi, in tale solco si pone anche il comma 6 dell'art. 34, codice antimafia. Questo dispone che, entro la data di scadenza stabilita

prevenzione da adottare. Ed invero laddove il legislatore ha inteso consentire all'amministratore giudiziario la facoltà di esercitare 'i poteri spettanti agli organi di amministrazione e altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale' (art. 34 comma terzo d.lgs. n. 159/2011 citato), prevedendosi quindi una facoltà e non un obbligo di assunzione anche dell'attività tipica dell'impresa all'esito di una scelta ponderata da parte del tribunale, si ritiene che la decisione in merito alle concrete modalità dell'intervento dell'amministrazione giudiziaria non possa non tener conto di diversi fattori quali il grado di infiltrazione delittuosa ed il settore sociale contaminato".

⁴²² La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, doc. XXIII, n. 15, approvata il 5 agosto 2021, 192, si è espressa nei seguenti termini: "il fine dell'amministrazione giudiziaria è quello di rimuovere i collegamenti con gli ambienti criminali e normalmente riorganizzare l'impresa nel pieno rispetto del D.lgs. 231/2001 per evitare ricadute future"; "una misura sostanzialmente interdittiva, la cui finalità primaria non è quella di sanzionare l'eventuale origine illecita della ricchezza, bensì quella di neutralizzare la sua utilizzazione per finalità illecite, eliminare ogni possibile forma di inquinamento mafioso per ricondurre l'impresa al corretto contesto economico imprenditoriale caratterizzato da piena liceità e trasparenza". Cass., Sez. un., 26 settembre 2019, n. 46898, ha evidenziato che l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario "non sono volte alla recisione del rapporto col proprietario ma al recupero della realtà aziendale alla libera concorrenza, a seguito di un percorso emendativo". E ancora, Trib. Milano, sez. misure di prevenzione, decr. 24 giugno 2016, n. 6: "non è [...] repressiva quanto preventiva, volta cioè non a punire l'imprenditore che sia intraneo all'associazione criminale, quanto a contrastare la contaminazione mafiosa di imprese sane, sottoponendole a controllo giudiziario con lo scopo di sottrarle, il più rapidamente possibile, all'infiltrazione criminale e restituirle al libero mercato una volta depurate dagli elementi inquinanti". La misura dell'amministrazione giudiziaria va intesa come "posta anche a favore dell'attività imprenditoriale e della sua trasparenza".

⁴²³ In tal senso, la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, doc. XXIII, n. 15, approvata il 5 agosto 2021, cit., ammette che "l'amministrazione giudiziaria può comportare o l'integrale spossessamento dei beni, materiali ed immateriali, utilizzabili per l'attività economica ed il conseguente subentro dell'amministratore giudiziario nella gestione dell'impresa per un periodo di tempo delimitato ovvero [...] un affiancamento degli organi della procedura a quelli societari, nel settore specifico oggetto dell'infiltrazione malavitosi".

nel provvedimento giudiziario che ha disposto l'amministrazione giudiziaria, il tribunale, qualora non disponga il rinnovo del provvedimento, delibera in camera di consiglio la revoca della misura e l'eventuale contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all'art. 34-bis o la confisca dei beni che si ha motivo di considerare derivanti da attività illecite o dal loro reimpiego.

Pertanto, "nell'ottica della minor invasività possibile nell'agire imprenditoriale"⁴²⁴, ove vi siano segni di miglioramento della *compliance* imprenditoriale, il tribunale può revocare la misura dell'amministrazione giudiziaria e disporre quella più mite del controllo giudiziario che, come si vedrà, prevede un mero affiancamento statale agli organi societari, senza necessitare di uno spossessamento gestorio. Nel caso contrario in cui si passi da una situazione solo indiziaria all'accertamento dell'agevolazione nella commissione dei reati presupposto da parte dell'operatore, riscontrandosi un'obiettivo intersecazione di interessi tra l'attività di impresa e quella criminale, il tribunale competente dispone la confisca dei beni aziendali⁴²⁵.

L'ultimo comma della norma in commento predispone una misura cautelare, da adottarsi qualora vi sia il concreto pericolo che i beni oggetto della misura possano andare dispersi, alienati o in qualche modo sottratti, nonché si abbia motivo di ritenere che siano frutto di attività illecite o che ne costituiscano l'impiego. In tali casi, i soggetti di cui al già richiamato art. 17 possono chiedere al tribunale di disporre il sequestro delle *res* in questione, fino alla scadenza del termine stabilito secondo l'art. 34, comma secondo, e in conformità alle disposizioni previste nel Titolo II del codice antimafia, recante "le misure di prevenzione patrimoniali".

5 IL CONTROLLO GIUDIZIARIO DELLE AZIENDE.

⁴²⁴ M. VULCANO, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, op. cit., 31.

⁴²⁵ *Ibidem*, 32.

Come gli altri strumenti considerati nel presente capitolo, anche il controllo giudiziario delle aziende ha per destinatarie le imprese rientranti nella c.d. “area grigia”⁴²⁶, ossia imprese che non sono mafiose, ma intrattengono rapporti con le consorterie criminali. Si tratta, pertanto, di operatori di mercato che si collocano sulla labile linea di confine che separa la legalità dall’illegalità, verso cui le misure interdittive rappresenterebbero una reazione eccessiva e sproporzionata.

Così, la già menzionata L. n. 161/2017⁴²⁷, la stessa che ha modificato la disciplina dell’amministrazione giudiziaria, ha introdotto anche il più mite strumento del controllo giudiziario, disciplinato *ex art. 34-bis* codice antimafia, poi modificato *ex art 47*, comma 1, lettera a), b) e c) del D.L. 6 novembre 2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 233/2021. Si è in presenza, dunque, di una linea legislativa innovativa che si relaziona con il tessuto economico del Paese in maniera progressiva, a seconda del livello di contiguità mafiosa dell’impresa. L’obiettivo dichiarato è quello di salvaguardare il tessuto imprenditoriale solo parzialmente infetto, per poi restituirlo al mercato completamente sanato⁴²⁸.

Il controllo giudiziario era previsto inizialmente dall’ormai abrogato art. 34, comma 8, D.Lgs. n. 159/2011⁴²⁹, ai sensi del quale, al momento

⁴²⁶ C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario “volontario”: una moderna “messa alla prova” aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, op. cit.

⁴²⁷ Secondo M. VULCANO, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, op. cit., 36, tale intervento legislativo ha condotto a una “prevenzione del dialogo”, in cui è fondamentale la “negoiazione fra autorità giudiziaria e imprenditore”, al fine di introdurre all’interno delle aziende dei “progetti condivisi di protezione del valore azienda, attraverso programmi di bonifica, resi effettivi dalla compenetrazione necessaria fra competenze giuridiche e aziendalistiche”.

⁴²⁸ *Ibidem*.

⁴²⁹ Il testo della norma era il seguente: “Con il provvedimento che dispone la revoca della misura, il tribunale può disporre il controllo giudiziario, con il quale stabilisce l’obbligo nei confronti di chi ha la proprietà, l’uso o l’amministrazione dei beni, o di parte di essi, di comunicare, per un periodo non inferiore a tre anni, al questore ed al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all’estero, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di

della revoca dell'amministrazione giudiziaria, il tribunale poteva disporre degli obblighi comunicativi in capo al proprietario e agli organi societari. Il controllo giudiziario si riduceva, così, a una mera prosecuzione della misura precedente. Con l'introduzione di un apposito articolo, invece, non solo risultano mutati i presupposti di applicazione, ma sono stati introdotti anche ulteriori aspetti disciplinatori⁴³⁰.

Ai sensi del primo comma dell'articolo, quando l'agevolazione risulta occasionale⁴³¹ il tribunale dispone anche d'ufficio il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende di cui al primo comma dell'art. 34, purché sussistano circostanze di fatto da cui sia desumibile il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività.

Il comma successivo prevede che il provvedimento sia adottato dal tribunale, il quale può:

a) imporre nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende interessate l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale ovvero del luogo dove si trovano i beni nel caso di soggetti residenti all'estero, o della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, acquisto o pagamento effettuati e ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti e contratti indicati dal tribunale. Tali atti devono avere un valore pari o superiore a 7.000 euro o a quello superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume

amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 25.822,84 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al patrimonio e al reddito della persona. Detto obbligo va assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente.”

⁴³⁰ C. VISCONTI, G. TONA, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, op. cit., i quali parlano di “presupposti autonomi e contenuti inediti”.

⁴³¹ Cass., 24 giugno 2021, n. 24678, secondo cui a tal fine rilevano in senso positivo eventuali atteggiamenti di ravvedimento, purché estrinsecatisi prima dell'applicazione dell'informazione antimafia. I giudici di legittimità hanno ricondotto tali sintomi tra gli “indici rivelatori di una volontà di riallineamento dell'attività aziendale a parametri di legalità gestionale tali da influire sulla connotazione di occasionalità o meno del nesso di agevolazione”.

d'affari dell'impresa. L'obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto, o comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente;

b) nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario. Quest'ultimo riferisce periodicamente, almeno ogni due mesi, gli esiti della sua attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero⁴³². In questo caso, il provvedimento di cui alla presente lettera può prescrivere, in ragione del comma terzo, i compiti dell'amministratore giudiziario finalizzati alle attività di controllo e può imporre, tra gli altri, gli obblighi di: non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi societari e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato; adempiere ai precedenti doveri informativi nei confronti dell'amministratore giudiziario; assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.

Al fine di verificare il rispetto degli obblighi di cui al comma terzo, il tribunale può autorizzare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ad accedere presso gli uffici dell'impresa, nonché presso uffici pubblici e studi professionali, oltre agli altri luoghi indicati, per acquisire informazioni ed estrarre copia delle documentazioni ritenute utili⁴³³.

⁴³² R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, op. cit., che si esprimono nel senso di "tutorship terapeutica" pubblicistica. Nel senso di "tutoraggio pubblicistico e vigilanza prescrittiva", F. VERGINE, sub art. 34-bis, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, op. cit. Con riferimento alla misura di cui alla lettera b) del comma in esame, M. VULCANO, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, op. cit., rileva l'eterodirezione dell'intervento.

⁴³³ La violazione degli obblighi imposti dal tribunale integra il reato di cui all'art. 76, comma 6, codice antimafia, che prevede la reclusione da uno a quattro anni. La condanna comporta la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti che non sono stati comunicati. Parte della dottrina si è espressa in senso critico sul punto, parlando di "obblighi particolarmente vessatori". Sul punto, F. VERGINE, sub art. 34-bis, in G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle*

Ove si riscontri la violazione di una o più prescrizioni o la sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria, il tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa.

Lo strumento ha una durata temporanea da uno a tre anni. Al termine, il percorso di bonifica aziendale può concludersi con esiti alternativi: ove l'autorità giudiziaria ritenga cessati i presupposti per l'applicazione della misura, procede alla sua revoca; in caso contrario, applica un'altra e più severa misura di prevenzione patrimoniale⁴³⁴.

Il quinto comma attribuisce al titolare dell'attività economica sottoposta al controllo giudiziario la possibilità di proporre istanza di revoca.

A prescindere dalla misura predisposta in concreto, risulta chiaro che, a differenza dell'amministrazione giudiziaria, il controllo non prevede uno spossessamento gestorio dell'impresa, quanto piuttosto una "vigilanza prescrittiva"⁴³⁵, così da non compromettere i poteri gestori dell'imprenditore.

5.1 IL RAPPORTO CON L'INFORMAZIONE INTERDITTIVA ANTIMAFIA⁴³⁶

Ciò esposto con riferimento al controllo giudiziario prescrittivo, appare utile segnalare che l'art. 34, comma 6, D.Lgs. n. 159/2011 ha introdotto il controllo giudiziario c.d. volontario⁴³⁷. Trattasi di uno

altre procedure di prevenzione, op. cit., 209; S. ASTARITA, *Presupposti e tipologia delle misure applicabili*, in F. SANDRO, *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, 341 ss.

⁴³⁴ G. AMARELLI, *La Cassazione penale riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario ed i poteri cognitivi del giudice ordinario*, in *Sistema Penale*, 10 marzo 2021, che si esprime nei termini di "istituto cerniera", idoneo a contemperare le esigenze sottese ai provvedimenti interdittivi con quelle legate all'attività di impresa.

⁴³⁵ C. VISCONTI, G. TONA, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, op. cit., 32.

⁴³⁶ Sia consentito, sin d'ora, il rinvio a C. LORUSSO, *La lotta alla mafia nell'economia: il rapporto tra l'informazione interdittiva antimafia e il controllo giudiziario volontario delle aziende*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2024, 251 ss.

⁴³⁷ C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, op. cit., secondo cui il controllo giudiziario volontario è la maggiore innovazione della riforma del codice antimafia operata con la L. n. 161/2017.

strumento destinato alle imprese attinte da un'informazione antimafia interdittiva e avverso cui hanno proposto impugnazione⁴³⁸. Queste possono chiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione⁴³⁹, invero, l'applicazione della misura di cui alla lettera b) del secondo comma del presente articolo. Dopo aver sentito il procuratore distrettuale competente, il prefetto che ha adottato l'informazione interdittiva e gli altri soggetti interessati⁴⁴⁰, il tribunale accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti⁴⁴¹. È previsto, comunque, che, anche in base alla relazione dell'amministratore giudiziario, il tribunale possa revocare il controllo giudiziario e, sempre

⁴³⁸ Cass. pen, 19 gennaio 2023, n. 2156, si pone nell'ottica di un'estensione applicativa della misura in commento. Secondo la pronuncia, i presupposti legittimanti il diniego all'iscrizione nella *white list*, di cui all'art. 1, co. 52, L. 190/2012, sono equivalenti a quelli che comportano l'adozione dell'interdittiva antimafia, con le due misure che producono gli stessi effetti lesivi per l'impresa. A parere dei giudici di legittimità, la sola differenza risiede nel fatto che il primo consegue a un procedimento promosso dal privato, mentre la seconda a un procedimento a iniziativa d'ufficio. Di conseguenza, l'art. 34-bis, comma 6, D.Lgs. n. 159/2011 può applicarsi anche laddove all'impresa venga negato il rinnovo dell'iscrizione nella *white list* prefettizia.

⁴³⁹ Parte della dottrina analizza in chiave critica le differenze tra gli strumenti del controllo giudiziario volontario e dell'interdittiva antimafia, rilevando come il controllo giudiziario sia una misura più mite, ma al contempo adottata a fronte di maggiori garanzie rispetto all'informazione interdittiva. Sul punto M. DI FLORIO, *Brevi considerazioni sui rapporti nel diritto vivente tra interdittiva prefettizia e controllo giudiziario volontario dell'impresa in odor di mafia*, in *Leg. pen.*, 2021, 122 ss. Negli stessi termini, A. M. MAUGERI, *Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, op. cit., secondo cui l'interdittiva antimafia assume connotati più incisivi rispetto agli strumenti disciplinati agli artt. 34 e 34-bis, poiché cagiona la sospensione di tutti i rapporti patrimoniali con la P.A., sulla base di un accertamento meno garantistico.

⁴⁴⁰ Cass., 7 maggio 2021, n. 17818, a parere della quale il tribunale, nel rispetto del contraddittorio, può chiedere, alla parte istante e alla prefettura che ha emesso l'interdittiva, eventuali documenti o atti che ritiene utili per meglio qualificare le relazioni intercorrenti tra l'impresa e i soggetti ritenuti pericolosi.

⁴⁴¹ La norma si limita a precisare, sul punto, che il tribunale adito accoglie la richiesta "ove ne ricorrano i presupposti". Stante la scarna previsione legislativa, sul piano ermeneutico ci si è interrogati sul significato da attribuire a tale locuzione. Fermo il pacifico orientamento per cui l'inciso preclude qualsiasi automatismo nella concessione della misura nel caso in cui sia impugnata l'informazione interdittiva, si è registrato un vivace dibattito giurisprudenziale circa l'individuazione degli altri presupposti, fino a giungere a una pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni unite. Questa, con la sentenza del 19 novembre 2019, n. 46898, ha ritenuto necessarie le medesime condizioni previste per l'adozione del controllo giudiziario prescrittivo.

purché ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali⁴⁴².

La norma prevede, quindi, il requisito pregiudiziale dell'impugnazione giurisdizionale dell'interdittiva da parte dell'impresa. La domanda di ammissione così avanzata può essere rigettata, in caso di assenza dei presupposti, o accolta. Nel secondo caso l'operatore economico inizia un vero e proprio *iter* riabilitativo, beneficiando anche dell'effetto sospensivo dell'interdittiva antimafia, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 34-*bis* codice antimafia⁴⁴³.

In ogni caso, l'istituto presenta un carattere temporaneo e preventivo-patrimoniale; sicché l'intervento statale evita che attività economiche private possano cadere sotto l'egida delle consorterie criminali, mediante la predisposizione di un percorso virtuoso. Oltretutto, in una specie di contrappeso rispetto a quanto recriminato agli effetti sostanziali delle interdittive antimafia, in termini di ergastolo imprenditoriale, la sospensione degli effetti di questi ultimi grazie al settimo comma dell'art. 34-*bis* permette all'impresa di mantenere in vita i rapporti contrattuali in essere con la pubblica amministrazione⁴⁴⁴.

⁴⁴² Sul punto M. DI FLORIO, *Brevi considerazioni sui rapporti nel diritto vivente tra interdittiva prefettizia e controllo giudiziario volontario dell'impresa in odor di mafia*, op. cit., che definisce il controllo giudiziario volontario il "piolo" più basso di una scala che può portare, al ricorrere dei presupposti, alla misura preventiva patrimoniale più incisiva dell'amministrazione giudiziaria, fino alla confisca di prevenzione ex art. 24".

⁴⁴³ In particolare, l'art. 34-*bis*, comma 7, codice antimafia, così dispone: "Il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del presente articolo sospende il termine di cui all'articolo 92, comma 2, nonché gli effetti di cui all'articolo 94. Lo stesso provvedimento è comunicato dalla cancelleria del tribunale al prefetto della provincia in cui ha sede legale l'impresa, ai fini dell'aggiornamento della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia di cui all'articolo 96, ed è valutato anche ai fini dell'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-*bis* nei successivi cinque anni".

⁴⁴⁴ M. MAZZAMUTO, *Le interdittive prefettizie tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese*, in *Giur. It.*, 10, 2018, 2222 ss., a parere del quale la possibilità per il destinatario dell'interdittiva antimafia di presentare istanza di ammissione al controllo giudiziario volontario non costituisce un "*commodus discessus*", posto che l'applicazione della misura può condurre all'opposto esito dell'accertamento dei presupposti per l'adozione dei più severi provvedimenti del sequestro e della confisca. Sulla funzione del controllo giudiziario volontario, M. MAZZAMUTO, *Il salvataggio delle*

Si è già accennato ai presupposti necessari per poter presentare l'istanza di ammissione al controllo giudiziario volontario: l'esistenza di un'informazione interdittiva antimafia in capo a un'impresa; la sua impugnazione⁴⁴⁵, con ricorso ancora pendente, dinanzi al competente giudice amministrativo.

Per poter valutare al meglio il rapporto tra la misura interdittiva antimafia, adottata dall'autorità amministrativa prefettizia, il provvedimento del giudice amministrativo di annullamento o meno della misura e la decisione del tribunale competente per le misure di prevenzione in merito all'ammissione o meno al controllo giudiziario volontario, occorre premettere alcune considerazioni.

Innanzitutto, giova comprendere l'estensione della reciproca influenza che il giudizio amministrativo e quello penale esercitano sui presupposti necessari ai fini della concessione della misura del controllo giudiziario volontario.

Se, come asserito in precedenza, il sindacato del giudice amministrativo è di mera legittimità e si estrinseca, in sostanza, nella disamina di eventuali vizi di annullabilità riconducibili nell'eccesso di potere, il tribunale competente per l'adozione delle misure di prevenzione svolge un giudizio di merito, sì da consentire un vaglio giurisdizionale più penetrante rispetto alle circostanze poste alla base dell'interdittiva. Nei fatti, dunque, il controllo del tribunale va oltre l'accertamento della sussistenza della sola agevolazione occasionale, estendendosi anche all'informazione interdittiva. Allo stesso tempo, è

imprese tra controllo giudiziario volontario, interdittive prefettizie e giustizia amministrativa, in *Sistema penale*, 3 marzo 2020, 5 ss.; E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel Codice Antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, op. cit.; 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 *Dir. pen. cont.*, 3, 2019, 64 ss.; S. FINOCCHIARO, *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, *ivi*, 10/2017, 256 ss.

⁴⁴⁵ In chiave critica, si segnala il contributo di M. MAZZAMUTO, *Le interdittive prefettizie tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese*, op. cit., che mette in luce come l'onere dell'impugnazione dell'interdittiva non fosse menzionato nella proposta della già menzionata Commissione Fiandaca.

evidente che il quadro indiziario relativo all'indagine di prevenzione potrebbe essere oggetto di valutazione anche nel giudizio dell'autorità prefettizia⁴⁴⁶.

In seconda istanza, appare necessario domandarsi se l'ammissione al controllo giudiziario volontario influenzi, e se sì, in quale misura, il giudizio amministrativo di impugnazione dell'informativa interdittiva.

Si è detto che, nel rilasciare le informative antimafia, l'autorità prefettizia accerta eventuali cause ostative di cui all'art. 67 codice antimafia e verifica possibili tentativi di infiltrazione mafiosa che possano condizionare l'attività imprenditoriale. Nell'intento di recidere il legame tra l'attività statale e quella mafiosa, la valutazione prefettizia si basa sulla situazione di fatto della gestione imprenditoriale, con uno sguardo rivolto al passato, seppur con le necessarie sfumature di attualità.

Il controllo giudiziario volontario interessa solo le imprese per le quali il rapporto di agevolazione con determinati soggetti risulta solo occasionale; oltretutto, vi deve essere il pericolo concreto che l'attività economica venga condizionata da infiltrazioni mafiose. L'obiettivo è

⁴⁴⁶ 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*, op. cit. In termini simili anche Cass. pen., 28 gennaio 2021, n. 9122. Nella pronuncia si osserva che il giudizio sull'applicazione del controllo giudiziario volontario viene inevitabilmente influenzato dal provvedimento prefettizio, implicando "la contaminazione dei suddetti (diversi) istituti e da distinguere le misure di cui ai commi 1 e 6 dell'art. 34-bis del D.Lgs. n. 159/2011 anche in relazione all'iter di valutazione dei requisiti sostanziali". Il riferimento è anche a Cass. pen., 17 dicembre 2020, n. 13388, in cui viene affermato che "sarebbe del tutto irrazionale prevedere che il tribunale competente per le misure di prevenzione, in sede di accertamento delle condizioni per procedere all'applicazione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende, di cui all'art. 34, d. lgs. n. 159 del 2011, ovvero del controllo giudiziario delle aziende, di cui all'art. 34 bis, co. 1, d. lgs. n. 159 del 2011, sia dotato di poteri di valutazione in ordine ai rapporti tra attività economico imprenditoriali ed ambienti criminali di natura mafiosa, nonché al pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare lo svolgimento di tali attività, e non sia dotato di analoghi poteri nel caso in cui la richiesta di applicazione del controllo giudiziario provenga da un'impresa già destinataria di un provvedimento di informazione antimafia".

quello di bonificare l'operatore, per poterlo restituire al circuito dell'economia legale.

In questo caso, tuttavia, la scarsa disciplina normativa, nella parte in cui si limita ad affermare che il tribunale accoglie la richiesta dell'ammissione al controllo giudiziario "ove ne ricorrano i presupposti", ha dato la stura a un contrasto interpretativo⁴⁴⁷. Sicché, una parte della giurisprudenza ha sostenuto che l'approccio da adottare è quello "retrospettivo-stigmatizzante"⁴⁴⁸, rivolto al passato; un secondo filone, invece, si focalizza sul futuro, in un orientamento "prospettico-cooperativo"⁴⁴⁹.

La questione può considerarsi risolta, a ogni modo, grazie all'intervento della Corte di Cassazione a Sezioni unite penali⁴⁵⁰, che ha sposato la seconda impostazione.

I giudici di legittimità hanno affermato, in tale occasione, che il tribunale competente per le misure di prevenzione non deve limitarsi a valutare l'occasionalità dell'agevolazione, ma deve focalizzarsi in particolare sulle "concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano, anche avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni (nel caso della amministrazione, anche vere intromissioni) che il giudice delegato può rivolgere nel guidare la impresa infiltrata". Ancora, si è aggiunto che "l'accertamento dello stato di condizionamento e di infiltrazione non può, cioè, essere soltanto funzionale a fotografare lo stato attuale di pericolosità oggettiva in cui versì la realtà aziendale a causa delle relazioni esterne patologiche, quanto piuttosto a

⁴⁴⁷ Si rimanda a C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, op. cit., per un'attenta ricostruzione delle posizioni interpretative. In particolare, l'AUTORE prende in esame anche la giurisprudenza di merito.

⁴⁴⁸ Tra le altre, Cass. pen., Sez. V, 2 luglio 2018, n. 34526; Cass. pen., Sez. II, 13 febbraio 2019, 18564.

⁴⁴⁹ Cass. pen., 7 maggio 2019, n. 29487.

⁴⁵⁰ Cass. pen., Sez. Un., 19 novembre 2019, n. 46898.

comprendere e a prevedere le potenzialità che quella realtà ha di affrancarsene seguendo l'iter che la misura alternativa comporta”.

Il vaglio dei presupposti per l'ammissione al programma terapeutico del controllo giudiziario volontario possiede, quindi, natura prognostica⁴⁵¹.

Sul punto, occorre accennare al dibattito giurisprudenziale originatosi proprio dalla pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni unite. In particolare, questa ha individuato il perimetro di cognizione del giudice della prevenzione, distinguendo a seconda che il controllo giudiziario sia di tipo prescrittivo⁴⁵² o volontario⁴⁵³.

Così, secondo un primo indirizzo⁴⁵⁴, l'accertamento demandato al giudice della prevenzione non riguarda solo l'occasionalità dell'agevolazione e la prognosi circa il possibile recupero dell'impresa, ma anche la sussistenza del tentativo di infiltrazione mafiosa atto a condizionare le politiche imprenditoriali. Si sostiene che, diversamente opinando, si finirebbe per imporre l'adozione della misura di prevenzione anche laddove l'autorità giurisdizionale non ravvisi la condizione del pericolo di condizionamento dell'attività di impresa.

A parere di una seconda ricostruzione⁴⁵⁵, invece, il tribunale della prevenzione non deve valutare anche la sussistenza del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, oltre all'occasionalità dell'agevolazione e alla

⁴⁵¹ M. ARBOTTI, *La prevenzione patrimoniale “recuperatoria” al cospetto della realtà di impresa: ambizioni legittime, perduranti criticità, rischi occulti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 3-4, 2022, 695 ss., secondo cui l'idoneità dell'impresa va considerata “ab externo” e “ab interno”; si tratta, rispettivamente, del giudizio prospettico voto ad appurare la reale pericolosità dell'ente, da un lato, e le effettive prospettive di bonifica dell'impresa pericolosa, dall'altro.

⁴⁵² In questo caso, spetta al giudice della prevenzione l'accertamento delle condizioni prescritte, ossia la verifica del grado di assoggettamento dell'attività economica alle condizioni di intimidazione mafiosa e la loro attitudine all'agevolazione delle persone pericolose indicate nella fattispecie.

⁴⁵³ In tale ipotesi, invece, la Corte ha asserito che spetta al tribunale adito accertare i presupposti della misura, comprensivi dell'occasionalità dell'agevolazione dei soggetti pericolosi.

⁴⁵⁴ Cass. pen., 23 novembre 2022, n. 15156 ; Cass. pen., 11 dicembre 2024, n. 5514 ; Cass. pen., 20 maggio 2021, n. 22083 ; Cass. pen., 19 novembre 2024, n. 7090.

⁴⁵⁵ Cass. pen., 17 settembre 2024, n. 42983; Cass. pen., 7 luglio 2021, n. 30168; Cass. pen., 14 ottobre 2020, n. 1590; Cass. pen., 6 aprile 2023, n. 22395.

possibilità di recupero dell'azienda, qualora si discorra di controllo giudiziario prescrittivo. In caso di misura ai sensi del sesto comma dell'art. 34-*bis*, invero, la valutazione deve tenere conto dell'accertamento effettuato dall'autorità prefettizia circa il pericolo di infiltrazioni mafiose, non potendo sovrapporsi a questa.

In ragione della divergenza registratasi sul punto, la quarta sezione della Corte di Cassazione penale ha rimesso di recente la questione alle Sezioni Unite⁴⁵⁶.

Ciò segnalato in merito a questo quesito, occorre proseguire con la disamina della disciplina in commento.

Posto che, ai sensi del settimo comma dell'art. 34-*bis*, il provvedimento di ammissione al controllo giudiziario sospende gli effetti dell'interdittiva impugnata, resta da appurare, a questo punto, il rapporto tra il giudizio incardinato presso il tribunale per le misure di prevenzione e quello pendente presso il tribunale amministrativo. Più nel dettaglio, occorre considerare che, mentre il provvedimento prefettizio resta valido, ma temporaneamente inefficace, il giudizio di impugnazione dinanzi al T.a.r. rimane pendente. Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, ci si è domandati se il giudizio amministrativo possa in qualche modo risentire dell'eventuale ammissione dell'impresa al controllo giudiziario da parte del tribunale.

Anche in questa situazione, la giurisprudenza non è risultata uniforme.

Una parte consistente della giurisprudenza amministrativa⁴⁵⁷ ha aderito alla tesi della pregiudizialità processuale. Questo orientamento ha ritenuto che l'ammissione al controllo giudiziario provochi non solo la sospensione degli effetti dell'informazione antimafia, ma anche la sospensione automatica del giudizio vertente sulla legittimità della misura amministrativa per tutta la durata dello strumento di bonifica

⁴⁵⁶ Cass pen., ord. 4 luglio 2025, n. 24672.

⁴⁵⁷ *Ex multis*, Cons. Stato, ord. 6 luglio 2022, n. 4578; Cons. Stato, ord. 5 luglio 2021, n. 5134; Cons. Stato, ord. 20 ottobre 2021, n. 7039; Cons. Stato, ord. 23 febbraio 2021, n. 1557; Cons. Stato, 31 luglio 2018, n. 4719.

aziendale. A supporto di ciò, si è sostenuto che, altrimenti opinando, nelle more della conclusione del processo amministrativo l'impresa verrebbe comunque privata dei rapporti instaurati con la P.A., così subendo conseguenze irreparabili. Di talché, la sospensione del processo amministrativo, di cui all'art. 295 c.p.c.⁴⁵⁸, così come richiamato ex art. 79 c.p.a., è stata individuata come la soluzione garantistica e costituzionalmente orientata al fine di contemperare gli interessi sottesi a entrambi gli istituti. L'assenza di un effettivo nesso di pregiudizialità-dipendenza è sopperita, a parere di questa linea teorica, dalla lettura unitaria della vicenda. Difatti, in tal modo l'impresa ha la possibilità di adottare un comportamento di *self-cleaning*, in modo che, ai sensi dell'art. 91, comma 5, codice antimafia, il prefetto possa ritornare sulla sua decisione e revocare l'informazione interdittiva in favore di una liberatoria. Il giudizio amministrativo pendente viene estinto per cessata materia del contendere.

Un secondo filone ha optato per l'autonomia dei due giudizi, per cui il processo amministrativo è immune da qualsiasi esito di quello penale. All'interno di questa macro-ricostruzione, si sono registrati due sotto-orientamenti.

A parere di alcuni⁴⁵⁹, in numero minoritario, all'impossibilità di disporre la sospensione necessaria di cui all'art. 295 c.p.c. può sopperirsi mediante lo strumento del rinvio, nell'ottica del coordinamento dei due processi. Sicché, una volta preso atto dell'ammissione al controllo giudiziario volontario da parte del tribunale, il giudice amministrativo adito dovrebbe rinviare la data di trattazione dell'udienza di discussione a un giorno successivo a quello della cessazione della misura giudiziaria. Nondimeno, tale impostazione non solo finisce con il rimettere, nei fatti, alla discrezionalità del singolo giudice la sospensione del giudizio, ma

⁴⁵⁸ L'art. 295 c.p.c., rubricato "Sospensione necessaria", così dispone: "Il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa".

⁴⁵⁹ T.a.r. Calabria, Catanzaro, ord. 2 aprile 2019, n. 658.

collide anche con l'art. 73, comma 1-*bis*, c.p.a., che ammette il rinvio della trattazione della causa solo per casi eccezionali⁴⁶⁰.

Secondo altri⁴⁶¹, favorevoli all'autonomia dei processi, non è praticabile neanche la strada del rinvio; ne discende l'obbligo per il giudice amministrativo di definire il giudizio senza tener conto dell'esito del controllo giudiziario. Sulla scorta di quanto affermato anche dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite penali⁴⁶², che ha sottolineato la diversità degli ambiti decisorii dei due giudizi, si è affermato che i presupposti necessari per l'ammissione a controllo giudiziario sono da intendersi in chiave genetica, al momento dell'adozione della misura, e non anche in chiave funzionale per la sua vigenza.

La questione è stata rimessa⁴⁶³ all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Con tre pronunce⁴⁶⁴, il Supremo consesso della giustizia amministrativa ha aderito all'ultima delle soluzioni prospettate.

Più nel dettaglio, è stata scartata la prima interpretazione sulla scorta di plurime ragioni. Innanzitutto, l'art. 34-*bis*, comma 6, si limita a prevedere la pendenza del giudizio di impugnazione come mero presupposto genetico ai fini dell'ammissione alla misura giudiziaria, sicché non vi è un fondamento normativo per l'operatività della sospensione del giudizio amministrativo. Inoltre, deve considerarsi la diversa prospettiva in cui si pongono i due strumenti, come anche chiarito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione⁴⁶⁵, ossia una di tipo

⁴⁶⁰ Si riporta il testo, parziale, del comma 1-bis dell'art. 73, c.p.a.: "[...] Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza, ovvero, se il rinvio è disposto fuori udienza, nel decreto presidenziale che dispone il rinvio".

⁴⁶¹ Cons. Stato, ord. 6 luglio 2022, nn. 5615 e 5624; Cons. Stato, 19 maggio 2022, n. 3973.

⁴⁶² Cass. pen., Sez. Un., 19 novembre 2019, n. 46898, cit.

⁴⁶³ Cons. St., ord. 6 luglio 2022, nn. 5624 e 5615; Cons. St., ord. 6 giugno 2022, n. 4578. Quest'ultima ha rimesso anche il dubbio riguardante l'eventuale sospensione del processo amministrativo, in caso di ammissione al controllo giudiziario volontario, relativo all'impugnazione delle misure di cui all'art. 32, comma 10, D.L. n. 90/2014.

⁴⁶⁴ Cons. St., Ad. Plen., 13 febbraio 2023, nn. 6, 7 e 8.

⁴⁶⁵ Cass. pen., Sez. Un., 19 novembre 2019, n. 46898, cit.

statico e l'altra di tipo anche dinamico. Un ulteriore ostacolo è rappresentato dalla constatazione che, in caso contrario, “da strumento preventivo rispetto al rischio di contrasto di giudicati, secondo una logica interna all'ordinamento processuale basata sulla sua unitarietà e sul principio di non contraddizione, la sospensione del giudizio di impugnazione dell'interdittiva antimafia per tutta la durata del controllo giudiziario porrebbe impropriamente a carico del processo, contraddistinto dall'autonomia dell'azione rispetto alla situazione sostanziale che con essa si vuole tutelare, la realizzazione di obiettivi di politica legislativa, esorbitanti dai compiti del giudice, nella sua soggezione alla legge”⁴⁶⁶. Il tutto in violazione dell'art. 101, comma 2, Cost. e del principio di ragionevole durata del processo. Infine, considerato che nell'ipotesi della prevenzione collaborativa è previsto il coordinamento con l'affine istituto del controllo giudiziario⁴⁶⁷, *a contrario* il silenzio legislativo nei confronti della situazione in commento è significativo dell'autonomia delle due misure⁴⁶⁸.

I dubbi interpretativi riguardanti il controllo giudiziario volontario non si sono esauriti nella soluzione a cura delle summenzionate pronunce dell'Adunanza Plenaria.

Con ordinanza n. 235 del 2024, il T.a.r. Calabria⁴⁶⁹ ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, D.Lgs. n. 159/2011, in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 41, 97, 111, 113 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione al combinato disposto degli artt. 6, paragrafo 1, 8 e 13 C.e.d.u., nonché 1 del Protocollo addizionale C.e.d.u., nella parte in cui “non prevede che la sospensione degli effetti dell'interdittiva,

⁴⁶⁶ Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 7, cit.

⁴⁶⁷ L'art. 94-*bis*, comma 3, codice antimafia, prescrive che la misura della prevenzione collaborativa cessa di essere applicata se il tribunale dispone il controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis*, comma 2, lettera b); inoltre, del trascorso periodo di esecuzione può tenersi conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario.

⁴⁶⁸ Quanto all'ulteriore quesito posto all'attenzione dell'Adunanza Plenaria, si segnala che la menzionata pronuncia n. 7/2023 ha esteso le considerazioni svolte anche al rapporto tra il controllo giudiziario e il commissariamento dell'impresa appaltatrice previsto dall'art. 32, comma 10, D.L. 24 giugno 2014, n. 90.

⁴⁶⁹ T.a.r. Calabria, Reggio Calabria, ord. 28 ottobre 2024, n. 235.

conseguente all'ammissione al controllo giudiziario, perduri anche con riferimento al tempo, successivo alla sua cessazione, occorrente per la definizione del procedimento di aggiornamento ai sensi dell'art. 91, co[mma] 5, cod. antimafia”.

Nella situazione di fatto sottesa alla controversia, la società ricorrente veniva attinta da interdittiva antimafia, i cui effetti erano sospesi a seguito della sua impugnazione e dell'applicazione del controllo giudiziario volontario. Nelle more, la ricorrente risultava aggiudicataria di un contratto con parte pubblica. Anteriormente alla scadenza della misura di cui all'art. 34-*bis*, comma 7, l'impresa presentava al prefetto competente l'istanza di permanenza nella *white list*; nondimeno, non si registrava alcun riscontro in tal senso e, in esito alla scadenza del termine di durata della misura di prevenzione, la stazione appaltante prendeva atto della rinnovata efficacia dell'informazione interdittiva e disponeva la risoluzione dell'appalto.

Sostenendo che la sospensione dell'efficacia dell'interdittiva dovesse intendersi estesa sino alla definizione da parte del prefetto del procedimento di riesame della stessa, la società aveva proposto ricorso dinanzi al T.a.r. in questione, lamentando l'illegittimità della determina risolutoria.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 109/2025⁴⁷⁰, ha ricostruito in tre gruppi i nove profili di illegittimità costituzionale sollevati dal giudice *a quo*.

In primo luogo, vi è la denunciata situazione nella quale versa l'operatore che ha portato a termine la misura di prevenzione del controllo giudiziario, ma è comunque destinatario della riviviscenza degli effetti dell'interdittiva, trovandosi senza rimedi giurisdizionali per contrastarli o comunque impedirne la retroattività.

In seconda istanza, si lamenta la violazione del principio di proporzionalità in ragione di una pluralità di motivi: l'incongruità, rispetto allo scopo perseguito con l'interdittiva, del pieno ripristino della

⁴⁷⁰ Corte cost., 20 maggio 2025, n. 109.

sua efficacia alla chiusura del controllo; l'ingiustificato sacrificio del diritto al lavoro e della libertà di iniziativa economica, stante la irrimediabile compromissione della capacità economico-produttiva dell'impresa; la vistosa violazione dei principi di efficienza ed economicità dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, obbligata alla tempestiva sostituzione dell'appaltatore; l'ingerenza sproporzionata dell'autorità pubblica nel pacifico godimento dei beni.

Infine, ci si duole della violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento, posto che la funzione di bonifica perseguita con il controllo giudiziario viene compromessa dagli effetti dell'interdittiva, la cui reviviscenza non attende l'esito dell'aggiornamento prefettizio.

In risposta, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34-bis, comma 7, codice antimafia, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., per l'irragionevolezza della disciplina e per la sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata, nella parte in cui non prevede che la sospensione degli effetti dell'interdittiva antimafia in conseguenza dell'ammissione al controllo giudiziario volontario si protragga, nell'ipotesi di conclusione con esito positivo, fino alla conclusione del procedimento di aggiornamento dell'informazione a cura del prefetto, ai sensi dell'art. 91, comma 5, codice antimafia.

Più nel dettaglio, la Corte ha concluso per la "irragionevolezza e contraddittorietà del 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 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".

Così, con una sentenza additiva “a rime adeguate”, secondo quanto espresso dalla Corte, è stata dichiarata “l’illegittimità costituzionale dell’art. 34- , comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), 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, cod. antimafia”⁴⁷¹.

5.2 UNO SGUARDO OLTRALPE: LA *PEINE DE PROGRAMME DE MISE EN CONFORMITÉ* NELL’ORDINAMENTO FRANCESE

L’affiancamento statale nella *governance* societaria è in linea con l’approccio “preventivo dialogico, piuttosto che repressivo”⁴⁷² previsto in altri ordinamenti⁴⁷³. Trattasi, in sostanza, di percorsi di bonifica simili a quanto esaminato con riferimento al controllo giudiziario italiano e alle

⁴⁷¹ Per alcune considerazioni sul controllo giudiziario e anche sulla sentenza in commento, G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite, la Corte costituzionale protrae gli effetti sospensivi dell’interdittiva antimafia*, in *Sistema penale*, 23 luglio 2025. L’AUTORE ritiene “pienamente condivisibile” la pronuncia della Corte, perché assicura il perseguimento effettivo delle funzioni che il controllo giudiziario volontario si prefigge, ossia quelle di recupero e bonifica dell’impresa, estendendo la sospensione dell’interdittiva fino al momento della risoluzione prefettizia, la quale non è, tuttavia, “necessariamente vincolata dalle conclusioni del giudizio ordinario, potendo anche terminare con l’adozione di un nuovo provvedimento interdittivo sulla base di ulteriori elementi sopraggiunti che testimonino la perdurante situazione di pericolo infiltrativo”.

⁴⁷² A.M. MAUGERI, *Prevenire il condizionamento criminale dell’economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, op. cit., 153.

⁴⁷³ *Ibidem*, nella parte in cui fa riferimento agli strumenti del DPA e NPA (*Deferred Prosecution Agreements* e *Non-Prosecutions Agreements*) negli Stati Uniti d’America e della *convention judiciaire d’interêt public* in Francia. Con riferimento a tali istituti, C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario “volontario”: una moderna “messa alla prova” aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, op. cit., si esprime nei termini di “stessa familiarità”.

misure di cui all'art. 32, D.L. n. 90/2014, con l'autorità statale che accompagna l'imprenditore in un processo di recupero della *compliance* aziendale.

Il presente paragrafo mira a inquadrare in maniera generale lo strumento francese della *peine de programme de mise en conformité*, il cui funzionamento è simile, come si vedrà, a quello del controllo giudiziario e delle misure straordinarie di sostegno e monitoraggio delle imprese.

Con la legge Sapin II⁴⁷⁴, relativa à *la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, il legislatore francese ha inteso assecondare le richieste provenienti da più parti⁴⁷⁵ al fine di contrastare il fenomeno della corruzione⁴⁷⁶, diffuso soprattutto tra le persone giuridiche. In realtà l'obiettivo della lotta alla corruzione⁴⁷⁷ in Francia era già stato perseguito con la legge Sapin I, n.

⁴⁷⁴ Legge n. 2016-1691 del 9 dicembre 2016. Per un commento, tra gli altri, J.-M. BRIGANT (dir.), *Le risque de corruption*, Parigi, 2018 ; F. STASIAK, *Les apports de la Loi Sapin II en matière de lutte contre la corruption : drôle de cadeau pour les entreprises*, in *Actes pratiques et ingénierie sociétaire*, 151, 2017, 1 ss. ; A. GAUDEMET (dir.), *La compliance : un monde nouveau?*, Parigi, 2016 ; E. BREEN, *FCPA. La France face au droit américain de lutte anti-corruption*, Parigi, 2017.

⁴⁷⁵ C. CUTAJAR, *Lutte contre la corruption en France: bilan et perspectives*, in *Les Cahiers de la justice*, 2, 2024, 284, che, con riferimento al contrasto alla corruzione, si esprime nei termini di “*impératif catégorique*”, riprendendo il concetto elaborato dal filosofo tedesco Emmanuel Kant.

⁴⁷⁶ Per un'attenta analisi dei fattori scatenanti il fenomeno corruttivo, J.O. CÉSAR, N. SMAILL, *Écosystème de lutte contre la corruption: une approche intégrative*, in *Éthique publique* [En ligne], vol. 23, n° 1, 2021, 18 giugno 2021, consultabile al seguente indirizzo: <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/5735>. Sugli effetti collaterali legati alla corruzione per le imprese, oltre a quelli penali, F. BADIE, *Mieux prévenir le risque de la corruption pour l'entreprise*, in M. HUNAULT (dir.), *La lutte contre la corruption, le blanchiment, la fraude fiscale*, Parigi, 2017, 175 ss.

⁴⁷⁷ Il reato di corruzione attiva è definito all'art. 433-1 *code pénal*, di cui si riporta il testo: “Est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait, par quiconque, de proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui :

1° Soit pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir, un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

93-122 del 29 gennaio 1993. Ciononostante, era frequente che le imprese francesi operanti a livello internazionale fossero destinatarie di misure straniere, specialmente britanniche e statunitensi, con efficacia extraterritoriale⁴⁷⁸. Così, proprio in reazione alle differenti sanzioni contro le imprese strategiche francesi condannate per vicende legate alla corruzione, il legislatore ha adottato la legge Sapin II, volta anche a limitare la portata oltreoceano della normativa statunitense⁴⁷⁹.

2° Soit pour qu'elle abuse, ou parce qu'elle a abusé, de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte mentionné au 1° ou pour abuser ou avoir abusé de son influence dans les conditions mentionnées au 2°.

La peine d'amende est portée à 2 000 000 € ou, s'il excède ce montant, au double du produit de l'infraction, lorsque les infractions prévues au présent article sont commises en bande organisée”.

⁴⁷⁸ C. JACOMIN, *Renforcement des mesures de lutte anti-blanchiment et anti-corruption. Quatrième et cinquième directive LCB/FT et Loi Sapin II*, in *Revue Internationale du Patrimoine*, 2, 2019, 77.

⁴⁷⁹ *Rapport d'information* presentato dalla *Commission des affaires étrangères* e dalla *Commission des finances*, in conclusione dei lavori di una missione di informazione costituita il 3 febbraio 2016 sull'extraterritorialità della legislazione americana, presieduta da M. Pierre Lellouche.

Allo stato, tale novella legislativa ha introdotto l'art. 131-39-2⁴⁸⁰, che prescrive alle società⁴⁸¹, in determinati casi previsti dalla legge, di sottoporsi, dietro controllo dell'agenzia francese anticorruzione⁴⁸² e per

⁴⁸⁰ Di cui si riporta il testo: "I. – Lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un délit peut être sanctionné par l'obligation de se soumettre, sous le contrôle de l'Agence française anticorruption, pour une durée maximale de cinq ans, à un programme de mise en conformité destiné à s'assurer de l'existence et de la mise en œuvre en son sein des mesures et procédures définies au II.

II. – La peine prévue au I comporte l'obligation de mettre en œuvre les mesures et procédures suivantes:

1° Un code de conduite définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence ;

2° Un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'employés et relatifs à l'existence de conduites ou de situations contraires au code de conduite de la personne morale ;

3° Une cartographie des risques prenant la forme d'une documentation régulièrement actualisée et destinée à identifier, analyser et hiérarchiser les risques d'exposition de la personne morale à des sollicitations externes aux fins de corruption, en fonction notamment des secteurs d'activités et des zones géographiques dans lesquels la personne morale exerce son activité ;

4° Des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires au regard de la cartographie des risques ;

5° Des procédures de contrôles comptables, internes ou externes, destinées à s'assurer que les livres, registres et comptes ne sont pas utilisés pour masquer des faits de corruption ou de trafic d'influence. Ces contrôles peuvent être réalisés soit par les services de contrôle comptable et financier propres à la personne morale, soit en ayant recours à un auditeur externe à l'occasion de l'accomplissement des audits de certification de comptes prévus à l'article L. 821-53 du code de commerce ;

6° Un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence ;

7° Un régime disciplinaire permettant de sanctionner les salariés de la personne morale en cas de violation du code de conduite de la personne morale.

III. – Lorsque le tribunal prononce la peine prévue au I du présent article, les frais occasionnés par le recours par l'Agence française anticorruption à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables sont supportés par la personne morale condamnée, sans que le montant de ces frais ne puisse excéder le montant de l'amende encourue pour le délit au titre duquel cette peine est prononcée.

Un décret en Conseil d'Etat précise les règles déontologiques applicables à ces experts et à ces personnes ou autorités qualifiées".

⁴⁸¹ Tali società possono anche non essere francesi, come precisato dalla Circolare DACG, del 31 gennaio 2018, relativa alla presentazione e all'implementazione delle disposizioni penali previste dalla *loi* Sapin II.

⁴⁸² Sulla missione e i poteri di tale agenzia, M.E. BOURSIER, *Se conformer : l'obligation de prévention et de détection des risques de corruption imposée aux entreprises par la loi du 9 décembre 2016*, in J.-M. BRIGANT, *Le risque de corruption*, op. cit., 33 ss.

una durata massima di cinque anni, a un apposito programma volto ad assicurare l'esistenza e la messa in opera di alcune misure, tra le quali: l'adozione di un codice di condotta che delinei i rischi derivanti da alcuni comportamenti suscettibili di integrare le fattispecie dei reati di corruzione o traffico di influenze; la previsione di un dispositivo di allerta interno per segnalare tempestivamente alcune situazioni illegali; la messa in opera di procedure di controllo, interno o esterno; la formazione del personale e degli organi societari più esposti ai reati di corruzione e di traffico d'influenze, assieme alla previsione di eventuali sanzioni in caso di loro commissione⁴⁸³.

Più che l'aspetto punitivo, a emergere dalla disamina del testo in esame è la logica preventiva che lo caratterizza, poiché all'impresa interessata sono prescritti veri e propri obblighi di fare.

Nondimeno, giova precisare che, ai sensi dell'art. 434-43-1 *code pénal*, i rappresentanti e gli organi sociali che omettono di prendere le misure necessarie di cui all'art. 131-39-2 o che ne impediscono l'esecuzione sono punite con l'arresto e 50.000 euro di ammenda; è previsto, oltretutto, un meccanismo di aumento della pena pecuniaria nei confronti della società.

In merito all'autorità competente a supervisionare sulla messa in atto delle misure prescritte, si segnala che la formulazione legislativa non è scevra da fraintendimenti. Sebbene l'art. 131-39-2 *code pénal* indichi a tal fine l'*Agence française anticorruption*, l'art. 764-44, I, *code de procédure pénale* precisa che la pena prevista al primo articolo si esegue sotto il controllo del "*procureur de la République*". Nondimeno, la soluzione può essere risolta in via interpretativa, rilevando che, poiché quest'ultima figura si occupa di assicurare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, delega all'agenzia francese anticorruzione il compito di vigilare sulla messa in opera del programma di messa in conformità. Si pone in tal senso l'art. 764-44 *code de procédure pénale*, ai sensi del

⁴⁸³ X. PIN, *Droit pénal général*, Parigi, 2025, 532-533.

quale l'agenzia francese deve comunicare annualmente su tali temi al procuratore della Repubblica⁴⁸⁴.

Ciò posto, è evidente che la co-regolamentazione⁴⁸⁵ Stato-impresa viene ritenuta anche dal legislatore francese la modalità meno invadente e più idonea per le operazioni di bonifica aziendale⁴⁸⁶.

In maniera simile a tale meccanismo si pone la *convention judiciaire d'intérêt public* (CJIP), disciplinata all'art. 41-1-2 *code de procédure pénale*⁴⁸⁷ e introdotta dall'art. 22 della legge Sapin II.

⁴⁸⁴ J.-M. BRIGANT, Les peines complémentaires dans la loi Sapin II : entre extension et innovation, in *Revue Lamy Droit des affaires*, 124, 2017.

⁴⁸⁵ Sul concetto di "corégulation", J. IGALENS, Corégulation, l'expérience européenne, in C. GENDRON, B. GIRARD (dir.), *Repenser la responsabilité sociale de l'entreprise*, Parigi, 2013, 167 ss.; J. FREEMAN, Collaborative governance in the administrative state, in *Law Review*, 45(1), 1997, 1 ss.; B. BARRAUD, La corégulation d'Internet ou comment répondre à la plurinormativité par l'internormativité : une contribution française, in *Les cahiers de Droit*, 59(1), mars, 2018, 85 ss.

⁴⁸⁶ L. AMBROSIO, L'implication des acteurs privés dans la lutte contre la corruption : un bilan en demi-tente de la loi Sapin 2, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1, 2019, 1 ss., il quale si esprime in termini di "*partenariat public-privé*" e di "*politique criminelle qui privilégie la coopération au contrôle et à la sanction*".

⁴⁸⁷ Si riporta il testo della norma: I. – Tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, le procureur de la République peut proposer à une personne morale mise en cause pour un ou plusieurs délits prévus aux articles 433-1, 433-2, 435-3, 435-4, 435-9, 435-10, 445-1, 445-1-1, 445-2 et 445-2-1, à l'avant-dernier alinéa de l'article 434-9 et au deuxième alinéa de l'article 434-9-1 du code pénal et leur blanchiment, pour les délits prévus aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts et leur blanchiment, ainsi que pour des infractions connexes, de conclure une convention judiciaire d'intérêt public imposant une ou plusieurs des obligations suivantes :

1° Verser une amende d'intérêt public au Trésor public. Le montant de cette amende est fixé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés, dans la limite de 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements. Son versement peut être échelonné, selon un échéancier fixé par le procureur de la République, sur une période qui ne peut être supérieure à un an et qui est précisée par la convention ;

2° Se soumettre, pour une durée maximale de trois ans et sous le contrôle de l'Agence française anticorruption, à un programme de mise en conformité destiné à s'assurer de l'existence et de la mise en œuvre en son sein des mesures et procédures énumérées au II de l'article 131-39-2 du code pénal ;

3° Se dessaisir au profit de l'Etat de tout ou partie des biens saisis dans le cadre de la procédure.

Les frais occasionnés par le recours par l'Agence française anticorruption à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées, pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables nécessaires à sa mission de contrôle sont

supportés par la personne morale mise en cause, dans la limite d'un plafond fixé par la convention.

Lorsque la victime est identifiée, et sauf si la personne morale mise en cause justifie de la réparation de son préjudice, la convention prévoit également le montant et les modalités de la réparation des dommages causés par l'infraction dans un délai qui ne peut être supérieur à un an.

La victime est informée de la décision du procureur de la République de proposer la conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public à la personne morale mise en cause. Elle transmet au procureur de la République tout élément permettant d'établir la réalité et l'étendue de son préjudice.

Les représentants légaux de la personne morale mise en cause demeurent responsables en tant que personnes physiques. Ils sont informés, dès la proposition du procureur de la République, qu'ils peuvent se faire assister d'un avocat avant de donner leur accord à la proposition de convention.

II. – Lorsque la personne morale mise en cause donne son accord à la proposition de convention, le procureur de la République saisit par requête le président du tribunal judiciaire aux fins de validation. La proposition de convention est jointe à la requête. La requête contient un exposé précis des faits ainsi que la qualification juridique susceptible de leur être appliquée. Le procureur de la République informe de cette saisine la personne morale mise en cause et, le cas échéant, la victime.

Le président du tribunal procède à l'audition, en audience publique, de la personne morale mise en cause et de la victime assistées, le cas échéant, de leur avocat. A l'issue de cette audition, le président du tribunal prend la décision de valider ou non la proposition de convention, en vérifiant le bien-fondé du recours à cette procédure, la régularité de son déroulement, la conformité du montant de l'amende aux limites prévues au 1° du I du présent article et la proportionnalité des mesures prévues aux avantages tirés des manquements. La décision du président du tribunal, qui est notifiée à la personne morale mise en cause et, le cas échéant, à la victime, n'est pas susceptible de recours.

Si le président du tribunal rend une ordonnance de validation, la personne morale mise en cause dispose, à compter du jour de la validation, d'un délai de dix jours pour exercer son droit de rétractation. La rétractation est notifiée au procureur de la République par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Si la personne morale mise en cause n'exerce pas ce droit de rétractation, les obligations que la convention comporte sont mises à exécution. Dans le cas contraire, la proposition devient caduque.

L'ordonnance de validation n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'a ni la nature ni les effets d'un jugement de condamnation.

La convention judiciaire d'intérêt public n'est pas inscrite au bulletin n° 1 du casier judiciaire. Elle fait l'objet d'un communiqué de presse du procureur de la République.

L'ordonnance de validation, le montant de l'amende d'intérêt public et la convention sont publiés sur les sites internet des ministères de la justice et du budget.

La victime peut, au vu de l'ordonnance de validation, demander le recouvrement des dommages et intérêts que la personne morale s'est engagée à lui verser suivant la procédure d'injonction de payer, conformément aux règles prévues par le code de procédure civile.

III. – Si le président du tribunal ne valide pas la proposition de convention, si la personne morale mise en cause décide d'exercer son droit de rétractation ou si, dans le délai prévu par la convention, la personne morale mise en cause ne justifie pas de l'exécution intégrale des obligations prévues, le procureur de la République met en mouvement l'action publique, sauf élément nouveau. Si la convention a été conclue

La norma prevede che, prima dell'avvio formale dell'azione penale, il soggetto giuridico al quale sono addebitati uno o più tra i reati individuati *ex lege*, quali quelli in materia di corruzione e traffico di influenze illecite, può concludere un accordo con l'autorità requirente. In ragione di ciò, quest'ultima può comminare una consistente ammenda da versare nelle casse pubbliche. In aggiunta, o in alternativa, può obbligare la società a sottomettersi, per un periodo massimo di tre anni, a un programma di messa in conformità sotto il controllo dell'agenzia francese anticorruzione, richiamando le misure enucleate *ex art. 131-39-2 code pénal*.

Una volta adempiuti gli obblighi assunti, l'impresa gode dell'indiscutibile vantaggio di ottenere l'estinzione dell'azione penale. Come rilevato in dottrina⁴⁸⁸, comunque, non si tratta di un semplice

dans le cadre d'une information judiciaire, le dernier alinéa de l'article 180-2 est applicable. En cas de poursuites et de condamnation, il est tenu compte, s'il y a lieu, de l'exécution partielle des obligations prévues par la convention.

Si le président du tribunal ne valide pas la proposition de convention ou si la personne morale exerce son droit de rétractation, le procureur de la République ne peut faire état devant la juridiction d'instruction ou de jugement des déclarations faites ou des documents remis par la personne morale au cours de la procédure prévue au présent article.

A peine de nullité, le procureur de la République notifie à la personne morale mise en cause l'interruption de l'exécution de la convention lorsque cette personne ne justifie pas de l'exécution intégrale des obligations prévues. Cette décision prend effet immédiatement. Le cas échéant, elle entraîne de plein droit la restitution de l'amende d'intérêt public versée au Trésor public prévue au 1° du I. Elle n'entraîne cependant pas la restitution des éventuels frais supportés par la personne morale et occasionnés par le recours par l'Agence française anticorruption à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables nécessaires à sa mission de contrôle.

IV. – La prescription de l'action publique est suspendue durant l'exécution de la convention.

L'exécution des obligations prévues par la convention éteint l'action publique. Elle ne fait cependant pas échec au droit des personnes ayant subi un préjudice du fait des manquements constatés, sauf l'Etat, de poursuivre la réparation de leur préjudice devant la juridiction civile.

Le président du tribunal judiciaire peut désigner, aux fins de validation de la convention judiciaire d'intérêt public, tout juge du tribunal.

V. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.”

⁴⁸⁸ C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario “volontario”: una moderna “messa alla prova” aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, op. cit. Per

accordo tra la parte privata e quella pubblica, rappresentata dal pubblico ministero, posto che è al Presidente del tribunale che è demandato il controllo sulla correttezza e proporzionalità della proposta di convenzione. Oltretutto, l'ordinanza che la convalida non ha la natura di un giudizio di condanna⁴⁸⁹ e, pertanto, non viene iscritta nel casellario giudiziario.

Dall'analisi dei due istituti emerge una indiscutibile somiglianza tra la pena del *programme de mise en conformité*, da un lato, e il controllo giudiziario delle aziende, di cui all'art. 34-bis codice antimafia, e le misure straordinarie di sostegno e monitoraggio delle imprese, previste ex art. 32, D.L. n. 90/2014, dall'altro. Ciononostante, il legislatore francese è andato oltre e, con l'introduzione della *convention judiciaire d'intérêt public* ha disciplinato un'ulteriore via per promuovere la redenzione delle imprese.

un'analisi della CJIP, si vedano anche M. GALLI, *Giudicare l'avvenire. Uno studio a partire dalla convention judiciaire d'intérêt public*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 1290 ss; C. GHRÈNASSIA, E. SACCHI, *La convenzione giudiziaria di interesse pubblico (CJIP): aspettando la transazione penale*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2018; A. MIGNON COLOMBET, *La convention judiciaire d'intérêt public : vers une justice de coopération ?*, in *AJ Pénal*, 2017, 68 ss.; S. CORIOLAND, *Responsabilité pénale des personnes publiques*, Parigi, 2019, 86 ss.

⁴⁸⁹ In un'ottica favorevole, A. MIGNON COLOMBET, *La justice négociée en France : un modèle en construction pour les entreprises*, in A. GAUDEMET (dir.), *La compliance : un monde nouveau ?*, Parigi, 2016, 65. In senso critico, invece, F. STASIAK, *Les apports de la Loi Sapin II en matière de lutte contre la corruption : drôle de cadeau pour les entreprises*, in *Actes pratiques et ingénierie sociétaire*, 151, 2017, 1 ss.

CONCLUSIONE

La mafia è mutevole e in continua evoluzione. Si è visto che, nel corso degli anni, è passata da una forma di controllo incentrata solo sulla forza dell'intimidazione a una basata anche sullo sfruttamento delle attività economico-imprenditoriali. Così, l'impresa mafiosa ha fatto ingresso nel mercato con diverse sfaccettature, tanto da originare alcune distinzioni a livello dottrinario. In risposta, lo Stato ha incluso anche tale aspetto nella definizione di associazione di tipo mafioso, ai sensi dell'art. 416-*bis* c.p.

Si è rilevato, tuttavia, che numerose imprese rientrano nella c.d. "area grigia", perché non hanno matrice mafiosa, ma presentano comunque contatti con la criminalità.

Nell'ottica di evitare di intrattenere qualsiasi rapporto con soggetti anche solo riconducibili al fenomeno, le riforme legislative che si sono succedute e, *principaliter*, il codice antimafia hanno introdotto, tra gli altri, il sistema della documentazione antimafia, anch'esso soggetto a costante aggiornamento.

La comunicazione e l'informazione antimafia hanno lo scopo di interdire qualsiasi rapporto autorizzatorio o contrattuale da instaurarsi o già instaurato tra la pubblica amministrazione e le imprese riconducibili alla mafia anche solo nella forma del condizionamento. Gli istituti hanno un'efficacia temporanea e vengono rilasciati in forma interdittiva nel caso in cui il prefetto accerti alcuni requisiti, tra i quali quello, per le informative, dei tentativi di infiltrazione mafiosa.

Si è evidenziato, inoltre, che la portata di tale sistema è stata ampliata dal legislatore mediante l'estensione dell'ambito di applicazione in alcuni rapporti tra privati, per mezzo dei protocolli di legalità. Anche l'efficienza ne è risultata implementata grazie alla previsione di *white list* e della Banca dati nazionale unica antimafia (BDNA).

A partire dal 2014, sono stati introdotti altri strumenti, che possono essere distinti a seconda che la competenza nell'adozione spetti alla

prefettura o al tribunale. Nel primo caso rientrano le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese, di cui all'art. 32, D.L. n. 90/2014, e la prevenzione collaborativa, disciplinata ex art. 94-bis codice antimafia. Nella seconda categoria figurano, invece, la riformata amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario delle aziende, rispettivamente agli artt. 34 e 34-bis del codice.

Fermo restando che la mafia non è un fenomeno esclusivamente italiano, la bontà del percorso alternativo seguito dal legislatore trova conferma anche nelle esperienze di altri Stati. Talvolta, sono previste delle misure simili, seppur con riferimento ad altre forme di criminalità, come nel caso della *peine de programme de mise en conformité* nell'ordinamento francese.

Individuato il quadro normativo di riferimento, alcune perplessità sono state espresse sul piano interpretativo, specie con riferimento alla documentazione antimafia.

Il confine tra l'ambito di applicazione della comunicazione e quello dell'informazione risulta sfocato a seguito dell'introduzione dell'art. 89-bis codice antimafia, tanto da porre in dubbio l'utilità della permanenza della comunicazione antimafia nell'impianto codicistico.

La necessità di un'ampia attività di prevenzione ha fatto sì che le informazioni antimafia possano essere rilasciate in forma interdittiva anche qualora il prefetto accerti la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 84, comma 3, del codice. La vaga previsione normativa si combina, oltretutto, con l'altrettanto incerta formulazione degli "accertamenti disposti dal prefetto", alla quale fanno riferimento gli artt. 84, comma 4, lettere d) ed e), e 91, comma 6, tant'è che vi è chi definisce tali informazioni "generiche".

Il coordinamento tra le misure interdittive e gli istituti introdotti in seguito risulta talvolta dubbio, come nel caso dell'istanza di ammissione al controllo giudiziario volontario presentata da parte di un'impresa già attinta da informazione interdittiva, impugnata. A tal proposito, si rammenta che le questioni interpretative inerenti alla portata dell'art. 34-bis, commi 6 e 7, codice antimafia, nonché al rapporto di influenza

reciproca tra il giudizio penale e quello amministrativo, sono stati dissipati solo grazie all'intervento della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria e della Corte costituzionale.

Anche il limite del vaglio giurisdizionale sulle scelte prefettizie è stato messo sotto accusa. In astratto, si afferma che la discrezionalità mista, o quantomeno tecnica, adoperata dal prefetto viene assoggettata a una valutazione di tipo intrinseco, seppur in senso debole; in concreto, tuttavia, si è notato che la giurisprudenza amministrativa limita il proprio sindacato al mero vizio di eccesso di potere.

L'aspetto più problematico concerne, tuttavia, la natura stessa della documentazione antimafia di tipo interdittivo.

La giurisprudenza è unanime nel riconoscerle una matrice amministrativa, sulla scorta del fine preventivo. Nondimeno, in dottrina non manca un orientamento differente, che propugna l'inclusione della documentazione interdittiva antimafia nella c.d. *matière pénale*, specialmente in ragione del suo grado di afflittività.

Se, *prima facie*, le motivazioni poste a fondamento delle pronunce del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale appaiono incontrovertibili, è con riferimento all'applicazione pratica degli istituti che possono muoversi alcune considerazioni critiche.

Ai sensi dell'art. 86, comma 1 e 2, la comunicazione antimafia ha una validità di sei mesi, mentre l'informazione di dodici mesi. Se, dunque, la documentazione è temporanea sul piano della validità, altrettanto non può necessariamente dirsi su quello degli effetti. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle piccole-medie attività che traggono i maggiori, se non esclusivi, profitti dalla contrattazione con la pubblica amministrazione. Il mancato afflusso di entrate per anche solo sei mesi può far venir meno la liquidità necessaria all'impresa per adempiere alle proprie obbligazioni. Ciò può cagionare, in potenza, finanche la chiusura dell'attività, con relative ripercussioni anche a detrimento dei lavoratori ivi impiegati. Per tale motivo, vi è chi ha equiparato l'interdittiva a un "ergastolo imprenditoriale".

A riguardo, si rammenta che, allo stato, dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo pende una controversia relativa a tale istituto, con esito affatto scontato. Tra l'altro, i numerosi quesiti posti dalla Corte alle parti sono incentrati principalmente sul rispetto degli artt. 6 e 7 C.e.d.u.; il che può lasciare presumere che questa si sia già in qualche modo orientata verso la natura penale di tali misure e che, in questo modo, voglia soltanto comprendere se, aldilà del *nomen iuris*, lo Stato italiano rispetta i principi interessati.

Così, ove anche la Corte e.d.u. opti per la natura preventivo-amministrativa delle interdittive, lo stato delle cose non subirebbe conseguenze e le voci contrarie resterebbero isolate.

Nell'ipotesi in cui, invece, la Corte di Strasburgo cataloghi gli strumenti come sostanzialmente penali, allora la tenuta dell'impianto normativo e interpretativo verrebbe messa a dura prova.

La presenza, tra i vari presupposti per il rilascio dell'informativa interdittiva, di formulazioni generiche e il prescindere da qualsiasi accertamento in sede penale di reati in qualche modo legati con l'associazione di tipo mafioso potrebbero risultare troppo distanti rispetto agli *standard* garantistici richiesti dalla C.e.d.u. Al contempo, i limiti sul sindacato della discrezionalità prefettizia potrebbero rivelarsi inadeguati alle indicazioni della Corte e.d.u. per potersi parlare di *full jurisdiction*. Infine, l'accertamento dovrebbe raggiungere la certezza probatoria assoluta, al di là del ragionevole dubbio, anziché attestarsi sulla mera probabilità cruciale.

L'eventuale incompatibilità dell'impianto vigente con i valori convenzionali porterebbe con sé la messa in discussione dell'intero impianto così faticosamente costruito dal legislatore e dalla giurisprudenza nel corso degli anni. Di talché, si dovrebbero rimeditare anche le misure alternative a quelle interdittive, poiché le prime trovano in queste ultime il loro riferimento di operatività e coordinamento.

Si tratta di un percorso delicato in ragione della finalità ultima che mira a raggiungere e del bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati di cui deve tener conto. In uno stato diritto, invero, quello della legalità

è solo uno, ma non l'unico, principio da tutelare. Nondimeno, la possibile tempesta proveniente da Strasburgo potrebbe rendere ancora più scivoloso il cammino verso la prevenzione del fenomeno mafioso, con il rischio di far tornare il legislatore sui suoi passi per cercare una strada alternativa più sicura, come in parte ha già fatto.

Rischio che, considerati i valori in gioco, si deve correre.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Misure patrimoniali nel sistema penale: effettività e garanzie. Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, Convegni di studio "Enrico de Nicola". Problemi attuali di diritto e procedura penale*, Milano, 2016.
- B. ACCETTURA, *La convalida del provvedimento. Studio sull'inversione dell'interesse*, Napoli, 2023.
- T. ALESCI, *Verso uno statuto delle impugnazioni delle misure di prevenzione patrimoniali*, in *Giur. it.*, 3, 2020, 676 ss.
- M. ALLENA, *Il caso Grande Stevens c. Italia: le sanzioni CONSOB alla prova dei principi CEDU*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 1053 ss.
- M. ALLENA, S. CIMINI (a cura di), *Il potere sanzionatorio delle autorità amministrative indipendenti*, in *Il Dir. dell'economia*, Approfondimenti, 2013.
- M. ALLENA, *L'annullamento d'ufficio. Dalla autotutela alla tutela*, Napoli, 2018.
- M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e prevedibilità*, in *www.federalismi.it*, 22 febbraio 2017.
- G. AMARELLI, *Butterfly effect e interdittive antimafia. L'incostituzionalità di una norma edilizia regionale può determinare l'illegittimità delle interdittive generiche?*, in *Sistema penale*, 4 luglio 2024.
- G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite, la Corte costituzionale protrae gli effetti sospensivi dell'interdittiva antimafia*, in *Sistema penale*, 23 luglio 2025.
- G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e «valori fondanti della democrazia»: il pericoloso equivoco da evitare*, in *www.dirittodidifesa.eu*, 17 luglio 2020.
- G. AMARELLI, *La Cassazione penale riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario ed i poteri cognitivi del giudice ordinario*, in *Sistema Penale*, 10 marzo 2021.

- G. AMARELLI, *L'onda lunga della sentenza De Tommaso: ore contate per l'interdittiva antimafia "generica" ex art. 84, co. 4, lett. d) ed e), d.lgs. n. 159/2011?*, in *Dir. pen. cont.*, 18 ottobre 2017.
- 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.
- L. AMBROSIO, *L'implication des acteurs privés dans la lutte contre la corruption : un bilan en demi-tente de la loi Sapin 2*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1, 2019, 1 ss.
- A. AMORE, *Il deficit di tipicità delle interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 2, 2020, 243 ss.
- M. ARBOTTI, *La prevenzione patrimoniale "recuperatoria" al cospetto della realtà di impresa: ambizioni legittime, perduranti criticità, rischi occulti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 3-4, 2022, 695 ss.
- P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, Milano, 2007.
- P. ARLACCHI, N. DALLA CHIESA, *La palude e la città*, Segrate, 1987.
- G. ARMAO, *Brevi considerazioni su informativa antimafia e rating di legalità aziendale nella prevenzione delle infiltrazioni criminali nei contratti pubblici*, in *www.giustamm.it*, 3, 2017.
- V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 904 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 *Dir. pen. cont.*, 3, 2019, 64 ss.
- A. BALSAMO, G. LUPARELLO, *Il codice antimafia e le ulteriori novità in tema di prevenzione*, in *Treccani. Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2018.
- A. BARETTONI ARLERI, *Obbligazioni pubbliche (voce)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1979, 403 ss.
- B. BARMANN, *Lotta alla corruzione e completamento di opere pubbliche: quale priorità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2016, 78 ss.

- B. BARRAUD, *La corégulation d'Internet ou comment répondre à la plurinormativité par l'internormativité : une contribution française*, in *Les cahiers de Droit*, 59(1), mars, 2018, 85 ss.
- R. BARTOLI, F.C. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, Torino, 2024.
- A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M.P. CHITI, F. DECAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PIRRI VALENTINI, G. SABATO, "*Burocrazia difensiva*": *cause, indicatori e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 1295 ss.
- S. BATTINI, F. DECAROLIS, *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *RIPM*, 2020, 342 ss.
- S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 293 ss.
- D. BEGG, G. VERNASCA, S. FISCHER, R. DORNBUSCH, A.M. BAGNASCO, A. BESANA, *Economia*, Milano, 2020.
- S. BERTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Padova, 2012.
- E. BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2019, 837 ss.
- F. BENVENUTI, voce *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 537 ss.
- P. BERTOLINI, *Delle garanzie della legalità in ordine alla funzione amministrativa*, Milano, 1980.
- R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001.
- L. BORDIN, *Contraddittorio endoprocedimentale e interdittive antimafia: la questione rimessa alla Corte di Giustizia. E se il problema fosse altrove?* in *www.federalismi.it*, 22 luglio 2020.
- A. BORGANZONE, *L'informativa antimafia nelle dinamiche negoziali tra privati e pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2018.
- G. BOTTINO, *La burocrazia "difensiva" e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Ann. giur. ec.*, 2020, 117 ss.

- E. BREEN, *FCPA. La France face au droit américain de lutte anti-corruption*, Parigi, 2017.
- F. BRICOLA, *La discrezionalità del diritto penale*, Milano, 1965.
- J.-M. BRIGANT (dir.), *Le risque de corruption*, Parigi, 2018.
- J.-M. BRIGANT, *Les peines complémentaires dans la loi Sapin II : entre extension et innovation*, in *Revue Lamy Droit des affaires*, 124, 2017.
- F. BULFONI, *Il “criterio dell’efficacia” quale canone interpretativo della competenza territoriale dei Tribunali Amministrativi Regionali*, in *Il Nuovo Diritto Amministrativo*, 3, 2013, 165 ss.
- M.G. BUONANNO, *Sull’irrilevanza delle sezioni in cui sono articolate le white list ai fini dell’integrazione del requisito (Nota a T.A.R. Lazio, Roma, sez. II ter , 9 novembre 2020, n. 11587)*, in *Riv. trim. dottr. giur.*, 1, 2021, 85 ss.
- C. BURELLI, *Il fenomeno del gold-plating: un ostacolo (sottostimato all’effettività del diritto dell’Unione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 30, 5 luglio 2023.
- M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”*, in *Dir. econ.*, 2018, 625 ss.
- A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI (a cura di), *La sanzione amministrativa*, Milano, 2016.
- F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1911-1914, ristampa a cura di G. Miele, Padova, 1960.
- F. CAMMEO, *La competenza di legittimità della IV Sezione e l’apprezzamento dei fatti valutabili secondo criteri tecnici*, in *Giur. it.*, III, 1902 ss.
- F.A. CANCELLA, S. GRECO, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell’illecito erariale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2, 2025, 18 ss..
- S. CANEPPELE (a cura di), *Le mafie dentro gli appalti: casi di studio e modelli preventivi*, Milano, 2014.
- E. CANNADA-BARTOLI, *Annulabilità e annullamento (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 484 ss.

- R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2013, 888 ss.
- R. CANTONE, B. COCCAGNA, *Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive*, in *Dir. pen. cont.*, 15 ottobre 2018.
- M. CARABELLESE, *L'iscrizione alla "white list" come requisito di partecipazione alla procedura di gara a pena di esclusione (Nota a Consiglio di Stato, sez. III, 14 dicembre 2022, n. 10935)*, in *NJus*, 14 dicembre 2022.
- A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, 2016, 114 ss.
- A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Concetti tradizionali del diritto amministrativo e loro evoluzione*, Napoli, 2018.
- P. CARBONE, *Normativa antimafia e contratti pubblici*, in *Riv. trim. app.*, 2012.
- F. CARINGELLA, *Legislazione antimafia e appalti pubblici*, in *Urb. app.*, 4, 1997. 369 ss.
- F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2020.
- F. CARINGELLA, *Manuale ragionato di diritto amministrativo*, Napoli, 2023.
- F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, O. TORIELLO (a cura di), *La riforma Renzi della pubblica amministrazione*, Roma, 2014.
- F. CARINGELLA, O. TORIELLO, *Manuale ragionato di diritto amministrativo – Parte speciale*, Roma, 2022.
- A. CARIOLA, *Che contenuto ha la libertà personale? Interdittive antimafia, sindacato sull'esercizio del potere amministrativo e problemi di giurisdizione*, in *www.dirittifondamentali.it*, 4 marzo 2021.
- L. CARLASSARE, *Legalità (principio di) (voce)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, XVIII, 1988, 1-2.
- G. CARRATELLI, *Il (mancato) contraddittorio endoprocedimentale in materia di informazione antimafia*, in *Amministrazione e contabilità*

dello Stato e degli enti pubblici (www.contabilitapubblica.it), 30 gennaio 2021.

M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo. La legge n. 241/1990 alla luce dei principi comunitari*, Milano, 1991.

E. CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Milano, 1953.

E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2024.

S. CASSESE, *Il Diritto amministrativo. Storia e prospettive*, Milano, 2010.

S. CASSESE, *La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Una analisi comparata*, in *Foro. It.*, V, 1993, 27 ss.

R. CATANZARO, *Il delitto come impresa: storia sociale della mafia*, Padova, 1988.

M.C. CAVALLARO, *Potere amministrativo e responsabilità civile*, Torino, 2004.

M. CENTORRINO, A. LA SPINA, G. SIGNORINO, *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno*, Bari, 1999.

V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1984, 463 ss.

J.O. CÉSAR, N. SMAILI, Écosystème de lutte contre la corruption: une approche intégrative, in *Éthique publique [En ligne]*, vol. 23, n° 1, 2021, 18 giugno 2021.

R. CIFARELLI, *L'autotutela amministrativa dopo la riforma Madia e il nuovo codice dei contratti pubblici*, Roma, 2016.

S. CIMINI, *La colpa nella responsabilità civile delle amministrazioni pubbliche*, Torino, 2008.

A. CISTERNA, *Certificazione antimafia*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010.

A. CISTERNA (a cura di), *Codice Antimafia*, Santarcangelo, 2013.

M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024.

M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna, 2024.

E. CODINI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Jus*, 3, 393 ss.

S. COGNETTI, *Il controllo giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica: indeterminatezza della norma e opinabilità del fatto da sussumere*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 349 ss.

S. COGNETTI, *“Quantità” e “qualità” della partecipazione*, Milano, 2000.

M. COLAPINTO, *L’Adunanza Plenaria sulla competenza territoriale in materia di informativa antimafia*, in *www.italiappalti.it*, 17 novembre 2014.

C. COMMANDATORE, *Interdittiva antimafia e incapacità giuridica speciale: un difficile equilibrio*, in *Resp. civ. prev.*, 3, 2019, 917 ss.

G.D. COMPORTI, *Torto e contratto nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2014.

C. CONTESSA, *Ancora sul regime temporale di efficacia delle informative interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 2, 2016, 199 ss.

C. CONTESSA, *L’Adunanza plenaria sulla legittimazione all’impugnativa delle informative interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 6, 2022, 823 ss.

A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo. I Annullamento e revoca tra posizioni “favorevoli” e interessi sopravvenuti*, Napoli, 1991.

A. CONTIERI, F. FRANCARIO, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L’interesse pubblico tra politica e amministrazione*, II, Napoli, 2010.

S. CORIOLAND, *Responsabilité pénale des personnes publiques*, Parigi, 2019.

G. CORSO, *Autotutela (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, I, Milano, 2006, 609 ss.

G. CORSO, *L’attività amministrativa*, Torino, 1999.

G. CORSO, G. PESCE, *Requisiti generali: in particolare la normativa antimafia*, in *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da M.A. Sandulli e R. De Nictolis, Milano, II, 2019, 9133 ss.

C. COSTANZI, *Informativa antimafia e servizio di trasporto di rifiuti subaffidato a terzi: non è richiesta l’iscrizione White list dell’operatore economico qualora il servizio sia marginale e meramente strumentale*

all'oggetto del contratto (Nota a Consiglio di Stato, sez. V, 22/02/2022, n. 1273), in ForoNews, 8 marzo 2022.

V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e “giusto procedimento”*, in *Giur. Cost.*, 1962, 130 ss.

A. CROSETTI, F. FRACCHIA, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002.

C. CUTAJAR, *Lutte contre la corruption en France: bilan et perspectives*, in *Les Cahiers de la justice*, 2, 2024, 283 ss.

N. DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, 2012.

M. D'AMICO, *Legalità (dir. cost.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, 3365 ss.

G. D'ANGELO, *Giudice amministrativo e valutazioni tecniche dopo la L. 21 luglio 2000 n. 205*, in *Dir. amm.*, 2005, 659 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 it.*, 2021, 516 ss.

G. D'ANGELO, *La documentazione antimafia nel D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159: profili critici*, in *Urb. app.*, 3, 2013, 256 ss.

A. DAVOLA, *La Corte costituzionale apre una fessura nell'interdittiva antimafia e riconosce il rapporto di analogia con le misure di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 2023, 1598 ss.

V. DE GIOIA, *La funzione di “frontiera avanzata” dell'informazione antimafia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato (Nota a Consiglio di Stato, sez. III, 30 gennaio 2025, n. 722)*, in *NJus*, 30 gennaio 2025.

J.P. DE JORIO, *Le interdittive antimafia e il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Napoli, 2019.

J.P. DE JORIO, *Stato di diritto e normativa in materia di interdittive antimafia: una frattura che permane insanabile*, in *Istituzioni diritto economia*, II, 1, 2020.

L. DELLI PRISCOLI, *Imprese mafiose e alterazioni concorrenziali del mercato*, in *www.magistraturaindipendente.it*, 2 aprile 2020.

- D. DE PRETIS, *Discrezionalità tecnica e incisività del controllo giurisdizionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 1179 ss.
- M. DE SALVIA, *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, 1997, 140 ss.
- F. DE TULLIO, *La prevenzione collaborativa. Potenzialità applicative del nuovo strumento di bonifica aziendale ex art. 94-bis Codice Antimafia – ANAC, Autorità Nazionale Anticorruzione, working paper*, 10, 2023.
- M. DI FLORIO, *Brevi considerazioni sui rapporti nel diritto vivente tra interdittiva prefettizia e controllo giudiziario volontario dell'impresa in odor di mafia*, in *Leg. pen.*, 2021, 122 ss.
- M. DI LELLO FINUOLI, *“Tutto cambia per restare infine uguale”. Le Sezioni Unite confermano la natura preventiva della confisca ante delictum*, in *Cass. pen.*, 2015, 2542 ss.
- R. DI MARIA, A. AMORE, *Effetti “inibitori della interdittiva antimafia e bilanciamento fra principi costituzionali: alcune questioni di legittimità dedotte in una recente ordinanza di rimessione alla Consulta*, in *www.federalismi.it*, 5 maggio 2021.
- N. DURANTE, *Ambiti di discrezionalità amministrativa in materia di documentazione antimafia per le imprese*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2013.
- N. DURANTE, *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2022.
- N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2018.
- G. FALCON (a cura di), *Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario*, Padova, 2008.
- G. FALCONE, *Professionalità e coordinamento per sconfiggere cosa nostra*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, 4, 1991.
- V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, Torino, 2012.
- E. FANTÒ, *L'impresa a partecipazione mafiosa. Economia legale ed economia criminale*, Bari, 1999.

- F. FASANI, *Le novità nel contrasto al terrorismo internazionale tra incriminazioni e giustificazioni*, in *Dir. pen. e proc.*, 7, 2025, 858 ss.
- G. FIANDACA, *Crisi della riserva di legge e disagio della democrazia rappresentativa nell'età del protagonismo giurisdizionale*, in *Criminalia*, 2011.
- G. FIANDACA, C. VISCONTI, *Codice delle leggi antimafia: risultati, omissioni e prospettive*, in *Leg. Pen.*, 2, 2012, 181 ss.
- G. FIDONE, *La progressiva limitazione della discrezionalità del potere di annullamento d'ufficio: bilanciamento degli interessi, perimetro del potere e doverosità nell'ottica del perseguimento del risultato dell'attività amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 2043 ss.
- F. FIGORILLI, W. GIULIETTI, *Contributo allo studio della documentazione antimafia: aspetti sostanziali, procedurali e di tutela giurisdizionale*, in *www.federalismi.it*, 2 giugno 2021.
- L. FILIERI, *Note sul principio del giusto procedimento nella materia della documentazione antimafia*, in *Nuove autonomie*, 2, 2021, 485 ss.
- S. FINOCCHIARO, *La confisca e il sequestro di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 19 febbraio 2019.
- F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018.
- G.M. FLIK, *Il principio di legalità: variazioni sul dialogo tra Corte di Giustizia, Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.
- G.M. FLICK, *Riflessioni e perplessità sul sistema di prevenzione e di repressione della corruzione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 3-4, 2018, 461 ss.
- G.M. FLIK, V. NAPOLEONI, *Cumulo tra sanzioni penali e amministrative: doppio binario o binario morto? "Materia penale", giusto processo e ne bis in idem nella sentenza della Corte EDU, 4 marzo 2014, sul market abuse*, in *Riv. Società*, 2014, 953 ss.
- E. FOLLIERI, *Risarcimento dei danni per lesione di interessi legittimi*, Chieti Scalo, 1985.

- A. FORMICA, R. CIPPITANI, *L'iscrizione nelle white list come elemento di valutazione dell'offerta e l'acquisizione d'ufficio dei documenti utili ai fini dell'aggiudicazione*, in *Urb. app.*, 3, 2025, 329 ss.
- F. FRACCHIA, *Elemento soggettivo e illecito civile dell'amministrazione pubblica*, Napoli, 2009.
- F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Il giudice amministrativo e l'inferenza logica: "più probabile che non" e "oltre", "rilevante probabilità" e "oltre ogni ragionevole dubbio". Paradigmi argomentativi e rilevanza dell'interesse pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2018, 1125 ss.
- B. FRATTASI, *Le informative tipiche ed atipiche: che cosa sono? Le risposte della giurisprudenza*, in *Riv. trim. app.*, 2008, 727 ss.
- J. FREEMAN, Collaborative governance in the administrative state, in *Law Review*, 45(1), 1997, 1 ss.
- M. FRONTONI, *Contratto e antimafia, il percorso dai patti di legalità al rating di legalità*, Torino, 2016.
- M. GALLI, *Giudicare l'avvenire. Uno studio a partire dalla convention judiciaire d'intérêt public*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 1290 ss.
- S. GAMBACURTA, *Le ragioni della riforma*, in A. CISTERNA, M.V. DE SIMONE, B. FRATTASI, S. GAMBACURTA, *Commento al Codice antimafia*, Santarcangelo di Romagna, 2011.
- D. GAMBETTA, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino, 1992.
- V. GASTALDO, *Interdittive antimafia tra esigenze pubbliche di prevenzione e libertà (non solo economica). Alla ricerca di un difficile bilanciamento*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2, 2020, 529 ss.
- A. GAUDEMET (dir.), *La compliance : un monde nouveau?*, Parigi, 2016.
- C. GENDRON, B. GIRARD (dir.), *Repenser la responsabilité sociale de l'entreprise*, Parigi, 2013.
- G. GHETTI, *Autotutela della Pubblica Amministrazione*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, 80 ss.
- C. GHRÈNASSIA, E. SACCHI, *La convenzione giudiziaria di interesse pubblico (CJIP): aspettando la transazione penale*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2018.

- F. GIACALONE, *Il nuovo volto dell'informazione antimafia dopo le novelle del D.L. n. 152/2021: verso la definitiva consacrazione del "diritto amministrativo dell'emergenza criminale"?*, in *Dir. econ.*, 2, 2023, 37 ss..
- M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993.
- M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939.
- M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto Amministrativo*, Milano, 2000,
- M.S. GIANNINI, voce "Motivazione" dell'atto amministrativo, in *Enc. dir.*, Milano, XXVII, 1977.
- I. GIUGNI, *Potere monitorio della Corte costituzionale e legalità penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, 427 ss.
- A. GIUSTI, *Contributo allo studio di un concetto ancora indeterminato: la discrezionalità tecnica della pubblica amministrazione*, Napoli, 2007, 219 ss.
- M. GIUSTINIANI, P. FONTANA, *La tutela delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche*, in *Giur. it.*, 6, 2017, 1414 ss.
- F. GOGGIAMANI, *Iniziativa economica e proprietà: diverso riconoscimento nel diritto interno e nel diritto EDU e ricadute nella tutela dinanzi al G.A.*, intervento al Convegno "A 70 anni dalla Costituzione – La tutela giurisdizione dei diritti fondamentali", Tropea, 14 e 15 settembre 2018.
- F. GOISIS, *La full jurisdiction sulle sanzioni amministrative: continuità della funzione sanzionatoria v. separazione dei poteri*, in *Dir. amm.*, 2018, 1 ss.
- F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2015.
- P. GRASSO, *Il principio «nullum crimen sine lege» nella Costituzione italiana*, Milano, 1972.
- M.N. GRIBAUDI, *L'informativa prefettizia relativa ai tentativi di infiltrazione mafiosa; caratteri ed effetti*, in *Corr. Merito*, 2, 2010, 211 ss.

- C.F. GROSSO, *La contiguità alla mafia tra partecipazione, concorso in associazione mafiosa ed irrilevanza penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, 1185 ss.
- N. GULLO, *Il regolamento per il funzionamento della Banca dati nazionale unica della documentazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2015, 476 ss.
- M. HUNAULT (dir.), *La lutte contre la corruption, le blanchiment, la fraude fiscale*, Parigi, 2017.
- G. INSOLERA, T. GUERINI, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Torino, 2019.
- S. IPPEDICO, *Le interdittive antimafia tra collaborazione e contraddittorio: nuove contraddizioni?*, in *Cass. pen.*, 12, 2023, 4337 ss.
- C. JACOMIN, *Renforcement des mesures de lutte anti-blanchiment et anti-corruption. Quatrième et cinquième directive LCB/FT et Loi Sapin II*, in *Revue Internationale du Patrimoine*, 2, 2019, 69 ss.
- A. LA SPINA (a cura di), *I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia*, Milano, 2008.
- F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967.
- A. LONGO, *La Corte costituzionale e le informative antimafia, Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020*, in *www.nomosleattualitaneldiritto.it*
- A. LONGO, *La «massima anticipazione di tutela». Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in *www.federalismi.it*, 16 ottobre 2019.
- C. LORUSSO, *La lotta alla mafia nell'economia: il rapporto tra l'informazione interdittiva antimafia e il controllo giudiziario volontario delle aziende*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2024, 251 ss.
- B. MACRILLÒ, *La sopravvivenza della informativa tipica dopo il «correttivo» del Codice antimafia*, in *www.giustamm.it*, 2014.
- V. MANES, *Profili e confini dell'illecito para-penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 988 ss.
- G. MANFREDI, *Annullamento doveroso?*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2017, 383 ss.

- R. MANGANI, “Le white list”, *relativo ad un intervento al Convegno “Codice Antimafia: Primo monitoraggio della sua applicazione”*, in *www.osservatorioappalti.unitn.it*, 16 maggio 2013.
- F. MANTOVANI, G. FLORA, *Diritto penale*, 2023, Milano.
- G. MARCHIANÒ, *White list, elenchi di merito e rating di legalità: semplificazione amministrativa?*, 2013, in *www.osservatorioappalti.unitn.it*.
- L. MARILOTTI, *La valutazione del prefetto nell’interdittiva antimafia*, in *Rivista giuridica sarda*, 1, 2020, 23 ss.
- C. MARESCA, *Manuale di legislazione antimafia*, Napoli, 2019.
- E. MARINUCCI, *Sanzione penale o sanzione amministrativa: problemi di scienza della legislazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, pp. 589 ss.
- E. MARSEGLIA, *La nuova via del sistema di prevenzione amministrativa antimafia. La necessaria razionalizzazione organica del sistema di prevenzione amministrativa antimafia alla luce delle novità legislative, giurisprudenziali e delle prassi amministrative*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, 6, 2024, 509 ss.
- F. MARZULLO, *Il controllo giudiziario volontario ex art. 34-bis D.Lgs. n. 159/2011 tra “deficit” di tipicità e diritto vivente*, in *Cass. pen.*, 3, 2025, 1002 ss.
- A. MASARACCHIA, *Sacrificato l’interesse delle altre imprese partecipanti alla gara*, in *Guida dir.*, 7 febbraio 2015, n. 7.
- L. MASERA, *La nozione costituzionale di materia penale*, Torino, 2018.
- B.G. MATTARELLA, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2007, 1223 ss.
- B.G. MATTARELLA (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013.
- A.M. MAUGERI, *La confisca misura di prevenzione ha natura “oggettivamente sanzionatoria e si applica il principio di irretroattività: una sentenza storica?”*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2013, 352 ss.
- A.M. MAUGERI, *Prevenire il condizionamento criminale dell’economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, in *Dir. pen. cont., Riv. Trim.*, 1, 2022, 106 ss.

- F. MAZZACUVA, *Le Sezioni Unite sulla natura della confisca di prevenzione: un'altra occasione persa per un chiarimento sulle reali finalità della misura*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 4, 2015, 231 ss.
- M. MAZZAMUTO, *Il salvataggio delle imprese tra controllo giudiziario volontario, interdittive prefettizie e giustizia amministrativa*, in *Sistema penale*, 3 marzo 2020, 5 ss.
- M. MAZZAMUTO, *Le interdittive prefettizie tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese*, in *Giur. It.*, 10, 2018, 2222 ss.
- M. MAZZAMUTO, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, in *Giur. it.*, 6, 2020, 1471 ss.
- M. MAZZAMUTO, *Lo scettro della prefettocrazia: l'indefinita pervasività del sottosistema antimafia delle grandi opere e il caso emblematico della "filiera"*, in *Dir. econ.*, 3, 2013, 619 ss.
- M. MAZZAMUTO, *Prevenzione amministrativa antimafia – Le interdittive prefettizie tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese*, in *Giur. it.*, 10, 2222 ss.
- M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in *www.giustamm.it*, 3, 2016.
- F. MENDITTO, *Misure di prevenzione, personali e patrimoniali, e compatibilità con la Cedu, con particolare riferimento all'ampliamento dei destinatari delle misure e all'introduzione del principio di applicazione disgiunta*, in *Questione giustizia*, 2014, 41 ss.
- F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, 2012.
- A. MIGNON COLOMBET, *La convention judiciaire d'intérêt public : vers une justice de coopération ?*, in *AJ Pénal*, 2017, 68 ss.
- D. MINELLI, *White list e interdittive antimafia*, in *Urb. app.*, 5, 2019, 677 ss.
- P. MINETTI, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Macerata, 2003.
- V. MOLASCHI, *Responsabilità extracontrattuale, responsabilità precontrattuale e responsabilità da contatto: la disgregazione dei modelli di responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Foro it.*, III, 2002, 4 ss.

- A. MOLITERNI, *Le disavventure della discrezionalità tecnica tra dibattito dottrinario e concrete dinamiche dell'ordinamento*, in ID. (a cura di), *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice. Concrete dinamiche dell'ordinamento*, Napoli, 2021.
- V. MONGILLO, N. PARISI, *L'intervento del giudice penale e dell'autorità amministrativa alla gestione societaria, tra impresa lecita, "socialmente pericolosa" e mafiosa: alla ricerca di un disegno*, in *Rass. Econ.*, 2019, 167 ss.
- O. MORCAVALLO, *L'informazione interdittiva antimafia*, Milano, 2019.
- C. MORTATI, *Discrezionalità (voce)*, in *Noviss. Dig. It.*, V, Torino, 1964, 1098 ss.
- C. MORTATI, *Note sul potere discrezionale*, in *Studi dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale dell'Università di Roma*, Roma, 1936, ora in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, III, Milano, 1972.
- G. MOSA, *Dalla "legge obiettivo" al "nuovo codice degli appalti": la rivisitazione dell'istituto del contraente generale*, in *www.italiappalti.it*, 25 settembre 2016.
- M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2018.
- M. NOCCELLI, *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2020.
- V. OTTAVIANO, *Poteri dell'amministrazione e principi costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, 913 ss.
- A. PAGLIARO, *Riserva di legge, elementi normativi e questioni pregiudiziali*, in *Indice pen.*, 11, 1977, 381 ss.
- C.E. PALIERO, *"Materia penale" e illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo una questione "classica" a una questione radicale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, 913 ss.
- C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione*, Milano, 2018.

- A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *www.forumcostituzionale.it*, 29 marzo 2016.
- U. PATRONI GRIFFI, *Le white list e la compatibilità europea*, in *La prevenzione delle infiltrazioni mafiose nell'economia. I protocolli di legalità: una opportunità per le stazioni appaltanti e le imprese. Atti del Convegno*, 9 ottobre 2012.
- S. PELLEGRINI, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale*, Roma, 2018.
- L. PERFETTI, *Ancora sul sindacato giudiziale sulla discrezionalità tecnica*, in *Foro amm.*, 2, 2000, 422 ss.
- E. PICOZZA, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comunitario*, 1994, 321 ss.
- G. PIGNATONE, *Dimensione patrimoniale della criminalità organizzata e strumenti sanzionatori*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 738 ss.
- G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, in *Dir. pen. cont., Riv. Trim.*, 4, 2015, 259 ss.
- X. PIN, *Droit pénal général*, Parigi, 2025.
- R. PIOMBINO, *A quali costi? L'efficacia estensiva dell'informazione interdittiva antimafia*, *Nota a sentenza – Corte Costituzionale 14.01.2020 n. 57*, in *dirittodidifesa.eu*, 11 maggio 2020.
- D. PIVA, *La proteiforme natura della confisca antimafia dalla dimensione interna a quella sovranazionale*, 13 novembre 2012, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2022.
- V. PLANTAMURA, *Economie e mafie, tra esigenze di garanzia e di contrasto. Stupefacenti, prostituzione e contanti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 3-4, 2021, 593 ss.
- L. PONZONE, (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici. Commento al Codice e agli Allegati approvati con d.lgs. 31 marzo 2023*, n. 36, Molfetta, 2023.
- N. POSTERARO, *Sulla possibile configurazione di un'autotutela doverosa (anche alla luce del codice dei contratti pubblici e della adunanza plenaria n. 8 del 2017)*, in *federalismi.it*, 25 ottobre 2017.

- E. PRESUTTI, *Discrezionalità pura e discrezionalità tecnica*, in *Giur. it.*, IV, 1910, 44 ss.
- P. PRINZIO, C. RAGNI, *Note a sentenza Consiglio di Stato n. 4061 del 26 maggio 2021*, in *www.studiocerami.it*, 2021.
- P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e "materia penale"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2018, 1073 ss.
- D. PULITANÒ, *Crisi della legalità e confronto con la giurisprudenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 29 ss.
- F. RAMACCI, G. SPANGHER (a cura di), *Il sistema della sicurezza pubblica*, 2010.
- O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, Napoli, 1912.
- V. REALE, R. REALE, *Il sistema normativo dei controlli antimafia e sui tentativi di infiltrazione mafiosa nelle attività contrattuali, autorizzative e concessorie pubbliche*, in *Nuova rassegna*, 2011, 2214 ss.
- R. ROLLI, *L'informazione antimafia come "frontiera avanzata"*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2 luglio 2020.
- R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia e legittimazione all'impugnazione. La necessaria partecipazione dei soggetti direttamente coinvolti (nota a Consiglio di Stato Ad. Plen. N. 3/2022)*, in *www.giustiziainsieme.it*, 6 aprile 2022.
- A. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità e ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 1999, 111 ss.
- A. ROMANO TASSONE, *I problemi di un problema. Spunti in tema di risarcibilità degli interessi legittimi*, in *Dir. amm.*, 1997, 35 ss.
- F. ROSSI, *The european harmonisation of the general part of criminal law*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 1077 ss.
- R. RUBERTO, *Informazioni antimafia – Sul contraddittorio procedimentale in materia di informazioni antimafia*, in *Giur. it.*, 3, 2020, 683 ss.
- G. SALA, *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993, 214 ss.
- V. SALAMONE, *Il sistema della documentazione antimafia: normativa e giurisprudenza*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2019.

- V. SALOMONE, *La documentazione antimafia nella normativa e nella giurisprudenza*, Pavia, 2019.
- V. SALAMONE, *L'efficacia temporale delle interdittive antimafia e le procedure di revisione. Si tratta veramente di un "ergastolo imprenditoriale"?*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023.
- F. SANDRO, *Misure di prevenzione*, Torino, 2013.
- A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959.
- A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989.
- M.A. SANDULLI, *Gli effetti della 7 agosto 2015 L. n. 124 sulle attività economiche; le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso, autotutela*, in *www.federalismi.it*, 16 settembre 2015.
- M.A. SANDULLI, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia*, in *www.giustiziainsieme.it*, 25 maggio 2023.
- M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2017.
- U. SANTINO, G. LA FIURA, *L'impresa mafiosa. Dall'Italia agli Stati Uniti*, Milano, 1990.
- F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello stato democratico*, Padova, 1969.
- F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2019.
- F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1050 ss.
- F.G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata*, in *www.giustamm.it*, 6, 2018.
- F.G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, in *www.giustamm.it*, 6, 2013.
- M.T. SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, Roma, 2023.
- F. SGUBBI, T. GUERINI, *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento*, in *Dir. pen. cont.*, 24 settembre 2014.
- W.A. SHABAS, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, 2015, 277 ss.

- M. SILVESTRI, *Potere pubblico e autotutela amministrativa. I rapporti tra la pubblica amministrazione e il cittadino nello specchio dell'annullamento d'ufficio*, Torino, 2021.
- F. SIRACUSANO, *L'impresa a partecipazione mafiosa tra repressione e prevenzione*, in *Arch. pen.*, 3, 2021, 45 ss.
- S.M. SISTO, *I protocolli di legalità e la lotta alla mafia e alla corruzione negli appalti pubblici*, progetto di ricerca per l'università LUISS Guido Carli – Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet” e dall'Associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie”, in *Amm. in cammino*, 28 giugno 2019.
- G. SPANGHER, A. MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, Milano, 2024.
- M. SPASARI, *Il principio di legalità nel diritto penale italiano*, in *Arch. pen.*, I, 1966, 36 ss.
- A.M. SPECIALE, *Interdittive antimafia tra vecchi confini e nuovi scenari*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2020.
- E. SQUILLACI, *La prevenzione “eventuale” nello specchio delle interdittive antimafia. Note a margine di Corte cost.*, 19 luglio 2022, n. 180, in *Arch. pen.*, 3, 2023, 1 ss.
- F. STASIAK, *Les apports de la Loi Sapin II en matière de lutte contre la corruption : drôle de cadeau pour les entreprises*, in *Actes pratiques et ingénierie sociétaire*, 151, 2017, 1 ss.
- A. TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Napoli, 1925.
- O. TORIELLO, *L'Adunanza Plenaria fa il punto sui criteri di individuazione della competenza territoriale del T.A.R.: il criterio dell'efficacia territoriale dell'atto è prevalente qualora essa si esaurisca nella circoscrizione territoriale di un Tribunale periferico*, nota a Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, ordinanza 4 febbraio 2013, n. 4, in *www.italiappalti.it*
- L. TRAMONTANO, *La tutela risarcitoria dell'interesse legittimo*, Padova, 2008.

- C. TRAPPOLINI, *Al vaglio della Corte di Giustizia l'informativa antimafia*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2020, 537 ss.
- A. TRAVI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia, Presentazione del tema del Convegno*, Varenna, 20-22 settembre 2007, in *www.giustamm.it*.
- A. TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983.
- M. TRIMARCHI (a cura di), *Concetti giuridici indeterminati e standards valutativi del potere amministrativo*, Napoli, 2024.
- M. TRIMARCHI, *Note sull'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti di regolazione*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 15, 2, 2025, 51 ss.
- G. VARRASO, *Il sequestro a fini di confisca: dalle scelte del codice del 1988 alla legge n. 161 del 2017*, in *Dir. pen. cont.*, 12 gennaio 2018.
- G. VELTRI, *La prevenzione antimafia collaborativa: un primo commento*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2022.
- V. VIDOTTO, G. SABBATUCCI, *Il mondo contemporaneo*, Bari, 2020.
- R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006.
- C. VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, in *Dir. pen. cont.*, 20 gennaio 2012.
- C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in *Dir. pen. cont.*, 23 settembre 2019.
- C. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *Dir. pen. cont.*, 7 gennaio 2014.
- C. VISCONTI, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2014, 705 ss.
- S.L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Torino, 2018.

- M. VULCANO, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 3, 2021, 20 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1985.
- G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924.
- G. ZGAGLIARDICH, E. MENGOTTI, *La nuova certificazione antimafia. Il DPR 252/98 e la nuova disciplina vigente dal 28 settembre 1998*, Milano, 1998.
- A. ZITO, *Il danno da illegittimo esercizio della funzione amministrativa*, Padova, 2003.
- A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.
- E. ZUFFADA, *Informazione antimafia: la Consulta dichiara inammissibile una questione relativa alla mancata previsione in capo al prefetto di un potere di modulazione degli effetti dell'informativa interdittiva*, in *Sistema penale*, 6 settembre 2022.