# PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

**SEZIONI UNITE PENALI**

**Udienza art. 611 dell'11 dicembre 2025**

**RG n. -7746 del 2025**

**RICORRENTE: SOCIETA' AL.MI AMBIENTE S.R.L., IN PERSONA DEL LEGALE RAPPRESENTANTE PRO-TEMPORE SORRENTINO MARIO**

**Provvedimento impugnato: decreto del 21 gennaio 2025 dalla Corte d'appello di Napoli** di conferma del rigetto dell'istanza di ammissione al controllo giudiziario del Tribunale di Napoli formulata ai sensi dell'art. 34 bis, comma 6, del d.lgs. n. 1589 del 2001.

## CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. LA QUESTIONE RIMESSA ALLE SEZIONI UNITE PENALI. - 2. SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. - 3. IL CONTRASTO GIURISPRUDENZIALE IN ATTO; 3.1. LE SEZIONI UNITE "RICCHIUTO"; 3.2. LA TESI DELLA NECESSITÀ DI UNA EFFETTIVA AGEVOLAZIONE MAFIOSA (OCCASIONALE) DELL'INFILTRAZIONE; 3.3. LA TESI DEL SINDACATO LIMITATO DEL GIUDICE DELLA PREVENZIONE SULL'INTERDITTIVA. - 4. LE RAGIONI DELLA CONDIVISIBILITÀ DELLA SECONDA TESI; 4.1. GLI ELEMENTI TESTUALI E LA STRATIFICAZIONE NORMATIVA; 4.2. I PRESUPPOSTI DELL'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA (ART. 34) E GLI ELEMENTI DISTINTIVI RISPETTO AL CONTROLLO GIUDIZIARIO (ART. 34-BIS, COMMA 1); 4.3. LA NATURA DELL'INTERDITTIVA ANTIMAFIA E I SUOI EFFETTI; 4.4. LE MISURE AMMINISTRATIVE DI PREVENZIONE COLLABORATIVA (ART. 94-BIS) - 5. ANALISI DEI SINGOLI ARGOMENTI CHE FONDANO LA TESI CONTRARIA: 5.1. IL RIFERIMENTO TESTUALE AI "PRESUPPOSTI". 5.2. L'INUTILITÀ DELLA MISURA IN CASO DI IMPRESA "SANA". 5.3 L'AUTONOMIA DEL GIUDIZIO DI PREVENZIONE. 5.4. LA

DISPARITÀ DI TRATTAMENTO TRA IMPRESA SANA E IMPRESA AGEVOLATRICE, LA SENTENZA ADDITIVA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 109/2025 E IL PRINCIPIO DI CONTINUITÀ DEGLI EFFETTI SOSPENSIVI. - 6. SINTESI. - 7. CONCLUSIONI.

## 1. LA QUESTIONE RIMESSA ALLE SEZIONI UNITE PENALI.

La Sesta Sezione Penale, con l'ordinanza n. 24672/2025 del 30 aprile- 4 luglio 2025, ha rimesso alle Sezioni Unite Penali la seguente questione: «*se, in presenza di una richiesta di applicazione del controllo giudiziario previsto dall'art 34-bis, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, il giudice, preso atto della sussistenza dell'informazione antimafia interdittiva e della pendenza del giudizio amministrativo avverso la stessa, debba svolgere esclusivamente un giudizio in merito al carattere occasionale dell'agevolazione mafiosa e alle concrete possibilità dell'impresa di riallinearsi al contesto economico sano oppure possa anche valutare la sussistenza dell'infiltrazione mafiosa, presupposto dell'interdittiva disposta dal prefetto, e, nel caso di sindacato negativo, negare il controllo giudiziario richiesto volontariamente dall'impresa*. »

La Procura Generale, nel rassegnare le proprie conclusioni, illustrati sinteticamente lo svolgimento del processo e i diversi orientamenti giurisprudenziali, con richiami all'ordinanza di rimessione, analizzerà i diversi argomenti su cui si impernia ciascuna delle tesi, ampliando la riflessione ad alcuni aspetti sistematici delle misure di prevenzione non ablative e delle comunicazioni antimafia, così come modificati, anche di recente, dal d.l. n. 116 dell'8 agosto 2025, convertito in l. n. 147 del 3 ottobre 2025, nonché per effetto della sentenza additiva della Corte Costituzionale n. 109 del 20 maggio – 17 luglio 2025. Da quest'ultima, come esposto nella parte finale, emerge con chiarezza la necessità di una ricostruzione di un sistema unitario delle misure di prevenzione amministrative e giudiziali che

non lasci coni d'ombra nella tutela dei diversi beni-interessi coinvolti o determini disparità applicative.

2. SVOLGIMENTO DEL PROCESSO.

La Corte di cassazione è stata investita del ricorso proposto dalla Società Al.Mi Ambiente s.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore Sorrentino Mario per l'annullamento del decreto emesso il 21 gennaio 2025 dalla Corte d'appello di Napoli di conferma del decreto di rigetto dell'istanza di ammissione al controllo giudiziario del Tribunale di Napoli.

Con un unico articolato motivo deduce la violazione dell'art. 34-bis del d. lgs. n. 159 del 2011 e l'omessa pronuncia da parte della Corte territoriale sui rilievi critici dedotti con le note del 21/1/2025.

Sostiene la società ricorrente che il giudice della prevenzione investito della richiesta di controllo giudiziario non può prescindere dall'accertamento svolto in sede amministrativa con l'emissione dell'interdittiva antimafia né dagli effetti che questa determina sull'attività di impresa, per cui gli è preclusa ogni valutazione della legittimità o meno dell'interdittiva antimafia.

In base a tale premessa, denuncia la violazione di legge in cui è incorso il decreto impugnato che, invece, ha rigettato l'accesso alla misura ritenendo insussistente il presupposto dell'infiltrazione mafiosa e, quindi, mancante una condizione ritenuta necessaria per l'ammissione al controllo giudiziario.

La Procura Generale, constatato il contrasto di giurisprudenza sulla questione e ritenendo condivisibile la tesi secondo cui nel valutare l'ammissibilità del controllo volontario non può prescindersi dalle ricadute dell'interdittiva antimafia sull'operatività dell'impresa, in occasione dell'udienza camerale non partecipata del 30 aprile 2025, prendendo atto

del non composto contrasto di giurisprudenza in seno alla Corte, ha concluso per l'annullamento con rinvio del decreto impugnato.

La Sesta Sezione, in seguito alla camera di consiglio del 30 aprile 2025, ha deciso di rimettere la questione alle Sezioni Unite illustrando le contrastanti soluzioni emerse nella giurisprudenza di legittimità in merito all'ampiezza del sindacato riservato al giudice della prevenzione investito della richiesta di controllo giudiziario volontario ai sensi dell'art. 34- bis, comma 6, d.lgs. n. 159 del 2011 e delle conseguenti «*ricadute drastiche sull'attività dell'impresa attinta dalla interdittiva antimafia*» del contrasto in atto, optando per la tesi dell'ammissibilità di tale controllo nell'ipotesi considerata.

3. IL CONTRASTO GIURISPRUDENZIALE IN ATTO.

È opportuno riepilogare analiticamente le ragioni di tale contrasto così come messo in evidenza dalla ordinanza di rimessione.

Un primo indirizzo ritiene che tale verifica abbia la medesima ampiezza di quella spettante al giudice della prevenzione nel caso in cui la misura sia richiesta dal pubblico ministero o disposta d'ufficio (art. 34 bis, comma 1), compreso il vaglio relativo alla sussistenza dell'infiltrazione mafiosa, la cui sussistenza è ritenuta in ogni caso indispensabile per l'ammissione al controllo giudiziario.

Un secondo indirizzo, invece, ritiene tale verifica deve necessariamente partire dall'esistenza del presupposto che l'agevolazione è stata riscontrata dal Prefetto e che il giudice limitarsi alla sola valutazione della occasionalità dell'agevolazione e al giudizio prognostico relativo alle possibilità di risanamento dell'impresa.

L'ordinanza di remissione, poiché entrambi gli indirizzi ritengono di trovare argomenti a sostegno della soluzione adottata nella sentenza delle

Sezioni Unite "Ricchiuto", ha proceduto preliminarmente ad analizzare i passaggi motivazionali che risultano maggiormente significativi ai fini dell'esame della questione controversa, per poi procedere all'analisi dei due orientamenti in contrasto.

Si anticipa che la questione rimessa alle Sezioni Unite in quel giudizio riguarda una questione del tutto diversa, di natura processuale e, pertanto, le valutazioni in seguito in richiamate e ivi formulate vanno considerate quali *obiter dicta* e non decisive ai fini della risposta al quesito sollevato.

3.1. LE SEZIONI UNITE "RICCHIUTO". Con la sentenza Ricchiuto le Sezioni Unite, chiamate a risolvere il contrasto ermeneutico in merito al regime di impugnazione del provvedimento di rigetto della richiesta di applicazione del controllo giudiziario ex art. 34-bis, comma 6, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, hanno affermato che detto provvedimento è impugnabile con ricorso alla Corte di appello anche per il merito (Sez. U, n. 46898 del 26/09/2019, Ricchiuto, Rv. 277156).

Tale pronuncia distingue, in primo luogo, tra l'ipotesi in cui il controllo giudiziario sia richiesto dalla parte pubblica o disposto d'ufficio da quella in cui sia richiesto dall'impresa attinta dall'informazione antimafia interdittiva: mentre nel primo caso spetta al giudice della prevenzione l'accertamento delle condizioni oggettive descritte nelle norme di riferimento (il grado di assoggettamento dell'attività economica alle descritte condizioni di intimidazione mafiosa e l'attitudine di esse alla agevolazione di persone pericolose), nel caso, invece, in cui la misura sia richiesta dalla parte privata raggiunta da interdittiva antimafia, il tribunale adito deve pur sempre accertare i presupposti della misura, comprensivi della occasionalità della agevolazione dei soggetti pericolosi. Lo si evince - osserva l'ordinanza di rimessione - anche dal fatto che in caso di compromissione non occasionale va rigettata la domanda e accolta quella

avversa relativa alla più gravosa misura della amministrazione giudiziaria o di altra ablativa.

Entrambi gli indirizzi formatisi circa i presupposti applicativi dell'art. 34bis, comma 6, individuano nel riferimento all'accertamento dell'occasionalità dell'agevolazione un pilastro del ragionamento interpretativo. Prescindendo anche dalla natura di mero obiter del passaggio motivazionale sulla cui interpretazione divergono le due diverse interpretazioni, con conseguente assenza di vincoli per le sezioni semplici, in realtà le Sezioni Unite condivisibilmente ritengono necessaria tale verifica nella misura in cui escludono che il giudice possa accogliere la richiesta per il solo fatto che l'impresa ha ricevuto l'interdittiva impugnandola innanzi al giudice amministrativo.

Secondo la sentenza Ricchiuto l'oggetto principale della cognizione del giudice investito della domanda ex art. 34 bis, comma 6, ha carattere essenzialmente prognostico perché riguarda le concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano, avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni che il giudice delegato può rivolgere nel guidare la impresa infiltrata.

3.2. LA TESI DELLA NECESSITÀ DI UNA EFFETTIVA AGEVOLAZIONE MAFIOSA (OCCASIONALE) DELL'INFILTRAZIONE.

La giurisprudenza della Prima Sezione (Sez. 1, n. 15156 del 23/11/2022, dep. 2023, M&M Servizi s.r.l., Sez. 1, n. 5514 dell'11/12/2024, dep. 2025, Edil San Marco s.r.l.; Sez. 5, n. 7090 del 19/11/2024, dep. 2025, Fra.ra.fer., Rv. 287660 02; Sez. 1, n. 10578 del 9711/2022, dep. 2023, Edil P&P s.a.s.; Sez. 2, n. 22083 del 20/5/2021, Imprecoge s.r.l., Rv. 281450), condivisa anche dal decreto impugnato, trae dalle affermazioni delle Sezioni Unite Ricchiuto la conclusione che il controllo demandato al giudice della

prevenzione rappresenti un momento di giurisdizionalità teso ad accertare tutti i presupposti fattuali dell'istituto ovvero: a) l'esistenza di una relazione tra l'impresa e i soggetti portatori di pericolosità qualificata; b) l'occasionalità delle forme di agevolazione tra l'attività della prima e quella dei secondi; c) la prognosi favorevole in termini di efficacia del controllo a scongiurare il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose.

Muovendo dal presupposto dell'autonomia e della centralità della valutazione giudiziaria del grado di infiltrazione mafiosa afferma che, nell'ambito di tale complessivo accertamento, le valutazioni espresse dall'organo di prevenzione amministrativa non sono intangibili, fermo restando che la decisione emessa in sede di prevenzione (in tal caso reiettiva) non incide sull'esistenza e sull'efficacia dell'informazione interdittiva prefettizia.

Se il giudice deve valutare gli elementi sub a), b) e c) sopra indicati la richiesta di controllo volontario deve essere rigettata, non solo per la natura non occasionale dell'infiltrazione (perché l'infiltrazione, sussistendo una condizione di agevolazione «perdurante» dell'impresa a vantaggio di realtà associative di stampo mafioso, esiste ma non è occasionale), ma anche nel caso, diametralmente opposto, dell'assenza di una relazione anche pregressa tra azienda ed organizzazione criminale esterna (l'infiltrazione è insussistente, pur essendo stata emanata l'interdittiva prefettizia).

Tale giurisprudenza evidenzia, inoltre, il risultato paradossale cui giunge la tesi opposta quale l'«*imporre l'applicazione di una misura di prevenzione anche nelle ipotesi in cui l'autorità giurisdizionale nel suo proprio momento cognitivo non ravvisi la primaria condizione fattuale del pericolo di condizionamento delle attività di impresa*».

Tale indirizzo, cui hanno successivamente aderito, anche successive pronunce della Corte (in particolare, Sez. 2, n. 22083 del 2021), oltre a

ribadire che il controllo del giudice della prevenzione non è funzionale a confermare o revisionare la misura interdittiva, nega che i presupposti per l'attivazione dell'istituto del controllo giudiziario siano diversi a seconda della qualifica pubblica o privata dell'istante, richiedendosi, in ogni caso, l'accertamento della natura occasionale della infiltrazione mafiosa e la prognosi favorevole in ordine al possibile riallineamento dell'azienda nel circuito imprenditoriale sano, in base alla valutazione, da effettuarsi in concreto e non vincolata da alcun automatismo, che spetta al giudice della prevenzione.

Conformemente per Sez. 5, n. 7090 del 2025 la tesi della identità dei presupposti della misura, a prescindere da chi sia richiesta e disposta, ha trovato conforto proprio nelle argomentazioni sopra riportate della sentenza delle Sezioni Unite Ricchiuto e, in particolare, nella parte in cui si afferma che l'accertamento della insussistenza del presupposto della occasionalità dell'agevolazione può comportare il rigetto della richiesta, mentre, di contro, l'accertamento di una situazione più compromessa può, invece, determinare l'applicazione della più gravosa misura dell'amministrazione giudiziaria, o di altra misura ablativa.

Tale ultima pronuncia descrive una struttura bifasica dell'apprezzamento demandato al giudice investito della richiesta di controllo giudiziario volontario: ad una fase di matrice statico-retrospettiva sul carattere occasionale dell'agevolazione, ivi compresa la sussistenza stessa dell'agevolazione, si aggiunge una fase di tipo dinamico-prospettica sulla possibilità di recupero dell'impresa all'economia sana. Nel valorizzare la pienezza del sindacato demandato al giudice della prevenzione e, soprattutto, l'identità dell'accertamento a questo devoluto a prescindere dalla parte che lo richiede, la pronuncia della Quinta Sezione formula le seguenti considerazioni: a) la possibilità che il controllo c.d. prescrittivo, ai sensi dell'art. 34-bis, comma 1, sia richiesto dal pubblico ministero o

disposto dal giudice nei confronti di una impresa attinta da interdittiva antimafia che, tuttavia, non ha impugnato detto provvedimento dinanzi al giudice amministrativo; b) la possibile contemporanea pendenza di separate richieste di controllo avanzate sia dal pubblico ministero che dall'impresa attinta ad interdittiva antimafia.

Evidenzia l'irrazionalità della soluzione avversa, per la quale, a fronte della unicità della misura di prevenzione in esame, sarebbe irragionevole pretendere dal tribunale l'adozione di un diverso modulo decisorio, più ampio per l'iniziativa pubblica e più ristretto, invece, in caso di istanza dell'impresa.

Infine, Sez. 1, n. 5514 del 2025, risolve l'apparente *cortocircuito* correlato alla conferma da parte del giudice amministrativo dell'interdittiva antimafia e al contemporaneo diniego del controllo giudiziario volontario per insussistenza del requisito dell'agevolazione mafiosa con la considerazione della limitata validità temporale dell'interdittiva antimafia e della confluenza, nonostante l'autonomia dei percorsi di cognizione, delle acquisizioni del giudizio di prevenzione nel procedimento amministrativo: la decisione del tribunale della prevenzione dovrà essere considerata quale "fatto nuovo" (al pari di quella attestante il completamento, all'esito del controllo giudiziario, del programma di bonifica) che impone, nell'ambito del procedimento di revisione dell'interdittiva, la verifica dei presupposti per la sua revoca o, se del caso, anche la rivalutazione delle più fievoli misure amministrative di prevenzione di cui all'art. 94-bis d.lgs. n. 159 del 2011. A sostegno di tale affermazione, si richiamano sia la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 14/12/2022, dep. 2023, che, sia Cons. Stato, Sez. 6, n. 2515 del 15/3/2024, che ha ribadito che «*il raccordo tra la sorte futura dell'interdittiva (...) ed esito del controllo giudiziario è affidato ai poteri e alle valutazioni della prefettura*.» Tale rivalutazione, prosegue ancora la Corte, potrebbe, comunque, portare, sia

pure sulla base di una specifica motivazione rafforzata (come richieste da Corte cost. n. 57 del 14/1/2020) ad una conferma dell'interdittiva, ai sensi dell'art. 91, comma 5, d. lgs. n. 159 del 2011, che può essere impugnata dinanzi al giudice amministrativo e, al contempo, costituire la premessa per una istanza di controllo giudiziario (Sez. 1, n. 5514 del 11/12/2024, dep. 2025, Edil San Marco s.r.l., Rv. 287620; in senso difforme Sez. 1, n. 19154 del 17/11/2022, dep. 2023, CO.GE.MA. s.r.l., Rv. 284599).

3.3. LA TESI DEL SINDACATO LIMITATO DEL GIUDICE DELLA PREVENZIONE SULL'INTERDITTIVA.

L'ordinanza di remissione illustra poi l'opposto indirizzo ermeneutico, per il quale, invece, il perimetro cognitivo riservato al giudice della prevenzione ha una diversa ampiezza a seconda della parte che lo richiede o lo dispone: qualora la richiesta di controllo giudiziario sia presentata dalla parte pubblica, ex art. 34-bis, comma 1, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, il giudice deve valutare anche la sussistenza del prerequisito del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose; nel caso, invece, di istanza della parte privata, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, tale valutazione deve tener conto dell'accertamento di quello stesso prerequisito effettuato dall'organo amministrativo con l'informazione antimafia interdittiva. Tale provvedimento rappresenta, pertanto, il substrato della decisione del giudice ordinario al fine di garantire il contemperamento fra i diritti costituzionalmente garantiti della tutela dell'ordine pubblico e della libertà di iniziativa economica attraverso l'esercizio dell'impresa (Sez. 6, n. 42983 del 17/9/2024, Furino Ecologia s.r.l., Rv. 287866-02; Sez. 6, n. 41799 del 17/9/2024, NA.RO.MI. s.r.l.s.; Sez. 6, n. 32482 del 4/7/2024, Società Restivo s.r.l.; Sez. 6, n. 22395 del 6/4/2023, C.L.P. Sviluppo Industriale S.p.A.; Sez. 6, n. 30168 del 07/07/2021, Gruppo Samir Global Service s.r.l., Rv. 28183402; Sez. 6, n. 27704 del 09/06/2021, Società coop. a.r.l. Gli Angeli,

Rv. 281822; Sez. 6, n. 9122 del 28/1/2021, Gandolfi, Rv. 280906-02; Sez. 6, n. 1590 del 14/10/2020, dep. 2021, Senesi, Rv. 280341).

La conseguenza del tener conto dell'interdittiva è l'escludere che l'istanza avanzata dall'impresa possa essere rigettata in ragione della insussistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa, trattandosi di un presupposto già valutato in sede amministrativa. Il giudice della prevenzione può, dunque, rigettare la richiesta dell'impresa solo nel caso in cui ritenga tale pericolo di infiltrazione non occasionale, e, dunque, non emendabile con il semplice controllo giudiziario, richiedendo una misura più invasiva.

Risulta irragionevole negare all'impresa l'accesso a tale misura quando tale pericolo sia considerato addirittura inesistente, «*atteso che se non si può prescindere dalla verifica della contiguità mafiosa e del suo grado di contaminazione quando la misura sia stata richiesta dalla parte pubblica, diversamente, quando la iniziativa è dell'impresa stessa, deve aversi riguardo solo ad una prospettiva di adeguatezza della misura rispetto alla finalità perseguita di emenda dell'azienda che giustifica la sospensione degli effetti dell'interdittiva antimafia finché l'impugnazione in sede amministrativa sia pendente*» (cfr. Sez. 6, n. 27704 del 2021).

Si aggiunge, inoltre, che la diversa opzione ermeneutica, analizzata nel precedente punto, oltre che difforme dalla interpretazione fatta propria dalle Sezioni Unite Ricchiuto, potrebbe portare ad indebite sovrapposizioni tra l'ambito cognitivo riservato al giudice amministrativo investito dell'impugnazione dell'interdittiva antimafia e quello spettante, invece, al giudice della prevenzione, nonché ad una irragionevole disparità di trattamento a sfavore delle imprese più sane, comunque colpite dall'interdittiva antimafia e che non potrebbero mai avvalersi di tale istituto, rispetto a quelle che, presentando più evidenti sintomi di

infiltrazione mafiosa, potrebbero invece beneficiare della sospensione dei divieti correlati alla misura interdittiva, ove tali elementi di collegamento con la criminalità organizzata fossero ritenuti superabili ed emendabili attraverso il controllo giudiziario.

L'indirizzo in esame propone un'interpretazione sistematica e teleologica dell'istituto del controllo giudiziario volontario: tale misura, fondata sui presupposti dell'emissione dell'interdittiva antimafia e della pendenza dell'impugnazione di tale provvedimento dinanzi al giudizio amministrativo, è volta ad assicurare la duplice finalità di assicurare la bonifica aziendale, consentendo la prosecuzione dell'attività economica sia pure con le limitazioni connesse al controllo spettante all'amministratore giudiziario, e di neutralizzare, in attesa della decisione del giudice amministrativo, gli effetti inibitori del provvedimento impugnato.

Tale tesi respinge anche la tesi dell'identità del perimetro del controllo giudiziario, indipendentemente dalla parte, privata o pubblica che lo richiede. Sez. 2, n. 9122 del 2021 ha osservato che se il legislatore avesse voluto adottare tale modello unitario, avrebbe inserito nel sesto comma il riferimento al primo comma, mentre, invece, si è limitato a prevedere, sia pure genericamente, che il tribunale accoglie la richiesta «*ove ne ricorrano i presupposti*». Confluendo nel controllo giudiziario volontario due istituti diversi per natura e caratteri (il controllo giudiziario regolato dall'art. 34-bis, comma 1 e la informativa antimafia interdittiva - Sez. 5, n. 34526 del 2/7/2018 n. 34526, Rv. 273645), non si può prescindere dal provvedimento prefettizio e dalla sua impugnazione, necessariamente riducendosi l'ambito di cognizione riservato al giudice della prevenzione (cfr. Sez. 2, n. 9122 del 2021; cfr. Sez. 6, n. 22395 del 2023).

Se più limitato è il perimetro cognitivo, il grado di infiltrazione mafiosa, se riscontrato nella sua massima espressione, risulta ostativo alla bonifica

dell'impresa istante. In caso contrario, esso rileva solo come base del giudizio prognostico in merito alla emendabilità della situazione patologica accertata. Si afferma, pertanto, che a prescindere dalle allegazioni difensive (siano esse fondate sulla occasionalità dell'agevolazione ovvero, replicando le difese svolte nel giudizio amministrativo, sulla insussistenza dell'infiltrazione mafiosa), una volta esclusa la stabilità o la sussistenza della infiltrazione, l'impresa richiedente merita di avvalersi della misura e dei suoi effetti neutralizzanti; ciò in quanto, ove si pervenisse alla diversa conclusione, il giudice della prevenzione, a fronte di una comprovata indifferenza del ciclo produttivo imprenditoriale rispetto alle ingerenze della criminalità, dovrebbe negare all'ente richiedente di avvalersi della situazione privilegiata del legislatore, nonostante la riscontrata prospettiva di bonifica aziendale e la pendenza della verifica giudiziale del provvedimento amministrativo (cfr. Sez. 6, n. 22395 del 2023).

Il Collegio che ha deciso la rimessione alle Sezioni Unite aderisce alla seconda tesi che argomenta analiticamente, osservando, schematicamente che:

a) tale tesi offre un'interpretazione coerente con la ratio della misura in esame e, soprattutto, idonea a evitare frizioni con i principi costituzionali di ragionevolezza, eguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con la libertà di impresa, consentendo l'adozione della misura richiesta anche quando l'impresa istante, destinataria dell'interdittiva neghi l'inquinamento mafioso, misura negata dall'opposto indirizzo con una evidente disparità di trattamento dal duplice effetto negativo: per l'impresa, paralizzando la sua capacità di contrarre con la Pubblica Amministrazione ed escludendola dal circuito imprenditoriale sano dei contratti pubblici, ma anche per la Pubblica Amministrazione, costretta ad escludere l'impresa da tutti i rapporti contrattuali in corso oltre che dalle gare pubbliche cui è interessata.

L’argomento proprio della tesi opposta, secondo cui il prefetto, conclusosi positivamente il controllo, è tenuto all’ aggiornamento dell'interdittiva di cui all'art. 91, comma 5, d.lgs. n. 159 del 2011, omette, tuttavia, di considerare che nelle more del procedimento di aggiornamento continuano a permanere gli effetti dell'interdittiva in quanto la scadenza del termine di cui all'art. 86, comma 2, non comporta la sua automatica caducazione, ma fa sorgere l'obbligo per l'autorità prefettizia di riesaminare la vicenda (cfr. Sez. 1, n. 19154 del 17/11/2022, dep. 2023, CO.GE.MA., s.r.l., che, in motivazione, richiama Cons. Stato, Sez. Terza, 13 dicembre 2021, n. 8309).

Non sarebbe fondato neppure l’argomento del contrasto di questa seconda tesi principio di diritto affermato dalle Sezioni Unite Ricchiuto (nel suo richiamo all’agevolazione occasionale) che era stata investita esclusivamente del regime di impugnazione del provvedimento di diniego della misura del controllo giudiziario volontario.

La tesi della unitarietà del sindacato spettante al giudice della prevenzione in tema di controllo giudiziario, disposto su richiesta del pubblico ministero, d'ufficio o su istanza dell'impresa, omette, inoltre, di considerare le peculiarità della misura "volontaria", una misura sui generis che rappresenta un unicum nel sistema delle misure di prevenzione proprio perché viene adottata su istanza dell'impresa che, sia pure in vista del raggiungimento di finalità squisitamente economiche correlate agli effetti sospensivi e alla piena prosecuzione dell'attività imprenditoriale, si "consegna" volontariamente al controllo del giudice della prevenzione e alla gestione "condivisa" con l'amministratore giudiziario.

Si tratta di una misura, dunque, che presenta maggiori affinità con i provvedimenti di volontaria giurisdizione, anch'essi connotati dal perseguimento di una finalità di tutela di interessi privati, ma di rilevanza

superindividuale, ad esempio dei soggetti minori o delle persone incapaci, attraverso misure di controllo e/o di autorizzazione, di intensità variabile a seconda della natura della situazione giuridica oggetto di tutela.

A conferma di tale peculiare natura della misura del controllo giudiziario volontario va anche considerato lo schema procedimentale descritto dall'art. 34-bis, comma 6. Pur richiamando le forme dettate dall'art. 127 cod. proc. pen., la norma contempla l'audizione, oltre che dei soggetti interessati e del procuratore distrettuale competente, secondo il modello procedurale tipico dei procedimenti in camera di consiglio, anche del prefetto che ha adottato l'informazione antimafia interdittiva. Tale audizione, ad avviso del Collegio, colora il contraddittorio di una peculiare valenza di carattere "collaborativo" e "dialogico" tra le due autorità. Escluso, infatti, che l'audizione del prefetto possa avere ad oggetto gli elementi valutati ai fini dell'interdittiva antimafia o la sua legittimità, oggetto del parallelo giudizio amministrativo, ragioni di ordine logico impongono, dunque, di conformare l'oggetto del contraddittorio alla natura del giudizio devoluto al giudice della prevenzione e, dunque, ai due temi della occasionalità della agevolazione e della prognosi di recupero dell'impresa. Una sorta, dunque, di "conferenza di servizi" avente ad oggetto, non la "fotografia" statica della situazione di condizionamento mafioso dell'attività economica dell'impresa richiedente, quanto il futuro dell'ente e la sua capacità di riallineamento al circuito "sano" dell'economia.

Neppure appare convincente l'argomento dell'autonomia del sindacato giurisdizionale del giudice della prevenzione rispetto alle valutazioni dell'organo amministrativo. Esso omette di considerare i rapporti tra detto giudizio e quello amministrativo sostanzialmente ammettendo la duplicabilità del sindacato sulla sussistenza del presupposto del provvedimento amministrativo. Il rapporto tra i due giudizi viene, dunque, costruito da tale indirizzo in termini di completa autonomia, alla stregua di

due "monadi" tra loro non comunicanti, in ognuna della quale si valuta la sussistenza del medesimo presupposto del tentativo di infiltrazione mafiosa, sia pure in funzione delle diverse finalità perseguite dalla misura di prevenzione e dall'interdittiva antimafia.

Al contrario, le interrelazioni tra i due provvedimenti tra i quali configura un rapporto di complementarità, desumibile da una lettura teleologica e sistematica della relativa disciplina.

L'informazione antimafia interdittiva svolge una funzione preventiva in quanto è volta a prevenire pratiche e comportamenti di "imprenditorialità mafiosa" (la cui attuazione è, invece, soggetta all'accertamento del giudice penale) mediante il costante monitoraggio del fenomeno dell'infiltrazione mafiosa e della sua capacità di adattarsi alle specifiche situazioni locali (cfr. Corte cost. n. 57 del 2020). Il provvedimento prefettizio, come chiarito dalla Corte costituzionale, si colloca in una *prospettiva anticipatoria* della difesa della legalità, in quanto, sulla base di un giudizio prognostico ancorato agli elementi fattuali tipizzati nell'art. 84, comma 4, del d. Igs. n. 159 del 2011, sintomatici di un pericolo di ingerenza mafiosa, mira ad impedire la penetrazione nell'economia delle organizzazioni di stampo mafioso (cfr. T.A.R. Piemonte, n. 1516 del 29 aprile 2025). Rispetto a tale accertamento di carattere "statico", la misura del controllo giudiziario volontario mira a rafforzare e agevolare il raggiungimento della finalità preventiva attraverso un intervento di risanamento dell'impresa alla quale viene consentito, sotto il controllo dell'amministrazione giudiziario, la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, con la provvisoria sospensione degli effetti preclusivi dell'interdittiva nei rapporti (contratti, concessione o sovvenzioni) con la Pubblica Amministrazione. Due finalità che si integrano tra di loro in quanto l'anticipazione della soglia di prevenzione attuata con la misura preventiva prefettizia (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 8558 del 6/10/2022).

A conferma di tale complementarità tra i due provvedimenti va, inoltre, considerato il triplice profilo di connessione individuato dalla stessa giurisprudenza amministrativa: 1) procedurale, in quanto l'impugnazione dell'interdittiva dinanzi al giudice amministrativo costituisce una condizione di ammissibilità della richiesta di controllo giudiziario; 2) effettuale, dal momento che l'ammissione al controllo giudiziario sospende gli effetti dell'interdittiva per tutta la durata del controllo; 3) sostanziale in quanto, benché dall'esito del controllo giudiziario non derivi alcun vincolo formale per la prefettura (che, in sede di riesame e aggiornamento dell'interdittiva antimafia, ben potrà confermare il provvedimento), è ragionevole ritenere che il positivo riscontro dei requisiti di "occasionalità" e "non definitività" del rischio di infiltrazione mafiosa che costituiscono i presupposti necessari della misura conservativa ponderati a tal fine dal giudice e, soprattutto, la cristallizzazione della positiva conclusione del controllo acquisiscano un peso specifico nell'ambito di tale valutazione (Ad. Plen. Sent. n. 8 del 14/12/2022, dep. 2023), con conseguente onere motivazionale rinforzato per l'eventuale provvedimento prefettizio di conferma dell'interdittiva. La giurisprudenza amministrativa non ha mancato di chiarire anche (Ad. Plen. n. 7 del 14/12/2022, dep. 2023), la conferma giudiziale dell'interdittiva non fa venir meno l'esigenza di risanare l'impresa tramite il controllo giudiziario: «*Al contrario, questa esigenza si pone in massimo grado una volta accertata in via definitiva che l'impresa è permeabile al fenomeno mafioso*», da ciò traendo ulteriore argomento – si noti – per escludere un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra i due giudizi e, di conseguenza, la necessità di sospendere il giudizio di impugnazione dell'interdittiva pendente quello prevenzionale relativo al controllo giudiziario.

Aggiunge l'ordinanza che proprio in relazione alla connessione "effettuale" e "sostanziale" tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario,

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza del 9/10/2024 ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 34-bis, comma 7, d. lgs. n. 159 del 2011, per contrasto con gli artt. 3, 4, 24, 41, 97, 111, 113 e 117, comma 1, in relazione agli artt. 6, 8 e 13 CEDU e 1 Prot. 1 CEDU, nella parte in cui non prevede che la sospensione degli effetti dell'interdittiva conseguente all'ammissione al controllo giudiziario perduri dopo la sua cessazione per il tempo occorrente per la definizione del procedimento di aggiornamento ex art. 91, comma 5, d.lgs. cit. Nel caso in cui, successivamente al giudicato amministrativo sfavorevole, venga a scadere la misura del controllo giudiziario volontario manca una specifica norma che preveda il protrarsi degli effetti sospensivi dell'interdittiva conseguenti all'ammissione al controllo giudiziario per il tempo occorrente alla prefettura per concludere il procedimento di riesame (d'ufficio o su istanza dell'interessato).

L'ordinanza ricorda anche le misure amministrative di prevenzione collaborativa previsto dall'art. 94-bis d.lgs. n. 159 del 2011. Tale norma, introdotta dal d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni nella legge 29 dicembre 2021 n. 233, attribuisce al prefetto, ove accerti che i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, il potere di impartire all'impresa, alla società o all'associazione interessata di una o più delle specifiche prescrizioni previste all'art. 94-bis, comma 1, nonché di nominare uno o più esperti «*con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa* ». Si tratta di una misura preventiva gradata rispetto all'interdittiva antimafia, secondo un criterio di proporzionalità e di gradualità dell'intervento preventivo in base all'intensità del pericolo di condizionamento riscontrato (cfr. T.A.R. Sicilia-Catania, n. 1749 del 2024).

In buona sostanza, la norma consente al prefetto che rilevi l'occasionalità dei tentativi di infiltrazione mafiosa di anticipare nella fase amministrativa le misure di *self-cleaning* previste per il controllo giudiziario in tal modo contemperando l'interesse pubblico alla sicurezza e la libertà di iniziativa economica attraverso misure meno incisive dell'interdittiva antimafia perché prive dei suoi effetti inibitori.

All'esito del periodo di durata delle misure, qualora il prefetto riscontri il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascerà un'informazione antimafia liberatoria; nel caso contrario, invece, potrà adottare l'informazione antimafia interdittiva.

L'ordinanza evidenzia anche che l'art. 94-bis, comma 5, contempla esclusivamente l'ipotesi in cui, essendo in corso di attuazione la misura di collaborativa, il giudice della prevenzione può adottare la misura del controllo giudiziario con la nomina dell'amministratore giudiziario. Se disposto il controllo giudiziario di cui al primo comma cessa l'efficacia della misura disposta dal prefetto.

Si tratta, quindi, della sola ipotesi di cui al comma 1 dell'art. 34-bis, in quanto la procedura di cui all'art. 94 bis ha come indiscutibile presupposto implicito che *non* sia stata adottata l'informazione antimafia interdittiva, requisito richiesto, invece, nell'ipotesi del comma 6.

Nulla si dice, invece, con riferimento al caso in cui, una volta scaduto il termine di durata della misura collaborativa, il prefetto adotti l'interdittiva antimafia e l'impresa richieda, ai sensi dell'art. 34-bis, comma 6, di accedere al controllo giudiziario.

In tal caso seguendo il primo indirizzo della pienezza del sindacato giurisdizionale anche sulle valutazioni concernenti l'an e il quantum di infiltrazione mafiosa, non potrebbe, comunque, scongiurarsi il rischio del

cortocircuito rappresentato dal diniego della misura all'imprenditore ritenuto "sano".

Ad avviso del Collegio della sesta Sezione, tuttavia, è possibile ricondurre ad armonia il rapporto tra i due istituti: il giudice della prevenzione, pur dovendo partire dal rischio di infiltrazione mafiosa accertato dal prefetto, non è vincolato alla valutazione da questi svolta sulla intensità dell'agevolazione. Ove ritenga di pervenire ad una diversa conclusione sarà tenuto a confrontarsi con le argomentazioni del provvedimento amministrativo e a fornire una motivazione, rafforzata, sulla diversa conclusione in merito all'intensità dell'agevolazione.

Resta conclusivamente la differenza tra l'oggetto della valutazione che devono compiere l'autorità amministrativa e il giudice della prevenzione: il giudizio del secondo è di tipo prognostico-dinamico, più che su una ricostruzione statica dell'attività imprenditoriale e delle sue contaminazioni mafiose, "*che consente di dare una lettura del sistema di prevenzione "mite" coerente con le finalità e gli interessi costituzionalmente rilevanti ad esso sottesi e a ricomporre logicamente i rapporti tra istitut*i."

4. LE RAGIONI DELLA CONDIVISIBILITÀ DEL SINDACATO LIMITATO.

La Procura Generale ritiene che debba essere condiviso l'indirizzo fatto proprio dall'ordinanza di rimessione, per i seguenti argomenti.

Assenti dati normativi testuali ostativi all'adesione ad una piuttosto che all'altra delle tesi illustrate, metodologicamente devono ricostruirsi le caratteristiche dell'istituto in questione, confrontarlo con le altre misure di prevenzione e con le caratteristiche, i presupposti, il contenuto e gli effetti dell'interdittiva antimafia, per poi addivenire ad una interpretazione che assicuri coerenza sistematica all'istituto del controllo giudiziario su richiesta nell'ambito di tale più ampio contesto prevenzionale, evitando

ogni possibile anomalia degli effetti applicativi nelle diverse fattispecie concrete e infine, che risulti immune da profili irragionevolezza e da frizioni con i principi costituzionali.

4.1. GLI ELEMENTI TESTUALI E LA STRATIFICAZIONE NORMATIVA.

Gli elementi testuali della disposizione.

Il punto di partenza è il dato letterale.

L'art. 34 bis del decreto legislativo numero 159 del 2011 è stato introdotto dalla legge 17 ottobre 2017 n. 161, affiancandosi come misura di prevenzione alternativa alla confisca all'amministrazione giudiziaria di cui all'articolo 34, con un processo di *stratificazione per aggiunta* - così la sentenza Ricchiuto – ancora in corso e che, come vedremo, ha trovato ulteriori tasselli nell'intervento legislativo del d.l. 8 agosto 2025, n. 116, convertito con modificazioni dalla l. 3 ottobre 2025, n. 147 e nella pronuncia additiva della Corte Costituzionale n 109 del 2025.

Tanto l'amministrazione giudiziaria quanto il controllo giudiziario sono misure di prevenzione accomunate dalla finalità, estranea al sequestro e alla confisca di prevenzione, di preservare il complesso aziendale e il suo valore aggiunto, di garantire le prospettive occupazionali evitando di procedere alla sua disgregazione, consentendone la bonifica rispetto ad infiltrazioni mafiose.

L'individuazione dei presupposti del controllo giudiziario su richiesta della parte pubblica (art. 34 bis, comma 1) viene effettuata dal legislatore attraverso un rimando al precedente art. 34 che disciplina l'amministrazione giudiziaria, istituto più risalente e che, pur in un'ottica conservativa, è caratterizzato dalla sottrazione all'imprenditore del potere gestionale e dal suo spossessamento del compendio aziendale attraverso la nomina dell'amministratore giudiziario.

4.2. I PRESUPPOSTI DELL'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA (ART. 34) E GLI ELEMENTI DISTINTIVI RISPETTO AL CONTROLLO GIUDIZIARIO (ART. 34-BIS, COMMA 1).

L' art. 34 prevede che l'amministrazione giudiziaria è disposta se ricorrono alcuni presupposti, individuati dalla norma in negativo e in positivo.

In negativo, devono essere assenti "*i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali di cui al capo uno del presente titolo*". È necessario quindi che non sussistano i presupposti per la confisca dell'azienda.

In positivo, devono sussistere "*sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416 bis del codice penale o possa comunque agevolare l'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale previste dagli articoli 6 e 24 è presente decreto, o di persone sottoposte al procedimento penale*" per taluno dei delitti recentemente introdotti dall' art. 5, comma 1 del d.l. 8 agosto 2025, n. 116, convertito con modificazioni dalla l. 3 ottobre 2025, n. 147. Essi sono sostanzialmente riconducibili ai reati ostativi di cui all'articolo 4 ord. penit. o ad altri gravi reati non necessariamente collegati alla criminalità organizzata come l'estorsione, usura il riciclaggio e il reimpiego l'inquinamento, il caporalato, lo smaltimento abusivo dei rifiuti, ecc.

L'amministrazione giudiziaria, pertanto, nella formulazione attuale riguarda delle ipotesi riconducibili a quattro condizioni dell'impresa (che alternativamente possono sussistere): I) quella di "vittima" in quanto oggetto di intimidazione o assoggettamento al sodalizio mafioso (con un richiamo all'art. 416 bis c.p. e, in pratica, ad una delle due aggravanti

previste dall'art. 416 bis.1); II) quella di agevolazione del medesimo sodalizio (l'altra ipotesi cui fa riferimento l'art. 416 bis.1); III) quella di agevolazione di persone sottoposte a misura di prevenzione; IV; infine, quella di agevolazione di coloro che sono indagati diversi da quelli di mafia e appartenenti ad un catalogo di reati sempre più vasto.

Come noto, in presenza di tali presupposti viene nominato un giudice delegato un l'amministratore giudiziario; l'imprenditore viene privato del suo potere gestionale e affidato all'amministratore giudiziario, che acquisisce anche il possesso del compendio aziendale.

L'art. 34 bis individua i presupposti del controllo giudiziario ad iniziativa pubblica mediante un rinvio non pedissequo all'art. 34. Affermando, infatti, che tale meno incisiva misura può essere disposta "*quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 risulta occasionale*" purché, al contempo, sussistano" *circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività*" prevede una ipotesi applicativa più circoscritta rispetto al ventaglio di ipotesi dell'art. 34.

La misura può essere adottata, pertanto, nella sola ipotesi prevista dalla seconda parte dell'art. 34 comma 1 del condizionamento dell'impresa per agevolare l'organizzazione mafiosa e *non* nei casi in cui sia un'ipotesi di intimidazione o di assoggettamento al sodalizio mafioso (o agli altri reati previsti dal terzo periodo del comma 1, introdotti dall'art. 5, comma 1 del d.l. 8 agosto 2025, n. 116, convertito con modificazioni dalla l. 3 ottobre 2025, n. 147) che, invece, parimenti giustificano la più severa amministrazione giudiziaria. In altre parole, restano necessari sia l'agevolazione sia il pericolo concreto di infiltrazione mafiosa (ipotesi sub II dell'art. 34) a condizione, tuttavia che la prima non abbia carattere strutturale o sia ricorrente m, appunto, abbia carattere episodico.

L'impossibilità di accedere al controllo giudiziario in caso di agevolazione di persone indagate per reati diversi da quelli di mafia trova spiegazione nell'inutilità dell'istituto nella misura in cui esso risulta scollegato rispetto all'interdittiva antimafia.

Un primo punto fermo, pertanto, è che il controllo giudiziario previsto dall'art. 34 bis, comma 1 trova una linea di demarcazione rispetto all'amministrazione giudiziaria ben più articolata rispetto al solo dato "quantitativo" dell'agevolazione (mafiosa) di natura occasionale.

E' noto che l'interdittiva antimafia, messa in presenza del presupposto dell'infiltrazione mafiosa dell'impresa (art. 89 comma 2 del d.lgs. n. 159 del 2011 – in ragione della sua natura cautelare e preventiva in funzione di difesa della legalità dalla penetrazione della criminalità organizzata nell'economia – determina l'incapacità (parziale e tendenzialmente temporanea) dell'imprenditore a intrattenere rapporti con la pubblica amministrazione, derivando dal riscontro del tentativo di infiltrazione mafiosa il divieto di stipulare ed eseguire i contratti pubblici, di conseguire e mantenere le concessioni di beni pubblici, contributi, finanziamenti, mutui agevolati ed erogazioni (artt. 91, commi 1 e 1-*bis*, e 94, comma 1, cod. antimafia) nonché, secondo la corrente giurisprudenza amministrativa, alla luce del disposto dell'art. 89-*bis* cod. antimafia, l'impedimento a ottenere e mantenere i titoli autorizzatori e abilitativi necessari per lo svolgimento di attività imprenditoriali anche nei confronti dei privati (così Corte Costituzionale n. 109 del 2025, di cui in seguito).

Indipendentemente dalle misure prevenzionali giurisdizionali, pertanto, l'autorità amministrativa può adottare provvedimenti limitativi dell'attività d'impresa oggetto di infiltrazioni mafiose e che hanno pesanti ricadute sulla sua operatività.

Anche nell'ambito del catalogo delle misure amministrative il legislatore, con una stratificazione progressiva degli istituti, ha implementato la gradualità degli interventi sull'impresa. Con il d.l. n. 152 del 2021, convertito con modificazioni della legge 29 dicembre 2021 n. 233, ha introdotto anche le ulteriori misure di prevenzione amministrative previste dall'art. 94 bis, caratterizzate da analogie e raccordi con il controllo giudiziario.

Accanto all'inibizione dell'attività contrattuale disposta con l'interdittiva è introdotta una misura di natura collaborativa e caratterizzata da maggiore mitezza.

In comune con il controllo giudiziario vi è il presupposto applicativo dell'occasionalità dell'agevolazione mafiosa (dei tentativi di infiltrazione mafiosa "*riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale*" - così si esprime l'ar.t 94bis). Comune è anche la condizione giuridica in cui versa l'impresa sottoposta alla misura di prevenzione collaborativa, perché: a) all'imprenditore non è sottratta né la gestione dell'impresa né egli è spossessato del patrimonio aziendale in quanto il prefetto emana prescrizioni nei confronti dell'impresa con provvedimento motivato. Comuni, infine, sono gli effetti: la misura di prevenzione collaborativa di cui all'art. 94bis viene emanata in luogo dell'interdittiva antimafia e non determina, quindi, una incapacità (temporanea) a contrarre con la pubblica amministrazione.[1] Simile è anche il meccanismo di affiancamento

[1] Nello specifico, il prefetto disponendo di adottare le misure previste per decreto legislativo n. 231 del 2001 per rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale nonché di comunicare al gruppo interforze istituito presso la prefettura determinati atti sensibili disposizione, di acquisto, di pagamento, incarichi professionali o di amministrazione o gestione fiduciaria ricevuti importo superiore alla determinata

all'imprenditore. Mentre nel controllo giudiziario il Tribunale nomina un giudice delegato e i commissari giudiziali, nel caso della misura di prevenzione amministrativa il prefetto può nominare anche degli esperti incaricati di svolgere funzioni di supporto alle misure di prevenzione collaborativa.

Scaduto il termine di durata di tali misure, se il prefetto accerta il venir meno delle misure di agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascia una informazione antimafia liberatoria e la iscrive della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (art. 94 bis, comma 4).

Tali misure, inoltre, cessano nel caso in cui il tribunale dispone il controllo giudiziario di cui all'articolo 34 bis, comma 2 lettera b). La misura amministrativa viene sostituita da quella giudiziale, con una possibile *consecutio* temporale, potendo il giudice tener conto della durata prima nel modulare la seconda.

Il Tribunale, d'altro canto, se non sussistono i presupposti per misure di prevenzione personali e patrimoniali, e se sussiste, invece, solo una agevolazione occasionale che determina il rischio di infiltrazione mafiosa, non può disporre l'amministrazione giudiziaria ma solo il controllo giudiziario, pendente o meno la misura amministrativa di prevenzione collaborativa di cui all'art. 94 (bis).

Mentre l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario su richiesta della parte pubblica possono essere disposti sia che sussista l'interdittiva antimafia sia che essa manchi, il controllo giudiziario su

cifra, i finanziamenti ricevuti da parte dei soci o terzi contratti di associazione in partecipazione per quali pagamenti, finanziamenti di soci o terzi.

richiesta del privato presuppone necessariamente che sia applicata la misura interdittiva e che essa sia stata impugnata innanzi al giudice amministrativo.

E' evidente che, non solo sul piano fattuale (l'impresa si assoggetta a controllo perché vuole svincolarsi dagli effetti interdittivi), ma anche su quello giuridico esiste quindi una connessione necessaria tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario su richiesta.

Tale collegamento – si è visto - è istituzionalizzato tra la misura di prevenzione collaborativa di cui all'art. 94 bis e il controllo giudiziario di cui al comma 1, con la cessazione della prima e la continuazione del controllo sull'impresa ad opera, non più degli esperti scelti dal prefetto ma degli organi nominati dal Tribunale.

Il comma 6 dell'art. 34 bis, ove non sia stata emessa l'interdittiva, non consente all'imprenditore di richiedere il controllo giudiziario né sussiste un suo effettivo interesse allo stesso, mancando gli effetti pregiudizievoli tipici derivanti dall'interdittiva.

5. ANALISI DEI SINGOLI ARGOMENTI CHE FONDANO LA TESI CONTRARIA.

Come osservato nell'ordinanza di rimessione, il comma 6 non definisce con puntualità i casi nei quali può essere applicato, adottando una formula generica che domanda al Tribunale di disporre il controllo giudiziario "*ove ne ricorrono i presupposti*".

Da tale richiamo uno dei due indirizzi – come si è illustrato - esclude la possibilità di accogliere la richiesta, non solo se l'agevolazione non è occasionale ma anche se, nonostante l'interdittiva, il Tribunale accerta l'inesistenza, anche occasionale di tale infiltrazione.

Si tratta di una opinione che non si condivide, per i motivi in seguito esposti, esaminando i quattro argomenti principali su cui essa si fonda.

1. Il primo ha carattere testuale: per il controllo giudiziario è richiesta dalla norma l'agevolazione mafiosa (occasionale). Se essa manca difettano le condizioni richieste dall'art. 34 bis, comma 1, da ritenersi richiamate dal comma 6.

2. Il secondo è di tipo logico: quali prescrizioni può mai dare il Tribunale ad una impresa che non agevolato il sodalizio mafioso?

3. Il terzo è di ordine sistematico: interdittiva antimafia e controllo del giudice amministrativo e misure di prevenzione giudiziali hanno presupposti diversi e, quindi, diverso è l'oggetto della valutazione del giudice ordinario e quella del prefetto. Il giudice ordinario non può essere vincolato dalla valutazione dell'autorità amministrativa, sindacabile, invece, dal giudice amministrativo. Accedendo al controllo su richiesta l'impresa "aggira" il provvedimento amministrativo.

4. Il quarto consiste nella replica all'argomento del vulnus di tutela per l'impresa sana che non è ammessa al controllo giudiziario e che trova una soluzione nell'obbligo per l'autorità amministrativa, derivante da tale accertamento negativo del giudice della prevenzione di riesaminare l'esistenza dei presupposti per l'interdittiva.

Sono tutte obiezioni non risultano decisive in ordine alle quali possono essere proposte repliche che risultano convincenti.

5.1. IL RIFERIMENTO TESTUALE AI "PRESUPPOSTI".

Il riferimento al dato testuale (il controllo è disposto "*ove ne ricorrano i presupposti*" – comma 6), non implica in alcun modo che essi coincidano o che debbano necessariamente coincidere con quelli del controllo su

richiesta pubblica. La tecnica del legislatore non è quella del rinvio esplicito al comma 1 (che, per inciso, neppure sarebbe stato decisivo) ma un richiamo del tutto generico.

Parte della dottrina ha affermato che i "presupposti" non possono essere letti in modo segmentato ed atomistico nel passaggio dall'art. 34 all'art. 34 bis comma 1 e, successivamente, all'art. 34 bis comma 6 osservando che l'art. 34 bis che, al comma 6, utilizza un'espressione che <<*sia pure introdotta in modo surrettizio e non previsto dalla Commissione Fiandaca che aveva ideato lo strumento - non avrebbe senso se non letta insieme al comma 1 che, a sua volta, richiama l'agevolazione prevista dal precedente art. 34*>>.

A prescindere dalla tautologia insita nel concetto così come espresso, in realtà tali presupposti necessariamente divergono.

Sul piano testuale, occorre registrare, infatti, una differenza tra il controllo regolato dal primo comma e quello di cui al secondo comma, sotto tre aspetti.

La legge prevede che, nell'ipotesi di cui al comma 6, il tribunale adotti esclusivamente le misure di cui al comma 2, lett. b), vale a dire la nomina del giudice delegato e dell'amministratore giudiziario, e non gli obblighi informativi di cui alla lettera a) (che il tribunale può disporre di eseguire nei confronti del commissario giudiziale).

Da tale doppio rimando (dal comma sesto dell'art. 34 ai genericamente ai "presupposti" della misura e dal comma primo) si ricava, al contrario, un elemento a supporto della tesi opposta.

Il comma 1, infatti, non rinvia genericamente rinvia all'art. 34 e, quindi, alle diverse fattispecie alternative ivi regolate, ma circoscrive puntualmente l'ambito applicativo alla sola agevolazione mafiosa, aggiungendo che deve essere connotata necessariamente da occasionalità e, pertanto, escludendo

le ipotesi di agevolazione di persone sottoposte a misura di prevenzione e, con la riforma del 2025, anche di persone indagate per un'ampia gamma di reati non di mafia.

Il richiamo (generico) ai "presupposti" del sesto comma trova una plausibile spiegazione, pertanto, non nella assoluta identità di condizione dell'impresa con l'ipotesi del comma primo, ma nella opportunità di chiarire che il controllo giudiziario a richiesta non possa essere *automaticamente* disposto quando è stata emessa l'interdittiva, non essendo esso ammissibile se l'agevolazione mafiosa è stabile o se l'impresa versa negli altri casi previsti dall'art. 34 e non dall'art. 34 bis (e che pure giustificano l'interdittiva) sempre che, prognosticamente, si accerti, comunque la possibilità di bonifica dell'impresa.

Ancora, tali presupposti del primo e del sesto divergono anche perché il primo comma non richiede che sia intervenuta interdittiva e che essa sia stata impugnata.

Se il controllo previsto dal primo comma, ad istanza pubblica e, quindi, autoritativo, trova la sua ratio in una necessità di sorvegliare l'impresa, non potendosi arbitrariamente assoggettare al controllo pubblico un'impresa lecitamente operante con la pubblica amministrazione, nel caso del controllo di cui al sesto comma la ratio è in parte divergente in quanto insita – non spiegandosi altrimenti la necessità dell'interdittiva e della sua impugnazione - nella possibilità assicurata all'impresa, nonostante il provvedimento amministrativo inibitorio, di continuare ad operare con la pubblica amministrazione a condizione che tale strumento, quanto meno al termine della procedura, assicuri che l'impresa risulti immune da tale rischio.

Condivisibili sono anche le considerazioni dell'ordinanza di rimessione circa la natura del procedimento ex art. 127 c.p.p. instaurato ai sensi dell'art. 34 bis, comma 6 e il ruolo partecipativo del prefetto in tale ambito.

5.2. L'INUTILITÀ DELLA MISURA IN CASO DI IMPRESA "SANA".

Neppure il secondo argomento, quello dell'inutilità della misura di cui all'art. 34 bis, comma 6 nel caso in cui il Tribunale, magari conformemente alla tesi dell'impresa sostenuta nel giudizio che ha subito l'interdittiva, accerti l'inesistenza di infiltrazioni anche occasionali, è decisivo.

Il tipo di prescrizioni previste per il controllo giudiziario, infatti, non è logicamente o praticamente incompatibile con una impresa per la quale il Tribunale, diversamente dal prefetto non riscontri l'intervenuta agevolazione, neppure occasionale.

Il comma 3 dell'art. 34 bis prevede, infatti, che all'impresa sottoposta a controllo giudiziario sia imposto: "a*) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato; b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario; c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi; d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni; e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi*. "

Si tratta di obblighi di informazione specifici, di sottoposizione a controllo giudiziario e di prevenzione del rischio di tentativi di infiltrazione

attraverso misure organizzative a scopo preventivo (adozione di MOG specifici che contemplano, oltre ai modelli organizzativi e di gestione, protocolli di comportamento, l'instaurazione di canali e modalità di segnalazione interna dei reati commessi, come previsto dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. 231/2001) che non presentano incompatibilità strutturali o effettuali con una impresa relativamente alla quale risultino indimostrate eventuali condotte agevolative, anche di carattere occasionale. Nulla esclude, in altre parole, che l'impresa soggetta all'interdittiva, su sua specifica richiesta e al fine di poter continuare ad operare con la pubblica amministrazione sia soggetta cautelativamente ad un flusso informativo e, se opportuno, adotti misure organizzative della struttura aziendale atte eliminare ambiti di vulnerabilità, anche solo potenziale, alle infiltrazioni mafiose.

Anche le misure di cui al comma 3 dell'art. 34 bis, richiamato dal comma 2, lett. b), che si applica al controllo giudiziario di cui al comma 6, sono del tutto compatibili con una impresa che ha subito l'interdittiva ma per la quale non è dimostrata l'agevolazione occasionale: il divieto di mutamenti sociali (lett. a), la creazione di un flusso informativo e un controllo dall'interno della struttura societaria da parte dell'autorità giudiziaria (lett. b e c), l'adozione di misure organizzative di cui alla legge n. 231 del 2001 (lett. d) e di ogni altra misura organizzativa non necessariamente volta ad un self-cleaning, ma a prevenire i tentativi di infiltrazione (criteri di scelta dei dipendenti e dei contraenti, interruzione di rapporti commerciali, ecc.). Oltre a misure proattive di modifica dell'organizzazione aziendale, anche la semplice soggezione ai controlli e il periodo di supervisione giudiziale possono portare ad escludere il rischio di infiltrazione mafiosa rendendo del tutto coerente l'adozione della misura rispetto all'intervenuta interdittiva antimafia.

### 5.3 L'AUTONOMIA DEL GIUDIZIO DI PREVENZIONE.

Non convincente è anche il terzo argomento, quello dell'autonomia di giudizio del giudice della prevenzione rispetto al prefetto e al giudice amministrativo.

E' evidente l'erroneità della prospettiva della dottrina che aderisce alla tesi restrittiva, per la quale ammettere il controllo giudiziario solo sulla base dell'interdittiva si traduce nel consentire all'imprenditore colpito da interdittiva di "aggirare" tale provvedimento semplicemente rivolgendosi al giudice della prevenzione che, sulla base della mera impugnazione dell'interdittiva e anche in assenza di qualsivoglia sintomo di contaminazione criminale (ma in presenza di un non meglio identificata o identificabile prognosi di riallineamento con l'economia sana), sarebbe tenuto ad ammettere l'impresa al controllo volontario con conseguente sospensione degli effetti negativi dell'atto della Prefettura.

L'impresa non ha alcun diritto potestativo al controllo giudiziario di cui al comma 6 dell'art. 34 bis – questo sì avrebbe l'effetto di aggirare l'interdittiva anche quando non sarebbe possibile neppure il controllo di cui al primo comma - perché l'ammissione è condizionata al carattere (meramente) occasionale del rischio e alla possibilità di bonificare l'impresa, per cui la richiesta può essere rigettata se l'infiltrazione è strutturale o reiterata o se non vi sono prospettive del suo superamento.

L'impresa che si rivela immune dall'infiltrazione non trova nel controllo di cui al comma 6 un *espediente* per neutralizzare l'interdittiva, ma semplicemente ottiene, previa verifica da parte del giudice della prevenzione, la legittima possibilità di sterilizzare (provvisoriamente e salvo il rispetto delle prescrizioni imposte) gli effetti di un provvedimento amministrativo sfavorevole. Se l'interdittiva può essere neutralizzata con il controllo giudiziario anche in caso di conclamata agevolazione (ancorché occasionale e neutralizzabile *pro futuro*), non si vede perché analogo effetto

positivo sull'operatività dell'azienda non possa essere ottenuto, a maggior ragione, dall'impresa che tale agevolazione non ha compiuto.

Deve considerarsi, peraltro, che introdotto l'istituto di cui all'art. 94 bis, quale alternativa all'interdittiva, l'occasionalità dell'agevolazione rende più consona, sul piano amministrativo, la soggezione alla misura di prevenzione collaborativa piuttosto che l'interdittiva.

Ancora, è evidente, che la legittimità dell'interdittiva emessa nei confronti dell'impresa che, seppure non responsabile di agevolazione anche solo occasionale, è stata ammessa al controllo giudiziario in base al comma 6 avrà certamente meno possibilità di essere confermata dal giudice amministrativo rispetto all'ipotesi in cui l'infiltrazione è stata acclarata dal Tribunale ma è risultata occasionale. In questo secondo caso, infatti, salvo che non risulti più idonea la misura di cui all'art. 94 bis imperniata proprio sull'agevolazione occasionale, possono ben sussistere ex ante i presupposti per l'interdittiva, anche se poi successivamente vengono ad essere superati dal percorso di bonifica e di riorganizzazione proprio del controllo giudiziario. Quest'ultimo rileva, non ai fini della legittimità dell'interdittiva, ma ai fini della revisione di tale misura da parte della pubblica amministrazione.

Da quanto sopra esposto emerge, quindi, l'infondatezza del terzo argomento, quello dell'autonomia valutativa del giudice della prevenzione. Egli, in ogni caso, non è tenuto a prendere solo atto dell'interdittiva e disporre il controllo giudiziario: nel caso del controllo di cui al primo comma verificherà se sussiste l'agevolazione, se essa è occasionale e se vi sono prospettive di bonifica dell'impresa; nel secondo caso se l'impresa ha subito l'interdittiva, se la ha impugnata, se sussiste una agevolazione mafiosa e, in caso affermativo, se occasionale. Rigetterà l'istanza se l'agevolazione è strutturale o se non vi sono prospettive di riorganizzazione

per evitare il rischio concreto di infiltrazione mafiosa. Disporrà, invece, il controllo giudiziario con prescrizioni diverse, nell'ambito di quelle previste dall'art. 34bis, inclusi i diversi rinvii al d.lgs. n. 231/2001 a seconda dell'accertamento dell'intervenuta agevolazione mafiosa e del grado di vulnerabilità a successive infiltrazioni.

Resta, inoltre, la diversità di accertamenti tra giudice della prevenzione e autorità e giudice amministrativo: il primo deve accertare se l'agevolazione è occasionale e se sussiste una prospettiva di riorganizzazione dell'impresa che ne consenta la bonifica; i secondi, rispettivamente nell'emettere e nel valutare la legittimità dell'interdittiva, devono valutare la sussistenza dei suoi presupposti originari (vale a dire la sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, nonché, la violazione reiterata degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari previsti dall'art. 3 della legge n. 136 del 2010, la sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa), senza alcuna valutazione prospettica.

La giurisprudenza ha messo in evidenza tale diversità di valutazione del prefetto (e del suo sindacato da parte del giudice amministrativo) rispetto al "fuoco" della valutazione del giudice della prevenzione: la prima – preordinata alla adozione della interdittiva quale reazione ordinamentale alle minacce della criminalità – è esclusivamente di tipo "statico" (o retrospettivo), quale diagnosi di un fenomeno di rischio infiltrativo già perpetratosi; mentre la seconda – funzionale all'ammissione del richiedente a una misura di bonifica – è di natura eminentemente "dinamica" (e, quindi, di tipo prospettico), perché prognosi delle concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha, o meno, di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano (Cons. Stato, ad. plen., n. 7 del 2023 e, nella giurisprudenza ordinaria, ancora Cass., sez. un. pen., n. 46898 del 2019).

Esito positivo del controllo giudiziario e legittimità dell'interdittiva sono, quindi, perfettamente compatibili. Ne consegue che l'eventuale accertamento da parte del giudice della prevenzione della mancanza di elementi indiziari dell'intervenuta agevolazione non vincolerà in alcun modo il giudice amministrativo il quale, tuttavia, dovrà tener conto, pur conservando la sua autonomia valutativa (peraltro nei margini del controllo di legittimità suo proprio) degli elementi fattuali acquisiti nel giudizio prevenzionale già sussistenti al momento in cui è stata emessa l'interdittiva, così come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza amministrativa.

Per tali ragioni è ritenuto ininfluente il sopraggiungere della definizione positiva del controllo giudiziario sul sindacato del giudice amministrativo sulla interdittiva: infatti, il buon esito della misura preventiva giudiziaria costituisce un post factum rispetto al provvedimento prefettizio impugnato, di cui va verificata la legittimità tenendo conto delle condizioni di fatto e di diritto sussistenti al momento in cui è stato emesso (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 29 aprile 2025, n. 3635).

Non è incompatibile con tale conclusione neppure l'apparato argomentativo della citata Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 8 del 14/12/2022, dep. 2023, che aveva individuato un triplice piano di connessione tra l'interdittiva antimafia e il controllo giudiziario: 1) procedurale, in quanto l'impugnazione dell'interdittiva dinanzi al giudice amministrativo costituisce una condizione di ammissibilità della richiesta di controllo giudiziario; 2) effettuale, dal momento che l'ammissione al controllo giudiziario sospende gli effetti dell'interdittiva per tutta la durata del controllo; 3) sostanziale in quanto, benché dall'esito del controllo giudiziario non derivi alcun vincolo formale per la Prefettura (che, in sede di riesame e aggiornamento dell'interdittiva antimafia, ben potrà confermare il provvedimento), è ragionevole ritenere che il positivo riscontro dei requisiti di occasionalità e "non definitività" del rischio di

infiltrazione mafiosa - che costituiscono i presupposti necessari della misura conservativa ponderati a tal fine dal giudice – e, soprattutto, la cristallizzazione della positiva conclusione del controllo acquisiscano un peso specifico nell'ambito di tale valutazione.

Se i primi due aspetti di connessione nulla aggiungono, il terzo profilo, quello dell'influenza della valutazione del giudice della prevenzione rispetto alle valutazioni del prefetto, pur essendo indubbia, non consente, a contrario, di ritenere confermata la necessità che il giudice della prevenzione accerti l'esistenza dell'infiltrazione, anche se occasionale. Tale condizionamento sussiste sia che tale accertamento porti alla conclusione dell'esistenza di una infiltrazione penetrante sia che orienti, invece, per la sua natura occasionale (e che sussista o meno la possibilità di un percorso virtuoso e che lo si realizzi) sia che, infine, il giudice accerti l'inesistenza di tale infiltrazione.

Sostenere che dagli effetti dell'esito del controllo giudiziario sul riesame dell'interdittiva si ricava che l'agevolazione deve sussistere perché esso sia disposto è un vizio del sillogismo giuridico dovuto ad un percorso argomentativo circolare. Il giudice in realtà deve solo accertare: l'esistenza dell'interdittiva, la sua impugnazione, l'assenza di agevolazioni mafiose sistematiche o reiterate o di altri presupposti dell'interdittiva che giustificherebbero eventualmente misure più rigorose, la prospettiva, se l'agevolazione è occasionale, di risanamento dell'impresa. La stessa sentenza Ricchiuto faceva riferimento alla condizione dell'agevolazione, non perché ci dovesse essere necessariamente una agevolazione, ma perché ricostruisce l'istituto nell'esporre l'evoluzione della normativa antimafia nel suo progredire attraverso *specificazioni per aggiunta* e con il solo fine di risolvere la questione controversa del regime delle impugnazioni.

Infine, coerentemente la giurisprudenza ha escluso che il giudicato amministrativo di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva faccia venire meno il controllo giudiziario, perché è ritenuta perdurante l'esigenza di risanare l'impresa. Si è affermato, infatti, che "la conferma" giurisdizionale dell'interdizione prefettizia e, dunque, l'accertamento in via definitiva che l'impresa è permeabile al fenomeno mafioso, renda massima l'esigenza di risanamento (ancora, Cons. Stato, ad. plen., n. 7 del 2023) o, comunque, che essa sia «*coerente proprio con la [precedente] ritenuta necessità di applicare la misura del controllo giudiziario*» (Prima Sez. pen., 11 dicembre 2024-11 febbraio 2025, n. 5514).

5.4. LA DISPARITÀ DI TRATTAMENTO TRA IMPRESA SANA E IMPRESA AGEVOLATRICE, LA SENTENZA ADDITIVA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 109/2025 E IL PRINCIPIO DI CONTINUITÀ DEGLI EFFETTI SOSPENSIVI.

E' smentito da due considerazioni anche il quarto argomento della tesi contraria, quello della possibilità di evitare una disparità di trattamento tra l'impresa ha posto in essere l'agevolazione occasionale e che può accedere al controllo di cui al comma 6 e l'impresa, immune da tale condotta illecita, cui, invece, esso è inibito, individuando un preciso obbligo di riesame dell'interdittiva da parte dell'autorità amministrativa in seguito al rigetto della richiesta del controllo giudiziario di cui al comma 6 per insussistenza del rischio di infiltrazione mafiosa.

La prima è che la giurisprudenza, proprio per evitare disparità di trattamento e incoerenze di sistema di fronte a situazioni sovrapponibili di limitazione della libertà di impresa, ha ritenuto necessario ricorrere anche all'analogia per ampliare l'ambito applicativo del controllo giudiziario volontario a tutti i casi in cui l'impresa è attinta da provvedimenti della pubblica amministrazione che le inibiscono l'attività contrattuale con gli enti pubblici, come il diniego di iscrizione nella *white list*. La Suprema Corte

(Sez. 2, Sentenza n. 2156 del 17/11/2022 Cc. (dep. 19/01/2023) Rv. 283867 – 019), infatti, ha ritenuto che“ *la richiesta di controllo giudiziario dell'azienda ai sensi dell'art. 34-bis, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, può essere proposta dal destinatario del rigetto della richiesta di iscrizione nelle cd. "white list" o del suo rinnovo, in ragione dell'equivalenza dei presupposti legittimanti il diniego di quella iscrizione con quelli a fondamento dell'interdittiva antimafia*.”

La Corte, prende le mosse dall'<<*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*.>> Osserva che ”*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 iprese e del buon andamento della pubblica amministrazione (cfr., Cons. St. Sez. 3, 5 agosto 2021, n. 5765; Cons. St. Sez. 1, 1 febbraio 2019, n. 337; Cons. St. Sez. 1, 21 settembre 2018, n. 2241). Si è inoltre affermato (Cons. St. Sez. 1, 20 febbraio 2019, n. 1182; Cons. St. Sez. 1, 24 gennaio 2018, n. 492) come le disposizioni relative all'iscrizione nella c.d. white list formano un corpo normativo unico con quelle dettate dal codice antimafia per le misure antimafia (comunicazioni ed informazioni), tanto che, come chiarisce l'art. 1, comma 52-bis, della I. n. 190 del 2012 introdotto dall'art. 29, comma 1, d.l. n. 90 del 2014 conv., con mod., dalla I. n. 114 del 2014 "l'iscrizione nell'elenco di cui al comma 52 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 la quali essa è stata disposta*".

E' utile sottolineare, per quanto qui di interesse, la notazione della sentenza per la quale "*l'unicità e l'organicità del 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 ...*".

La seconda, ancora più significativa, è che la giurisprudenza costituzionale è intervenuta per assicurare che non sussista alcun segmento temporale incerto nel quale l'impresa meritevole perché sottoposta positivamente a controllo giudiziario subisse gli effetti inibitori dell'interdittiva.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 109 del 2025 ha posto fine a quella che veniva riconosciuta come una aporia di sistema per la quale la chiusura del controllo, a prescindere dall'esito, determinava la cessazione dell'effetto sospensivo della interdittiva che dal primo era conseguito. La decisione del Prefetto sull'aggiornamento dell'esito dell'informazione antimafia negativa giunge ordinariamente a distanza di tempo dalla conclusione del controllo giudiziario volontario. Questo sfasamento cronologico tra la fine del controllo con esito positivo e l'aggiornamento dell'interdittiva – come evidenziato dalla dottrina e dal TAR Calabria-Sezione Staccata di Reggio Calabria - aveva quale conseguenza che l'informazione liberatoria, emessa dal prefetto in sede di aggiornamento dell'interdittiva all'esito positivo del controllo, operando *ex nunc*, non cancellava gli effetti interdittivi nel frattempo riespansi dopo la conclusione del monitoraggio giudiziale.

La Corte, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., rispettivamente, per l'irragionevolezza della disciplina e per la sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata, nella parte in cui , disponendo la sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva antimafia in conseguenza dell'ammissione alla misura di prevenzione del controllo giudiziario, non prevede che tale sospensione si protragga, nel caso di sua conclusione con esito positivo, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo da parte del prefetto (art. 91, comma 5, cod. antimafia). Con la sentenza additiva è aggiunta nell'art. 34-*bis*, comma 7, d.lgs. n. 159/2011 alla già prevista sospensione degli effetti sospensivi dell'interdittiva per tutta la durata del controllo, la sua protrazione – unicamente in caso di controllo concluso positivamente – sino alla rivalutazione prefettizia della situazione infiltrativa dell'impresa.

La pronuncia ha evidenziato che al termine del controllo giudiziario con esito positivo viene a verificarsi un vuoto di tutela. La misura prefettizia ha carattere provvisorio: l'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 prevede che l'informativa antimafia abbia una validità limitata di dodici mesi, previsione da intendere (al contrario che nel caso della informazione liberatoria) non già come perdita automatica dell'efficacia dell'interdizione, ma nel senso che «alla scadenza del termine occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell'interdittiva» (sentenza n. 57 del 2020). In altri termini, la provvisorietà, tesa a «*scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile*» (ancora, sentenza n. 57 del 2020) per l'impresa interdetta, è garantita dall'art. 91, comma 5, ultimo periodo, cod. antimafia, a mente del quale «[i]*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*».

Da tali elementi la Consulta desume che il venir meno di tali «circostanze rilevanti», secondo la «*consolidata giurisprudenza amministrativa, non deriva dal mero trascorrere del tempo, ma dal sopraggiungere di elementi diversi, oppure contrari, idonei a escludere la portata sintomatica di quelli posti alla base del giudizio infiltrativo dell'emessa interdittiva – o perché ne smentiscono tale valenza, o perché rendono remoto, e certamente non più attuale, il pericolo (tra le tante, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 18 agosto 2020, n. 5088; in termini analoghi, ancora, sezione terza, sentenze 30 ottobre 2023, n. 9343, e 7 gennaio 2022, n. 57).* » Nel consegue che «*tra i fatti positivi idonei a superare la pregressa valutazione infiltrativa vi è proprio l'esito favorevole del controllo giudiziario e la giurisprudenza non ha mancato di puntualizzarne le implicazioni procedimentali e decisorie. Sotto il profilo procedimentale, tale sopravvenienza genera l'obbligo dell'organo amministrativo di procedere all'aggiornamento dell'informazione interdittiva previsto dall'art. 91, comma 5, cod. antimafia (ex multis, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 10 marzo 2025, n. 1937 e 23 dicembre 2024, n. 10340), obbligo che, se inadempiuto, rende operante l'azione avverso il silenzio, di cui agli artt. 31 e 117 dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).* »[2]

[2] Osserva la Consulta che sotto il profilo della determinazione prefettizia di riesame, il prefetto non può ignorare gli esiti del controllo, dovendo puntualmente valutare (con onere motivazionale rinforzato) se il compiuto percorso abbia dato luogo, o meno, alla recisione dei rapporti con le organizzazioni criminali e, dunque, se i risultati della misura costituiscano effettivamente una di quelle sopravvenienze rilevanti ai fini dell'aggiornamento. Per contro, è escluso che l'esito positivo del controllo giudiziario vincoli il successivo giudizio di riesame, posto che la valutazione del controllore e del

Sempre dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 109 del 2025 si ricava quello che è un ulteriore aspetto ineludibile nella ricostruzione dei presupposti per il controllo giudiziario ex art. 34 bis, comma 6: la sospensione degli effetti dell'interdittiva è «*tassello fondamentale dell'«apprezzabile finalità [del controllo giudiziario] di contemperare le esigenze di difesa sociale e di tutela della concorrenza con l'interesse alla continuità aziendale» (sentenza n. 180 del 2022)*», indispensabile per espletare in concreto l'iter di gestione vigilata preordinato alla bonifica. Si evidenzia, ancora, che l'essenziale «*strumentalità del meccanismo sospensivo rispetto alla finalità del controllo è stata, d'altro canto, di recente ribadita dal legislatore del terzo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023), che ne ha esteso l'ambito applicativo*», superandosi l'orientamento giurisprudenziale che riteneva che a sospensione, sopraggiunta nel corso della procedura di evidenza pubblica, non operasse retroattivamente e, pertanto, non apportasse deroghe all'obbligo per le stazioni appaltanti di escludere dalla competizione il partecipante interdetto (art. 80, comma 2, del previgente cod. contratti pubblici e art. 94, comma 2, del vigente cod. contratti pubblici) o all'impedimento dell'aggiudicazione in suo favore (art. 32, comma 7, del previgente cod. contratti pubblici e art. 17, comma 5, del vigente cod. contratti pubblici) e di stipula del contratto (art. 94, comma 1, cod. antimafia). La Consulta evidenzia in proposito la necessità di una

tribunale non costituisce un giudicato di accertamento né una presunzione assoluta di avvenuta bonifica (tra le tante, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 31 luglio 2024, n. 6880 e 16 giugno 2022, n. 4912). L'istituto dell'aggiornamento − nell'indiscussa discrezionalità della sua definizione con l'emissione di una informazione liberatoria o, piuttosto, di una informazione interdittiva − è stato pertanto qualificato, sia dal giudice amministrativo che dal giudice ordinario, come punto «di interazione» o «raccordo» tra gli istituti in esame (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sentenza 15 ottobre 2024, n. 790; Cons. Stato, sez. sesta, n. 2515 del 2024; Cass., n. 5514 del 2025).

«*rigorosa applicazione del principio della necessaria continuità del possesso dei requisiti in capo agli aspiranti contraenti con la pubblica amministrazione in tutte le fasi della gara*.» Inoltre, sottolinea anche che l'art. 94, comma 2, ultimo periodo, del vigente cod. contratti pubblici dispone l'inoperatività della causa di esclusione per l'accertamento prefettizio del tentativo di infiltrazione mafiosa «*se, entro la data dell'aggiudicazione, l'impresa sia stata ammessa al controllo giudiziario*». Afferma a riguardo che <<*È così sancito l'effetto "salvifico" dell'ottenuto controllo sulla procedura di evidenza pubblica, perché il concorrente "controllato" è ritenuto ex lege affidabile, nonché meritevole di occasioni contrattuali che lo conducano alla bonifica*.>>

Tali misure e l'apparato argomentativo su cui è imperniata la pronuncia additiva lasciano comprendere come il sacrificio alla libertà operativa dell'impresa debba avvenire in modo proporzionale ai rischi di infiltrazione mafiosa e di alterazione della competizione tra le imprese, con strumenti giuridici tra loro coerenti che non pregiudichino o annichiliscano la capacità imprenditoriale sine causa.

E' evidente, pertanto, alla luce dei principi espressi dalla Corte Costituzionale di continuità del possesso dei requisiti per la conclusione di contratti con la pubblica amministrazione, come risulti distonica e non conforme al principio di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di libertà imprenditoriale (art. 41 Cost.) e allo stesso buon andamento della pubblica amministrazione, che proprio l'impresa per la quale si accerti nel giudizio prevenzionale che non vi è stata agevolazione, neppure occasionale, subisca una discontinuità nel possesso di tali requisiti e sia soggetta, di conseguenza, ai gravi effetti inibitori dell'interdittiva antimafia fino alla definizione del suo riesame quando per l'impresa per la quale, invece, sia dimostrata tale agevolazione, gode degli effetti sospensivi dell'interdittiva durante il controllo giudiziario e, in caso positivo, senza soluzione di continuità sino alla definizione del procedimento di

aggiornamento del provvedimento interdittivo di cui all'art. 91, comma 5, cod. antimafia. Si pensi all'ipotesi che due imprese, una di dimostrata, anche se occasionale agevolazione mafiosa e l'altra, invece, immune di infiltrazioni che intendano partecipare ad una medesima gara: alla prima sarebbe consentito, mediante controllo giudiziario sterilizzare gli effetti dell'interdittiva mentre alla seconda sarebbe, invece, precluso. Analoga disparità di trattamento verrebbe a realizzarsi con riguardo agli appalti in corso di esecuzione. Solo in tal modo, inoltre, sono assicurati ragionevolezza, logicità e proporzionalità cui deve essere orientata l'azione pubblica, il principio di efficienza ed economicità, imponendosi, ad esempio, in caso di "riespansione" degli effetti dell'interdittiva alla scadenza del controllo giudiziario l'onere per le stazioni appaltanti, nel caso di contratti in corso di esecuzione, di provvedere solertemente alla sostituzione dell'impresa appaltatrice, con inevitabili ritardi ed aggravi di costi, determinando, peraltro, effetti talvolta irrimediabili sulla capacità economico-produttiva dell'impresa e sulla forza lavoro ivi impiegata (così il T.A.R. Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria nella citata ordinanza di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale).

Neppure risulta condivisibile l'impossibilità di confronto tra il controllo giudiziario e la *probation* richiamato da parte della giurisprudenza favorevole alla tesi dell'ammissibilità del controllo giudiziario anche per impresa che si riveli sana. Da un lato, per la messa alla prova dell'imputato, vanno accertati determinati requisiti, ma non la sua responsabilità penale per il fatto, essendo oggetto di scrutinio da parte del giudice la sola evidenza di innocenza ex art. 129 c.p.p.; dall'altro lato, soprattutto, occorre tener in considerazione che, per il controllo di cui all'art. 34 bis il giudizio non ha carattere strettamente penale, con la conseguenza che il controllo sulla condotta illecita assume connotazioni del tutto diverse e ancora più ampio

spazio dispositivo della propria condizione può assicurarsi all'iniziativa dell'impresa.

Infine, l'intervenuta interdittiva comporta effetti sfavorevoli sull'impresa ben più significativi del controllo giudiziario, per cui neppure tale aspetto giustifica la sua inapplicabilità a tali imprese. Non vi è alcuna irrazionalità, pertanto, nel fatto che l'impresa, anche se sana preferisca subire il controllo giudiziario piuttosto che i gravi effetti dell'interdittiva.

6. Conclusivamente, la norma di cui all'art. 34, comma 6 va interpretata nel senso che l'impresa destinataria di interdittiva antimafia impugnata, e che non versi nelle condizioni di cui all'art. 34 giustificanti la più gravosa misura dell'amministrazione giudiziaria, deve essere ammessa al controllo giudiziario laddove vi sia una prospettiva di esito positivo delle misure disposte dal giudice della prevenzione in base agli art 34bis, commi 2, lett. b), comma 3 e art. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001. Nel caso in cui sussistano elementi concreti dell'agevolazione mafiosa l'impresa sarà ammessa solo se essa risulta occasionale; qualora tali elementi indiziari, pure posti alla base dell'interdittiva, non risultino accertati, il Tribunale potrà comunque dare disposizioni volte a rafforzare, rispetto a tali rischi, l'organizzazione aziendale e ad imporre un flusso informativo che cauteli rispetto agli effetti inibitori sull'interdittiva che derivano dalla misura giudiziale. Qualora tale fase di controllo abbia esito positivo, tanto nell'uno quanto nell'altro caso, tale effetto sospensivo dell'interdittiva opererà anche dopo la conclusione del procedimento prevenzionale e ciò fino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo.

7. Alla luce delle argomentazioni che precedono, si chiede pertanto a codeste On.li Sezioni Unite di affermare, sulla questione controversa, il seguente principio di diritto: «*,in presenza di una richiesta di applicazione del controllo giudiziario previsto dall'art 34-bis, comma 6, d.lgs. 6 settembre*

*2011 n. 159, il giudice, preso atto della sussistenza dell'informazione antimafia interdittiva e della pendenza del giudizio amministrativo avverso la stessa, deve svolgere esclusivamente un giudizio in merito sul carattere occasionale dell'agevolazione mafiosa e sulle concrete possibilità dell'impresa di riallinearsi al contesto economico sano, rigettando la richiesta solo ove riscontri che l'infiltrazione abbia carattere stabile o reiterato, senza poter negare il controllo giudiziario richiesto volontariamente dall'impresa nel caso in cui, invece, non riscontri indizi concreti di tale agevolazione e di infiltrazione mafiosa*. »

In ragione della condivisione di tale orientamento, si chiede l'annullamento con rinvio l'impugnato decreto.

P.Q.M.

l'Ufficio conclude perché codesta On. Corte di cassazione voglia accogliere il ricorso, annullando l'impugnato decreto con rinvio alla Corte d'appello di Napoli per l'ulteriore corso;

Roma, 20 novembre 2025

*il Sostituto Procuratore Generale*

*Pasquale Serrao d'Aquino*