



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

*Le interdittive antimafia tra esigenze di  
prevenzione e tutela dei diritti fondamentali*

Relatore: Chiar.mo Prof. Michele Prestipino Giarritta  
Correlatore: Chiar.mo Prof. Paolo Renon

Tesi di laurea di:  
Elena Ferrulli  
Matr. 491080

Anno accademico 2024/2025



## INDICE

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO PRIMO .....	7
L'EVOLUZIONE STORICA E NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA.....	7
1. CENNI STORICI SUL FENOMENO MAFIOSO .....	7
2. L'ORIGINE DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA.....	13
2.1 Le prime misure di prevenzione: la legge n. 575 del 1965 .....	17
2.2 La svolta con la legge n. 646 del 1982.....	20
3. L'INTRODUZIONE DELL'INFORMAZIONE ANTIMAFIA: LA LEGGE N. 490 DEL 1994 .....	23
3.1 Il d.P.R. n. 252 del 1998 e il tentativo di semplificare il rilascio della documentazione antimafia .....	24
3.2 Il rafforzamento dei poteri del prefetto con la legge n. 94 del 2009 ..	26
4. LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA UNITARIO: IL CODICE DELLE LEGGI ANTIMAFIA.....	27
CAPITOLO SECONDO .....	32
LA DISCIPLINA DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA .....	32
1. I PROFILI GENERALI DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA: NATURA E STRUTTURA.....	32
1.1 La comunicazione antimafia .....	34
1.2 L'informazione antimafia.....	37
1.2.1 L'interdittiva antimafia: inquadramento e natura giuridica .....	41
1.2.2 L' interdittiva antimafia generica .....	44
1.2.3 L'interdittiva antimafia estesa (c.d. a cascata) .....	46
1.3 Il rapporto tra comunicazione e informazione .....	48
1.3.1 Profili di legittimità costituzionale dell'art. 89-bis .....	50
2. STRUMENTI DI PREVENZIONE AMMINISTRATIVA .....	52
2.1 Le <i>white list</i> .....	53
2.2 I protocolli di legalità.....	56
3. IL TENTATIVO DI INFILTRAZIONE MAFIOSA.....	58
3.1 Gli indici del tentativo .....	60
3.2 Il significato degli indizi e l'elaborazione giurisprudenziale .....	63
3.3 Il principio del "più probabile che non".....	66
4. LA PECULIARITÀ DEL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE RISPETTO AL MODELLO DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990 .....	68
4.1 L' iter del procedimento di rilascio dell'informazione antimafia e i soggetti coinvolti .....	70
4.2 Le novità introdotte dal decreto-legge n. 152 del 2021 .....	72
4.2.1 Il rafforzamento del contraddittorio procedimentale nelle interdittive antimafia.....	73
4.2.2 La prevenzione collaborativa: la nuova misura intermedia introdotta dall'art. 94-bis del Codice antimafia.....	76
4.3 L'impugnazione dell'interdittiva e la tutela giurisdizionale .....	79
4.3.1 Il controllo giudiziario "volontario" .....	81
5. IL SINDACATO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO .....	87

CAPITOLO TERZO .....	91
PROFILI CRITICI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE .....	91
1. GLI EFFETTI AFFLITTIVI DELL'INTERDITTIVA SULLE IMPRESE.....	91
1.1 Le ricadute economiche e il fenomeno dell' "ergastolo imprenditoriale" .....	92
1.2 Le ripercussioni sul diritto al lavoro.....	94
1.3 Il risarcimento del danno nel caso di annullamento dell' interdittiva .	98
2. RIFLESSIONI COSTITUZIONALMENTE ORIENTATE SUL PRINCIPIO DI LEGALITÀ E RESPONSABILITÀ PERSONALE NEL SISTEMA DELLA PREVENZIONE AMMINISTRATIVA.....	101
3. LE PERSISTENTI CRITICITÀ DELLE INTERDITTIVE GENERICHE .....	103
4. PROSPETTIVE <i>DE IURE CONDENDO</i> .....	107
CONCLUSIONI.....	113
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	119
APPENDICE GIURISPRUDENZIALE .....	127

## INTRODUZIONE

Il contrasto alla criminalità organizzata rappresenta, da sempre, uno dei banchi di prova più significativi per la tenuta dei principi fondamentali dello Stato di diritto. In particolare, il fenomeno mafioso, per la sua capacità di adattarsi ai mutamenti economici e sociali e di insinuarsi nei circuiti dell'economia legale, ha progressivamente imposto all'ordinamento giuridico di superare una logica esclusivamente repressiva, fondata sull'intervento penale *ex post*, in favore di strumenti capaci di operare in chiave anticipatoria.

Il sistema della prevenzione amministrativa antimafia risponde esattamente a tale logica, configurandosi come espressione di una strategia volta a intercettare il rischio di infiltrazione mafiosa prima che questa si traduca in un fatto penalmente rilevante. Tra questi strumenti, l'interdittiva antimafia assume un ruolo centrale, configurandosi come misura idonea a interrompere il rapporto fiduciario tra impresa e Pubblica Amministrazione sulla base di una valutazione prognostica di pericolosità.

Tuttavia, la crescente centralità di tale istituto ha reso sempre più evidente la complessità del bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali. L'interdittiva antimafia, infatti, pur essendo formalmente qualificata come misura preventiva, è in grado di produrre effetti particolarmente incisivi sulla sfera giuridica del destinatario, incidendo sulla libertà di iniziativa economica, sulla continuità dell'attività d'impresa e, indirettamente, sul diritto al lavoro. In tale prospettiva, essa si colloca in una zona di confine tra prevenzione e punizione, alimentando il dibattito circa il rischio di una progressiva "amministrativizzazione" della repressione.

La peculiarità dell'istituto risiede, nel fatto che esso si fonda su un giudizio probabilistico fondato sul principio del "più probabile che non", costruito sulla base di elementi indiziari e di una valutazione complessiva del contesto relazionale ed economico dell'impresa. Ciò comporta un ampliamento significativo della discrezionalità amministrativa, affidata all'autorità prefettizia, e pone delicate questioni in ordine al rispetto delle garanzie

procedimentali, al principio del contraddittorio e all'effettività del sindacato giurisdizionale.

In questo scenario si inserisce il presente lavoro, che nasce dall'esigenza di interrogarsi sulla reale natura dell'interdittiva antimafia e sulla sua compatibilità con i principi costituzionali e convenzionali. L'obiettivo non è soltanto quello di ricostruire l'evoluzione normativa e il funzionamento dell'istituto, ma soprattutto di verificare se l'attuale configurazione del sistema sia in grado di realizzare un equilibrio sostenibile tra l'efficacia dell'azione preventiva e la salvaguardia delle libertà fondamentali.

A tal fine, l'analisi prende avvio da una ricostruzione storico-normativa delle misure di prevenzione antimafia, evidenziandone la progressiva trasformazione da strumenti di controllo sociale a meccanismi sofisticati di regolazione dell'economia. Successivamente, viene esaminata la disciplina della documentazione antimafia, con particolare attenzione al ruolo del Prefetto, alla struttura e natura dell'informazione interdittiva antimafia e al sindacato del giudice amministrativo. Nella parte finale, l'indagine si concentra sui profili critici dell'istituto, soffermandosi sugli effetti afflittivi dell'interdittiva e sulle garanzie procedurali, anche alla luce delle più recenti evoluzioni normative e giurisprudenziali, evidenziando in una prospettiva *de iure condendo*, come un più ampio ricorso e una maggiore valorizzazione delle misure intermedie possano rappresentare la soluzione più idonea a garantire un corretto equilibrio tra esigenze di prevenzione e tutela dei principi costituzionali.

Infine, la tesi si propone di offrire una riflessione sul delicato equilibrio tra prevenzione e libertà, nella consapevolezza che proprio nella gestione di tale tensione si misura non solo l'efficacia del contrasto alla criminalità organizzata, ma anche la capacità dell'ordinamento di rimanere fedele ai propri principi fondanti.

## CAPITOLO PRIMO

### L'EVOLUZIONE STORICA E NORMATIVA DELLE MISURE DI PREVENZIONE ANTIMAFIA

SOMMARIO: 1. Cenni storici sul fenomeno mafioso - 2. L'origine delle misure di prevenzione antimafia - 2.1 Le prime misure di prevenzione: La legge n. 575 del 1965 - 2.2 La svolta con la legge n. 646 del 1982 - 3. L'introduzione dell'informazione antimafia: la legge n. 490 del 1994 - 3.1. Il d.P.R. n. 252 del 1998 e il tentativo di semplificare il rilascio della documentazione antimafia - 3.2. Il rafforzamento dei poteri del prefetto con la legge 94 del 2009 - 4. La costruzione di un sistema unitario: il codice delle leggi antimafia

#### **1. Cenni storici sul fenomeno mafioso**

La comprensione dell'attuale sistema delle misure di prevenzione antimafia richiede un preliminare inquadramento storico del fenomeno mafioso. È infatti la peculiare natura di tali organizzazioni, mutevole, profondamente radicata nel tessuto sociale, capace di adattarsi ai mutamenti economici e di interagire stabilmente con le istituzioni, ad aver reso necessaria la reazione statale non solo limitata alla sola repressione penale, ma fondata sull'adozione di strumenti ispirati a una logica preventiva, idonei a intervenire prima della consumazione dei reati. La prevenzione *ante delictum* costituisce, dunque, una risposta giuridica maturata a partire da esigenze concrete e ripetute emerse lungo più di un secolo di storia nazionale.

La ricostruzione storica delle mafie incontra notevoli difficoltà, dovute anzitutto alla natura segreta delle organizzazioni, e all'assenza di fonti univoche in grado di individuare un momento fondativo certo. Le interpretazioni offerte dalla storiografia risultano pertanto eterogenee. Alcuni autori collocano l'origine del fenomeno nella Sicilia della seconda metà dell'Ottocento, individuando nella mafia siciliana la prima forma storicamente riconoscibile; altri, invece, attribuiscono il ruolo di primato alla camorra, la cui esistenza sarebbe

documentata in epoca anteriore<sup>1</sup>. Ulteriori ricostruzioni, infine, rifiutano l'idea di una "prima mafia" in senso stretto, sostenendo una formazione graduale e policentrica del fenomeno, sviluppatosi in contesti territoriali differenti come risposta a specifiche condizioni economiche, sociali e istituzionali. Questa pluralità interpretativa conferma come il fenomeno mafioso non possa essere ricondotto a un atto fondativo preciso, ma debba essere compreso come processo storico complesso e stratificato.

È tuttavia possibile affermare con sufficiente certezza che le mafie affondano le proprie radici nella storia sociale, economica e politica dell'Italia meridionale. Il termine *mafia*<sup>2</sup> compare per la prima volta nel 1863 nella commedia *I mafiusi di la Vicaria* di Giuseppe Rizzotto e Gaspare Mosca, ambientata nelle carceri palermitane. L'opera contribuì in modo decisivo a portare all'attenzione pubblica una realtà criminale fino ad allora priva di una denominazione condivisa<sup>3</sup>. Il termine originariamente veniva utilizzato con accezione positiva, usato come sinonimo di "eccellenza" o "bellezza" (da cui *mafiusi*: uomini di coraggio)<sup>4</sup> assunse progressivamente una connotazione negativa, riferita ad individui ribelli, violenti e oppositori dell'ordine statale.

Nella fase iniziale, la mafia si sviluppò all'interno di una società rurale caratterizzata da una profonda debolezza delle istituzioni pubbliche e da una diffusa sfiducia verso il potere statale. Come osserva Eric J. Hobsbawm le organizzazioni mafiose possono essere lette come movimenti sociali *sui generis*<sup>5</sup>, contraddistinti anzitutto da una marcata fluidità, poiché non esprimono

---

<sup>1</sup> V. E. CICONTE *Mafia del mio Stivale: storia delle organizzazioni criminali e straniere nel nostro Paese*. Manni, Lecce, 2017 che afferma che la prima mafia di cui abbiamo tracce ufficiali è la camorra poiché la parola camorrista entrò per la prima volta nella legge Pica del 1863 approvata "per la repressione del brigantaggio e dei camorristi nelle province infette"

<sup>2</sup> Anche su questo punto gli studiosi sono divisi. Cfr E. CICONTE *op cit*, il quale afferma che il termine mafia secondo il vocabolario siciliano del Traina pubblicato in Sicilia nel 1868 il vocabolo *Maffia* vuol dire miseria; invece, secondo lo scrittore Leonardo Sciascia la parola mafia risale al 1658 ed è il soprannome di una *magàra*, ovvero una donna dedita alle pratiche di magia.

<sup>3</sup> L'opera teatrale verrà poi rielaborata e messa in scena nel 1966 da Leonardo Sciascia in "I Mafiosi". Nella sua rielaborazione modifica il finale e mette in risalto il profondo intreccio tra mafia, potere politico e società, denunciando come la mafia non si esaurisca nella sua dimensione criminale, ma operi in un sistema capace di infiltrarsi nelle istituzioni e sostituirsi allo Stato evidenziando l'arroganza mafiosa e la complessa realtà siciliana dominata da omertà e corruzione.

<sup>4</sup> Ne è testimone l'etnologo italiano Giuseppe Pitrè nel suo scritto *Usi, costumi, credenze e pregiudizi del popolo siciliano*, Palermo, 1978.

<sup>5</sup> E.J. HOBSBAWN., *i ribelli. Forme primitive di rivolta sociale*, G. Einaudi, Torino, 1980

interessi omogenei ma raccolgono diverse forme di opposizione al potere costituito. Esse risultano, inoltre, tendenzialmente disorganizzate: soltanto la mafia siciliana sviluppò una forma di organizzazione relativamente stabile, peraltro circoscritta a livello locale<sup>6</sup>, mentre le altre realtà si limitarono a modelli gerarchici ispirati alla massoneria senza dar luogo a un'autentica struttura.

Lo storico britannico individua tre direttrici analitiche. In primo luogo, la mafia esprime un diffuso atteggiamento di sfiducia nello Stato, che favorì il ricorso a meccanismi di giustizia privata fondati sull'onore, sull'omertà e sulla violenza<sup>7</sup>.

In secondo luogo, la mafia operava come un sistema di domanda e offerta di protezione, erede delle logiche feudali introdotte dai normanni e poi rafforzatesi con il crollo dell'ordinamento feudale, fino alla formazione di un vero e proprio ordinamento parallelo a quello statale. Infine, il terzo elemento costitutivo è il controllo del territorio. Le varie "bande" esercitavano un dominio sulle comunità rurali, offrendo protezione in cambio di lavoro e instaurando regole, confini e rituali interni funzionali alla prevenzione dei conflitti e alla conservazione del potere.

I primi affiliati appartenevano alla borghesia rurale: latifondisti, avvocati, gabellotti, figure chiave nella gestione delle risorse agricole e spesso capaci di sostituirsi ai proprietari assenteisti. L'assenza di un apparato statale efficiente, in grado di assicurare ordine e sicurezza, spinse ampie fasce della popolazione a rivolgersi a figure private per ottenere tutela e giustizia. In questo vuoto di potere, la mafia siciliana riuscì a imporsi come sistema alternativo di regolazione sociale, garantendo protezione a chi vi aderiva ed escludendo chi ne rimaneva estraneo. Questo modello risultò funzionale a tutti i livelli sociali poiché garantiva sicurezza ai ceti più vulnerabili, offriva alla borghesia occasioni di accumulazione economica e assicurava ai proprietari terrieri un efficace

---

<sup>6</sup> In E.J. HOBSBAWM., *op. cit.*, pag. 42.

<sup>7</sup> Giuseppe Di Cristina, mafioso di Riesi del periodo dopoguerra, scrisse sulla sua tomba: "*La mafia sua non fu delinquenza, ma rispetto della legge dell'onore, difesa di ogni diritto, grandezza d'animo*". S. LUPO, *Storia della mafia: dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, Italia, 2004, pag. 21.

controllo sulle loro attività. Su tali basi si consolidò il potere mafioso, che seppe presentarsi, da un lato, come forma di resistenza al potere statale percepito come estraneo<sup>8</sup>, e dall'altro, come custode delle tradizioni locali. Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, questa configurazione iniziò progressivamente a mutare. L'introduzione di dinamiche capitalistiche nel settore agricolo e la nascita di movimenti contadini e operai ridussero progressivamente l'influenza esercitata dalla mafia sulle classi popolari. L'organizzazione, infatti, tende a prosperare in contesti socialmente fragili e arretrati, mentre perde forza in presenza di alternative politiche strutturate. Il crescente consenso verso movimenti insurrezionali rese sempre meno necessario il ruolo della mafia come intermediaria degli interessi della popolazione. Con l'inizio del XX secolo si assiste così al declino della mafia nella sua configurazione originaria e, parallelamente, all'avvio di una profonda trasformazione. L'affermazione del socialismo, successivamente evolutosi nel movimento comunista, offrì alle classi popolari strumenti politici per far valere direttamente le proprie rivendicazioni presso le istituzioni nazionali, sottraendo ulteriormente spazio all'azione mafiosa.

Il periodo fascista determinò un temporaneo ridimensionamento della mafia tradizionale. La campagna antimafia<sup>9</sup> promossa dal regime, culminata nell'azione repressiva condotta dal Prefetto Cesare Mori tra il 1925 e il 1929 produsse un indebolimento contingente delle strutture criminali. Tuttavia, tale intervento fu accompagnato dall'assunto ideologico secondo cui la mafia sarebbe stata definitivamente sconfitta, contribuendo a occultarne la persistenza senza affrontarne le cause profonde. Con la caduta del fascismo, il venir meno del controllo autoritario del territorio rese evidente la capacità delle organizzazioni mafiose di riorganizzarsi rapidamente.

---

<sup>8</sup> La Sicilia fino al 1861 fu governata prima dai Borbone e dopo l'unificazione passò sotto il dominio dei Savoia, in entrambi i casi non si trattò di governi autoctoni.

<sup>9</sup> In un famoso discorso del 26 maggio 1927 pronunciato alla Camera dei deputati, Mussolini disse: *“Signori! È tempo che io vi riveli la mafia. Ma prima di tutto, io voglio spogliare questa associazione brigantesca da tutta quella specie di fascino, di poesia, che non merita minimamente. Non si parli di nobiltà e di cavalleria della mafia, se non si vuole veramente insultare tutta la Sicilia! (...) Qualcuno mi domanderà: quando finirà la lotta contro la mafia? Finirà, non solo quando non ci saranno più mafiosi, ma quando il ricordo della mafia sarà scomparso definitivamente dalla memoria dei siciliani.”*. A. PETACCO, *Il prefetto di ferro*, Mondadori, Milano 1975, p. 174.

Nel secondo dopoguerra il fenomeno mafioso conobbe una trasformazione radicale. Le organizzazioni criminali ampliarono il proprio raggio d'azione oltre i territori d'origine, proiettandosi su scala nazionale e internazionale. Il traffico di stupefacenti e il contrabbando generarono profitti ingenti e avviarono la trasformazione della mafia in una vera e propria impresa criminale, favorita dallo sviluppo economico e dalla gestione dei flussi di denaro pubblico destinati alla ricostruzione.

Accanto alla mafia siciliana, si consolidarono altre organizzazioni criminali di stampo mafioso come l'Ndrangheta in Calabria e la Camorra in Campania. La prima a lungo considerata un'organizzazione priva di una struttura verticistica<sup>10</sup>, si è in realtà rivelata come un'associazione carattere unitario dotata di un organo di vertice a funzionamento complesso e di un sistema di coordinamento centrale con funzioni direttive; la seconda, radicata già nel XVIII secolo, si caratterizzò sin dall'origine come struttura orientata prevalentemente all'estorsione e alle attività illecite, con il carcere quale principale luogo di aggregazione e reclutamento<sup>11</sup>. Rispetto ad altre organizzazioni mafiose, la Camorra non può essere considerata un'organizzazione unitaria, bensì costituita da un insieme di vari gruppi criminali profondamente radicati la città di Napoli, nell'area metropolitana e nel territorio di Casal di Principe, caratterizzati da modelli operativi tra loro eterogenei<sup>12</sup>.

Nel periodo repubblicano, le mafie seppero sfruttare il vuoto istituzionale e la fragilità amministrativa del dopoguerra riorganizzando le proprie basi territoriali e consolidando un sistema di intermediazione politico-economica fondato su rapporti con amministratori locali, imprenditori e settori del nascente ceto politico<sup>13</sup>. Inoltre, il processo di modernizzazione economica ampliò

---

<sup>10</sup> Si vedano le risultanze delle indagini *Crimine-Infinito* durate dal 2007 al 2009, che hanno ricostruito l'esistenza di un sistema gerarchico e piramidale, con un organismo di vertice dell'Ndrangheta denominato "Crimine" o "Provincia". Questa ricostruzione è stata confermata da Cass., pen., Sez I, 17 giugno 2016 n. 55359

<sup>11</sup> E.J. HOBSBAWM., *op. cit.*, p. 71.

<sup>12</sup> Per un maggior approfondimento su mafia, Ndrangheta e Camorra si rimanda a E. CICONTE *Storia Criminale: la resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*. Rubettino Editore, 2008

<sup>13</sup>S. LUPO., *op. cit.* J. DICKIE *Cosa Nostra: storia della mafia siciliana*, Hodder & Stoughton, Londra, 2004.

ulteriormente gli spazi di penetrazione mafiosa. L'accesso ai capitali pubblici destinati alla ricostruzione e alla crescita dell'edilizia permise alle organizzazioni criminali di sostituire alla tradizionale violenza rurale un approccio sofisticato e manageriale, basato su collusione, corruzione e infiltrazione economica. La mafia iniziò così a impiegare strumenti tipici dell'economia legale: società di comodo, prestanome, reti imprenditoriali fittizie, avviando una progressiva ibridazione tra legalità e illegalità<sup>14</sup>.

Le mafie tradizionali hanno così storicamente esercitato funzioni di tipo parastatali, imponendo forme di tassazione mediante il racket, svolgendo attività di controllo del territorio attraverso l'utilizzo della violenza e amministrando forme di giustizia privata svolgendo attività di mediazione dei conflitti.<sup>15</sup> La crescente capacità di infiltrarsi nell'economia legale, condizionare mercati e appalti e costruire rapporti politico-clientelari rese progressivamente evidente l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali di contrasto<sup>16</sup>.

Negli ultimi decenni il fenomeno mafioso ha conosciuto importanti trasformazioni caratterizzate dalla *delocalizzazione* delle organizzazioni storiche, con la diffusione di articolazioni operative al di fuori dei territori di origine<sup>17</sup>, dall'emersione di mafie straniere<sup>18</sup>, e dalla diffusione di modelli operativi fondati prevalentemente sulla corruzione e sull'infiltrazione economica invece che sulla violenza tradizionale.

Alla luce di questa evoluzione, appare chiaro come la crescente complessità e adattabilità delle organizzazioni criminali abbiano costantemente

---

<sup>14</sup> v. P. ARLACCHI., *La mafia imprenditrice*, il Mulino, Bologna 1983 e R. SCIARRONE. *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2019

<sup>15</sup> R. BARTOLI - M. PELLISSERO - S. SEMINARA, *diritto penale lineamenti di parte speciale*, Giappichelli, Torino 2022 pag. 840-841.

<sup>16</sup> Per un approfondimento sull'interazione che coinvolge mafia, società e politica si rimanda ad AA.VV. *La mafia e Le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi* (a cura di) G. FIANDACA – S. COSTANTINO, Laterza, Roma, 1994.

<sup>17</sup> R. BARTOLI - M. PELLISSERO - S. SEMINARA, *op.cit.* pag. 842. Per un'ampia disamina sulle mafie delocalizzate v. G. TURONE – F. BASILE *il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2024 pag. 147 ss.; I. MERENDA I.- C. VISCONTI. *Metodo mafioso e partecipazione associativa nell'art. 416 bis c.p. tra teoria e diritto vivente* in AA.VV., *Legislazione antimafia*, diretto da E. MEZZETI., L. LUPARIA, Zanichelli, Bologna 2020, G. PIGNATONE – M. PRESTIPINO *Modelli criminali Mafie di ieri e di oggi*, Editori Laterza, Italia, 2019.

<sup>18</sup> Per una trattazione approfondita sulle mafie straniere si rimanda a G. NANULA *Lotta alla mafia, strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*. Giuffrè, Milano, 2009.

sollecitato l'elaborazione di strumenti normativi sempre più articolati. È proprio la capacità delle mafie di riorganizzarsi, diversificare le attività ad aver reso necessaria una risposta statale fondata non solo sulla repressione penale ma anche sulla prevenzione.

## **2. L'origine delle misure di prevenzione antimafia**

L'idea di prevenire comportamenti ritenuti pericolosi accompagna da sempre ogni sistema sociale, poiché la prevenzione costituisce uno dei compiti essenziali dello Stato<sup>19</sup> nella tutela dell'ordine e della sicurezza collettiva. Un sistema giuridico limitato alla sola repressione penale interverrebbe infatti quando la lesione dei beni giuridici fondamentali si è già verificata, rivelandosi inadeguato di fronte a fenomeni criminali capaci di produrre effetti sistemici e difficilmente reversibili.

In questo quadro si inserisce la lunga e controversa storia delle misure di prevenzione, la cui persistenza nel tempo mette in luce una tensione del tutto irrisolta: il loro rapporto problematico con i principi di legalità, responsabilità personale e garanzie individuali. Da oltre un secolo e mezzo, tali misure rappresentano un terreno delicato su cui si confrontano esigenze di sicurezza e tutela delle libertà fondamentali. Uno degli insegnamenti più significativi che emergono dalla storia del sistema repressivo italiano, dalla metà dell'Ottocento fino alla caduta del regime fascista, è la persistente difficoltà dei diversi governi a rinunciare a modelli di intervento preventivo caratterizzati da un elevato grado di discrezionalità e da una scarsa tassatività. Si tratta di strumenti che, pur collocandosi al di fuori delle garanzie proprie dell'accertamento della responsabilità penale, si sono rivelati funzionali, in determinate fasi storiche, a fronteggiare forme di criminalità nuove o in trasformazione.

L'entrata in vigore della Costituzione non ha comportato l'eliminazione delle misure di prevenzione, ma ne ha imposto una rilettura sistematica alla luce dei principi di legalità, proporzionalità e tutela dei diritti fondamentali.

---

<sup>19</sup> In tal senso, v. C. BECCARIA, *dei delitti e delle pene*, (a cura di) G. D. PISAPIA, Giuffrè, Milano 1964, secondo cui “È meglio prevenire i delitti che punirli (...), questo è il fine principale di ogni buona legislazione”

L'evoluzione dell'istituto si colloca all'interno di un progressivo processo di razionalizzazione normativa e di adeguamento ai parametri costituzionali e convenzionali, anche in relazione alle garanzie previste dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. I numerosi interventi legislativi succedutisi nel tempo hanno contribuito a definire un assetto nel quale le misure di prevenzione, pur conservando la loro funzione anticipatoria, risultano ormai stabilmente inserite in un sistema di garanzie riconosciuto e, in larga misura, avallato dalla giurisprudenza della Corte EDU<sup>20</sup>.

Le misure di prevenzione affondano le proprie radici in una tradizione normativa risalente all'età preunitaria: già nel Codice penale sardo-piemontese del 1839 erano previste disposizioni rivolte alle cosiddette "persone sospette"<sup>21</sup>, affiancate da strumenti di pubblica sicurezza volti a controllare soggetti ritenuti socialmente pericolosi. In questo contesto si inserisce la legge 26 ottobre 1852, n. 1339, che introdusse l'istituto della *sottomissione*<sup>22</sup>, configurato come misura distinta da quella penalistica e, proprio per tale ragione, assoggettato a regole procedurali meno garantite. Il carattere temporaneo ed emergenziale della disciplina contribuì a delineare un modello repressivo fondato sul sospetto che fu oggetto di diffuse critiche dottrinali.

Accanto alla dimensione emergenziale, tali strumenti manifestavano una chiara vocazione preventiva, rivolta in particolare a categorie marginali come mendicanti, oziosi e vagabondi, funzionale alla tutela degli interessi della classe borghese dominante. Questa impostazione trovò progressiva stabilizzazione con la legge 8 luglio 1854 n.6, che rese permanente una disciplina fino ad allora eccezionale, e con i successivi interventi in materia di pubblica sicurezza, caratterizzati dall'ampliamento dei destinatari delle misure<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. D. PETRINI, *La prevenzione inutile, illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli 1996, pp. 169 ss.

<sup>21</sup> Il Codice penale del 1839, nel libro II, Titolo VIII, Capo III, definiva come sospetti, all'art. 460 i vagabondi e i mendicanti, i soggetti noti per crimini o delitti, le persone sottoposte a sorveglianza speciale di polizia e gli stranieri privi di documenti e di adeguate giustificazioni.

<sup>22</sup> La legge n. 1339 del 26 ottobre 1852 disciplinava, all'art. 1, l'istituto della "sottomissione", imponendo ai soggetti indicati nell'art. 450 c.p. del 1839 di promettere al giudice l'impegno a procurarsi un'occupazione. Un meccanismo simile era previsto anche per coloro sospettati di pascolo abusivo o furti campestri.

<sup>23</sup> La legge 13 novembre 1859 n. 3270 all'art. 105, contenuto all'interno del titolo I, capo XV disciplina che "Oltre gli oziosi, vagabondi, sospetti, ladri di compagna e mendicanti validi,

Sin dalla fine dell'Ottocento, si è affermata una concezione pragmatica secondo cui le misure preventive di polizia costituivano un *male necessario*<sup>24</sup>: strumenti restrittivi della libertà individuale, ma ritenute indispensabili per la salvaguardia dell'ordine pubblico di fronte a fenomeni criminali violenti e militarmente organizzati<sup>25</sup>.

Nel periodo postunitario, segnato da forte instabilità politica e sociale, la legislazione antimafia preventiva si intensificò ulteriormente. Un passaggio emblematico è rappresentato dalla Legge Pica del 1863, adottata per fronteggiare il fenomeno del brigantaggio che introduce nel sistema una forma di "*legalità diversa*", capace di incidere sulla libertà personale attraverso strumenti privi di reali garanzie giurisdizionali<sup>26</sup>. Sebbene giustificata dal principio di necessità, tale normativa ebbe carattere eccezionale e temporaneo; tuttavia, il domicilio coatto venne successivamente recepito come misure ordinaria con la legge di unificazione amministrativa del 1865 estendendosi ai reati di oziosità e vagabondaggio.

Con l'entrata in vigore del codice Zanardelli nel 1889, il legislatore eliminò i reati fondati sulla pericolosità soggettiva ma ricondusse le medesime condotte nell'alveo dell'attività amministrativa di prevenzione. Contestualmente, la legge di pubblica sicurezza dello stesso anno sistematizzò decenni di interventi normativi, confermando l'attribuzione all'autorità amministrativa di ampi poteri limitativi della libertà personale.

---

saranno a cura dell'Autorità di Pubblica Sicurezza denunciati gli individui sospetti come grassatori, ladri, truffatori, borsaioli e ricettatori."

<sup>24</sup> P. TRONCONE *Origine ed evoluzione delle misure preventive antimafia* in G. AMARELLI E S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le misure interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>25</sup> La definizione è tratta dall'intervento pronunciato il 17 dicembre 1851 alla Camera del Parlamento subalpino dal ministro dell'Interno Giovanni Filippo Galvagno, in occasione della presentazione del progetto di legge sui provvedimenti provvisori di pubblica sicurezza, poi trasformato nella legge del 26 febbraio 1852. Tale progetto era volto a disciplinare e reprimere la condotta dei vagabondi, degli oziosi e dei sospetti.

<sup>26</sup> Il riferimento alla criminalità organizzata compare per la prima volta all'art. 5 della legge Pica "*Il Governo avrà inoltre facoltà di assegnare per un tempo non maggiore di un anno un domicilio coatto agli oziosi, ai vagabondi, alle persone sospette, secondo la designazione del Codice penale, non che ai camorristi e sospetti manutengoli, dietro parere di Giunta composta del Prefetto, del Presidente del Tribunale, del Procuratore del Re e di due Consiglieri provinciali.*"

Questa evoluzione rese le misure di prevenzione strumenti particolarmente flessibili e adattabili, ma proprio tale duttilità ne favorì una progressiva degenerazione nel periodo fascista. Con i testi unici del 1926<sup>27</sup> e del 1931<sup>28</sup> il regime accentuò la dimensione amministrativa del sistema preventivo, sottraendo l'applicazione delle misure al controllo giurisdizionale e affidandola a una commissione di polizia. Il confino e l'ammonizione divennero così gli strumenti ordinari di controllo politico e sociale, utilizzati per neutralizzare soggetti ritenuti pericolosi, dissenzianti o semplicemente "sgraditi", sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali.

A seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, il sistema ereditato dalla legislazione fascista entrò in una fase di profonda tensione con i principi in materia di libertà personale e garanzie giurisdizionali<sup>29</sup>. Le misure di prevenzione apparivano difficilmente compatibili con i parametri costituzionali degli artt. 13, 16 e 25 della Costituzione, in quanto idonee a incidere significativamente sui diritti fondamentali.

All'indomani della propria istituzione, la Corte costituzionale nel 1956<sup>30</sup>, avviò un processo di riassetto del sistema, pronunciando due importanti sentenze in materia di misure di prevenzione<sup>31</sup> e dichiarando l'illegittimità delle norme che permettevano alla Pubblica Amministrazione di imporre la limitazione della libertà personale. Al contempo, la Consulta non mise in discussione le legittimità delle misure di prevenzione in quanto tali, ma ne subordinò l'ammissibilità al rispetto della riserva di legge e della riserva di giurisdizione, quali presidi essenziali dell'equilibrio tra sicurezza collettiva e tutela dei diritti fondamentali.

---

<sup>27</sup> R.D. 6 novembre 1936 n. 1848.

<sup>28</sup> R.D. 18 giugno 1931, n. 773. L'adozione di un nuovo testo unico a breve distanza fu determinata dalla promulgazione, nel 1930 del Codice penale del codice di procedura penale Rocco, che rese necessario l'adeguamento del testo unico del 1926.

<sup>29</sup> Sul punto v. F. BASILE *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Giappichelli, Torino, 2021 e G.P. DOLSO *Le misure di prevenzione personali nell'ordinamento costituzionale*, in F. FIORENTIN (a cura di) *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>30</sup> Fu necessario attendere il 1956, l'anno in cui entrò in funzione la Corte costituzionale per avviare una lenta e forse tutt'ora incompiuta opera di adeguamento delle misure di prevenzione ai principi costituzionali.

<sup>31</sup> Si tratta della sentenza Corte Cost. 14 giugno 1956 n. 2 che distingue tra rimpatrio con traduzione e rimpatrio mediante foglio di via alla luce degli artt. 13 e 16 Cost. e della sent. Corte Cost 3 luglio 1956 n.11 che dichiara l'illegittimità costituzionale della disciplina dell'ammonizione per contrasto con art 13 Cost.

In attuazione di tali indicazioni, il legislatore approvò la legge n. 1423 del 1956 (c.d. Legge Tambroni) che ridisegnò la distribuzione delle competenze tra autorità amministrative e autorità giudiziaria, riservando a quest'ultima l'applicazione delle misure maggiormente incisive sulle libertà personali<sup>32</sup>. La riforma, tuttavia, non incise sulla struttura di fondo del sistema preventivo che continuò a fondarsi su categorie soggettive ampie e indeterminate, oggetto di diffuse critiche dottrinali<sup>33</sup>.

La progressione trasformazione del fenomeno mafioso, sempre più orientato all'accumulazione economica e all'infiltrazione nei circuiti economici, imprenditoriali e amministrativi, mise definitivamente in crisi l'efficacia degli strumenti preventivi tradizionali, concepiti per il controllo di forme di devianza individuale e marginale. Fu dunque evidente la necessità di intervento innovativo capace di coniugare la logica preventiva con l'esigenza di contrastare un fenomeno criminale strutturato e sistemico. In risposta a tali mutamenti maturò la prima disciplina organica delle misure di prevenzione antimafia, destinata a segnare un punto di svolta nell'evoluzione dell'intero sistema: la legge n.575 del 1965.

## **2.1 Le prime misure di prevenzione: la legge n. 575 del 1965**

La scelta compiuta dal legislatore nel periodo repubblicano si pone in evidente continuità con una tradizione ben radicata nell'ordinamento italiano: il ricorso a strumenti di legislazione emergenziale, adottati in relazione a fatti di sangue, stragi o, più in generale, a eventi idonei a generare un diffuso allarme sociale<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> All'autorità amministrativa si affidò la competenza relativa alla diffida e al foglio di via, mentre all'autorità giudiziaria si affidò la competenza sulla sorveglianza speciale e sul divieto o obbligo di soggiorno. Si veda B. SICLARI, *Le misure di prevenzione: legge 27 dicembre 1956 n.1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, Giuffrè, Milano, 1974. E. CICONTE, *La legge Rognoni-La Torre tra storia e attualità*. Rubettino, 2022.

<sup>33</sup> La legge n. 1423 del 1956 rimase il principale riferimento normativo in materia di misure di prevenzione fino all'emanazione del Codice antimafia, nonostante la sentenza del 1980 della Corte costituzionale che ne dichiarò l'illegittimità di una particolare fattispecie di pericolosità ovvero quella dei proclivi a delinquere di cui all'art 1, n. 3 della legge n. 1423 del 1956 per contrarietà ai principi espressi dagli artt. 13 e 25 Cost.

<sup>34</sup> Nello specifico il punto di svolta fu la strage di Ciaculli avvenuta a Palermo il 30 giugno 1963, nella quale sette appartenenti alle forze dell'ordine persero la vita a seguito dell'esplosione di un'autovettura imbottita di tritolo, predisposta da esponenti mafiosi nell'ambito di un conflitto tra clan. In particolare, E. CICONTE. *La legge Rognoni-La Torre tra storia e attualità*, cit.

L'intervento normativo rappresentato dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante *Disposizioni contro la mafia*, segna l'avvio di una nuova stagione politico-criminale in materia di prevenzione, pur rimanendo ancorata alla tradizionale concezione della "norma" quale strumento funzionale alla gestione dell'emergenza. Tuttavia, l'intervento legislativo del 1965 non può essere letto esclusivamente come una risposta contingente a singoli episodi di violenza mafiosa. Esso si colloca, piuttosto, all'interno di un mutato contesto criminologico, profondamente influenzato dalle trasformazioni economiche e sociali dell'Italia del boom industriale.

Il rapido sviluppo economico di quegli anni, infatti, aveva progressivamente attratto l'interesse delle organizzazioni mafiose verso nuovi ambiti produttivi, imprenditoriali e commerciali, rendendo evidente l'inadeguatezza degli strumenti preventivi tradizionali. La legge n. 575 del 1965 assume un significato di svolta, introducendo una disciplina specificamente orientata al contrasto della criminalità mafiosa.

Dal punto di vista sostanziale, la legge ampliò anzitutto l'ambito soggettivo di applicazione delle misure di prevenzione previste dalla legge n. 1423 del 1956, includendovi una nuova categoria di destinatari: le persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose<sup>35</sup>.

Tale estensione segnò il passaggio da una concezione della pericolosità fondata su comportamenti individuali genericamente devianti a una pericolosità "qualificata", ancorata all'inserimento del soggetto in un contesto associativo criminale, seppur privo, all'epoca, di una definizione legislativa puntuale<sup>36</sup>.

Elemento di particolare rilievo fu l'introduzione di effetti interdittivi di natura amministrativa incidenti sulla sfera economico-professionale dei

---

ricorda che i principali provvedimenti antimafia sono stati emessi in seguito di fatti di sangue che avevano provocato l'allarme tra i cittadini.

<sup>35</sup> Da intendersi gli indiziati di cui l'art 416 c.p., non essendo ancora introdotto l'art 416-bis c. p. N. DE RUBERTIS., *Le misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose e delle associazioni mafiose*, Noccioli, Firenze, 1972; G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967.

<sup>36</sup> La disciplina introdotta nel 1965 fu oggetto di diffuse critiche in dottrina, soprattutto per aver fatto riferimento alla nozione di associazione mafiosa senza fornirne una definizione. In particolare, F. Tagliarini ha osservato come la pericolosità del soggetto indiziato si fondava sul mero sospetto di appartenenza associativa, anziché su comportamenti illeciti concreti. F. TAGLIARINI, *Le misure di prevenzione contro la mafia*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione*, Milano, 1975.

destinatari. Accanto alle tradizionali limitazioni della libertà personale, la legge del 1965 introdusse, agli artt. 8 e 10, una serie di divieti, decadenze e incapacità giuridiche di natura marcatamente amministrativa. In particolare, l'applicazione di una misura di prevenzione comportava il divieto di rilascio di licenze per la fabbricazione, il deposito, la vendita e il trasporto di materie esplosive, nonché la decadenza automatica da licenze di polizia, di commercio e di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingrosso. Analogamente, venivano meno le concessioni di acque pubbliche o i diritti ad esse inerenti, così come le iscrizioni negli albi degli appaltatori di opere o forniture pubbliche.

Attraverso queste previsioni, il legislatore introdusse per la prima volta effetti ulteriori, di carattere amministrativo, conseguenti all'adozione definitiva di una misura di prevenzione personale. Come si avrà modo di approfondire nei capitoli successivi, queste disposizioni costituiscono il nucleo originario di quel sistema di interdizione amministrativa che, attraverso successive stratificazioni normative, confluirà nell'attuale disciplina della documentazione antimafia.

Sul piano procedurale, la legge n. 575 del 1965 segnò un ulteriore rafforzamento del ruolo dell'autorità giudiziaria, estendendo al pubblico ministero la legittimazione a proporre di applicazione delle misure di prevenzione, potere che fino ad allora era attribuito prevalentemente all'autorità di pubblica sicurezza. Si delineò così, una disciplina speciale per gli indiziati di appartenenza mafiosa, che attribuì alle misure di prevenzione una rinnovata centralità nel contrasto alla criminalità organizzata.

Questa traiettoria evolutiva subì, tuttavia, un significativo mutamento con l'adozione della legge 22 maggio 1975, n. 152 (c.d. legge Reale)<sup>37</sup>, recante *Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*, emanata in risposta alla diversa e sopravvenuta emergenza rappresentata dal terrorismo interno<sup>38</sup>. L'intervento normativo determinò un'ulteriore espansione dell'ambito

---

<sup>37</sup> La legge prende il nome dall'omonimo promotore e Ministro di Grazia e Giustizia dell'epoca di Oronzo Reale.

<sup>38</sup> Il contesto è quello degli anni di piombo, segnati da una diffusa violenza politica che spinse il legislatore a adottare misure preventive per contrastare fenomeni eversivi e terroristici e rassicurare l'opinione pubblica. Come ricorda E. D'Amario, tra il 1969 e il 1982 si registrarono complessivamente 351 vittime di violenza politica, con una media superiore a due omicidi al mese. E. D'AMARIO *Le relazioni nascoste. Le radici profonde degli anni di piombo*, *Il Chiasmo*, 2021, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

applicativo delle misure di prevenzione, estendendole anche ai fenomeni di eversione dell'ordine democratico e introducendo nuove categorie soggettive riconducibili alla figura del c.d. sovversivo.

Inoltre, fu significativa l'introduzione, per la prima volta, di una misura di carattere patrimoniale consistente nella sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni personali suscettibili di agevolare l'attività socialmente pericolosa. Sotto il profilo procedurale, la legge del 1975 estese alle nuove categorie di destinatari l'intera disciplina prevista dalla legge antimafia del 1965, nonché quella applicabile ai soggetti indicati dall'art. 1, nn. 2, 3 e 4, della legge Tambroni, con l'unica esclusione degli oziosi, dei vagabondi e di coloro che esercitavano abitualmente attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume.

In questo modo, il sistema delle misure di prevenzione si avviò verso una progressiva estensione funzionale e soggettiva, destinata a incidere in modo sempre più profondo sull'equilibrio tra esigenze di sicurezza e tutela delle garanzie fondamentali.

## **2.2 La svolta con la legge n. 646 del 1982**

All'inizio degli anni Ottanta, anche sotto la spinta emotiva di alcuni eventi di eccezionale gravità che avevano profondamente scosso l'opinione pubblica<sup>39</sup>, la criminalità mafiosa aveva ormai raggiunto un livello di potenza economica e organizzativa tale da configurare un vero e proprio ruolo politico strumentale, ponendosi come centro autonomo di potere capace di condizionare istituzioni e mercati. In questo contesto maturò l'adozione della legge 13 settembre 1982 n. 646, nota come legge Rognoni-La Torre.

L'intervento normativo non stravolse l'impianto tradizionale delle misure di prevenzione, le quali continuavano a suscitare dubbi sotto il profilo della loro legittimità costituzionale, ma che avevano nel tempo dimostrato una persistente efficacia tattica nel contrasto a una criminalità sempre più pervasiva

---

<sup>39</sup> Il periodo fu segnato da una grave escalation di violenza mafiosa, caratterizzata da omicidi c.d. "eccellenti" contro esponenti delle istituzioni, tra cui l'on. Pio La Torre e il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, espressione di una strategia di attacco frontale allo Stato.

e strutturata, capace di eludere gli strumenti repressivi ordinari. Proprio per tale ragione, le misure di prevenzione finirono spesso per assumere una funzione surrogatoria rispetto dell'intervento penale, soprattutto nei casi in cui si rendesse necessario agire *hic et nunc* con strumenti immediatamente incisivi.

La legge n. 646 del 1982 segnò tuttavia una svolta decisiva sotto due profili. Sul piano repressivo, introdusse nel Codice penale la fattispecie di cui all'art. 416-*bis* c.p.<sup>40</sup>, offrendo per la prima volta una definizione normativa del fenomeno mafioso. Sul piano prevenzionistico, la legge rafforzò in modo significativo gli strumenti di aggressione patrimoniale, prevedendo il sequestro e la confisca dei beni di provenienza illecita riconducibili a soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose<sup>41</sup>, alla camorra o ad altre associazioni comunque denominate, ma caratterizzate da analoghi metodi e finalità. Tali strumenti svincolati dall'accertamento della responsabilità penale, trovavano giustificazione nell'esigenza di neutralizzare la pericolosità delle *res* intesa come conseguenza della loro stabile disponibilità in capo a soggetti coinvolti in attività illecite o destinati all'impiego criminale dei beni stessi<sup>42</sup>.

È proprio all'interno di questa rinnovata centralità dell'aggressione ai patrimoni mafiosi che troviamo un ulteriore e non meno rilevante innovazione introdotta dal legislatore del 1982: la nascita, per la prima volta nell'ordinamento italiano, della documentazione antimafia. Accanto agli strumenti repressivi e prevenzionistici in senso stretto, il legislatore avvertì infatti l'esigenza di predisporre un sistema amministrativo di controllo preventivo volto a impedire l'infiltrazione mafiosa nei rapporti tra pubblica amministrazione ed economica

---

<sup>40</sup> In particolare, il terzo comma dell'art 416-*bis* c.p. definisce l'associazione di tipo mafioso "*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 o ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.*"

<sup>41</sup> Con l'art. 14 della legge n. 646 del 1982 il legislatore introduce nel sistema delle misure di prevenzione il sequestro e la confisca dei beni di sospetta provenienza illecita, successivamente ampliandone portata ed efficacia, fornendo a forze di polizia e magistratura strumenti incisivi per la lotta alla mafia.

<sup>42</sup> Spiegazione che viene data dal ministro Virgilio Rognoni nella relazione al disegno di legge n. 2932 (VIII legislatura) consultabile sul portale storico della Camera dei deputati, sezione *Atti, Documenti, Progetti di legge*.

legale. Attraverso la legge n. 936 del 1982<sup>43</sup> venne introdotto il sistema delle certificazioni antimafia, attribuendo un ruolo centrale all'autorità prefettizia, chiamata a comunicare alle amministrazioni pubbliche l'eventuale sussistenza di misure di prevenzione o di altri provvedimenti ostativi rilevanti ai fini del rilascio di autorizzazioni e licenze, dell'affidamento di appalti o della stipulazione di contratti pubblici.

Com'è stato puntualmente rilevato dalla dottrina, si era ormai giunti alla consapevolezza che le sole misure di prevenzione personali, comprese quelle interdittive, non fossero più idonee, da sole, a fronteggiare una criminalità particolarmente insidiosa, che aveva fatto dell'accumulazione della ricchezza non solo uno strumento, ma anche un fine per l'espansione di un potere sempre più pervasivo e opaco<sup>44</sup>. Ne consegue che, se il vero punto di vulnerabilità<sup>45</sup> delle organizzazioni mafiose risiedeva nelle tracce lasciate dai rilevanti flussi finanziari derivanti dalle attività criminali più remunerative, la strategia investigativa di contrasto non poteva che concentrarsi sui patrimoni e sui movimenti di denaro, sino a giungere alla confisca dell'intero complesso di beni illecitamente accumulati.

Questo assetto delineato diede origine a rilevanti criticità sistematiche, in particolare nei rapporti tra procedimento di prevenzione e processo penale. La parziale coincidenza dei presupposti applicativi dei due strumenti alimentava il rischio di interferenze e sovrapposizioni, con la conseguente possibilità decisioni tra loro incongruenti adottate nei confronti dei medesimi soggetti e aventi ad oggetto i medesimi fatti<sup>46</sup>. Emerse, inoltre, un marcato contrasto tra dottrina e giurisprudenza: la prima, in larga parte, riteneva incompatibile la coesistenza dei due procedimenti, sostenendo la necessità di escluderne la simultanea pendenza

---

<sup>43</sup> La legge 23 dicembre 1982 n. 936 reca *“Integrazioni e modifiche alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di lotta alla delinquenza mafiosa.”*

<sup>44</sup> E. GALLO, voce Misure di prevenzione, in Enc. giur., XX, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1996, p. 30.

<sup>45</sup> Secondo G. FALCONE – G. TURONE, *Tecniche d'indagine in materia di mafia*, in *Il Consiglio superiore della magistratura*, suppl.2 n.3, 1982: *“il vero tallone d'Achille delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro connessi alle grandi attività criminali più lucrose”*.

<sup>46</sup> G. TESSITORE, *Commenti articolo per articolo*, l. 13/9/1982 n. 646 (norme «antimafia»), art. 13, in *Legisl. Pen.*, 1983. Sul punto vedi anche R. BERTONI, *Rapporti sostanziali e processuali tra associazione mafiosa e fattispecie di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 1986.

o, quantomeno, di prevedere la sospensione del procedimento di prevenzione in presenza di un processo penale per il reato di cui all'art. 416-bis c.p.;<sup>47</sup> la seconda, invece, ammise generalmente la parallela operatività dei due binari, valorizzandone la distinta struttura e, in particolare, la diversa natura e funzione dell'oggetto perseguito<sup>48</sup>.

### **3. L'introduzione dell'informazione antimafia: la legge n. 490 del 1994**

A partire dagli anni Novanta, il legislatore avviò un processo di progressiva razionalizzazione del sistema di prevenzione antimafia volto a distinguere in modo più netto i profili sostanziali da quelli procedurali e a rafforzare il controllo preventivo sui rapporti tra Pubblica Amministrazione ed economia legale. In tale direzione si colloca la legge 19 marzo 1990 n.55<sup>49</sup> che subordinò il rilascio di provvedimenti ampliativi e la stipulazione di contratti pubblici alla previa presentazione, ad opera dell'istante o del soggetto richiedente, della c.d. certificazione antimafia<sup>50</sup>.

Un passaggio decisivo si ebbe con il decreto legislativo 8 agosto 1994 n.490, adottato in attuazione della legge delega 17 gennaio 1994 n. 47. Con tale intervento normativo, il legislatore introdusse per la prima volta nell'ordinamento all'art. 4, l'istituto dell'informazione antimafia inserendola organicamente nel sistema delle certificazioni<sup>51</sup>. L'innovazione principale

---

<sup>47</sup> In ordine alla ricostruzione dell'orientamento prevalente della dottrina si vedano in particolare: M. DE NIGRIS SINISCALCHI, *Considerazioni sui rapporti tra il procedimento penale per il delitto di associazione di tipo mafioso e il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 1985; A. FERRARO, *Sui rapporti tra procedimento di prevenzione e procedimento penale per associazione di tipo mafioso*, in *Cass. pen.*, 1986.

<sup>48</sup> Cfr. G. FIANDACA, *Commenti articolo per articolo*, l. 3/8/1988, n. 327 (misure di prevenzione), art. 2 e art. 3, in *Legisl. Pen.*, 1989.

<sup>49</sup> La legge n.55/1990 recante "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale." Introduce l'art 10sexies nella legge n.575/1965 il quale prevede di contrarre con la P.A e le decadenze da licenze e autorizzazioni per le persone sottoposte a misure di prevenzione estendendo tali effetti anche a conviventi e imprese collegate.

<sup>50</sup> Per certificazione antimafia si intende il provvedimento amministrativo attestante l'eventuale pendenza di procedimenti per l'applicazione della misura di prevenzione nonché la sussistenza di provvedimenti definitivi di applicazione di una misura di prevenzione o sentenza di condanna ovvero di provvedimenti che determinano divieti, sospensioni e decadenze di cui all'art. 10 della legge n. 575/1965.

<sup>51</sup> Per un commento alla disciplina introdotta dal d. lgs n. 490/1994 vedi A. GRAZIANO, *Appalti pubblici: il nuovo regime delle certificazioni "antimafia" dopo il D.L. vo 8 agosto 1994, n. 490*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, III, 1996, 465.

consistette nel superamento del modello fondato sull'iniziativa del privato: non era più l'impresa interessata a dover produrre la certificazione, bensì la Pubblica Amministrazione a doverla acquisire d'ufficio mediante apposita richiesta alla Prefettura competente, prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti, ovvero di rilasciare concessioni, autorizzazioni, licenze o altri titoli abilitativi che superavano un determinato valore.

Il nuovo assetto valorizzava i processi di informatizzazione della pubblica amministrazione e prevedeva l'attivazione di collegamenti informatici tra prefetture e amministrazioni, al fine di consentire la trasmissione tempestiva delle segnalazioni relative alla sussistenza delle cause di divieto, decadenza e sospensione previste dalla normativa antimafia. In tal modo alla Prefettura veniva dato un ruolo centrale nel sistema dei controlli preventivi, rafforzando la funzione amministrativa di contrasto all'infiltrazione mafiosa.

### **3.1 Il d.P.R. n. 252 del 1998 e il tentativo di semplificare il rilascio della documentazione antimafia**

Il decreto legislativo n. 490 del 1994 venne successivamente integrato dal d.P.R. 3 giugno 1998 n. 252, adottato in attuazione della legge delega conferita dalla legge 5 marzo 1996 n. 57, nell'ambito di un disegno di riforma volto a semplificare l'attività amministrativa. Come esplicitato dalla rubrica del regolamento, l'obiettivo perseguito era quello della *“semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia”* attraverso una razionalizzazione degli adempimenti e una riduzione dell'ambito applicativo della normativa.

La nuova disciplina operò una distinzione netta tra le diverse tipologie di documentazione, destinata a divenire uno dei cardini della strategia di contrasto di prevenzione amministrativa. In particolare, la documentazione venne articolata in due categorie: da un lato le comunicazioni e certificazioni antimafia, volte ad attestare la sussistenza o meno delle cause di divieto, decadenza o sospensione di cui l'art 10 della legge 575 del 1965; dall'altro, le informazioni antimafia finalizzate ad accertare l'eventuale presenza di elementi sintomatici di tentativi di infiltrazione nell'attività delle imprese, anche in assenza di un

formale provvedimento giurisdizionale di applicazione di misure di prevenzione<sup>52</sup>.

Accanto alle informative tipiche, il regolamento disciplinò anche le informative atipiche, prive di effetti vincolanti per la pubblica amministrazione. In questi casi, il prefetto si limitava a segnalare la presenza di elementi di criticità, rimettendo all'amministrazione competente la valutazione discrezionale circa l'instaurazione o la prosecuzione del rapporto contrattuale con l'impresa interessata<sup>53</sup>.

Il d.P.R. n. 252 del 1998 perseguì la finalità di semplificazione anche attraverso l'equiparazione delle certificazioni camerali alle comunicazioni prefettizie, l'introduzione di numerose ipotesi di esenzione dall'obbligo di acquisizione della documentazione antimafia e l'innalzamento delle soglie economiche rilevanti. Ulteriori elementi di snellimento furono rappresentati dalla validità semestrale delle certificazioni e dalla possibilità di ricorrere all'autocertificazione nei casi previsti dal regolamento.

In definitiva, l'intervento del 1998 ridisegnò in modo significativo il sistema della documentazione antimafia, introducendo una pluralità di strumenti: certificazioni camerali, autocertificazioni, comunicazioni e informazioni prefettizie, differenziati in base alla natura e al valore del rapporto con la pubblica amministrazione. Se da un lato tale intervento perseguì un'evidente finalità di semplificazione procedimentale, dall'altro pose le basi per lo sviluppo dell'istituto dell'informativa antimafia quale strumento autonomo e centrale della prevenzione amministrativa, destinato a sollevare, negli anni successivi, rilevanti questioni in ordine all'ampiezza del potere prefettizio e alle garanzie dei soggetti destinatari.

---

<sup>52</sup> Per una trattazione dettagliata sull'istituto dell'informazione interdittiva si rimanda a C. PUZZO, *l'informazione prefettizia nel contratto d'appalto*, in A. MASSARI (a cura di) *Appalti&Contratti*, Rimini, 2014.

<sup>53</sup> Come segnalato da M. MAZZAMUTO *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) 2016. Questo poteva creare da un lato una attenuazione della responsabilità in capo all'autorità prefettizia; dall'altro, emergevano perplessità circa la reale capacità delle amministrazioni di formulare valutazioni adeguatamente motivate.

### 3.2 Il rafforzamento dei poteri del prefetto con la legge n. 94 del 2009

Tra il 2008 e il 2009 il legislatore è intervenuto in materia di sicurezza pubblica attraverso il c.d. *pacchetto sicurezza*<sup>54</sup> volto a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata. In questa occasione viene promulgata la legge 15 luglio 2009 n. 94, che ha inciso in modo significativo sul sistema di prevenzione antimafia rafforzando il ruolo e le funzioni del Prefetto. Il pacchetto sicurezza si articolava in una pluralità di atti normativi diretti a intensificare la lotta alla criminalità organizzata e a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica. Con la legge n. 94 del 2009, in particolare, il legislatore ha valorizzato l'informativa antimafia quale strumento centrale di prevenzione amministrativa, in linea con l'orientamento già espresso dalla giurisprudenza amministrativa nei primi anni duemila che ne aveva evidenziato la funzione di contrasto alle associazioni mafiose mediante l'aggressione ai loro interessi economici.

L'intento perseguito è quello di affiancare alle misure di prevenzione antimafia un ulteriore strumento di contrasto alla criminalità organizzata, consistente nell'esclusione dell'imprenditore sospettato di legami o condizionamenti mafiosi dal mercato dei pubblici appalti e, più in generale, dai rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione<sup>55</sup>. Tale esclusione opera in via anticipata rispetto all'accertamento giurisdizionale della responsabilità penale, secondo una logica spiccatamente preventiva.

Come chiarito dalla circolare del Ministero dell'interno del 5 agosto 2009, l'intervento legislativo supera l'impostazione prevalentemente documentale e certificatoria che caratterizzava la disciplina introdotta con il d.P.R. n.252 del 1998, per approdare a un modello di prevenzione amministrativa di tipo sostanziale e dinamico. Il Prefetto non è più chiamato soltanto a svolgere un'attività di attestazione sulla base di risultanze formali, ma

---

<sup>54</sup> Il pacchetto sicurezza approvato dal Consiglio dei ministri comprende un decreto-legge, un disegno di legge e tre decreti legislativi, finalizzati al rafforzamento del contrasto all'immigrazione irregolare e alla criminalità organizzata, nonché alla tutela della sicurezza stradale e del decoro urbano. Per un maggiore approfondimento v. AA.VV. *il pacchetto sicurezza 2009 (commento al d.l 23 febbraio 2009, n.11 conv. In legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla legge 15 luglio 2009, n.94)* a cura di O. MAZZA – F. VIGANO, Giappichelli, Torino, 2009

<sup>55</sup> Concetto ripreso da Cons. Stato Sez. VI, 24 ottobre 2000, n. 5710.

assume un ruolo attivo nella valutazione del rischio di infiltrazione mafiosa, fondato su un apprezzamento complessivo e prognostico degli elementi raccolti. All'autorità prefettizia viene riconosciuta la facoltà di disporre accessi e controlli presso i cantieri delle imprese impegnate nell'esecuzione di lavori pubblici, avvalendosi di gruppi interforze istituiti presso le Prefetture<sup>56</sup>. Questi strumenti consentono un controllo diretto e penetrante sull'attività economica, idoneo a intercettare fore di condizionamento mafioso anche in assenza di accertamenti penali definitivi.

Un altro indice riguardante la centralità assunta dall'autorità prefettizia è rappresentato dall'attribuzione di competenze in materia di destinazione dei beni immobili e aziendali confiscati alle organizzazioni mafiose, che contribuisce a rafforzare il collegamento tra la fase preventiva e quella successiva alla confisca<sup>57</sup>. Complessivamente, la legge n. 94 del 2009 consolida un modello di prevenzione amministrativa avanzata, nel quale il Prefetto assume il ruolo di garante dell'ordine pubblico economico. Tale evoluzione, pur rispondendo all'esigenza di un contrasto più efficace e tempestivo alle infiltrazioni mafiose, accentua le tensioni con i principi di legalità e di garanzia procedimentale, ponendo le basi per il successivo dibattito giurisprudenziale e dottrinale sul sindacato giurisdizionale delle interdittive antimafia.

#### **4. La costruzione di un sistema unitario: il codice delle leggi antimafia**

L'attuale struttura della legislazione antimafia è il risultato di un progressivo processo di razionalizzazione di una materia che, per lungo tempo si è caratterizzata da un'elevata frammentazione e dalla stratificazione di interventi eterogenei, spesso attribuiti a differenti autorità amministrative e giurisdizionali. Proprio tale disorganicità ha indotto il legislatore a intervenire mediante la legge delega 13 agosto 2010 n.136<sup>58</sup> con la quale è stato imposto al governo di

---

<sup>56</sup> Questo punto è previsto dal comma 2 lett. b) che modifica il decreto legislativo 8 agosto 1994 n.480.

<sup>57</sup> In particolare, Il comma 9 detta una nuova disciplina per l'esecuzione del sequestro preventivo. I commi da 11 a 17 modificano la disciplina della conservazione dell'amministrazione dei beni sequestrati nel corso di procedimenti di prevenzione antimafia.

<sup>58</sup> In particolare l'art. 1 della legge del 13 agosto 2010 n.136 rubricata "*Delega al Governo per l'emanazione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*" al co.2 ha indicato

procedere a una ricognizione complessiva della normativa vigente in materia di misure di prevenzione allo scopo di aggiornarla e razionalizzarla, riconducendola a un unico corpus normativo.

In attuazione della delega fu emanato il d.lgs. 6 settembre 2011, n.159, recante il *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*. Con esso si realizzò una sistemazione organica e unitaria della disciplina di contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso, sia sotto il profilo sostanziale sia sotto quello procedimentale. Il Codice si articola in 120 articoli divisi in quattro libri<sup>59</sup>, ciascuno dedicato a un ambito specifico dell'intervento punitivo: il Libro I è riservato alle misure di prevenzione patrimoniali e personali; il Libro II contiene le nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia; il Libro III disciplina le attività informative e investigative nella lotta alla criminalità organizzata, nonché l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati; il Libro IV reca le disposizioni transitorie e finali.

Ai fini della presente trattazione, particolare attenzione assume il Libro II dedicato alla documentazione antimafia. In un contesto caratterizzato da una criminalità sempre più orientata all'infiltrazione nell'economia legale, il legislatore ha rafforzato e ampliato i poteri attribuiti al Prefetto con l'obiettivo di intercettare il rischio di infiltrazione mafiosa già nelle sue fasi iniziali<sup>60</sup>. Tra le principali innovazioni riconducibili al Libro II rientrano l'eliminazione della

---

gli scopi che il decreto legislativo avrebbe dovuto realizzare: (a) una completa ricognizione della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di contrasto alla criminalità organizzata *ivi* compresa quella già contenuta nei codici penale e di procedura penale;(b) l'armonizzazione di tale normativa; (c) il coordinamento della stessa con le ulteriori disposizioni di cui alla legge-delega; (d) l'adeguamento delle disposizioni adottate dall'Unione Europea. V. MANCA *Legislazione antimafia: doppio binario e modello differenziato di giustizia penale*, Milano, Giuffrè, 2023 pag. 296-297

<sup>59</sup> Il progetto originario di codice antimafia era articolato in 132 articoli suddivisi in 5 libri, in particolare il libro I fu oggetto di ampie discussioni in seno alla Commissione Giustizia della Camera, la quale ne propose l'eliminazione. Ne consegue la concentrazione della riforma nelle sole misure di prevenzione; *Ibidem*.

<sup>60</sup> S. NUZZI – N. SANTANTONIO, *La documentazione antimafia* in E. MAZZETTI – L. LUPARIA DONATI (a cura di), *Legislazione antimafia*, Zanichelli, Torino, 2020.

c.d. informazione atipica <sup>61</sup> che rappresentava il *tertium genus* accanto all'informazioni prefettizie meramente ricognitive e quelle interdittive tipiche nonché l'istituzione della Banca Dati della documentazione antimafia<sup>62</sup>.

Successivamente, con il d.lgs. 15 novembre 2012, n. 218, sono stati introdotti interventi di portata complessivamente limitata, che hanno inciso solo marginalmente sulle misure di prevenzione concentrandosi in particolare sulla disciplina dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati e sulle modalità di rilascio della documentazione antimafia<sup>63</sup>.

Tuttavia, come emerso nella prassi applicativa, tali interventi non si rivelarono pienamente risolutivi. Il legislatore tornò pertanto sulla materia con il d.lgs. 13 ottobre 2014, n.153, che incise in modo significativo sull'impianto codicistico, intervenendo soprattutto sulla validità della documentazione antimafia e sul relativo procedimento di rilascio con l'obiettivo di semplificare

---

<sup>61</sup> La disciplina delle c.d. informative antimafia atipiche ha conosciuto un'evoluzione particolarmente complessa. In origine, la loro ammissibilità veniva ricavata dal combinato disposto dell'art. 10, comma 9, e dell'art. 10, comma 7, lett. c), del d.P.R. n. 252/1998, nonché dell'art. 1-septies del d.l. n. 629/1982, conv. in l. n. 726/1982. Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/2011, tale disposizione non era prevista espressamente tuttavia l'art 1 *septies* del d.l. 629/1982 (base normativa delle informazioni atipiche) non era stato formalmente abrogato dando così incertezza normativa dando luogo a un acceso dibattito interpretativo. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che il nuovo assetto escludesse la sopravvivenza delle informazioni atipiche Cons. Stato., parere n. 1023/2014, mentre in sede giurisdizionale è stata sostenuta la tesi opposta, valorizzando il carattere meramente enunciativo dell'abrogazione originaria prevista e la mancata produzione di effetti concreti Cons. Stato., Sez. III, n 3713/2014. Sul tema G. D'ANGELO, *Le interdittive antimafia*, in T. EPINDENDIO – G. VARRASO, *Codice delle confische*. Giuffrè, Milano, 2018. In dottrina, come osservato da M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, cit. ciò ha determinato una sostanziale sopravvivenza dell'istituto, seppur in una forma diversa, giacché l'informativa atipica non opera più in alternativa all'informazione interdittiva, ma si affianca all'informazione antimafia liberatoria. Sul punto, la dottrina risulta divisa: una parte esclude la compatibilità delle informative atipiche con il sistema delineato dal Codice antimafia v. M. NOCELLI *i più recenti orientamenti giurisprudenziali sulla legislazione antimafia* in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) mentre altri autori ne ammettono la perdurante attività. Vedi R. CANTONE. *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2013.

<sup>62</sup> Punto espressamente previsto dall'art 2 della legge delega n.136 del 2010 e disciplinato dai dagli artt. 96 ss. Libro II Capo V d.lgs. 159/2011.

<sup>63</sup> Il d.lgs. intitolato "*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136*", apportò modifiche agli artt. 84 e 85 tramite l'introduzione rispettivamente del comma 4 *bis* e dei commi 2 *bis*, 2 *ter* e 2 *quater* al fine di delimitare meglio le situazioni indizianti e a rendere più efficace la verifica dei soggetti economici. M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, cit. L'art 3 e 5 del d.lgs. 218/2012 modificarono rispettivamente il procedimento di rilascio dell'informazione interdittiva e la validità di entrambe le attestazioni. Furono riscritti i commi 1 e 2 dell'art 86 confermando la durata di sei mesi per la comunicazione dodici mesi per l'informazione.

gli adempimenti amministrativi senza indebolire, e anzi rafforzando, l'efficacia del controllo preventivo. Viene introdotto così l'art. 89-*bis* rubricato "*Accertamento di tentativi di infiltrazione mafiosa in esito alla richiesta di comunicazione antimafia*"<sup>64</sup> volto a disciplinare e ipotesi in cui, pur in assenza delle cause ostative tipiche, emergano tentativi di infiltrazione mafiosa: in questi casi, il Prefetto è legittimato ad adottare un'informazione antimafia interdittiva in luogo della mera comunicazione, colmando così lacune normative potenzialmente favorevoli all'ingresso di operatori non affidabili nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Nell'intento di precisare ulteriormente la disciplina della documentazione e di garantire una migliore compatibilità con i principi costituzionali e di diritto europeo <sup>65</sup> viene emanata la legge 17 ottobre 2017 n.161<sup>66</sup>.

L'intervento normativo si inserisce nel solco del dibattito dottrinale e giurisprudenziale relativo alla natura dei provvedimenti antimafia, i quali pur essendo emanati in sede amministrativa da un'autorità non giurisdizionale, producono effetti marcatamente afflittivi e, in parte, assimilabili a misure di carattere repressivo.

---

<sup>64</sup> L'art. 89-*bis* dispone: "*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.*".

<sup>65</sup> È opportuno precisare che in data 23 febbraio 2017 è stata depositata una sentenza della Corte EDU De Tommaso c. Italia n.43395/09 con la quale è stata dichiarata illegittima la fattispecie sulla pericolosità generica poiché contrastante con l'art. 2 prot. 4 della CEDU su un duplice aspetto: in primo luogo la legge sulla limitazione alla libertà di circolazione non contiene una previsione sufficientemente dettagliata sulla condotta considerata espressione di pericolosità sociale e in secondo luogo la prescrizione che viene imposta all'interessato di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi" è formulata in termini estremamente vaghi e indeterminati. Per un maggiore approfondimento sul tema si rimanda a R. RAZZANTE – E. PEZZUTO *il nuovo codice antimafia: commentario aggiornato alla legge 17 ottobre 2017, n.161*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018, e L. DELLA RAGIONE, *Le misure di prevenzione nello specchio dei principi costituzionali e convenzionali* in L. DELLA RAGIONE – A. MARANDOLA -A. ZAMPAGLIONE (a cura di) *Misure interdittive antimafia e procedimento*, Giuffrè, Milano, 2022.

<sup>66</sup> La legge dispone "*Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al Codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.*"

Nonostante le persistenti tensioni con le libertà economiche e i principi di garanzia, la legislazione antimafia e in particolare l'istituto dell'interdittiva antimafia, si configura oggi come uno strumento avanzato di prevenzione, rappresentando un livello ulteriore di tutela dell'ordine pubblico economico e ponendo le premesse per l'analisi delle garanzie procedurali e del sindacato giurisdizionale che saranno oggetto dei capitoli successivi.

## CAPITOLO SECONDO

### LA DISCIPLINA DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA

SOMMARIO: 1. I Profili generali della documentazione antimafia: natura e struttura - 1.1 La comunicazione antimafia - 1.2 L'informazione antimafia - 1.2.1 L'informazione interdittiva antimafia: inquadramento e natura giuridica - 1.2.2 L'informazione interdittiva generica - 1.2.3 L'informazione interdittiva estesa (c.d. a cascata) - 1.3 Il rapporto tra comunicazione e informazione - 1.3.1 Profili di legittimità costituzionale dell'art 89-*bis* - 2. Gli strumenti di prevenzione amministrativa - 2.1 Le *White list* 2.2 I protocolli di legalità - 3 Il tentativo di infiltrazione mafiosa - 3.1 Gli indici del tentativo - 3.2 Il significato degli indizi e l'elaborazione giurisprudenziale - 3.3 il principio del "più probabile che non" - 4. La peculiarità del procedimento di adozione rispetto al modello della legge n.241 del 1990 - 4.1 L'iter del procedimento di rilascio e soggetti coinvolti - 4.2 Le novità introdotte dal decreto-legge n.152 del 2021- 4.2.1 Il rafforzamento del contraddittorio procedimentale nelle interdittive antimafia 4.2.2 La prevenzione collaborativa: la nuova misura intermedia introdotta dall'art. 94-*bis* del Codice antimafia - 4.3 L' Impugnazione e tutela giurisdizionale - 4.3.1 Il controllo giudiziario "volontario" - 5. Il sindacato del giudice amministrativo

#### **1. I profili generali della documentazione antimafia: natura e struttura**

La documentazione antimafia rappresenta lo strumento principale attraverso cui l'ordinamento mira a prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico e nei rapporti tra privati e pubblica amministrazione nonché tra soggetti privati che operano in settori sottoposti a controllo. Si tratta di provvedimenti amministrativi finalizzati a impedire alle imprese ritenute esposte a infiltrazioni mafiose di instaurare o proseguire rapporti con la pubblica amministrazione o di svolgere attività economiche soggette a regime autorizzatorio<sup>67</sup>.

Il sistema è oggi organicamente disciplinato dal d.lgs. n. 159 del 2011, il cui Libro II, rubricato *Nuove disposizioni in materia di documentazione*

---

<sup>67</sup> Una definizione particolarmente efficace di documentazione antimafia è stata elaborata dal Prefetto Umberto Cimmino secondo il quale per documentazione antimafia si intende un complesso di "provvedimenti amministrativi attraverso i quali viene fatto conoscere preliminarmente alla pubblica amministrazione l'esistenza o meno di impedimenti e situazioni indici di mafiosità a carico dei soggetti che si pongono in relazione con essa" in U. CIMMINO, *La nuova certificazione e le altre cautele antimafia*, Quattrosoli, Palermo, 1995.

*antimafia*, e definisce struttura e funzionamento. Esso si articola in sei capi: il Capo I (artt. 82-83-*bis*) recante le disposizioni generali, chiarisce l'oggetto e l'ambito di applicazione della documentazione antimafia e disciplina i protocolli di legalità; il Capo II (artt. 84-86) è dedicato alla documentazione antimafia in senso stretto, definisce le nozioni di comunicazione antimafia e informazione antimafia e indica i soggetti sottoposti a verifica della validità degli atti rilasciati; il Capo III (artt. 87-89-*bis*) regola nello specifico la comunicazione antimafia, soffermandosi sulla competenza al rilascio, sui termini procedurali e sui casi in cui è ammesso il ricorso all'autocertificazione; il Capo IV (artt. 90-95) disciplina in modo puntuale l'informazione antimafia, definendone l'ambito applicativo, i procedimenti di rilascio, i poteri istruttori e valutativi del prefetto e gli effetti dell'eventuale esito interdittivo; il Capo V (artt. 96-99-*bis*) è dedicato alla Banca Dati Nazionale Unica della documentazione antimafia, quale strumento di coordinamento e razionalizzazione del sistema dei controlli; infine, il Capo VI reca disposizioni concernenti gli enti locali sciolti per infiltrazioni mafiose, ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, integrando il sistema della prevenzione con misure specifiche rivolte al livello dell'amministrazione locale.

I principali strumenti del sistema sono la comunicazione antimafia e dell'informazione antimafia. Attraverso la loro introduzione il codice ha tipizzato un meccanismo di controllo volto a verificare l'affidabilità dell'operatore economico, incidendo sul rapporto fiduciario con l'amministrazione e, nei casi più gravi, determinandone la cessazione<sup>68</sup>. La giurisprudenza prevalente qualifica tali misure come un *tertium genus* tra sanzione penale e misura amministrativa. Pur configurandosi formalmente come strumenti di prevenzione, la documentazione antimafia, e in particolare l'informazione interdittiva, presenta infatti un significativo grado di incidenza sulla libertà di iniziativa economica, evidenziando profili sostanzialmente "afflittivi"<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Cons. Stato., Sez. III, 3 maggio 2016, n.1743

<sup>69</sup> Vedi R. RUSSO, *I Grandi Eventi: strategie di intervento punitivo*, in *Dir. pen. Cont.*, 2015 dove specifica "sebbene si tratti infatti di sanzioni formalmente amministrative, traendo spunto da quella giurisprudenza della Corte europea che guarda al dato sostanziale piuttosto che a quello nominalistico statale, se ne potrebbe intravedere una componente punitiva e afflittiva.

Proprio questa ambivalenza ha progressivamente assunto un autonomo rilievo sia in dottrina sia in giurisprudenza, in ragione del rischio di una compressione delle garanzie sostanziali tipiche dell'ordinamento penalistico. La criticità risiede, in particolare, nell'applicazione di misure ad alto contenuto limitativo in via amministrativa, da parte di un'autorità non giurisdizionale, sulla base di valutazioni prognostiche e indiziarie.

In sede applicativa, inoltre si verificano ulteriori profili problematici. Da un lato, la durata dei procedimenti di rilascio della documentazione antimafia risulta talvolta eccessiva, con provvedimenti che intervengono quando il contratto pubblico è già stato aggiudicato ed è in fase di esecuzione, con conseguenti ricadute sull'affidamento e sulla continuità dell'azione amministrativa. Dall'altro lato, si rileva una non piena uniformità delle modalità di cooperazione tra prefetture, caratterizzate da assetti organizzativi e prassi operative differenziate, con effetti negativi in termini di certezza giuridica e omogeneità applicativa<sup>70</sup>.

### **1.1 La comunicazione antimafia**

La comunicazione antimafia ai sensi dell'art. 84 comma 2, del d.lgs. 159/2011 consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 del medesimo decreto<sup>71</sup>. Essa fa riferimento agli effetti derivanti dall'applicazione di una misura di prevenzione o di sentenze di condanna, anche se non definitive, per uno dei reati ex art.51, comma 3-*bis* c.p.p. La misura ha finalità di inibire l'esercizio dell'attività economica non solo nei rapporti tra privato e pubblica amministrazione, ma anche tra soggetti privati, con riferimento a qualsiasi attività soggetta ad autorizzazione, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi, SCIA o silenzio-assenso. La comunicazione comporta anche il divieto di stipulare contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esteso

---

<sup>70</sup> Sul punto si veda il contributo della dottrina S. NUZZI - N. SANTANTONIO *cit.* pp 1014 ss.

<sup>71</sup> Nello specifico, l'art. 67 del Codice Antimafia disciplina gli "*Effetti delle misure di prevenzione*", stabilendo pesanti limitazioni per chi è destinatario di una misura definitiva. Comporta la decadenza di diritto da licenze, concessioni, appalti e finanziamenti pubblici, inclusi il porto d'armi, e impedisce di contrattare con la Pubblica Amministrazione.

anche a cottimo fiduciario, ai subappalti e subcontratti, noli a caldo e forniture con posa in opera.

Ai sensi dell'art. 87 d.lgs. 159/2011, la comunicazione è rilasciata dal Prefetto della provincia in cui le persone fisiche hanno la residenza ovvero in cui hanno sede legale le imprese, i consorzi o le associazioni interessate. Per le società costituite all'estero, la competenza è attribuita al Prefetto della provincia in cui è ubicata la sede secondaria dotata di rappresentanza stabile nel territorio nazionale ovvero, in mancanza, al Prefetto della provincia in cui ha sede il soggetto richiedente.

La comunicazione è acquisita mediante consultazione della Banca Dati Nazionale Unica<sup>72</sup> della documentazione antimafia, istituita dall'art. 82 del decreto che consente il rilascio della certificazione antimafia liberatoria in modalità automatizzata. La banca dati raccoglie le comunicazioni e le informazioni antimafia, sia liberatorie sia interdittive, e contiene, inoltre, informazioni provenienti da autorità estere. Il collegamento con il sistema informativo della Direzione Investigativa Antimafia consente altresì la consultazione dei dati acquisiti nel corso degli accessi ispettivi disposti dal Prefetto presso i cantieri impegnati nell'esecuzione di lavori pubblici<sup>73</sup>.

Ai sensi dell'art. 88 comma 1, prevede che la comunicazione sia rilasciata immediatamente qualora dalla consultazione della Banca Dati non emergano cause ostative. Diversamente, ove risulti la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, il Prefetto è tenuto a svolgere le necessarie attività istruttorie, procedendo agli opportuni accertamenti. All'esito delle verifiche effettuate ai sensi dell'art. 88, comma 2, qualora tali cause risultino confermate, viene adottata la comunicazione

---

<sup>72</sup> La banca dati è istituita presso il Ministro dell'Interno al Dipartimento per l'amministrazione generale, per le Politiche del personale e dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, ed è nata dall'intento di rendere più efficiente l'azione dello Stato contro la criminalità organizzata, semplificando e migliorando la tempistica e l'attendibilità del rilascio della documentazione antimafia da parte delle Prefetture e delle stazioni appaltanti alle imprese, alle persone fisiche, agli enti e alle amministrazioni che ne facciano richiesta.

<sup>73</sup> O. MORCAVALLO. *L'informazione interdittiva antimafia e lo scioglimento dei comuni*, Giuffrè, Milano, 2024.

antimafia di natura interdittiva; ove, invece, l'istruttoria abbia esito negativo, viene rilasciata la comunicazione antimafia liberatoria<sup>74</sup>.

La comunicazione antimafia interdittiva si caratterizza per lo stretto collegamento con un precedente accertamento giurisdizionale o con l'applicazione di misure di prevenzione, dal quale deriva il suo contenuto sostanzialmente vincolato<sup>75</sup>. L'autorità prefettizia è infatti chiamata a verificare la sussistenza delle condizioni tipizzate dal legislatore, senza margini di valutazione discrezionale. In tale prospettiva, l'atto assume natura meramente ricognitiva. La natura dell'accertamento presupposto giustifica l'intensa incidenza della misura sulle posizioni giuridiche del destinatario, determinando una significativa compressione della libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà, con conseguente impossibilità di svolgere attività che presuppongano il rilascio di titoli abilitativi da parte della pubblica amministrazione.

Nei casi disciplinati dall'art. 88, commi 2 e 3, il termine ordinario per il rilascio della comunicazione antimafia è fissato in quarantacinque giorni dalla ricezione della richiesta. Qualora gli accertamenti da compiere presentino profili di particolare complessità, il Prefetto ne dà tempestiva comunicazione ai soggetti richiedenti indicati dall'art. 83, commi 1 e 2, e provvede al rilascio della comunicazione antimafia entro un termine ulteriore, non superiore a trenta giorni. La comunicazione ha validità di sei mesi dalla data di acquisizione.

---

<sup>74</sup> In particolare, ai sensi dell'art 67 d.lgs. comma 1 è inibita l'acquisizione di: a) licenze, 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 delle attività imprenditoriali; c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici; d) iscrizioni negli elenchi degli 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 di armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti.

<sup>75</sup> Le comunicazioni sono inevitabilmente connesse all'impianto penale, hanno contenuto accertativo e dunque vincolato perché presuppongono ed attestano l'applicazione con provvedimento definitivo, di una delle misure di prevenzione personale previste dal Libro I, Titolo I, Capo II del d.lgs. n.159/2011.

## 1.2 L'informazione antimafia

L'informazione antimafia, ai sensi dell'art. 84 comma 3 del d.lgs. 159/2011, 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*”.

La definizione normativa evidenzia la struttura bifasica dell'istituto. Da un lato, l'informazione antimafia comprende un accertamento di natura vincolata, analogo a quello previsto per la comunicazione antimafia, limitato alla verifica delle cause ostative tipizzate dall'art. 67; dall'altro, implica una valutazione più ampia diretta ad accertare l'eventuale sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa idonei a condizionare le scelte o gli indirizzi dell'impresa, o a favorire, anche indirettamente, l'attività delle organizzazioni mafiose.

Questa seconda verifica, a differenza del controllo meramente documentale proprio della comunicazione antimafia, si fonda sull'esercizio dei poteri di accesso e accertamento attribuiti al Prefetto e culmina nell'adozione di un provvedimento basato su un complesso di elementi sintomatici e indiziari, valutati unitamente e ritenuti idonei a far presumere una situazione di condizionamento mafioso, o quantomeno il concreto tentativo di realizzarlo. Il potere prefettizio realizza, in tal modo, una significativa e massima anticipazione della soglia di prevenzione della criminalità mafiosa, collocandosi a monte non solo dell'accertamento penale, ma anche dell'applicazione delle misure di prevenzione. L'adozione dell'informativa antimafia può fondarsi persino sul semplice avvio del procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione, sulla base di rapporti di polizia, collegamenti economici o relazionali, dando luogo, in non pochi casi, a effetti sostanzialmente assimilabili a quelli di una vera e propria “*criptopena*”<sup>76</sup> anticipata.

È stato infatti osservato come l'informativa antimafia riguardi sovente soggetti che non presentano una situazione giuridica formalizzata, ma che

---

<sup>76</sup> Espressione utilizzata da J.P. DE JORIO. *Le interdittive antimafia ed il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2019 pp 4 ss.

risultano soltanto “*in odore di infiltrazione mafiosa*”<sup>77</sup>, circostanza che solleva rilevanti perplessità in ragione dell’elevato grado di aleatorietà che può caratterizzare tale giudizio. È qui che emerge con chiarezza l’ampiezza della discrezionalità riconosciuta al Prefetto, configurato quale fulcro di un sistema di prevenzione amministrativa chiamato a comporre il bilanciamento tra contrapposti interessi di rilievo costituzionale, quali il buon andamento dell’azione amministrativa, la tutela della libera concorrenza tra le imprese e l’ordine pubblico economico <sup>78</sup>.

Sotto il profilo sistematico, la disciplina specifica sull’informazione antimafia è contenuta negli artt. 90-95 d.lgs. 159/2011. I soggetti obbligati ad acquisirla sono individuati dall’art 83 del Codice e comprendono le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici, anche se costituiti in stazioni uniche appaltanti, nonché sugli enti e sulle aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico, sulle società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, sui concessionari di lavori o servizi pubblici e sui contraenti generali di cui all’art. 176 del d.lgs. n. 163/2006 <sup>79</sup>. Tali soggetti devono acquisire la documentazione antimafia prima della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima dell’adozione dei provvedimenti indicati dall’art. 67.

A seguito delle modifiche introdotte dapprima dalla legge n. 161 del 2017 e successivamente dalla legge n. 27 del 2020, la documentazione antimafia non è richiesta per gli atti e i contratti di valore complessivo inferiore a 150.000 euro, salvo specifiche ipotesi per le quali l’acquisizione resta comunque obbligatoria, indipendentemente dall’importo<sup>80</sup>.

Ai sensi dell’art. 92, comma 1, il Prefetto, procede alla consultazione della BDNA della documentazione antimafia. Qualora dall’esito della

---

<sup>77</sup>M.GALLETTI. *L’interdittiva antimafia e la logica del “più probabile che non”* [www.italiappalti.it](http://www.italiappalti.it) 23 marzo, 2018.

<sup>78</sup> Cons. Stato., Sez. III, 9 maggio 2016, n.1846.

<sup>79</sup> Decreto legislativo recante il “*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.*”

<sup>80</sup> Ai sensi dell’art. 83 comma 3-*bis* del codice ciò avviene nei casi di concessione di terreni agricoli e zootecnici demaniali rientranti nei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, nonché con riferimento a tutti i terreni agricoli, comunque acquisiti, che beneficino di fondi europei per un importo superiore a 25.000 euro o di fondi statali per un importo superiore a 5.000 euro.

consultazione non emergano, a carico dei soggetti censiti, né cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67, né tentativi di infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 84, comma 4, il Prefetto rilascia l'informazione antimafia liberatoria. Diversamente, qualora emergano tali elementi, il Prefetto dispone le necessarie verifiche e ove ne ricorrano i presupposti, adotta l'informazione interdittiva entro trenta giorni dalla consultazione della banca dati. Nei casi di particolare complessità istruttoria o qualora il soggetto non risulti censito, il Prefetto ne dà comunicazione all'amministrazione richiedente e provvede entro i successivi quarantacinque giorni. Gli accertamenti devono essere estesi anche ai soggetti che, a qualsiasi titolo, siano in grado di determinare le scelte o gli indirizzi dell'impresa, ai sensi dell'art. 91 del d.lgs. n. 159/2011<sup>81</sup>.

Le informazioni antimafia hanno validità annuale dalla data della loro acquisizione da parte dell'amministrazione richiedente, salvo modifiche dell'assetto societario o gestionale dell'impresa. Decorso tale termine, le amministrazioni sono tenute a procedere a una nuova acquisizione prima dell'adozione degli atti indicati dall'art. 67.

Al contrario, le informazioni interdittive conservano la loro efficacia anche oltre il termine annuale, in coerenza con la natura preventiva della misura e con l'esigenza di assicurare un contrasto stabile ai tentativi di infiltrazione mafiosa. Resta ferma la necessità di una nuova valutazione in presenza di elementi sopravvenuti favorevoli all'impresa, idonei a dimostrare il venir meno della situazione di rischio.

La *ratio* dell'istituto in esame risiede nella funzione di tutela anticipata dell'interesse pubblico rispetto al rischio di infiltrazione mafiosa nell'economia legale. L'informazione antimafia è, infatti, finalizzata a escludere dalla contrattazione pubblica le imprese ritenute esposte a condizionamenti criminali,

---

<sup>81</sup> Nello specifico l'art. 91 comma 5 prevede che *“Il prefetto competente estende gli accertamenti pure ai soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa. Per le imprese costituite all'estero e prive di sede secondaria nel territorio dello Stato, il prefetto svolge accertamenti nei riguardi delle persone fisiche che esercitano poteri di amministrazione, di rappresentanza o di direzione. A tal fine, il prefetto verifica l'assenza delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto, di cui all'articolo 67, e accerta se risultano elementi dai quali sia possibile desumere la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, anche attraverso i collegamenti informatici di cui all'articolo 98, comma 3. 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.”*

in quanto il rapporto fiduciario con la pubblica amministrazione costituisce presupposto essenziale per l'instaurazione di rapporti contrattuali<sup>82</sup>.

In conclusione, il principale scopo delle informative è impedire che l'evoluzione delle organizzazioni criminali, caratterizzata dall'adozione di strategie sempre più sofisticate, trovi spazio all'interno dei circuiti economico-finanziari leciti, in particolare, nel settore degli appalti pubblici. Le organizzazioni mafiose, infatti, perseguono l'obiettivo di occultare l'immissione dei capitali illegalmente accumulati nei mercati legali, riciclando ingenti risorse e traendone considerevoli profitti<sup>83</sup>.

Le organizzazioni mafiose hanno sviluppato una marcata capacità di adattamento alle dinamiche del libero mercato, sia nazionale sia globale, operando secondo logiche imprenditoriali orientate all'ottenimento di un vantaggio competitivo e alla realizzazione di profitti significativi nel medio e lungo periodo, anche a costo di sostenere perdite iniziali finalizzate all'eliminazione della concorrenza. Simili modalità operative risultano idonee a compromettere il funzionamento del mercato e arrecare un grave pregiudizio alle imprese sane.

Alla luce di questo, l'intervento preventivo impone un'attività di vigilanza efficace e tempestiva volta a intercettare eventuali anomalie nelle procedure di affidamento. Le mafie "moderne", infatti, operano come veri e propri "trust" societari illeciti<sup>84</sup>, capaci di inquinare l'economia legale attraverso l'impiego di capitali di provenienza criminale e, ove necessario, il ricorso alla violenza, rendendo indispensabile un sistema di prevenzione fondato sull'analisi

---

<sup>82</sup> La ragione del provvedimento restrittivo dev'essere rinvenuta "nella più efficace tutela dell'interesse pubblico alla limitazione del novero delle imprese ammesse alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni a quelle (sole) che meritano la (imprescindibile) fiducia sulla liceità dell'oggetto e dello scopo dell'attività imprenditoriale" Cons. Stato., Sez. III, 15 settembre 2014, n.4693.

<sup>83</sup> Per un approfondimento sul tema si rimanda a S. PELLEGRINI *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Un'analisi sociologico-giuridica.*, Ediesse, Roma 2019.

<sup>84</sup> Il *trust* è un istituto di origine anglosassone fondato sulla separazione tra titolarità formale dei beni e potere di gestione. In senso metaforico, il riferimento ai "trust societari illeciti" descrive il controllo unitario e occulto esercitato dalle organizzazioni mafiose su una pluralità di imprese formalmente autonome, funzionale all'elusione dei controlli amministrativi e all'alterazione delle dinamiche concorrenziali, in particolare nel settore degli appalti pubblici. Il termine viene utilizzato nella Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta dalla Direzione Investigativa Antimafia, gennaio-giugno 2023.

dei collegamenti sostanziali tra imprese invece che sulla sola regolarità formale dei singoli operatori economici<sup>85</sup>.

### **1.2.1 L'interdittiva antimafia: inquadramento e natura giuridica**

Il tema della natura giuridica dell'interdittiva antimafia si inserisce nella più ampia questione del confine tra prevenzione e punizione. Il punto di partenza è una domanda fondamentale: quando una misura incide in modo particolarmente gravoso sui diritti e sulle attività del destinatario, essa rappresenta davvero uno strumento di prevenzione oppure si traduce, nella sostanza, in una sanzione? La risposta è decisiva sul piano delle garanzie: qualora la misura rientri nella materia penale devono trovare applicazione i principi di legalità, colpevolezza, irretroattività e le garanzie convenzionali disciplinate anche dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>86</sup>, mentre la qualificazione come misura amministrativa di prevenzione comporta un livello di tutela più attenuato.

La problematica si inserisce nel contesto di una tendenza più generale del diritto contemporaneo, caratterizzata dal ricorso a strumenti formalmente amministrativi per poi perseguire finalità di forte impatto repressivo. Il fenomeno, definito come “fuga dal diritto penale” o “frode delle etichette”<sup>87</sup>, consente al legislatore di ottenere effetti incisivi evitando l'applicazione delle garanzie proprie del sistema penalistico. Le interdittive antimafia rappresentano un esempio emblematico di questa dinamica: pur non essendo configurate come pene, esse determinano l'esclusione dell'impresa dal mercato dei contratti pubblici, con conseguenze economiche e organizzative spesso estremamente gravose<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> In particolare, si tratta degli artt. 6 e 7 CEDU.

<sup>87</sup> Espressioni utilizzate da F. MAZZACUVA. *La natura giuridica delle misure interdittive 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*, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>88</sup> V. SALAMONE *Il sistema della documentazione antimafia normativa e giurisprudenza*, Testo elaborato in occasione del seminario tenuto a Roma il 5 dicembre 2018 presso la scuola di perfezionamento per le forze di polizia, 2019, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), definisce le interdittive come “uno strumento di interdizione e di controllo sociale, al fine di contrastare le forme più subdole di aggressione all'ordine pubblico economico, alla libera concorrenza ed al buon andamento della pubblica Amministrazione”.

Per comprendere a pieno la loro natura giuridica non è sufficiente fare riferimento alla qualificazione formale e collocazione normativa, ma occorre guardare alla funzione effettivamente svolta dalla misura. In termini generali gli interventi limitativi nel nostro ordinamento sono essenzialmente tre: ripristinatoria, punitiva e preventiva. Non esiste, in realtà, una autonoma “funzione amministrativa”<sup>89</sup> che si collochi al di fuori di questa tripartizione. Il criterio decisivo consiste nel verificare se esse siano dirette a sanzionare comportamenti passati oppure a prevenire il verificarsi di un rischio futuro.

A complicare il quadro interviene la natura polisemica del concetto di prevenzione. Essa può infatti assumere due significati distinti. Da un lato, vi è una prevenzione di tipo deterrente, che mira a scoraggiare determinati comportamenti attraverso l’inflizione di una sofferenza: in questo caso il contenuto afflittivo è voluto ed essenziale e la misura si avvicina alla logica della punizione. Dall’altro lato, vi è una prevenzione intesa come neutralizzazione di una situazione di pericolo, nella quale l’incidenza negativa sulla sfera del destinatario rappresenta un effetto collaterale e non lo scopo dell’intervento. La distinzione, pertanto, non dipende dalla mera presenza di effetti afflittivi, ma dal loro ruolo: quando l’afflizione costituisce il mezzo per realizzare una funzione di deterrenza o di reazione, la misura assume carattere punitivo; quando, invece, essa rappresenta la conseguenza indiretta di un intervento volto a eliminare un rischio, la natura resta propriamente preventiva.

Questo approccio sostanziale trova riscontro anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, la quale, attraverso i criteri elaborati nella sentenza Engel<sup>90</sup>, ha affermato che la qualificazione formale non è decisiva.

---

<sup>89</sup>In dottrina si è osservato come la qualificazione di una misura in termini di funzione amministrativa non sia, di per sé, idonea a escludere l’applicazione delle garanzie proprie del diritto penale, atteso che anche la potestà punitiva dello Stato costituisce espressione della cura di interessi generali. Ciò che rileva è piuttosto la natura sostanziale della misura e il grado di incidenza sulla sfera giuridica del destinatario, non potendo la distinzione formale tra sanzione penale e amministrativa tradursi in una elusione delle fondamentali garanzie di legalità e proporzionalità. Cfr. C.E. PALIERO – A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, Giuffrè Milano, 1988.

<sup>90</sup> La sentenza Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976 n. 5100/71 Corte EDU ha definito i criteri per identificare la "materia penale", estendendo le garanzie penali artt. 6 e 7 CEDU anche a sanzioni formalmente amministrative ma sostanzialmente punitive. I tre criteri (Criteri Engel) sono: qualificazione interna dell’illecito, natura dell’illecito e severità della sanzione. L.MASERA *I criteri Engel alla prova della prassi interna - La necessità di maggiore chiarezza*

Misure amministrative aventi una funzione repressiva possono rientrare nella materia penale, mentre restano estranei a quest'ambito gli interventi diretti alla neutralizzazione della pericolosità, purché la loro finalità sia effettivamente preventiva.

Applicando questi criteri alle interdittive antimafia, la giurisprudenza amministrativa e il Consiglio di Stato <sup>91</sup> ne affermano costantemente la natura preventiva in quanto finalizzate a impedire il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel sistema degli appalti pubblici e dei rapporti con la pubblica amministrazione, senza presupporre un accertamento di responsabilità penale. Il profilo problematico, tuttavia, riguarda la verifica in concreto della funzione svolta dalla misura, dovendosi accertare se essa operi effettivamente come strumento di neutralizzazione di un rischio attuale oppure se finisca per incidere sull'attività economica in ragione di vicende pregresse.

La valutazione deve quindi concentrarsi sui presupposti applicativi e sulle modalità di funzionamento dell'istituto. Nelle ipotesi di interdittiva fondate sugli elementi indicati dall'art. 84, comma 4, lett. a–c), il pericolo di infiltrazione è spesso desunto da precedenti penali, misure cautelari o di prevenzione e da altri indizi relativi al passato del destinatario. Il riferimento a fatti pregressi non è, di per sé, incompatibile con la natura preventiva della misura; tale carattere viene meno, tuttavia, quando predetti elementi siano utilizzati in modo automatico, senza una valutazione della loro idoneità a esprimere una pericolosità attuale.

La prognosi di rischio costituisce, infatti, il nucleo essenziale della logica preventiva e deve riguardare un pericolo concreto e attuale.

Ulteriori criticità emergono sia nelle ipotesi di automatismi fondati su condanne o misure di prevenzione, sia nelle fattispecie caratterizzate da clausole normative ampie e indeterminate, che pongono problemi di tassatività e prevedibilità<sup>92</sup>. Anche il profilo temporale assume rilievo: una misura autenticamente preventiva dovrebbe essere collegata alla persistenza del rischio,

---

*sistematica nell'elaborazione della nozione costituzionale di matiere pénale in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)*

<sup>91</sup> *Ex multis*, cfr.: Cons. Stato. Ad.Plen, 6 aprile 2018 n. 3; Cons. Stato., Sez. III, 13 agosto 2018 n. 4938, Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2019 n. 1553; Corte cost., n. 57 del 2020.

<sup>92</sup> Il riferimento è all'informazione interdittiva cd "generica."

mentre la stabilizzazione nel tempo degli effetti interdittivi può determinare un'incidenza durevole sull'attività d'impresa. Sebbene l'ordinamento preveda la possibilità di aggiornamento o revoca al venir meno delle condizioni di pericolo, la prassi applicativa mostra come la valutazione possa continuare a fondarsi prevalentemente su elementi risalenti nel tempo, senza un'effettiva verifica dell'attualità del rischio.

Può dunque concludersi che, nonostante i profili di ambiguità derivanti dalla particolare incidenza della misura e dalla possibile tensione tra funzione preventiva ed effetti afflittivi, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente ribadito la natura preventiva dell'interdittiva antimafia<sup>93</sup>. Tale qualificazione, fondata sulla finalità di tutela anticipata dell'ordine pubblico economico, rappresenta l'approdo interpretativo consolidato, pur permanendo, sul piano teorico e applicativo, rilevanti criticità connesse alla concreta operatività dell'istituto.

### **1.2.2 L' interdittiva antimafia generica**

Nel sistema delineato dall'art. 84, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, che individua le situazioni sintomatiche del tentativo di infiltrazione mafiosa idonee a giustificare l'adozione dell'interdittiva antimafia, è possibile operare una distinzione concettuale tra due differenti tipologie di provvedimenti. Da un lato, si trovano le c.d. interdittive "specifiche", previste alle lettere a), b), c) ed f) della disposizione, nelle quali il legislatore tipizza in modo analitico e circoscritto i presupposti oggettivi dai quali l'autorità prefettizia può desumere la permeabilità dell'impresa al condizionamento mafioso. Dall'altro lato, si rinvengono le c.d. interdittive "generiche", riconducibili alle ipotesi di cui alle lettere d) ed e) del medesimo comma, nonché all'art. 91, comma 6, caratterizzate da presupposti formulati in termini ampi e indeterminati, tali da lasciare all'amministrazione un margine valutativo particolarmente esteso.

La distinzione assume un rilevante significato sistematico. Nelle interdittive specifiche, infatti, il bilanciamento tra l'interesse pubblico alla

---

<sup>93</sup> F. MAZZACUVA. *La natura giuridica delle misure interdittive antimafia* cit. pag. 69.

prevenzione del fenomeno mafioso e la tutela delle posizioni dell'impresa risulta già operato dal legislatore attraverso l'individuazione di indicatori predeterminati. Nelle interdittive generiche, invece, l'accertamento del tentativo di infiltrazione è rimesso in larga misura alla valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa, fondata su elementi sintomatici non tipizzati.

Tradizionalmente, la natura preventiva extra-penale delle misure antimafia ha indotto dottrina e giurisprudenza a ritenere tale elasticità compatibile con l'ordinamento, in ragione dell'esigenza di assicurare un'efficace tutela anticipata rispetto al fenomeno mafioso caratterizzato da elevata capacità di adattamento. Il principio di legalità applicabile alle misure di prevenzione è stato considerato distinto e meno rigoroso rispetto a quello proprio del diritto penale in senso stretto. Tuttavia, questa ricostruzione è stata profondamente messa in discussione dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare con la sentenza *De Tommaso c. Italia* del 2017, che ha segnato un punto di svolta in materia di misure di prevenzione personali. In quella occasione, la Corte di Strasburgo ha affermato l'incompatibilità con la Convenzione europea di discipline che consentano l'adozione di misure limitative di diritti fondamentali sulla base di presupposti vaghi e indeterminati, tali da non rendere concretamente prevedibile per il destinatario l'eventualità e le conseguenze dell'intervento autoritativo<sup>94</sup>.

Secondo la Corte, infatti, anche quando la legge attribuisce ampi poteri discrezionali all'autorità amministrativa, essa deve comunque delinearne i limiti e i criteri di esercizio, al fine di garantire i requisiti di determinatezza e prevedibilità, quali corollari dello Stato di diritto. I principi richiamati, già valorizzati in relazione alle misure di prevenzione personali e patrimoniali, sollevano interrogativi rilevanti in ordine alla loro possibile applicazione anche alle interdittive antimafia.

---

<sup>94</sup> Sul tema si fra tutti si segnala 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 [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), n. 4, 2017. La questione sulla sentenza *De Tommaso c. Italia* viene approfondita anche da M. PRESTIPINO GIARRITTA – M.G. BARLETTA, *La responsabilità amministrativa degli enti e persone giuridiche* in AA.VV., *Patrimoni illeciti e strumenti di contrasto*. Laurus Robuffo, Roma, 2025 pp 347 ss.

Sotto questo profilo, le interdittive di tipo generico disciplinate dagli artt. 84 e 91 comma 6 del d.lgs. n. 159 del 2011 sembrano presentare evidenti profili di criticità<sup>95</sup> in quanto la genericità delle clausole normative non consente al destinatario di individuare con sufficiente chiarezza le situazioni suscettibili di determinare l'adozione della misura, esponendolo al rischio di decisioni fondate su valutazioni ampiamente discrezionali e difficilmente prevedibili.

La particolare incidenza dell'interdittiva sull'attività economica dell'impresa, già evidenziata in relazione alla natura dell'istituto, accentua la rilevanza di tali profili. In quest'ottica, non appare irragionevole ipotizzare, *mutatis mutandis*, una possibile estensione dei principi affermati dalla Corte EDU anche alla disciplina delle interdittive generiche.

Potrebbe, pertanto, prospettarsi una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai parametri convenzionali e, in particolare, all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, a tutela del diritto di proprietà<sup>96</sup>. Una prospettiva che trova ulteriore fondamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>97</sup>, la quale ha ribadito il carattere vincolante delle pronunce della Corte di Strasburgo quali parametri interposti di costituzionalità.

### **1.2.3 L'interdittiva antimafia estesa (c.d. a cascata)**

Le interdittive antimafia "a cascata" costituiscono una figura di elaborazione giurisprudenziale<sup>98</sup> che ricorre quando il rischio di infiltrazione mafiosa di un'impresa viene desunto dai rapporti societari, commerciali o consortili

---

<sup>95</sup> Nel contributo offerto da G. AMARELLI in *Butterfly effect e interdittive antimafia. L'incostituzionalità di una norma edilizia regionale. Può determinare l'illegittimità delle interdittive generiche?* 8 luglio, 2024, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), l'autore evidenzia i principali profili critici della disciplina, sottolineando la necessità di un intervento chiarificatore del legislatore.

<sup>96</sup> G. AMARELLI in *Butterfly effect e interdittive antimafia*. cit. Dove evidenzia che una recente pronuncia della Corte costituzionale del 2023 su un argomento completamente differente potrebbe riportare il problema al vaglio del giudice delle leggi sulla base di nuovi parametri.

<sup>97</sup> Corte costituzionale sentenza n. 24 del 2019.

<sup>98</sup> Cons. Stato, Sez. III, 27 giugno 2019 n. 4421.

intrattenuti con un'altra impresa già destinataria di un provvedimento interdittivo. In assenza di una specifica previsione normativa, tale fenomeno si colloca nell'ambito della valutazione prefettizia fondata su una pluralità di indici sintomatici non tipizzati dal legislatore, in ragione della natura mutevole e pervasiva del fenomeno mafioso.

La giurisprudenza<sup>99</sup> ha riconosciuto che anche le relazioni economiche tra imprese possono assumere rilievo, ove caratterizzate da stabilità e intensità tali da evidenziare una significativa integrazione delle rispettive attività o una comunanza di interessi. Non è pertanto sufficiente un collegamento occasionale o marginale, essendo necessario un rapporto strutturato e idoneo a incidere in modo significativo sull'organizzazione o sull'operatività dell'impresa.

Quanto alla tipologia di accertamento richiesto, non si registra una piena uniformità di orientamenti. Secondo l'indirizzo maggioritario del Consiglio di Stato<sup>100</sup>, la presenza di legami economici stabili può assumere autonoma rilevanza ai fini del giudizio prognostico, ferma restando la possibilità per l'impresa di fornire elementi idonei a dimostrare l'assenza di condizionamenti. Più rigorosa appare invece la posizione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, che esclude la legittimità di automatismi estensivi e richiede, anche in presenza di rapporti strutturali, una verifica concreta dei presupposti di cui all'art. 84 del d.lgs. n. 159 del 2011<sup>101</sup>.

La configurazione delle interdittive a cascata ha suscitato in dottrina<sup>102</sup> significative perplessità sotto il profilo della compatibilità costituzionale, in ragione del rischio di un'eccessiva imprevedibilità dell'azione amministrativa, soprattutto quando il provvedimento si fonda su elementi generici o su relazioni economiche prive di un effettivo valore sintomatico.

---

<sup>99</sup> Vedi di recente Cons. Stato., Sez III 3 gennaio 2024, n. 132.

<sup>100</sup> Cons. Stato., Sez. III, 3 maggio 2016 n.1743.

<sup>101</sup> Consiglio di giustizia amm. per la regione siciliana, n. 379 del 2012. Anche Consiglio di giustizia amm. per la regione siciliana, n. 379 del 2017 secondo cui *“il rischio di infiltrazione mafiosa non si trasmette ‘automaticamente’ ed ineluttabilmente a cagione e per effetto dell’instaurazione di un ‘qualsiasi’ contatto o collegamento negoziale o di un ‘qualsiasi’ rapporto commerciale, pur se intrattenuto con un “soggetto apparentemente puro (a carico del quale cioè non sussista alcuna ‘stimmata’ indicativa, pur se presuntivamente, di vicinanza ad ambienti mafiosi.”*

<sup>102</sup> Vedi il contributo sul tema di N. DURANTE, *L’interdittiva antimafia, tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) n. 12, 2018 e M. MAZZAMUTO, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, in *Giur. It.*, 2020, n.6

A seguito di tali criticità, la giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato <sup>103</sup> ha progressivamente ridimensionato il ricorso a presunzioni di tipo relazionale, affermando che la permeabilità mafiosa non può essere desunta automaticamente dalla sola esistenza di rapporti con imprese controindicate. Il collegamento economico o organizzativo rappresenta un mero indice di rischio e deve essere valutato unitamente ad altri elementi idonei a dimostrare la stabilità e la rilevanza della relazione, nonché la concreta esposizione dell'impresa al pericolo di condizionamento.

Particolare rilievo assume, il requisito dell'attualità del rischio, coerente con la natura prognostica e preventiva dell'interdittiva. L'esercizio del potere prefettizio richiede infatti un'istruttoria completa e aggiornata, capace di cogliere l'evoluzione nel tempo dei rapporti economici e organizzativi e di verificare la persistenza di situazioni di effettiva contiguità.

La discrezionalità amministrativa, pur ampia, risulta pertanto vincolata al rispetto di rigorosi standard di completezza istruttoria, coerenza logica e adeguatezza motivazionale, estesi anche alla valutazione degli elementi favorevoli all'impresa e alla giustificazione di eventuali mutamenti di apprezzamento.

### **1.3 Il rapporto tra comunicazione e informazione**

La comunicazione antimafia e l'informazione antimafia sono state tradizionalmente configurate come strumenti tra loro alternativi. La prima è funzionale a consentire o impedire lo svolgimento di attività economiche nei rapporti tra soggetti privati, mentre la seconda incide sui rapporti tra operatori economici e pubbliche amministrazioni, determinando la possibilità di instaurare

---

<sup>103</sup> Cons. Stato, Sez. III, Sent., 8 agosto 2023, n. 7674; Cons. Stato, Sez. III, Sent., 17 ottobre 2023, n. 9045 e infine Cons. Stato, Sez. III, 23 marzo 2023, n. 295 dove viene proprio sottolineato questo aspetto: *“In tema di c.d. interdittive “a cascata”, va precisato che l’instaurazione di rapporti commerciali o associativi tra un’impresa e una società già ritenuta esposta al rischio di influenza criminale giustifica l’adozione di una informativa a cascata, tuttavia perché possa presumersi il contagio alla seconda impresa della mafiosità della prima è 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; viceversa, ove l’esame dei contatti tra le società riveli il carattere del tutto episodico, inconsistente o remoto delle relazioni d’impresa, deve escludersi l’automatico trasferimento delle controindicazioni antimafia dalla prima alla seconda società.”*

o proseguire relazioni contrattuali o ottenere provvedimenti amministrativi. Le differenze tra i due istituti riguardano non soltanto il diverso livello di approfondimento degli accertamenti richiesti, ma anche il loro ambito di applicazione, individuato dal legislatore in relazione al valore economico dei rapporti o mediante la tipizzazione di specifiche fattispecie. Il carattere particolarmente incisivo dell'informazione antimafia, idonea a produrre effetti fortemente limitativi sull'attività economica del destinatario, aveva originariamente indotto il codice antimafia a mantenere una netta separazione tra le due forme di documentazione, fondata sul principio di alternatività tra comunicazione e informazione. Questo assetto ha tuttavia subito un significativo ridimensionamento con l'introduzione dell'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, ad opera del d.lgs. n. 153 del 2014 <sup>104</sup>.

La disposizione prevede che il Prefetto, nell'ambito di un procedimento avviato per il rilascio della comunicazione antimafia, possa adottare un'informazione antimafia qualora, all'esito delle verifiche svolte, emergano elementi indicativi di tentativi di infiltrazione mafiosa. Il legislatore ha così consentito l'attivazione del più penetrante modello di accertamento proprio dell'informazione anche nell'ambito dei procedimenti originariamente destinati alla comunicazione, quando gli elementi acquisiti rendano necessario un approfondimento istruttorio più incisivo.

Qualora gli approfondimenti istruttori evidenzino collegamenti con contesti criminali o comunque elementi sintomatici di condizionamento mafioso, l'autorità prefettizia procede all'adozione di un'informazione antimafia che sostituisce la comunicazione richiesta. Il riscontro di tali elementi giustifica, infatti, il superamento del livello di verifica originariamente previsto e l'attivazione del più incisivo modello di accertamento, al fine di valutare compiutamente il rischio di infiltrazione.

L'introduzione dell'art. 89-*bis* ha dato luogo a incertezze interpretative circa il suo ambito applicativo, oscillando la giurisprudenza tra letture restrittive

---

<sup>104</sup> Ai sensi dell'art 89-*bis* d.lgs. 159/2011 *“Quando in esito alle verifiche di cui all'art. 88, comma 2, venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa il Prefetto adotta comunque un'informazione interdittiva e ne dà comunicazione ai soggetti richiedenti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, senza emettere la comunicazione antimafia. L'informazione antimafia adottata ai sensi del comma 1 tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta.”*

e interpretazioni di carattere estensivo<sup>105</sup>. Sul punto è intervenuto il Consiglio di Stato, con il parere n. 3088 del 17 novembre 2015, chiarendo che la norma configura una deroga al tradizionale principio di alternatività tra comunicazione e informazione antimafia. In particolare, è stato affermato che l'informazione antimafia può essere rilasciata anche quando sia stata richiesta la sola comunicazione, ogniqualevolta nel corso dell'istruttoria emergano elementi idonei a far ritenere sussistente un tentativo di infiltrazione mafiosa<sup>106</sup>.

La possibilità riconosciuta al Prefetto di sostituire la comunicazione antimafia con l'informazione antimafia, adeguando il livello di controllo al rischio riscontrato, ha determinato un significativo ampliamento dei poteri prefettizi, con conseguenti questioni in ordine alla sua compatibilità con i principi costituzionali.

### **1.3.1 Profili di legittimità costituzionale dell'art. 89-bis**

L'ampliamento del potere prefettizio ha tuttavia sollevato dubbi di legittimità costituzionale. Ci si è chiesti, da un lato, se il legislatore delegato avesse ecceduto i limiti della legge delega e, dall'altro, se la disciplina fosse conforme agli articoli 76, 77 e 3 della Costituzione, considerato che l'informativa interdittiva produce effetti significativamente più incisivi rispetto alla comunicazione.

I dubbi di costituzionalità sono stati sollevati dal T.A.R. Sicilia, Catania con ord. n. 2337 del 2016<sup>107</sup>, il quale ha ritenuto problematico l'ampliamento degli effetti interdittivi anche ai provvedimenti per i quali la disciplina previgente richiedeva la sola comunicazione antimafia. Secondo il giudice

---

<sup>105</sup> Per un approfondimento sul tema si rimanda a R. MIRRIONE, *La sfumata distinzione tra comunicazione ed informazione antimafia: l'art. 89 bis del D. Lgs. n. 159/2011*, in [www.culturaprofessionale.gov.it](http://www.culturaprofessionale.gov.it). In particolare, ci si domandava se l'art 89 bis fosse applicabile anche nelle situazioni in cui la comunicazione dovesse essere acquisita in relazione a provvedimenti di natura autorizzatoria.

<sup>106</sup> Nello specifico, secondo il parere n. 3088 del 17 novembre 2015 del Consiglio di Stato “*L'informazione antimafia è astrattamente in grado d'assorbire la comunicazione antimafia (...)*”

<sup>107</sup> La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la decadenza di una SCIA, disposta a seguito dell'adozione di un'informazione antimafia interdittiva nei confronti della società titolare. In particolare, il dubbio riguarda la previsione secondo cui l'informazione antimafia è adottata anche nei casi in cui sarebbe richiesta la sola comunicazione antimafia, producendo i medesimi effetti preclusivi di quest'ultima.

rimettente, la previsione di cui all'art. 89-*bis* altererebbe l'impianto delineato dalla legge delega n. 136 del 2010, fondato su una differenziazione tra i due istituti in ragione della diversa intensità degli accertamenti richiesti e della differente incidenza dei relativi effetti.

Più precisamente la disposizione è stata ritenuta potenzialmente lesiva dei principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché della libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost., nella misura in cui consente l'estensione degli effetti dell'informazione antimafia anche ad ambiti di attività privata non direttamente connessi alla stipulazione di contratti con la pubblica amministrazione. Secondo tale impostazione, la disciplina rischierebbe di determinare un trattamento disomogeneo di situazioni sostanzialmente analoghe e una compressione eccessiva delle garanzie riconosciute agli operatori economici.

Di diverso avviso si è mostrato il Consiglio di Stato<sup>108</sup>, che ha interpretato l'art. 89-*bis* come espressione di una coerente evoluzione del sistema di prevenzione antimafia, orientata al superamento della rigida separazione tra comunicazione e informazione antimafia. Secondo questa visione, l'unitarietà del sistema dei controlli e il ruolo della BDNA giustificano l'estensione degli effetti interdittivi, alla luce della capacità della criminalità organizzata di infiltrarsi anche in settori dell'economia formalmente estranei ai tradizionali rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione.

La Corte costituzionale con sentenza n. 4 del 2018<sup>109</sup> ha escluso la fondatezza di tali censure, offrendo una lettura sistematica della normativa. Secondo la Corte, la legge delega<sup>110</sup> già autorizzava un ampliamento dell'ambito applicativo dell'informazione antimafia, prevedendone l'immediata efficacia con riferimento a tutti i rapporti con la pubblica amministrazione, anche diversi da quelli contrattuali. Il legislatore delegato si è pertanto mantenuto entro i confini tracciati dal Parlamento, estendendo gli effetti interdittivi anche a provvedimenti di natura autorizzatoria o concessoria.

---

<sup>108</sup> Vedi Cons. Stato., Sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565.

<sup>109</sup> Corte Cost., 10 gennaio 2018, n. 4, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159/2011 in riferimento agli artt. 3, 41, 76 e 77 Cost.

<sup>110</sup> Il riferimento è alla legge 13 agosto 2010, n. 136, recante "*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia.*"

La decisione valorizza, inoltre, la logica di fondo del sistema: il tentativo di infiltrazione mafiosa rappresenta una minaccia particolarmente grave per il corretto funzionamento dell'economia legale e per il buon andamento dell'amministrazione. In tale prospettiva, risulta ragionevole che l'ordinamento impedisca non solo la stipulazione di contratti con la pubblica amministrazione, ma anche l'instaurazione di qualsiasi rapporto che possa consentire all'impresa di operare nel mercato attraverso il titolo o attività soggette a controllo pubblico. L'art. 89-*bis* risponde, dunque, all'esigenza di evitare che precedenti situazioni di permeabilità mafiosa possano essere aggirate mediante il ricorso a procedimenti formalmente meno rilevanti, per i quali sarebbe sufficiente la comunicazione antimafia<sup>111</sup>.

## **2. Strumenti di prevenzione amministrativa**

A partire dalla legge 6 novembre 2012 n.190<sup>112</sup>, Il sistema della prevenzione amministrativa è stato progressivamente arricchito di strumenti ulteriori rispetto alle tradizionali interdittive previste dal d.lgs. n.159/2011 con l'obiettivo di rafforzare la capacità dell'ordinamento di prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico. Accanto al sistema della documentazione antimafia, l'ordinamento ha infatti progressivamente introdotto ulteriori meccanismi di prevenzione volti a evitare che imprese esposte a tentativi di infiltrazione o condizionamento da parte della criminalità organizzata possano accedere a procedure ad evidenza pubblica o operare in settori economicamente sensibili.

I due istituti in esame sono le *white list* e i protocolli di legalità. Sono strumenti che, pur caratterizzati da struttura e modalità operative differenti, condividono la finalità di rafforzare il presidio di legalità nei contratti pubblici e

---

<sup>111</sup> Ricostruzione dei vari profili di incostituzionalità e i profili critici dell'art 89-*bis* è data da A. DE PASCALIS. *Le comunicazioni antimafia: autonomia o sovrapposizione con le informazioni?* in G. AMARELLI e S. STICCHI DAMIANI (a cura di) *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici.*, Giappichelli, Torino 2019.

<sup>112</sup> La Legge 6 novembre 2012, n.190, nota come "Legge Severino" (dal nome del Ministro della Giustizia del Governo Monti, Paola Severino, proponente) è volta a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella Pubblica Amministrazione. Infatti, all'art.1 reca "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.*"

nelle filiere economiche maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa, attraverso forme di selezione preventiva degli operatori e di intensificazione dei controlli amministrativi.

## 2.1 Le *white list*

Nella modalità ordinaria, le amministrazioni procedono all'acquisizione della documentazione antimafia, comunicazione e informazione, mediante la consultazione della BDNA, secondo la disciplina contenuta nel Libro II del Codice antimafia. Accanto a tale sistema fondato sulle soglie di valore dei contratti e dei provvedimenti, il legislatore ha progressivamente individuato ambiti caratterizzati da un rischio particolarmente elevato di infiltrazione mafiosa, nei quali è stato previsto un regime di controllo rafforzato. L'art. 91, comma 7, del Codice antimafia dispone che, per determinate attività ritenute maggiormente esposte al rischio di infiltrazione, l'informazione antimafia debba essere acquisita obbligatoriamente indipendentemente dal valore del contratto, subcontratto o provvedimento.

La previsione delle *white list* nasce proprio dall'esigenza di contrastare la crescente capacità delle organizzazioni mafiose di penetrare nelle attività economiche, spesso collocati nelle fasi collaterali o successive all'aggiudicazione di appalti pubblici. Si tratta delle c.d. attività "a rischio", quali, ad esempio, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti, la fornitura di materiali inerti, il ciclo del calcestruzzo e del bitume, i noli di macchinari, la guardiania dei cantieri e i servizi logistici, ambiti che si sono rivelati particolarmente permeabili al controllo della criminalità organizzata<sup>113</sup>.

L'attenzione verso tali settori si è sviluppata inizialmente nella prassi amministrativa, attraverso protocolli di sicurezza e strumenti straordinari adottati in occasione di interventi emergenziali o di grandi eventi<sup>114</sup>, per poi

---

<sup>113</sup> O. MORCAVALLO, *L'Officina del Diritto, L'informazione interdittiva antimafia*, Giuffrè, Varese 2019.

<sup>114</sup> Si riferisce alla legge 77/2009 di conversione, con modificazioni del d.l. 28 aprile 2009, n.39 recante "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*" e anche per le opere connesse allo svolgimento di EXPO di Milano.

trovare una disciplina generale nell'ambito del sistema delle cosiddette *white list*.

Le *white list*, introdotte dall'art. 1, comma 52, della legge n. 190 del 2012 e disciplinate dal D.P.C.M. 18 aprile 2013, consistono in elenchi istituiti presso ogni Prefettura, nei quali devono iscriversi le imprese che svolgono attività considerate ad alto rischio di infiltrazione mafiosa<sup>115</sup>. Sotto il profilo funzionale, l'iscrizione nella *white list* produce effetti equivalenti al rilascio dell'informazione antimafia liberatoria.

Essa consente alle stazioni appaltanti e alle amministrazioni procedenti di ritenere assolti gli obblighi di verifica antimafia per le attività rientranti nei settori indicati, ferma restando la necessità di acquisire la documentazione attraverso la consultazione della BDNA. L'iscrizione ha validità annuale e non è collegata a una specifica procedura contrattuale, configurandosi come un accertamento preventivo e autonomo, volto ad anticipare i controlli e a semplificare lo svolgimento delle procedure.

Il procedimento di iscrizione è attivato su istanza dell'impresa interessata ed è di competenza della Prefettura della provincia in cui l'impresa ha la sede legale o, per le imprese estere, della Prefettura nel cui territorio è stabilita una sede stabile o è stata presentata la richiesta. L'istruttoria si fonda sulla consultazione obbligatoria della BDNA, e può essere integrata dallo svolgimento di ulteriori verifiche. A tal fine, l'autorità prefettizia si avvale del supporto del Gruppo Interforze Antimafia (GIA), organismo composto da personale specializzato appartenente alle diverse Forze di polizia, che svolge attività informativa e investigativa. Il Gruppo procede alla raccolta e alla valutazione degli elementi relativi all'impresa, con riferimento ai rapporti economici e commerciali, alla rete dei fornitori e dei clienti, nonché ai collegamenti personali o societari rilevanti ai fini della verifica del rischio di infiltrazione mafiosa.

---

<sup>115</sup> Ai sensi del comma 53 l. n. 190/2012 sono definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa le seguenti attività: a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi; b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi; c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; e) noli a freddo di macchinari; f) fornitura di ferro lavorato; g) noli a caldo; h) autotrasporti per conto di terzi; i) guardiania dei cantieri.

All'esito del procedimento, la Prefettura può disporre l'iscrizione, il diniego ovvero, qualora emergano successivamente elementi ostativi o intervenga un'informazione interdittiva, la cancellazione dall'elenco.

La permanenza nell'elenco è subordinata al mantenimento delle condizioni che hanno consentito l'iscrizione. L'impresa è tenuta a comunicare alla Prefettura competente, entro trenta giorni, ogni modifica relativa all'assetto proprietario o alla composizione degli organi di amministrazione, direzione o controllo, ai sensi dell'art. 55 della legge n. 190 del 2012. La mancata comunicazione comporta la cancellazione dall'elenco. L'obbligo informativo deve tuttavia essere interpretato in coerenza con la ratio della disciplina, ritenendosi riferito alle sole modifiche idonee a incidere sui soggetti sottoposti a verifica antimafia e, dunque, sulla valutazione del rischio di infiltrazione.

La presentazione dell'istanza comporta l'obbligo per la Prefettura di avviare il procedimento, il cui esito resta tuttavia affidato alla valutazione discrezionale dell'autorità prefettizia. In caso di inerzia, l'interessato può agire ai sensi dell'art. 31 c.p.a. per l'accertamento dell'obbligo di provvedere.

Sul tema delle *white list* si è recentemente pronunciato il Consiglio di Stato<sup>116</sup>, chiarendo alcuni rilevanti profili applicativi dell'iscrizione nelle *white list* nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica. In particolare, i giudici hanno affermato che la mera presentazione della domanda di iscrizione non è equiparabile all'iscrizione effettiva, né quando questa sia richiesta come requisito di partecipazione, né quando costituisca elemento di valutazione dell'offerta. Il possesso del requisito può essere dichiarato dal concorrente in sede di offerta, restando tuttavia in capo alla stazione appaltante l'onere di verificarne la veridicità mediante consultazione delle fonti istituzionali. Inoltre, al di fuori delle ipotesi in cui l'iscrizione costituisce requisito obbligatorio ai sensi dell'art. 1, comma 53, della legge n. 190 del 2012, la *lex specialis* può attribuirle valore premiale quale indice di affidabilità dell'operatore economico, nell'ambito della discrezionalità tecnica dell'amministrazione e nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Il relativo giudizio sull'offerta tecnica, infine, rientra nell'ampia discrezionalità della stazione appaltante ed è

---

<sup>116</sup> Cons. Stato, Sez. V, 20 dicembre 2024, n. 10256

sindacabile in sede giurisdizionale solo nei casi di manifesta illogicità o errore di fatto<sup>117</sup>.

## 2.2 I protocolli di legalità

Con il d.l. n. 76 del 2020, convertito nella legge n. 120 del 2020, il legislatore ha introdotto nel Codice antimafia l'art. 83-bis, rubricato "*Protocolli di legalità*", inserendo espressamente tale istituto nel sistema delle misure di prevenzione amministrativa. L'intervento normativo si colloca nel solco del percorso avviato con la legge n. 190 del 2012, volto a rafforzare gli strumenti di contrasto al rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nei circuiti economici e nella contrattualistica pubblica, affiancando al tradizionale sistema della documentazione antimafia ulteriori meccanismi di prevenzione.

L'origine dei protocolli di legalità va tuttavia rintracciata nella prassi amministrativa sviluppatasi a partire dagli anni Novanta, in particolare nell'ambito della realizzazione delle grandi opere<sup>118</sup>. In tale ambito, al fine di garantire maggiore trasparenza nelle procedure ad evidenza pubblica e prevenire possibili condizionamenti mafiosi, le amministrazioni hanno iniziato a stipulare accordi con gli operatori economici volti a imporre specifici obblighi di comportamento, rafforzando prescrizioni già previste dall'ordinamento e collegando alla loro violazione conseguenze quali l'esclusione dalla gara o l'applicazione di sanzioni di carattere patrimoniale. La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente riconosciuto la legittimità di tali strumenti, valorizzandone la funzione preventiva e la riconducibilità ai poteri organizzativi e di autotutela dell'amministrazione<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Si veda il contributo della dottrina sul punto A. FORMICA R. CIPPITANI *L'iscrizione nella white list come elemento di valutazione dell'offerta e l'acquisizione d'ufficio dei documenti utili ai fini dell'aggiudicazione*. In *Urb. e app.* n. 3, 1° maggio 2025, p. 329.

<sup>118</sup> F. SAITTA., *Informativa antimafia e protocolli di legalità, tra vecchio e nuovo*, in *Riv. trim. app.*, 2014, 2, 425, precisa che i protocolli di legalità hanno origine dal patto di integrità sviluppato negli anni '90 del secolo scorso da *Transparency International* Italia per aiutare il governo italiano nella lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici.

<sup>119</sup> Si rimanda per un approfondimento a S. VINTI, *I protocolli di legalità nelle procedure di evidenza pubblica e il giudice amministrativo come nuovo protagonista nelle politiche anticorruzione*, in *Giustamm.it*, n. 2 del 2016. L'autore sottolinea che la giurisprudenza è divisa sulla natura giuridica dei protocolli di legalità. Una parte tende a qualificarli come atti politici di indirizzo, l'altro orientamento invece tende a inquadrali nella categoria degli strumenti

Una prima forma di positivizzazione si è avuta con il d.lgs. n. 163 del 2006, in materia di contratti pubblici, che ha previsto l'adozione di protocolli di legalità nell'ambito delle opere strategiche, quali clausole di impegno a carico dell'impresa aggiudicataria, tra cui l'obbligo di segnalare eventuali tentativi di estorsione o di interferenze illecite. Successivamente, l'art. 1, comma 17, della legge n. 190 del 2012 ha riconosciuto la generale utilizzabilità di tali strumenti, stabilendo che le stazioni appaltanti possano prevedere nei bandi o negli avvisi di gara che la violazione delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisca causa di esclusione dalla procedura.

I protocolli di legalità si presentano, pertanto, come strumenti di prevenzione negoziale, attraverso i quali l'amministrazione e gli operatori economici assumono specifici impegni finalizzati a garantire standard di trasparenza e correttezza più elevati rispetto a quelli ordinariamente richiesti dalla disciplina di settore. Nello specifico le imprese si obbligano a segnalare eventuali tentativi di interferenza illecita nello svolgimento della propria attività e a adottare comportamenti improntati ai principi di lealtà, correttezza e buona. La violazione degli obblighi assunti comporta l'esclusione dalla gara, la risoluzione del contratto, l'escussione delle garanzie prestate e la segnalazione alle autorità competenti, ivi compresa l'Autorità nazionale anticorruzione<sup>120</sup>.

L'inserimento dell'art. 83-*bis* nel d.lgs. n. 159 del 2011 ha conferito all'istituto una più chiara collocazione sistematica nell'ambito della prevenzione antimafia. La disposizione prevede che il Ministero dell'interno, nel perseguire le finalità di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata, possa stipulare protocolli di legalità o altre intese, anche al fine di estendere in via convenzionale l'ambito di applicazione della documentazione antimafia. In particolare, tali accordi possono disciplinare modalità di rilascio della

---

convenzionali di esercizio dell'attività amministrativa, più precisamente come accordi ai sensi dell'art. 15 della legge 241 del 1990.

<sup>120</sup> Come viene precisato da C. COMMANDADORE *"i nuovi" protocolli di legalità e la documentazione antimafia nei rapporti tra privati in Urb. e app*, n. 1, 2022; in origine, con il d.l. n. 190 del 2012, era riconosciuta alle stazioni appaltanti una facoltà di prevedere l'esclusione dell'operatore economico in presenza di determinate violazioni. Successivamente, con l'introduzione dell'art. 83-*bis*, l'impostazione è stata rafforzata in senso più rigoroso: la misura espulsiva non è più rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, ma diviene obbligatoria, imponendo alle amministrazioni di prevedere l'esclusione in caso di accertata violazione.

documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati, individuare soglie di valore per l'attivazione degli obblighi previsti e coinvolgere imprese di rilevanza strategica per l'economia nazionale<sup>121</sup>.

I protocolli possono inoltre essere sottoscritti non solo con singole imprese, ma anche con associazioni di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale e con le organizzazioni sindacali, rafforzando così la dimensione collaborativa e multilivello della prevenzione.

### **3. Il tentativo di infiltrazione mafiosa**

Nel sistema descritto dall'art 84 comma 3 d.lgs. 159/2011, Il presupposto fondante dell'informazione antimafia è rappresentato dalla sussistenza *di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate*. La norma del Codice antimafia configura, infatti, una fattispecie di pericolo che costituisce il fulcro della prevenzione amministrativa e che si pone su un piano distinto rispetto all'accertamento di responsabilità penale o alla verifica di un controllo mafioso già realizzato.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che il tentativo di infiltrazione mafiosa consiste in una situazione nella quale emergano elementi concreti e attuali idonei a far ritenere l'impresa esposta al rischio di condizionamento, diretto o indiretto, da parte della criminalità organizzata, con possibile compromissione della sua autonomia gestionale. Come già anticipato<sup>122</sup>, l'interdittiva antimafia non ha natura sanzionatoria, ma preventiva, ed è finalizzata a evitare sia che rapporti con la pubblica amministrazione o l'accesso a risorse pubbliche possano contribuire al rafforzamento economico delle organizzazioni criminali.

Particolarmente significativa, ai fini della definizione della fattispecie, è la pronuncia del Consiglio di Stato che ha qualificato il tentativo di infiltrazione come una tipica ipotesi di pericolo propria del diritto della prevenzione.

---

<sup>121</sup> Si fa riferimento al comma 1 dell'art. 83-*bis* d.lgs. 159/2011.

<sup>122</sup> V. *supra* 1.2.1. Cap 2.

Il Collegio ha evidenziato <sup>123</sup> che la nozione normativa di “eventuali tentativi” e la loro “tendenza” a influenzare la gestione dell’impresa non richiedono che il condizionamento sia già attuale o concretamente realizzato, essendo sufficiente una potenzialità di ingerenza, purché desumibile da elementi non meramente ipotetici o aleatori.

La nozione di tentativo di infiltrazione esprime, pertanto, una logica di anticipazione della soglia di tutela, coerente con le caratteristiche del fenomeno mafioso. L’amministrazione viene chiamata a svolgere una valutazione complessiva e prognostica, volta a cogliere situazioni di rischio prima che esse si traducano in un controllo effettivo dell’attività imprenditoriale.

Con riferimento alla funzione anticipatoria, la giurisprudenza ha efficacemente qualificato l’informazione antimafia come una vera e propria “frontiera avanzata” nel contrasto alle organizzazioni criminali, affermando che: *“La funzione di “frontiera avanzata” dell’informazione antimafia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato impone, a servizio delle Prefetture, un uso di strumenti, accertamenti, collegamenti, risultanze, necessariamente anche atipici, come atipica, del resto, è la capacità, da parte delle mafie, di perseguire i propri fini. E solo di fronte ad un fatto inesistente od obiettivamente non sintomatico il campo valutativo del potere prefettizio, in questa materia, deve arrestarsi”*<sup>124</sup>.

L’affermazione evidenzia come l’ampiezza del potere istruttorio e valutativo attribuito al Prefetto trovi giustificazione nella necessità di fronteggiare un fenomeno criminale caratterizzato da modalità operative flessibili e non formalizzate. Al contempo, la pronuncia individua il limite intrinseco di tale potere, che non può tradursi in valutazioni meramente congetturali o prive di base fattuale, dovendo sempre fondarsi su elementi effettivamente esistenti e dotati di valenza sintomatica. Si delinea così un equilibrio tra l’esigenza di una tutela anticipata ed efficace dell’ordine pubblico economico e il rispetto dei principi di ragionevolezza e adeguatezza dell’azione amministrativa.

---

<sup>123</sup> Cons. Stato, sez. III, 9 settembre 2020, n. 5416; nello stesso senso anche Cons. Stato, Sez. III, 19 giugno 2020, n. 3945; Cons. Stato, Sez. III, 20 gennaio 2020, n. 452.

<sup>124</sup> Cons. Stato, sez. III, 22 marzo 2024, n. 2801.

Infine, la qualificazione dell'informazione antimafia come strumento di intervento preventivo è fondata su una valutazione ampia e contestualizzata costituisce il presupposto logico per l'individuazione degli elementi sintomatici del tentativo di infiltrazione, cui è dedicata la successiva analisi.

### 3.1 Gli indici del tentativo

La disciplina degli indici del tentativo di infiltrazione mafiosa, prevista dall'art. 84, comma 4, del d.lgs. n. 159/2011, rientra nella logica anticipatoria che caratterizza l'intero sistema delle informative antimafia. Gli indici consistono in elementi sintomatici dai quali l'autorità prefettizia può desumere, in chiave prognostica, il rischio di condizionamento mafioso nell'attività d'impresa. La tipizzazione legislativa non sempre configura un elenco tassativo<sup>125</sup>, ma individua una serie di situazioni esemplificative, lasciando al Prefetto la possibilità di valorizzare ulteriori circostanze significative ai fini della valutazione complessiva del pericolo di infiltrazione<sup>126</sup>.

Tra gli indici di maggiore rilevanza assumono particolare rilievo i c.d. reati-spia, richiamati dalla lettera a) del comma 4<sup>127</sup>, relativi a misure cautelari, rinvii a giudizio o condanne, anche non definitive, per delitti ritenuti sintomatici della contiguità con la criminalità organizzata, quali, tra gli altri, l'estorsione, l'usura, il riciclaggio, la turbativa degli appalti e l'associazione di tipo mafioso. La giurisprudenza amministrativa ha tuttavia chiarito che la presenza di tali precedenti non determina automaticamente l'adozione dell'interdittiva, permanendo in capo al Prefetto il dovere di procedere a un'autonoma valutazione

---

<sup>125</sup> V. *supra* 1.2.1 Cap 2.

<sup>126</sup> Ai sensi dell'art 84 comma 4 le lettere a), b), c), f), indicano le interdittive specifiche, dove il legislatore descrive in modo tassativo i presupposti oggettivi da cui l'autorità prefettizia può desumere l'infiltrazione mafiosa; mentre le lettere d) ed e) riguardano le interdittive generiche.

<sup>127</sup> La sentenza del Cons. Stato, Sez III, 27 novembre 2018 n.6727 sostiene che per i titoli di reato "contenuti nell'art. 84, comma 4, lett. a) (...) il legislatore ha (...) inteso operare una selezione a monte delle condotte che riflettono in sé il pericolo di infiltrazione mafiosa, in quanto si tratta di fattispecie che destano maggiore allarme sociale, intorno ai quali con maggiore regolarità statistica gravita il mondo della criminalità organizzata di stampo mafioso: Trattandosi di un catalogo di reati che, nella valutazione ex ante fatta 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."

del loro significato concreto in relazione al rischio di infiltrazione, escludendosi pertanto ogni automatismo tra vicenda penale e giudizio amministrativo<sup>128</sup>.

Alla lett. b) sono rappresentati ulteriori indici dall'applicazione o dalla proposta di misure di prevenzione personali o patrimoniali, nonché ai sensi della lettera c), dall'omessa denuncia di determinati reati, quali l'estorsione o la concussione, ove non ricorrano situazioni giustificative. Tali elementi possono evidenziare una condizione di assoggettamento o di contiguità rispetto al contesto mafioso.

Particolare importanza assume inoltre la lettera f), che attribuisce rilievo alle vicende societarie caratterizzate da anomalie o modificazioni sospette nella compagine o nella gestione dell'impresa, quali trasferimenti di quote, mutamenti negli organi amministrativi, operazioni straordinarie o riorganizzazioni attuate in favore di soggetti collegati a contesti criminali. Queste operazioni assumono valenza sintomatica quando, per modalità, tempi o caratteristiche economiche, appaiano finalizzate a eludere la normativa in materia di documentazione antimafia, rivelando una dissociazione meramente formale rispetto al reale assetto di controllo dell'impresa<sup>129</sup>.

Ai sensi dell'art 84 comma 4 lett. d) Il provvedimento del prefetto, può essere emanato quando il rischio di condizionamento mafioso emerga: *“dagli accertamenti disposti dal prefetto, anche mediante l'esercizio dei poteri di accesso e di verifica delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli previsti dall'articolo 93 del presente decreto”* e lett. e) *“dagli accertamenti da svolgersi in altra provincia, a cura dei prefetti competenti, su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera d).”*

Secondo queste due disposizioni, si coglie la ragione della denominazione di interdittiva “generica”: il tentativo non viene desunto da

---

<sup>128</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 28 febbraio 2024, n. 194 e Cons. Stato, Sez. III, 2 luglio 2021, n. 5043.

<sup>129</sup> In particolare, si fa riferimento a situazioni fraudolente, modificative o manipolative della struttura dell'impresa che possono essere rappresentate da scissioni, fusioni, affitti d'azienda, acquisti di pacchetti azionari o quote societarie da parte di soggetti italiani o esteri ecc... A. LEVANTO. *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*, Giappichelli, Torino, 2019.

comportamenti previamente tipizzati, ma da fattispecie aperte o a condotta libera, i cui elementi concreti sono raccolti e successivamente valutati all'esito delle attività istruttorie svolte dall'autorità prefettizia. Il deficit di tipizzazione, pur non pienamente coerente con le esigenze di certezza del diritto e di prevedibilità delle condotte, è ritenuto dalla giurisprudenza<sup>130</sup> necessario al fine di garantire una risposta efficace dell'ordinamento rispetto al continuo mutamento delle modalità attraverso cui la criminalità organizzata si insinua e influenza le scelte imprenditoriali.

È bene precisare che anche le interdittive cd. specifiche disciplinate dall'art 84 comma 4 lett. *a), b), c), f)* non può ritenersi configurabile alcun effetto automatico: la semplice sussistenza del presupposto normativamente previsto non legittima, l'adozione della misura. È comunque indispensabile che il Prefetto compia una valutazione autonoma e complessiva del caso concreto, diretta a verificare l'effettiva esistenza di un pericolo di condizionamento mafioso.

Il quadro è completato dall'art. 91, comma 6, del codice antimafia<sup>131</sup>, che consente di valorizzare, quali ulteriori parametri indiziari, le condanne, anche non definitive, per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali, nonché le violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari. In tali ipotesi, la rilevanza della condotta non discende dalla sua tipicità in sé, ma dalla sua concreta strumentalità rispetto alle dinamiche della criminalità organizzata, richiedendo pertanto un accertamento contestuale del collegamento con il rischio di infiltrazione<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Cons. Stato, Sez. III, 30 gennaio 2019 n. 758.

<sup>131</sup> Ai sensi dell'art 91 comma 6 del Codice Antimafia “ *Il prefetto può, altresì, desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata, nonché dall'accertamento delle violazioni degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, commesse con la condizione della reiterazione prevista dall'articolo 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tali casi, entro il termine di cui all'articolo 92, rilascia l'informazione antimafia interdittiva*”

<sup>132</sup> Come evidenzia A. LEVANTO *op cit.* pag. 45, riprendendo quanto affermato da Cons. Stato, Sez. III, 28 ottobre 2016, n.4555. nel comma 6 dell'art 91 “*la valenza specifica delle condotte emerge solo ex post e richiede che i fatti nel cui ambito esse si collocano siano oggetto di un accertamento di merito in sede penale. Non essendo inoltre riconducibili tali condotte in un delitto spia, se non in termini di strumentalità agli obiettivi del crimine organizzato, esse*

### 3.2 Il significato degli indizi e l'elaborazione giurisprudenziale

Una volta descritto l'assetto normativo degli indizi del tentativo di infiltrazione mafiosa, riveste un ruolo centrale il significato che tali elementi assumono sul piano probatorio alla luce dell'elaborazione giurisprudenziale. Gli indizi rilevanti ai fini dell'adozione dell'informativa antimafia non devono essere considerati isolatamente, ma valutati secondo un criterio unitario e complessivo, idoneo a fondare un giudizio prognostico sulla sussistenza del rischio di condizionamento mafioso<sup>133</sup>. La natura preventiva dello strumento implica che il giudizio prefettizio si fondi su elementi fattuali, anche di carattere indiziario, la cui rilevanza deriva dalla loro convergenza e coerenza complessiva. Il valore degli elementi raccolti non dipende dalla loro autonoma consistenza, bensì dalla capacità del quadro d'insieme di rappresentare una situazione di rischio attuale e concreto.

Tra gli indizi frequentemente valorizzati assumono particolare importanza i rapporti personali e familiari con soggetti appartenenti o contigui ad ambienti mafiosi. La giurisprudenza esclude tuttavia qualsiasi automatismo tra il mero vincolo di parentela e la sussistenza del pericolo di infiltrazione, in quanto il legame familiare, considerato in sé, non è idoneo a giustificare l'adozione della misura e una diversa impostazione si porrebbe in contrasto con i principi di personalità della responsabilità penale e di libertà di iniziativa economica, come affermato anche dalla Corte costituzionale<sup>134</sup>.

Il dato relazionale assume rilievo solo quando presenta caratteri di intensità e concretezza tali da incidere sull'autonomia decisionale e gestionale dell'impresa<sup>135</sup>. Da questo punto di vista, la parentela può costituire un elemento

---

*costituiscono indizio che necessita di elementi ulteriori di riscontro, circa i rapporti di effettivo condizionamento tra impresa e associazioni criminali”*

<sup>133</sup> Il Consiglio di Stato ha affermato con sentenza Sez. III 8 febbraio 2024 n. 1282 “*In materia di Interdittiva Antimafia, gli elementi posti a base dell'informativa Antimafia non devono essere letti ed interpretati in una visione atomistica e parcellizzata, ma nel loro insieme, così da avere un quadro complessivo, da cui si possano inferire dati di un possibile condizionamento della libera attività concorrenziale dell'impresa.*”

<sup>134</sup> Corte cost., n. 57 del 2020.

<sup>135</sup> Particolare rilievo assume la vicenda oggetto di decisione del Cons. Stato, Sez. III 27 gennaio 2025 n.593 dove è stato confermato l'annullamento di un'interdittiva antimafia adottata dalla Prefettura di Reggio Calabria, ritenuta fondata su elementi indiziari non sufficientemente significativi, quali il rapporto di parentela indiretta con soggetto controindicato e contatti

sintomatico di una conduzione familiare dell'attività d'impresa o di una gestione collettiva riconducibile a logiche di tipo clanico, in considerazione della dimensione familiare e relazionale che caratterizza le organizzazioni mafiose. Inoltre, assumono rilievo circostanze oggettive quali la convivenza o la stabile frequentazione, la comunanza di interessi economici, la partecipazione a iniziative imprenditoriali comuni o la continuità degli assetti societari all'interno del medesimo nucleo familiare. In assenza di tali elementi, il rapporto di parentela resta privo di autonoma rilevanza<sup>136</sup>.

Analoga valenza indiziaria può assumere l'insieme delle frequentazioni abituali, delle relazioni economiche e dei collegamenti professionali con soggetti o imprese controindicati. Su questo argomento la giurisprudenza ha riconosciuto la possibile rilevanza del fenomeno del c.d. "contagio", in forza del quale anche un operatore economico formalmente estraneo a contesti criminali può risultare esposto al rischio di infiltrazione in ragione delle relazioni intrattenute con soggetti già ritenuti permeabili all'influenza mafiosa<sup>137</sup>.

Questo principio non può tradursi in un meccanismo di automatica traslazione del giudizio di permeabilità mafiosa ai soggetti che intrattengono rapporti con operatori economici già valutati a rischio di infiltrazione. Il valore indiziario dei rapporti economici o societari deve pertanto essere apprezzato in concreto, alla luce della natura, della stabilità e dell'intensità del legame, nonché della sua effettiva incidenza sull'assetto organizzativo e decisionale dell'impresa. Particolare rilievo assumono, le ipotesi di integrazione organizzativa stabile, quali la costituzione di società comuni, la partecipazione a consorzi o la realizzazione di strutture imprenditoriali condivise, ove idonee a determinare forme di promiscuità gestionale.<sup>138</sup> In tali situazioni, la

---

sporadici con persone pregiudicate per reati spia. Il Consiglio di stato ha ribadito che l'interdittiva, pur avendo natura preventiva, deve basarsi su indizi concreti, attuali e gravi di rischio di infiltrazione mafiosa, non potendo fondarsi su meri legami familiari o su frequentazioni occasionali prive di rilevanza nel contesto dell'attività economica.

<sup>136</sup> Cons. Stato., Sez. III., 24 aprile 2020 n. 2651 e Cons. Stato., Sez. III., 22 marzo 2024 n. 2801.

<sup>137</sup> Cons. Stato., Sez. III., 16 febbraio 2024, n. 1564.

<sup>138</sup> Come rilevato da M. MAZZAMUTO *Prevenzione amministrativa antimafia - Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento* *Giur.it*, n. 6, 1 giugno 2020, p. 1471 l'elaborazione giurisprudenziale ha conosciuto un'evoluzione da un iniziale orientamento improntato alla prudenza, volto a escludere automatismi nell'estensione delle interdittive, a un indirizzo più rigoroso affermatosi a partire dal 2016, caratterizzato da una maggiore valorizzazione delle cointeressenze economiche e societarie e dalla più ampia diffusione delle

giurisprudenza ha evidenziato come la costituzione di un vincolo societario stabile e qualificato possa fondare la ragionevole presunzione che la nuova compagine imprenditoriale sia stata scelta proprio per la condivisione di interessi economici già ritenuti esposti a condizionamenti mafiosi. Secondo l'*id quod plerumque accidit*, infatti, il legame societario con un'impresa già destinataria di un'informazione interdittiva rende altamente probabile la continuità degli interessi e delle modalità gestionali, potendo il rapporto associativo tradursi in uno strumento di prosecuzione dell'attività in un diverso assetto formale, senza che sia sempre necessaria l'allegazione di ulteriori e autonomi elementi sintomatici<sup>139</sup>.

Invece, per quanto riguarda la presenza all'interno dell'impresa dipendenti pregiudicati o contigui ad ambienti mafiosi, il Consiglio di Stato ha escluso anche qui l'esistenza di automatismi tra l'assunzione di personale pregiudicato e la sussistenza di un tentativo di infiltrazione mafiosa. Il dato può assumere rilievo solo se inserito in un quadro indiziario complessivo dal quale emerga la capacità della criminalità organizzata di influenzare le politiche occupazionali dell'impresa e, attraverso di esse, la gestione dell'attività economica. La valutazione deve inoltre tener conto delle circostanze del caso concreto, specie quando le assunzioni derivino da obblighi normativi o contrattuali, come nelle ipotesi di una clausola sociale, rispetto alle quali non può pretendersi dall'imprenditore un'attività di verifica investigativa sulle relazioni personali o sui precedenti dei lavoratori<sup>140</sup>.

Accanto agli elementi relazionali, la giurisprudenza valorizza altresì il contesto territoriale e ambientale in cui l'impresa opera, specie quando caratterizzato da una significativa presenza della criminalità organizzata, nonché

---

c.d. interdittive a cascata. Accanto a tale impostazione, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha sostenuto un approccio più garantista, richiedendo la verifica di concreti elementi di influenza e segnalando il rischio di effetti estensivi indiscriminati. Ne emerge un quadro non del tutto uniforme, nel quale si pone l'esigenza di bilanciare le finalità di prevenzione antimafia con la tutela del sistema economico. Cfr. Cons. Stato., Sez. III 3 maggio 2016 e Cons. giust. amm. Sicilia, sent., 6 marzo 2018 n.125.

<sup>139</sup> *Ex multis* Cons. Stato., Sez. III 16 febbraio 2024 n.1564 che ribadisce l'orientamento della giurisprudenza a partire dal 2016.

<sup>140</sup> Cons. Stato., Sez. III, 25 maggio 2018, n. 3138.

eventuali anomalie gestionali, economiche o organizzative sintomatiche di situazioni di condizionamento o dipendenza.

In definitiva, dall'elaborazione giurisprudenziale emerge un modello valutativo improntato a un equilibrio tra ampiezza del potere prefettizio e garanzie di ragionevolezza e proporzionalità. L'accertamento del rischio di infiltrazione mafiosa non può fondarsi su singoli elementi isolati né su mere presunzioni astratte, ma deve risultare da una valutazione complessiva e coerente del quadro indiziario, idonea a evidenziare una situazione di concreta e attuale permeabilità dell'impresa all'influenza criminale. Gli indici sintomatici assumono rilievo non per il loro valore autonomo, ma per la loro capacità di convergere in un giudizio prognostico ragionevole, fondato sull'esperienza e sulle regole della probabilità, secondo il criterio del "più probabile che non". Allo stesso tempo, l'esclusione di automatismi e la necessità di un apprezzamento caso per caso consentono di evitare che la funzione preventiva dell'informazione antimafia si traduca in un uso arbitrario dello strumento o in una indebita compressione della libertà di iniziativa economica.

### **3.3 Il principio del "più probabile che non"**

Il criterio del "*più probabile che non*" costituisce la regola di giudizio che governa l'accertamento del rischio di infiltrazione mafiosa nell'ambito delle informative antimafia. Tale standard, di origine civilistica, è stato stabilmente recepito dalla giurisprudenza amministrativa in ragione della natura preventiva e prognostica della misura, la quale non è diretta ad accertare responsabilità penali né a dimostrare l'effettiva esistenza di un condizionamento mafioso, ma a valutare la probabilità che tale rischio si realizzi.

Sulla base di questo principio Il Consiglio di Stato ha consolidato l'orientamento per cui 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 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"*

141 .

Dunque, l'autorità prefettizia è chiamata a formulare un giudizio induttivo fondato su un quadro indiziario grave, preciso e concordante, da apprezzarsi in modo unitario e non atomistico, dal quale emerga, secondo un criterio di ragionevole verosimiglianza, la probabilità di interferenze della criminalità organizzata nell'attività d'impresa <sup>142</sup> .

La giurisprudenza ha chiarito che tale standard implica la verifica della c.d. *probabilità cruciale*,<sup>143</sup> richiedendo che l'ipotesi dell'infiltrazione mafiosa risulti dotata di una credibilità razionale superiore rispetto a ogni diversa spiegazione alternativa degli elementi raccolti, senza tuttavia esigere il superamento della soglia dell'oltre ogni ragionevole dubbio propria del giudizio penale<sup>144</sup> .

La minore intensità della forza dimostrativa richiesta si giustifica in ragione della funzione anticipatoria dell'informativa, che è volta a prevenire una minaccia per l'ordine pubblico economico, consentendo l'intervento amministrativo in una fase in cui il rischio non si è ancora tradotto in condotte penalmente rilevanti. Gli elementi sintomatici del rischio non costituiscono un elenco tassativo, ma appartengono a un catalogo aperto, coerente con la natura mutevole e adattiva del fenomeno mafioso e con la funzione preventiva dello strumento<sup>145</sup> .

La prognosi può fondarsi anche su un numero limitato di elementi, purché dotati di adeguata gravità e significatività e non neutralizzati da elementi di segno contrario, essendo ciò coerente con la natura indiziaria e non dimostrativa dell'accertamento. Da questa analisi si evince che il giudizio prefettizio si configura come una valutazione discrezionale di sintesi, fondata su elementi anche meramente sintomatici, il cui apprezzamento complessivo deve

---

<sup>141</sup> V., per tutte Cons. Stato, Sez. III, 30 gennaio 2019 n.758.

<sup>142</sup> Cons. Stato, Sez. III, 8 febbraio 2024, n. 1282; Cons. Stato, Sez. III 31 gennaio 2024, n. 999; Cons. Stato, Sez. III 4 gennaio 2024, n. 142; Cons. Stato, Sez. III 27 settembre 2023, n. 8560.

<sup>143</sup> Con probabilità cruciale si intende la probabilità che “*superi il 50% + 1 di possibilità*” Cons. Stato, Sez. III, 26/9/2017, n. 4483.

<sup>144</sup> Cons. Stato, Sez. III, 1° febbraio 2024, n. 1010.

<sup>145</sup> Vedi Cons. Stato, Sez. III, 6 maggio 2016, n. 1743.

risultare coerente e ragionevole secondo criteri di esperienza, nell'ambito di un sistema che la giurisprudenza ha progressivamente contribuito a tipizzare sul piano sostanziale<sup>146</sup>.

#### **4. La peculiarità del procedimento di adozione rispetto al modello della legge n. 241 del 1990**

Il procedimento di rilascio dell'informazione antimafia costituisce un procedimento di natura amministrativa e, in quanto tale, è in linea di principio soggetto ai principi e alle regole di diritto amministrativo. Tuttavia, per la sua natura preventiva e per la particolare rilevanza degli interessi, la relativa disciplina presenta caratteri derogatori rispetto al modello ordinario delineato dalla legge n. 241 del 1990<sup>147</sup>.

Mentre la disciplina ordinaria sul procedimento si fonda sulla massima partecipazione del privato, sulla trasparenza dell'azione amministrativa e sulla piena esplicazione delle garanzie difensive; invece, la disciplina antimafia risponde all'esigenza di assicurare un intervento celere ed efficace a tutela dell'ordine pubblico economico e della sicurezza.

Ne consegue una compressione delle garanzie procedurali, le quali, secondo l'orientamento consolidato<sup>148</sup> del Consiglio di Stato non rivestono un carattere assoluto e inderogabile ma costituiscono interessi meritevoli di tutela nella misura in cui risultino compatibili con la salvaguardia di beni di rango superiore, quali la tutela dell'ordine pubblico e contrasto alla criminalità organizzata<sup>149</sup>. In particolare, viene esclusa l'applicazione dell'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della legge e, in

---

<sup>146</sup> Cons. Stato, Sez. III, 25 gennaio 2022, n. 488.

<sup>147</sup> La legge 7 agosto n. 241 del 1990 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso a documenti amministrativi". È una legge fondamentale per il procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi. La legge ha introdotto i principi di trasparenza, partecipazione, efficienza e imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione.; Per un maggior approfondimento sulla legge sul procedimento amministrativo si rimanda a M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2022.

<sup>148</sup> Cons. Stato., Sez. III, 9 febbraio 2017 n.565. Per approfondire si veda la nota di P.TONNARA, *Informative antimafia e discrezionalità del prefetto in Urb. e app.*, 2017, 2, 223 e ss.

<sup>149</sup> In tal senso si veda il contributo dottrinale di V. SALAMONE. *Op cit.*

linea generale, anche quella del preavviso di rigetto disciplinata dall'art. 10 *bis*<sup>150</sup>.

La limitazione delle garanzie partecipative non comporta automaticamente l'illegittimità dell'informativa interdittiva, poiché, nei casi previsti dalla disciplina antimafia, l'amministrazione può legittimamente derogare agli ordinari obblighi di partecipazione procedimentale<sup>151</sup>.

La *ratio* è individuata nell'incompatibilità tra le ordinarie garanzie partecipative e la materia antimafia: la tempestività, le esigenze di riservatezza istruttoria e la tutela dell'ordine pubblico rendono spesso impraticabile una piena partecipazione anticipata del privato, perché potrebbe compromettere l'efficacia dell'accertamento o consentire l'adozione di condotte elusive.

Occorre inoltre considerare che i provvedimenti prefettizi in materia antimafia producono effetti vincolanti nei confronti delle amministrazioni destinatarie, le quali sono tenute a recepirne le conseguenze interdittive senza alcun margine di autonoma valutazione. Gli atti consequenziali al documento antimafia, quali, ad esempio, la revoca dell'aggiudicazione o il recesso dai contratti già stipulati, hanno natura vincolata.

In ragione di tale carattere, eventuali vizi procedimentali commessi dall'amministrazione nell'adozione di tali provvedimenti non assumono efficacia invalidante, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241 del 1990, non potendo il loro contenuto essere diverso da quello imposto dall'effetto interdittivo<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Sulla non applicazione dell'art 7 della legge 241/1990 la giurisprudenza è di unanime pensiero. Mentre sull'avviso di rigetto la giurisprudenza adotta diversi approcci, talvolta ha escluso l'applicazione del 10-*bis* vedi Cons. Stato., Sez. III, 31 gennaio 2020, n. 820 ritenendo che il subprocedimento volto al rilascio della comunicazione o informazione antimafia non sia ad iniziativa del privato, ma attivato d'ufficio su impulso della pubblica amministrazione richiedente o tenuta al controllo. In altre pronunce, tuttavia, ne ha ammesso l'applicazione, purché non comprometta le esigenze di urgenza e celerità del procedimento né pregiudichi la finalità preventiva propria dell'informazione antimafia. Cons. Stato, Sez. III, 10 agosto 2020, n.497.

<sup>151</sup> Il Cons. Stato, Sez. III, 28 ottobre 2016, n. 4555 afferma sul punto “*atteso che si tratta di procedimento in materia di tutela antimafia, come tale intrinsecamente caratterizzato da profili del tutto specifici connessi ad attività di indagine, oltre che da finalità, da destinatari e da presupposti incompatibili con le procedure partecipative, nonché da oggettive e intrinseche ragioni di urgenza.*”

<sup>152</sup> Sul punto si veda V. *op cit.* e i contributi della giurisprudenza *ex multis* Cons. Stato, Sez. III, 24 luglio 2015, n. 3653.

#### 4.1 L' iter del procedimento di rilascio dell'informazione antimafia e i soggetti coinvolti

Il procedimento volto al rilascio dell'informazione antimafia nella fase dell'iniziativa viene attivato, di regola, su richiesta dei soggetti di cui all'art. 83 del d.lgs. 159/2011, potendo essere adottata in via autonoma dal Prefetto solo nei casi espressamente previsti, quali quelli derivanti dall'esercizio dei poteri di accesso e accertamento di cui all'art. 93 d.lgs. 159/2011<sup>153</sup>. In concreto l'avvio del procedimento coincide con la consultazione della Banca Dati Nazionale Antimafia (BDNA)<sup>154</sup>. L'autorità competente al rilascio dell'informazione antimafia è il Prefetto territorialmente competente, individuato in base alla provincia in cui hanno sede o residenza i soggetti cui la verifica si riferisce. In questa fase, il Prefetto procede alla consultazione della BDNA<sup>155</sup> ai sensi dell'art. 92 comma 1 del Codice antimafia. Nel comma successivo si afferma che qualora non emergano elementi ostativi, l'informazione antimafia è rilasciata immediatamente in forma liberatoria e conserva la validità per dodici mesi.

Qualora, invece, emergano elementi sintomatici di possibili tentativi di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 84, comma 4, il Prefetto avvia una fase istruttoria approfondita, da concludersi entro il termine di trenta giorni, finalizzata allo svolgimento di ulteriori accertamenti.

La fase istruttoria è caratterizzata da un'ampia discrezionalità amministrativa. Il Prefetto può acquisire informazioni da una pluralità di fonti, avvalendosi in particolare dei dati e delle segnalazioni delle forze di polizia, della

---

<sup>153</sup> Ai sensi dell'art 93 comma 4 “*Il prefetto, acquisita la relazione di cui al comma 3, fatta salva l'ipotesi di cui al comma 5, valuta se dai dati raccolti possano desumersi, in relazione all'impresa oggetto di accertamento e nei confronti dei soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi dell'impresa stessa, elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4 ed all'articolo 91, comma 6. In tal caso, il prefetto emette, entro quindici giorni dall'acquisizione della relazione del gruppo interforze, l'informazione interdittiva, previa eventuale audizione dell'interessato secondo le modalità individuate dal successivo comma 7*”

<sup>154</sup> M. DI PALO *Abstract Cap 22 del Manuale dei Contratti Pubblici* di L. CARBONE, F. CARINGELLA, G. ROVELLI, Dike Giuridica, [www.italiappalti.it](http://www.italiappalti.it), 2024.

<sup>155</sup> La BDNA è collegata al Sistema di indagine SDI che contiene tutte le notizie di reato, le denunce, le querele, i controlli sul territorio e i dati parziali degli esiti processuali. È la prima fonte normativa della fase istruttoria, seguita da casellari giudiziari e carichi pendenti. M. DI PALO *cit.*

Direzione Investigativa Antimafia, nonché degli esiti di accessi ispettivi, indagini patrimoniali e di ogni altro elemento ritenuto utile. L'obiettivo dell'istruttoria è verificare la sussistenza di un rischio concreto di infiltrazione mafiosa, anche sotto forma di collegamenti indiretti, condizionamenti ambientali o contiguità familiare o relazionale.

Nel caso in cui, all'esito delle verifiche, il prefetto ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva ovvero per l'applicazione delle misure di prevenzione collaborativa di cui all'art. 94 *bis*, trova applicazione il meccanismo del contraddittorio procedimentale disciplinato comma 2 *bis*, una novità introdotta con il d.l. n.152/2021. Salvo che ricorrano particolari esigenze di celerità, il Prefetto è tenuto a comunicare all'interessato gli elementi sintomatici del rischio di infiltrazione mafiosa, assegnando un termine non superiore a venti giorni per la presentazione di osservazioni scritte, documenti o per la richiesta di audizione. La fase partecipativa deve concludersi entro sessanta giorni dalla sua instaurazione.

La norma prevede, tuttavia, due importanti limitazioni: da un lato, il contraddittorio può essere omesso in presenza di esigenze di urgenza; dall'altro, non possono essere comunicati gli elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti o accertamenti in corso<sup>156</sup>.

All'esito del contraddittorio, il prefetto, qualora non ritenga di rilasciare un'informazione liberatoria, deve adottare una delle determinazioni previste dal comma 2 *ter*. In particolare, quando gli elementi raccolti siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, dispone l'applicazione delle misure di prevenzione collaborativa di cui all'art. 94 *bis*; viceversa, qualora risulti

---

<sup>156</sup> Sul punto N.DURANTE *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia* in Intervento svolto al convegno su *Il nuovo volto delle interdittive antimafia alla luce del P.N.R.R.*, organizzato dalla Sezione staccata di Reggio Calabria del T.A.R. Calabria e dall'Università degli studi di Reggio Calabria, 1°8 aprile 2022, puntualizza che la scelta dell'attivazione del contraddittorio presenta margini di discrezionalità, potendo la relativa comunicazione essere omessa in presenza di particolari esigenze di celerità ovvero quando gli elementi istruttori siano integralmente non rivelabili perché idonei a pregiudicare indagini o accertamenti in corso. In tali ipotesi, tuttavia, l'informazione interdittiva deve essere sorretta da una motivazione rafforzata, sia con riguardo alla sussistenza degli elementi sintomatici del pericolo di infiltrazione mafiosa, valutati secondo il criterio del "più probabile che non", proprio della logica preventiva dell'istituto, sia in ordine alle concrete ragioni che hanno impedito l'instaurazione del contraddittorio, non potendo ritenersi sufficiente il mero richiamo alla generica urgenza connaturata alla materia.

accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, procede all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva, dandone comunicazione all'interessato. Contestualmente, il Prefetto verifica la sussistenza dei presupposti per l'eventuale applicazione delle misure di sostegno e monitoraggio previste dall'art. 32 del d.l. n. 90/2014, informandone, se del caso, l'Autorità nazionale anticorruzione.

Il legislatore ha inoltre previsto, al comma 2 *quater*, che nel periodo intercorrente tra la comunicazione di avvio del contraddittorio e la conclusione del procedimento, eventuali modifiche dell'assetto societario o organizzativo dell'impresa quali variazioni della compagine sociale, degli organi amministrativi o della titolarità delle quote possano essere oggetto di valutazione da parte del prefetto ai fini della decisione finale<sup>157</sup>.

#### **4.2 Le novità introdotte dal decreto-legge n. 152 del 2021**

Il decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152<sup>158</sup>, convertito con modificazioni nella legge 29 dicembre 2021, n. 233, ha inciso in modo significativo sulla disciplina delle informazioni antimafia contenuta nel libro II del Codice. Le modifiche introdotte sono volte a rafforzare gli strumenti di prevenzione delle infiltrazioni criminali nei settori economici interessati dagli investimenti pubblici connessi all'attuazione del PNRR.

La riforma si articola principalmente lungo due direttrici. Da un lato, è stato rafforzato il contraddittorio procedimentale nel procedimento di rilascio dell'informazione antimafia attraverso la modifica dell'art. 92 del Codice antimafia con l'introduzione del nuovo comma 2-*bis*. La nuova disposizione prevede che, prima dell'adozione dell'informazione interdittiva, l'amministrazione comunichi all'impresa gli elementi sintomatici del rischio di

---

<sup>157</sup> Di recente Cons. Stato, Sez. III, 5 febbraio 2026, n. 942 ha chiarito che *“Il cambiamento di sede legale dell'impresa sottoposta a verifica successivo alla comunicazione di avvio del procedimento interdittivo non comporta il mutamento della competenza del Prefetto ad adottare l'informazione interdittiva, ma questa può essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia solo fino alla conclusione della fase di contraddittorio procedimentale.”*

<sup>158</sup> L'intervento normativo, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per la prevenzione di infiltrazioni mafiose.*

infiltrazione mafiosa, consentendo alla stessa di presentare osservazioni o di richiedere un'audizione.

Dall'altro lato, il legislatore ha introdotto nel sistema una nuova misura amministrativa, finalizzata a consentire un intervento più graduale da parte dell'autorità prefettizia. Il nuovo articolo 94-*bis* disciplina, infatti, l'istituto della prevenzione collaborativa, che consente al Prefetto di adottare misure di vigilanza nei casi in cui i tentativi di infiltrazione mafiosa risultino riconducibili a situazioni di agevolazione meramente occasionale.

Infine, il decreto-legge è intervenuto anche sull'ambito di applicazione della comunicazione e dell'informazione antimafia<sup>159</sup>.

#### **4.2.1 Il rafforzamento del contraddittorio procedimentale nelle interdittive antimafia**

Il legislatore con il d.l n. 152 del 2021 è intervenuto sull'art. 92 del Codice antimafia, introducendo, mediante l'art. 48 il nuovo comma 2-*bis*, che disciplina espressamente l'instaurazione di una fase di contraddittorio procedimentale con l'impresa interessata prima dell'adozione dell'informazione interdittiva.

La riforma segna un significativo mutamento rispetto al sistema previgente, nel quale l'instaurazione del contraddittorio con l'impresa interessata era ritenuta facoltativa a discrezione del Prefetto e, nella prassi applicativa, risultava generalmente esclusa. In base all'orientamento giurisprudenziale consolidato, infatti, nei procedimenti interdittivi non trovavano applicazione né la comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990, né le ordinarie garanzie partecipative, in ragione delle esigenze di celerità e di efficacia connesse alla funzione preventiva dell'informazione antimafia. Il tema era stato oggetto anche di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea da parte del T.A.R di Bari, che aveva prospettato un possibile contrasto con il principio del

---

<sup>159</sup> L'art 48-*bis* del decreto-legge n. 152/2021 ha modificato gli artt. 83, comma 3-*bis* e sull'art. 91, comma 1-*bis* aumentando da 5 mila euro a 25 mila euro la soglia di rilevanza dei contributi europei richiamata dalla norma.

contraddittorio desumibile dall'art. 41<sup>160</sup> della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>161</sup>.

La domanda proposta dal giudice amministrativo di primo grado è stata dichiarata irricevibile dalla Corte di giustizia<sup>162</sup>, per mancata dimostrazione del necessario collegamento tra la materia oggetto di rinvio e l'ordinamento dell'Unione, richiesto dall'art. 53, par. 2, del regolamento di procedura. In assenza di adeguati elementi di connessione tra il procedimento di rilascio delle misure interdittive e l'ambito applicativo dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali UE, la Corte ha ritenuto di non potersi pronunciare<sup>163</sup>.

In base all'orientamento giurisprudenziale consolidato, infatti, nei procedimenti interdittivi non trovavano applicazione né la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 l. n. 241/1990, né le ordinarie garanzie partecipative, in ragione delle peculiari esigenze di urgenza e di efficacia che caratterizzano la funzione preventiva dell'informazione antimafia<sup>164</sup>.

Il contraddittorio in precedenza risultava, configurato come meramente eventuale, essendo previsto solo in ipotesi specifiche, come quella dell'audizione facoltativa di cui all'art. 93, comma 7, del Codice<sup>165</sup>. Questa

---

<sup>160</sup> In particolare, l'art 41 della Carta di Nizza "(...) *Tale diritto comprende in particolare: a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.* (...)”

<sup>161</sup> T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 27 novembre 2019, n. 28, la pronuncia verteva su un procedimento promosso da un'impresa per l'annullamento di un'informazione interdittiva antimafia, adottata dal Prefetto di Foggia ai sensi dell'art. 90 e ss. del cod. ant. per approfondire il tema si veda P. Capace, *Conformità dell'interdittiva antimafia alle norme costituzionali unitarie e internazionali pattizie*. Nota a Consiglio di Stato Sez., III 25 ottobre 2021, n. 7165, in *Giustamm.*, n. 11 del 2021.

<sup>162</sup> Sentenza Corte di Giustizia UE, Sez. IX, ord. 28 maggio 2020, causa C17/20

<sup>163</sup> Sul punto si rimanda a M. COCCONI. *Il perimetro del diritto al contraddittorio nelle informazioni interdittive antimafia* in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.* 1° giugno 2022 [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) dove viene fatta un'attenta analisi sull'evoluzione del contraddittorio nell'interdittiva antimafia.

<sup>164</sup> Vedi Cons. Stato, Sez III, 28 giugno 2017, 3173 che afferma “*Nel procedimento volto all'adozione dell'interdittiva antimafia non è dovuta la comunicazione di cui all'art 7, l. 7 agosto 1990 n. 241, trattandosi di procedimenti intrinsecamente caratterizzati da particolari esigenze di celerità.*” In tal senso anche Cons. Stato, sez. III, 31 gennaio 2020, n. 820.

<sup>165</sup> Sul punto M. DI PALO *op cit.* sottolinea che “*Prima della novella del 2021, per le informazioni antimafia interdittive, la giurisprudenza prevalente riteneva in re ipsa le oggettive e intrinseche ragioni di urgenza che giustificano l'omessa comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 della L. 241/90. Il contraddittorio endoprocedimentale era invece assicurato solo per l'iscrizione nelle white list, dove il diniego di iscrizione era preceduto dal*

previsione continuava a sollevare diffuse perplessità in dottrina e nella stessa giurisprudenza amministrativa, che aveva evidenziato la necessità di un più equilibrato bilanciamento tra le esigenze di prevenzione e il diritto di difesa dell'impresa, soprattutto nei casi in cui la situazione di permeabilità mafiosa apparisse incerta o connotata da profili di ambiguità<sup>166</sup>.

Anche la Commissione parlamentare antimafia aveva auspicato un intervento legislativo volto a recuperare, almeno in parte, le garanzie partecipative nel procedimento<sup>167</sup>.

Accogliendo queste sollecitazioni, il legislatore del 2021 ha previsto che, qualora il prefetto ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva debba darne tempestiva comunicazione all'interessato, indicando gli elementi sintomatici del rischio di infiltrazione e assegnando un termine, non superiore a venti giorni, per la presentazione di osservazioni e documenti o per la richiesta di un'audizione.

La comunicazione sospende i termini del procedimento e la fase partecipativa deve concludersi entro sessanta giorni. Restano tuttavia due rilevanti limiti: la comunicazione può essere omessa in presenza di particolari esigenze di celerità e non possono essere divulgati gli elementi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare indagini o accertamenti in corso<sup>168</sup>.

La riforma del 2021 segna un'evoluzione significativa del sistema, caratterizzata dal tentativo di superare l'impostazione rigidamente binaria del modello previgente, fondato sull'alternativa tra liberatoria e interdittiva, e di rafforzare, al contempo, il livello di tutela basato sul giusto procedimento nei confronti dei soggetti colpiti. Essa riflette un rinnovato bilanciamento tra le esigenze di efficacia dell'azione preventiva e i principi di partecipazione,

---

*preavviso di diniego ex art.10-bis della L. 241/90 trattandosi di procedimento ad istanza di parte.*"

<sup>166</sup> Cons. Stato., Sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979.

<sup>167</sup> 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, p. 209.

<sup>168</sup> Il Consiglio di Stato sul punto specifica che la mancata indicazione delle ragioni specifiche d'urgenza per evitare tale contraddittorio costituisce una violazione della norma e rende illegittimo il provvedimento prefettizio. Cons. Stato, Sez. III, 9 giugno 2025, n. 4968.

proporzionalità e buon andamento, pur mantenendo fermo il carattere anticipatorio e discrezionale della funzione prefettizia.

#### **4.2.2 La prevenzione collaborativa: la nuova misura intermedia introdotta dall'art. 94-bis del Codice antimafia**

Le misure di prevenzione collaborativa sono disciplinate dall'art. 94-bis del d.lgs. n. 159 del 2011<sup>169</sup>. Tale disposizione è stata inserita dall'art. 49 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 con l'obiettivo di introdurre uno strumento intermedio tra il rilascio dell'informazione antimafia liberatoria e l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva. La riforma si inserisce in un più ampio percorso di progressiva differenziazione degli strumenti di prevenzione, volto a superare la rigidità di un sistema che in passato spesso costringeva l'autorità prefettizia a scegliere tra l'assenza di misure e l'adozione di provvedimenti particolarmente afflittivi per l'attività economica.

La nuova disciplina trova applicazione nei casi in cui i tentativi di infiltrazione mafiosa risultino riconducibili a situazioni di agevolazione meramente occasionale, ossia quando non sia riscontrabile un radicato condizionamento dell'impresa da parte della criminalità organizzata<sup>170</sup>.

In queste ipotesi, il prefetto può prescrivere all'impresa, con provvedimento motivato e per un periodo compreso tra sei e dodici mesi, l'adozione di una serie di misure finalizzate a rimuovere le cause del rischio infiltrativo e a prevenire ulteriori contatti con ambienti criminali.

Tra le principali prescrizioni previste dalla norma rientra, in primo luogo, l'adozione e l'attuazione di adeguati strumenti di *compliance* aziendale, ispirati

---

<sup>169</sup> L'art. 94-bis è rubricato «misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale».

<sup>170</sup> Dalla giurisprudenza più recente emerge che l'occasionalità dell'agevolazione ricorre quando i rapporti tra l'impresa e la criminalità mafiosa non presentano carattere stabile e strutturale, ma risultano episodici e superficiali, consentendo così all'impresa di intraprendere un percorso di "depurazione" volto a eliminare l'influenza criminale e a prevenire futuri tentativi di ingerenza mafiosa. Il Consiglio di Stato ha inoltre precisato che l'introduzione delle misure di prevenzione collaborativa non comporta alcuna attenuazione dell'onere probatorio gravante sul Prefetto, dovendo l'agevolazione configurarsi come sporadica, attuale e concreta. Cfr. Cons. Stato., Sez. III 22 giugno 2023, Cons. Stato., Sez. III 25 luglio 2023.

alla disciplina del d.lgs. n. 231 del 2001<sup>171</sup>, diretti a prevenire il ripetersi di condotte che possano favorire l'infiltrazione mafiosa. Accanto a tali misure organizzative, l'impresa può essere sottoposta a specifici obblighi informativi nei confronti del gruppo interforze istituito presso la prefettura competente, tra cui la comunicazione di determinate operazioni economiche rilevanti, come pagamenti, atti di disposizione patrimoniale, incarichi professionali o finanziamenti ricevuti. Analoghi obblighi riguardano i finanziamenti eventualmente erogati dai soci o da terzi, nonché i contratti di associazione in partecipazione stipulati dalla società. In alcuni casi, inoltre, può essere imposto l'utilizzo di conti correnti dedicati al fine di garantire la piena tracciabilità delle operazioni economiche<sup>172</sup>.

A supporto dell'attuazione delle misure, la norma prevede al comma 2 la possibilità per il prefetto di nominare uno o più esperti scelti tra i soggetti iscritti all'albo degli amministratori giudiziari con funzioni di supporto e monitoraggio che aiutino l'impresa nel loro percorso terapeutico<sup>173</sup>.

Il comma 4 e 5 dispongono che al termine del periodo di applicazione delle misure di prevenzione collaborativa, il prefetto può rilasciare un'informazione antimafia liberatoria, qualora il destinatario dimostri la propria "guarigione" dalla patologia mafiosa; ovvero adottare un'informazione interdittiva qualora emerga, sulla base di un più ampio quadro indiziario, un tentativo di infiltrazione rivelatosi insensibile ai protocolli di prevenzione collaborativa<sup>174</sup>.

L'introduzione dell'art. 94-*bis* risponde alla logica della gradualità afflittiva nell'applicazione degli strumenti di prevenzione antimafia. Le misure di prevenzione collaborativa rappresentano infatti una forma di controllo

---

<sup>171</sup> O. MORCAVALLO *L'informazione interdittiva antimafia e lo scioglimento dei comuni*. cit. precisa che la *compliance* prevista dal d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231 è un modello di organizzazione che prevede la costruzione e l'attività di un organismo di vigilanza indipendente e autonomo, utile alla riorganizzazione della società e alla prevenzione dei reati che possano agevolare o concretare contiguità mafiose. In particolare, si fa riferimento ai modelli previsti dalle art 6, 7, 24 *ter*.

<sup>172</sup> Situazioni rispettivamente disciplinate dal comma 1 lett. b) e c) della art. 94-*bis* CLA.

<sup>173</sup> Inoltre, il comma 2 dell'art. 94-*bis* prevede che agli esperti nominati sia riconosciuto un compenso, determinato con il decreto di nomina.

<sup>174</sup> Sul punto T. PASSARELLI, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa: azioni di contrasto al crimine organizzato tra incertezze legislative e discrezionalità applicativa* in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2024, nn. 1-2, p. 94.

amministrativo sull'attività economica, volta a favorire il recupero alla legalità delle imprese coinvolte in fenomeni di contiguità criminale non strutturale e a evitare il ricorso immediato alla misura interdittiva, che viene così configurata come *extrema ratio*<sup>175</sup>.

Un ulteriore profilo rilevante riguarda l'ampia discrezionalità attribuita al prefetto nella valutazione delle situazioni di agevolazione occasionale. La valutazione si fonda su un insieme di elementi indiziari che emergono dalle attività investigative e dalle informazioni raccolte dalle forze di polizia e deve essere effettuata attraverso un esame complessivo del contesto aziendale. Sebbene l'ordinamento attribuisca al prefetto un significativo margine di apprezzamento, la sua discrezionalità è comunque bilanciata dall'obbligo di motivazione del provvedimento e dalla possibilità di controllo giurisdizionale da parte del giudice amministrativo<sup>176</sup>. Non mancano, tuttavia, alcuni profili problematici relativi al coordinamento della nuova disciplina con la normativa in materia di contratti pubblici.<sup>177</sup> A tal proposito, la disciplina delle misure di prevenzione collaborativa potrebbe entrare in tensione con le disposizioni che regolano le cause di esclusione degli operatori economici dalle procedure di gara, con il rischio che le stazioni appaltanti considerino ostativa alla partecipazione la situazione di un'impresa ancora sottoposta a queste misure<sup>178</sup>.

In conclusione, l'introduzione dell'art. 94-bis rappresenta un significativo tentativo di rendere il sistema della prevenzione antimafia più

---

<sup>175</sup> F.DE TULLIO. *La prevenzione collaborativa, Potenzialità applicative del nuovo strumento di bonifica aziendale ex art. 94-bis, Codice Antimafia*, in *Collana scientifica ANAC* n.10, 15 settembre 2023 pp 13 ss., [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it) sottolinea che la riforma ha introdotto questo istituto anticipando in sede amministrativa meccanismi di *self-cleaning* prima rimessi esclusivamente al controllo giudiziario ex art. 34-bis del codice, e attivabili solo dopo l'impugnazione dell'interdittiva. In questo modo si evita che imprese solo marginalmente esposte a tentativi di infiltrazione, o persino vittime di estorsioni, vengano automaticamente escluse dal mercato degli appalti pubblici. Sul tema anche G. D'ANGELO – G. VARRASO *Il decreto-legge n.152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa* in *Sistema Penale*, 1° agosto 2022.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> Il riferimento è all'art. 80 del codice dei contratti pubblici che individua le ipotesi in cui un operatore economico deve essere escluso da una procedura di appalto o di concessione.

<sup>178</sup> Le criticità emergono perché l'art 94-bis d.lgs. 15972011 e l'art. 80 del codice dei contratti pubblici non sono coordinati. In particolare, le stazioni appaltanti potrebbero ritenere comunque ostativi, ai fini della partecipazione alle gare, i percorsi di *self-cleaning* disposti dal Prefetto e non ancora conclusi, con il rischio di vanificare, almeno in parte, la funzione stessa delle misure collaborative.

flessibile e proporzionato, consentendo di distinguere tra fenomeni di infiltrazione mafiosa strutturata e situazioni di contiguità meramente occasionale e favorendo, ove possibile, il recupero alla legalità delle imprese coinvolte, evitando di bloccare l'attività mediante l'adozione della misura interdittiva.

### **4.3 L'impugnazione dell'interdittiva e la tutela giurisdizionale**

In ragione della rilevante incidenza dell'informazione interdittiva sulla sfera giuridica ed economica dell'impresa destinataria, l'ordinamento presenta strumenti di tutela giurisdizionale volti a garantire il controllo di legittimità sull'esercizio del potere prefettizio.

Le controversie relative all'informazione interdittiva antimafia rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di un provvedimento espressione di potere autoritativo e discrezionale della Prefettura, rispetto al quale la posizione del privato si configura in termini di interesse legittimo. L'interdittiva costituisce un atto immediatamente lesivo e, pertanto, autonomamente impugnabile, anche prima dell'adozione di eventuali provvedimenti applicativi da parte di altre amministrazioni.

Il giudizio avverso l'informazione segue il rito ordinario amministrativo, soluzione ritenuta applicabile anche nelle ipotesi di diniego o cancellazione dall'iscrizione nelle c.d. *white list*. Una particolare complessità emerge, tuttavia, in relazione al rapporto tra l'interdittiva e gli atti adottati successivamente dalle amministrazioni o dalle stazioni appaltanti in sua applicazione, quali l'esclusione da procedure di gara, la revoca dell'aggiudicazione o la risoluzione del contratto. In predette ipotesi, la giurisprudenza qualifica l'informazione come atto principale e pregiudiziale, mentre i provvedimenti successivi assumono natura accessoria, essendo legati da un vincolo di dipendenza logico-giuridica.<sup>179</sup> Pertanto, la loro impugnazione deve essere proposta, di regola, mediante motivi aggiunti nel giudizio instaurato contro l'interdittiva, al fine di assicurare la concentrazione della tutela ed evitare la frammentazione del contenzioso.

---

<sup>179</sup> O. MORCAVALLO. *L'informazione interdittiva antimafia e lo scioglimento dei comuni* cit., p. 105 ss.

Si è posto il problema del coordinamento con il rito speciale in materia di contratti pubblici, previsto dagli artt. 119 e 120 del codice del processo amministrativo<sup>180</sup>. L'orientamento prevalente<sup>181</sup> valorizza la natura pregiudiziale dell'interdittiva, ritenendo che il regime processuale degli atti applicativi debba seguire quello dell'atto presupposto, salvo i casi in cui operi una specifica competenza funzionale inderogabile ai sensi dell'art. 14 c.p.a.

Quanto alla competenza territoriale, trova applicazione il criterio generale stabilito dall'art. 13 c.p.a, secondo cui è competente il tribunale amministrativo regionale nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emanato l'atto, e dunque, normalmente, il T.A.R. del luogo in cui ha sede la Prefettura che ha adottato l'informativa. Solo in via eccezionale può assumere rilievo il criterio dell'efficacia spaziale dell'atto, qualora gli effetti diretti del provvedimento si producano esclusivamente nell'ambito territoriale di un diverso tribunale<sup>182</sup>.

Nelle ipotesi in cui l'interdittiva sia impugnata congiuntamente agli atti applicativi adottati da amministrazioni diverse, la giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria ha tuttavia valorizzato l'esigenza di concentrazione del giudizio e di *simultaneus processus*<sup>183</sup>, affermando la prevalenza del criterio della sede dell'autorità prefettizia, in ragione del carattere principale dell'informativa rispetto agli atti consequenziali<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> Il problema nasce perché ai sensi dell'art. 119 e 120 c.p.a è previsto il rito abbreviato e non ordinario.

<sup>181</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2012, n.23.

<sup>182</sup> In un primo momento la giurisprudenza aveva consolidato l'orientamento per cui in caso di impugnazione congiunta dell'interdittiva e dei successivi atti applicativi adottati dalla stazione appaltante, la competenza territoriale spetta al T.A.R. del luogo ove ha sede quest'ultima. Cons. Stato, Ad. Plen. Ord. 4 febbraio 2013 n.3.

<sup>183</sup> Sul tema si veda il contributo di M. NOCELLI *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia* in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2018. L'autore richiama i riferimenti giurisprudenziali più significativi.

<sup>184</sup> L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato muta orientamento chiarisce che competente a giudicare della legittimità dell'impugnativa interdittiva antimafia, impugnata da sola o unitamente agli atti applicativi delle stazioni appaltanti, è sempre il T.A.R. della Prefettura che ha emesso l'atto. Cons. Stato. Ad. Plen., 31 luglio 2014, n. 17. Inoltre, L. CARBONE e M. D'ADAMO, in *Osservatorio delle decisioni del Consiglio di Stato – Competenza sui ricorsi avverso l'informativa antimafia interdittiva e l'atto applicativo della stazione appaltante* (nota a Cons. Stato, Ad. plen., 31 luglio 2014, n. 17, in, *Giorn. dir. amm.* 2014, n. 10, p. 956, specificano che, a seguito di tali effetti ultraregionali e del carattere immediatamente lesivo dell'informativa, autonomamente impugnabile, l'Adunanza Plenaria ha affermato la competenza del T.A.R. nella cui circoscrizione ha sede la Prefettura che ha adottato il provvedimento anche

La soluzione proposta risponde all'esigenza di evitare la proliferazione di giudizi paralleli dinanzi a diversi tribunali, prevenire decisioni contrastanti e scongiurare fenomeni di *forum shopping*<sup>185</sup>.

Va inoltre considerato che l'interdittiva, pur non configurandosi come atto generale, è idonea a produrre effetti potenzialmente estesi sull'intero territorio nazionale, in quanto viene comunicata a una pluralità di amministrazioni e può determinare l'adozione di numerosi provvedimenti ulteriori, non sempre predeterminabili nel loro contenuto. Proprio per tale ragione, il giudizio avente ad oggetto l'informativa assume carattere centrale, concentrando l'interesse principale del ricorrente, volto a contestare la sussistenza dei presupposti che hanno determinato l'adozione della misura, prima ancora degli effetti applicativi che da essa derivano.

Permane in ogni caso, una certa complessità nell'individuazione del giudice territorialmente competente, soprattutto nelle ipotesi in cui gli effetti dell'interdittiva si manifestino in ambiti territoriali diversi o vengano impugnati separatamente gli atti consequenziali, ambito nel quale non sempre si registra un orientamento del tutto uniforme.

#### **4.3.1 Il controllo giudiziario “volontario”**

Nell'ambito delle possibili reazioni dell'impresa destinataria di informazione antimafia interdittiva, accanto all'impugnazione del provvedimento prefettizio dinanzi al giudice amministrativo, assume rilievo anche l'istituto del controllo giudiziario c.d. “volontario”, previsto dall'art. 34-*bis*, comma 6, del d.lgs. n. 159/2011 introdotto dalla legge 17 ottobre 2017<sup>186</sup>.

---

in caso di impugnazione congiunta degli atti applicativi, escludendo l'applicabilità dell'art. 13, comma 4-*bis*, c.p.a., non potendo l'interdittiva qualificarsi come atto meramente presupposto.

<sup>185</sup> Sempre L. CARBONE e M. D'ADAMO *op. cit.* evidenziano che, la prevalenza della competenza territoriale su quella funzionale risponde all'esigenza di evitare che sulla medesima informativa possano radicarsi competenze di diversi TAR. L'espressione *forum shopping* indica il rischio di una scelta strategica del giudice ritenuto più favorevole tra quelli astrattamente competenti, con conseguente frammentazione del contenzioso, possibile contrasto tra decisioni e compromissione dei principi di concentrazione della tutela nonché dell'effettività della tutela giurisdizionale ex artt. 24 e 111 Cost.

<sup>186</sup> La legge 17 ottobre 2017, n.161 “*Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui, al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 al Codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.*”

L'istituto si colloca nel sistema delle misure patrimoniali "diverse dalla confisca" e la sua peculiarità consiste nel fatto che, a differenza delle altre misure di prevenzione patrimoniali, esso è attivato su iniziativa della stessa impresa destinataria di un'informazione interdittiva antimafia. Ai sensi dell'art. 34-*bis*, comma 6, del CLA, l'impresa che abbia impugnato il provvedimento prefettizio può infatti chiedere al tribunale delle misure di prevenzione di essere ammessa alla misura, ottenendo la sospensione degli effetti dell'interdittiva per tutta la durata del controllo giudiziario.

Attraverso tale istituto, pertanto, l'impresa chiede di essere sottoposta alla vigilanza del tribunale delle misure di prevenzione, al fine di dimostrare la propria capacità di operare in condizioni di legalità e di rimuovere eventuali situazioni di permeabilità rispetto a condizionamenti criminali, continuando nel frattempo a svolgere la propria attività economica.

Sul piano dei rapporti tra tale misura e il giudizio amministrativo di impugnazione dell'interdittiva, un rilevante chiarimento è stato fornito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>187</sup>. La pronuncia ha affermato il principio secondo cui la pendenza del controllo giudiziario volontario non costituisce causa di sospensione né del giudizio amministrativo promosso avverso l'informazione antimafia interdittiva, né delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio previste dall'art. 32, comma 10, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, finalizzate al completamento dell'esecuzione dei contratti pubblici da parte dell'impresa destinataria dell'interdittiva. In tal modo viene chiarito che il procedimento giurisdizionale di prevenzione e il giudizio amministrativo mantengono una reciproca autonomia funzionale.

Esiste poi un rilevante problema interpretativo relativo al controllo giudiziario volontario previsto dall'art. 34-*bis*, comma 6, del Codice antimafia. La questione emerge tipicamente nella seguente situazione: quando una prefettura emette un'informazione antimafia interdittiva nei confronti di un'impresa, quest'ultima impugna il provvedimento davanti al giudice amministrativo e, nello stesso tempo, chiede al tribunale delle misure di prevenzione di essere ammessa al controllo giudiziario volontario.

---

<sup>187</sup> Vedi anche Cons.Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023 n.8

Il controllo giudiziario è una misura pensata non per espellere l'impresa dal mercato, ma per risanarla, consentendole di continuare a operare sotto la vigilanza del tribunale. Il problema nasce quando il tribunale della prevenzione giunge a conclusioni diverse da quelle della prefettura. Può accadere, infatti, che la prefettura ritenga sussistente un tentativo di infiltrazione mafiosa, mentre il tribunale non ravvisi elementi sufficienti per affermarne l'esistenza.

È proprio in questa situazione che emerge la principale questione interpretativa. Nella giurisprudenza si erano infatti formati due orientamenti contrapposti. Secondo un primo, il tribunale dovrebbe partire dall'interdittiva prefettizia come dato di fatto non discutibile. Il giudice della prevenzione, pertanto, non dovrebbe stabilire se esista o meno un fenomeno di infiltrazione mafiosa, ma limitarsi a verificare se l'agevolazione mafiosa sia meramente occasionale e se l'impresa sia concretamente bonificabile<sup>188</sup>. Questa impostazione evita possibili conflitti tra le due distinte giurisdizioni, poiché, in questo modo, il tribunale non mette in discussione la valutazione compiuta dal prefetto.

Secondo un diverso orientamento, invece, il tribunale della prevenzione potrebbe svolgere una propria valutazione sulla presenza di infiltrazione mafiosa autonoma ed indipendente rispetto al provvedimento del prefetto. Il giudice, quindi, non sarebbe vincolato alla diagnosi della prefettura e potrebbe giungere a conclusioni differenti, affermando, ad esempio, che, nonostante la prefettura abbia ritenuto sussistente un rischio di infiltrazione mafiosa, dagli atti del procedimento non emergono elementi sufficienti per confermare tale valutazione<sup>189</sup>.

A questo punto emerge il problema più delicato, evidenziato con particolare forza dalla dottrina<sup>190</sup>. Nel caso in cui il tribunale ritenga insussistente qualsiasi fenomeno di infiltrazione mafiosa, si pone la questione delle

---

<sup>188</sup> C.d. “*prognosi di bonificabilità*” sostenuta da Cass.pen., Sez VI, 13 novembre 2024 n. 41799, Cass.pen., Sez. VI., 9 agosto 2024 n.32482 e Cass.pen., Sez VI, 24 maggio 2023 n.22395

<sup>189</sup> Cass.pen., Sez V 20 febbraio 2025 n. 7090; Cass.pen., Sez. I, 13 marzo, n. 10578; Cass. pen., Sez. II, 13 gennaio 2023, n. 899.

<sup>190</sup> Sul punto si veda C. VISCONTI – A. MERLO. *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco. A proposito dell'ordinanza di rimessione alle Sezioni Unite sull'art. 34-bis Cod.Ant.* in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it) 30 luglio 2025, nota a Cass., Sez. VI, ord. 4 luglio 2025 (ud. 30 aprile 2025), n. 24672

conseguenze di tale accertamento. Seguendo una lettura rigorosa della norma, il giudice dovrebbe rigettare la richiesta di controllo giudiziario, poiché la misura presuppone l'esistenza di un rischio di infiltrazione mafiosa. Il risultato, tuttavia, sarebbe paradossale. L'impresa resterebbe infatti soggetta agli effetti dell'interdittiva prefettizia, ma non potrebbe accedere al controllo giudiziario. Si parla, a questo proposito, di una sorta di “*impasse* kafkiana”<sup>191</sup>, nella quale l'impresa verrebbe penalizzata proprio perché ritenuta non infiltrata. Si produrrebbe così un evidente cortocircuito: le imprese effettivamente contaminate potrebbero ottenere il controllo giudiziario, mentre quelle ritenute sane resterebbero bloccate dagli effetti dell'interdittiva.

Per comprendere la questione è necessario considerare la *ratio* dell'istituto. Secondo la dottrina, negli ultimi anni il sistema di prevenzione antimafia ha progressivamente abbandonato una logica puramente repressiva. In passato, infatti, la risposta dello Stato si basava principalmente su strumenti ablativi, quali il sequestro, la confisca e, più in generale, l'espulsione dell'impresa dal mercato. Negli ultimi anni si è invece affermato un modello diverso, definito di prevenzione “mite” o terapeutica. L'idea di fondo è quella di distinguere tra due situazioni differenti: da un lato l'impresa mafiosa, cioè un'impresa strutturalmente criminale, che perciò deve essere eliminata dal mercato; dall'altro l'impresa infiltrata, cioè un'impresa originariamente sana ma vulnerabile a condizionamenti criminali, che, invece, può essere recuperata<sup>192</sup>. Il controllo giudiziario nasce proprio per quest'ultima ipotesi, con la finalità di bonificare l'impresa e mantenerla nel mercato legale.

La dottrina ha sostenuto che il controllo giudiziario deve essere interpretato in chiave prospettica e non soltanto retrospettiva<sup>193</sup>. Non bisogna

---

<sup>191</sup> L'espressione viene utilizzata nella nota a sentenza di C.VISCONTI– A. MERLO *cit.* Per “*impasse* kafkiana” si intende una situazione paradossale, assurda e angosciata, caratterizzata dall'impossibilità di trovare una via d'uscita o di comprendere le regole di un sistema. Il termine richiama la condizione descritta da Franz Kafka nel romanzo *Il processo*, in cui il protagonista è sottoposto a un procedimento di cui ignora accuse e regole, rimanendo intrappolato in un sistema burocratico incomprensibile. Cfr. F. KAFKA, *Il processo*, Einaudi, Torino, 1983.

<sup>192</sup> V. Sul punto si rimanda a C. VISCONTI., *Contro le mafie non solo confisca ma anche “bonifiche” giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it) 20 gennaio 2012.

<sup>193</sup> Questa è soluzione preferibile da C. VISCONTI. *Controllo giudiziario “volontario” una moderna messa alla prova aziendale per una tutela recuperatoria controllo le infiltrazioni mafiose* in G. AMARELLI – S. STICCHI DAMIANI (a cura di) *Le interdittive antimafia e le*

limitarsi a valutare ciò che è accaduto in passato o a verificare l'esistenza di eventuali contatti con ambienti mafiosi, ma occorre piuttosto interrogarsi sulla possibilità che l'impresa possa essere recuperata e riportata a operare in condizioni di legalità. Se la prospettiva di recupero appare concreta, il controllo giudiziario dovrebbe essere concesso. In questo senso, l'istituto è stato talvolta paragonato a una sorta di "messa alla prova" dell'impresa<sup>194</sup>.

Un ulteriore tema centrale del dibattito riguarda il requisito dell'agevolazione mafiosa occasionale. Diverse decisioni giurisprudenziali hanno ritenuto che il controllo giudiziario volontario possa essere concesso soltanto quando l'agevolazione mafiosa sia marginale, episodica e, appunto, occasionale. Contrariamente, parte della dottrina ha criticato questa impostazione, sostenendo che il criterio decisivo non dovrebbe essere l'occasionalità dell'agevolazione, bensì la concreta possibilità di bonificare l'impresa<sup>195</sup>. Anche un'impresa che abbia avuto rapporti più significativi con ambienti criminali potrebbe, infatti, essere in grado di riorganizzarsi e di tornare a operare legalmente.

In tale prospettiva si inserisce, poi, il collegamento tra controllo giudiziario e modelli organizzativi previsti dal d.lgs. 231 del 2001. Il percorso di bonifica dell'impresa dovrebbe infatti passare attraverso la riorganizzazione della *governance*, il rafforzamento dei sistemi di controllo interno, l'adozione di adeguati modelli di *compliance* e il monitoraggio da parte dell'autorità giudiziaria. In questo senso, la prevenzione antimafia non si configura soltanto come repressione, ma anche come processo di rigenerazione organizzativa delle imprese.

Di recente, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite<sup>196</sup> è tornata sul tema del rapporto e dell'interconnessione tra controllo giudiziario volontario e interdittiva antimafia, riconoscendo al giudice della prevenzione due ruoli. Da

---

*altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> Tra tutti C. VISCONTI. *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*. cit.

<sup>196</sup> Cass., Sez. VI, ord. n. 24672/2025 rimette alle Sezioni Unite la questione dell'applicabilità del controllo giudiziario volontario ex art. 34-*bis*, comma 6, Cod. antimafia quando il tribunale non ravvisi infiltrazioni mafiose, segnalando il rischio di effetti paradossali nel sistema delle interdittive.

un lato, egli è chiamato a fare una valutazione autonoma circa la sussistenza dell'infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa; dall'altro, in caso di esito negativo, è chiamato a rigettare la richiesta di controllo giudiziario proposta dall'impresa.

La decisione delle Sezioni Unite<sup>197</sup> chiarisce pertanto che il controllo giudiziario non può trasformarsi in uno strumento per neutralizzare automaticamente l'interdittiva prefettizia. L'istituto mantiene una funzione specifica: intervenire quando esiste un rischio di infiltrazione mafiosa e accompagnare l'impresa in un percorso di bonifica sotto la vigilanza dell'autorità giudiziaria. Se tale rischio non esiste, la misura non ha ragione di essere applicata.

Da questa recente decisione, le Sezioni Unite hanno chiarito un punto importante: l'autonomia decisionale tra il provvedimento emesso dall'autorità prefettizia e il giudizio espresso dal giudice di prevenzione. Questa decisione manifesta un tentativo importante di garantire certezza del diritto in una materia ad oggi di grande incertezza sia in ambito giurisprudenziale che dottrinale.

Tuttavia, non sono mancate in dottrina<sup>198</sup> posizioni critiche nei confronti della decisione, ritenendo la soluzione errata sotto il profilo interpretativo e sistematico. Applicando i criteri tradizionali di interpretazione della legge (letterale, storico, sistematico e teleologico), si dovrebbe infatti giungere alla conclusione opposta: l'art. 34-bis, co. 6, non richiede un accertamento retrospettivo dell'infiltrazione mafiosa, ma presuppone piuttosto una valutazione prognostica sulla recuperabilità dell'impresa. L'interpretazione accolta dalle Sezioni Unite produce inoltre esiti paradossali, poiché consente l'accesso al controllo giudiziario all'impresa infiltrata, escludendo invece quella ritenuta "bonificabile". Secondo la dottrina, tale assetto determina un trattamento irragionevole e potenzialmente lesivo degli artt. 3 e 41 Cost., in quanto mantiene gli effetti dell'interdittiva anche nei confronti di un'impresa che il giudice ritiene non infiltrata. Per questo si auspica un intervento della Corte costituzionale volto

---

<sup>197</sup> Cass. pen., Sez. Un., informazione provvisoria 11 dicembre 2025, n.18.

<sup>198</sup> Sul punto G. AMARELLI, *Le Sezioni Unite negano il controllo volontario in assenza di infiltrazione mafiosa: una decisione kafkiana in attesa della Corte costituzionale*, in *Cass.pen.*, 30 gennaio 2026.

a chiarire che il controllo giudiziario volontario possa essere concesso anche in assenza di un accertamento dell'infiltrazione, purché sussistano concrete possibilità di bonifica e recupero dell'impresa.

## **5. Il sindacato del giudice amministrativo**

L'intensità del sindacato del giudice amministrativo sulle interdittive antimafia rappresenta uno dei nodi più problematici della materia. La ricostruzione giurisprudenziale del modello di controllo non può tuttavia essere affidata alle sole categorie nominalistiche quali il sindacato debole o forte, il controllo estrinseco o intrinseco, che rischiano di mascherare la reale profondità dello scrutinio esercitato in concreto<sup>199</sup>.

Sotto l'assetto terminologico, infatti, se per lungo tempo il giudice amministrativo ha qualificato il proprio intervento come un sindacato meramente estrinseco, volto a verificare la sola logicità e ragionevolezza del provvedimento, successivi interventi del Consiglio di Stato<sup>200</sup>, culminati nella sentenza n. 57 del 2020 della Corte costituzionale<sup>201</sup>, hanno progressivamente richiamato la nozione di un controllo pieno ed effettivo. Tuttavia, al di là del mutamento lessicale, non sembra che la profondità dello scrutinio giurisdizionale abbia conosciuto un significativo rafforzamento sul piano sostanziale.

La giurisprudenza continua, infatti, a riconoscere al potere prefettizio una natura ampiamente discrezionale, sebbene connotata da profili tecnico-valutativi, con la conseguenza che il controllo del giudice amministrativo tende, nella prassi, ad attestarsi su una verifica esterna della legittimità del provvedimento. L'intervento giurisdizionale risulta ancora limitato ai casi di vizi per eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti, restando generalmente preclusa un'autonoma ricostruzione del quadro fattuale

---

<sup>199</sup> In tal senso L. BORDIN. *Le interdittive antimafia tra potere prefettizio e sindacato del giudice amministrativo* in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 14 giugno 2023 [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>200</sup> Tra tutte, Cons. Stato, Sez. III, 5 settembre 2019, n. 6105.

<sup>201</sup> Si rimanda al contributo M. NOCELLI in *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale* in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) 2020, dove viene approfondito il tema.

posto a fondamento dell'interdittiva, anche quando esso si riferisca a elementi di possibile rilevanza penale<sup>202</sup>.

Questo atteggiamento di autolimitazione del giudice<sup>203</sup> comporta che il giudice amministrativo operi il proprio sindacato sulla base del materiale istruttorio raccolto dall'autorità prefettizia, senza procedere a un accertamento indipendente dei fatti, limitandosi a verificarne la coerenza logica rispetto alla valutazione finale. Tale impostazione trova giustificazione nella natura preventiva e cautelare della misura, fondata su un giudizio prognostico circa il rischio di infiltrazione mafiosa<sup>204</sup>.

Il sindacato del giudice amministrativo si articola, in linea teorica, in una duplice verifica<sup>205</sup>: da un lato, l'accertamento della plausibilità e della consistenza degli elementi fattuali posti a base del provvedimento; dall'altro, la valutazione della ragionevolezza e proporzionalità della prognosi formulata dal Prefetto sulla base del quadro indiziario disponibile. Nella pratica applicativa, tuttavia, qualora i fatti risultino verosimili e la valutazione prefettizia non appaia manifestamente implausibile, le censure del ricorrente sono generalmente destinate al rigetto, non essendo consentito al giudice sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione.

Un simile approccio, se coerente con la natura discrezionale e preventiva del potere esercitato, rischia tuttavia di incidere in modo significativo sulla posizione del soggetto colpito, il quale può essere destinatario di una misura dagli effetti particolarmente gravosi. Parte della dottrina ha evidenziato<sup>206</sup> come l'attuale modello di controllo giurisdizionale non valorizzi appieno le

---

<sup>202</sup> L.BORDIN *op cit.* segnala sull'argomento Cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, 31 agosto 2016, n. 3754; Cons. Stato, Sez. III, 1° settembre 2014, n. 4441; Cons. Stato, Sez. III, 28 novembre 2013, n. 5697. Sul tema anche O. MORCAVALLO *L'Officina del Diritto, L'informazione interdittiva antimafia*, cit. pp. 57 ss.

<sup>203</sup> L.BORDIN *op cit.* utilizza l'espressione "*self-restraint*" proprio per accentuare la limitazione che ha il giudice amministrativo, non potendo procedere all'autonoma valutazione dei fatti; secondo l'autore "*il giudice amministrativo sembrerebbe allora costretto ad indagare la realtà fenomenica per come filtrata dall'autorità prefettizia.*"

<sup>204</sup> Sul punto v. *supra* § 3.2. Cap 2.

<sup>205</sup> Vedi 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 *Dir.econ.*, 2018, n. 3, pp. 1125

ss

<sup>206</sup> *Ibidem*; ancora sul punto L. BORDIN *op cit.*

potenzialità dialettiche del processo amministrativo e del sindacato confutatorio di legittimità, con il rischio di ridurre l'effettività della tutela.

Accanto a tali affermazioni di principio, la prassi applicativa evidenzia un orientamento più articolato e, sotto alcuni profili, maggiormente penetrante. Sebbene si affermi che al sindacato del giudice resti estraneo l'accertamento diretto dei fatti posti a base dell'interdittiva, numerose pronunce dimostrano come il controllo giurisdizionale si estenda in concreto alla verifica sostanziale della consistenza e dell'attualità del quadro indiziario.

In diverse occasioni, infatti, i giudici amministrativi hanno annullato provvedimenti interdittivi fondati su elementi ritenuti non sufficientemente significativi o non adeguatamente atualizzati. È stato, ad esempio, ritenuto illegittimo il ricorso a circostanze risalenti nel tempo e non più idonee a rappresentare un pericolo concreto e attuale di infiltrazione<sup>207</sup>. Analogamente, la giurisprudenza ha affermato che, in presenza di esiti favorevoli del giudizio penale, l'autorità prefettizia è tenuta a confrontarsi espressamente con tali decisioni, valutandone la rilevanza e verificando che il giudizio prognostico resti sorretto da elementi autonomi e non contraddittori rispetto agli accertamenti giudiziari<sup>208</sup>.

Ulteriori pronunce hanno escluso la sufficienza di indizi isolati o meramente presuntivi, quali il solo rapporto di parentela con soggetti contigui alla criminalità organizzata, in assenza di ulteriori elementi atti a dimostrare una situazione effettiva e attuale di condizionamento. Parimenti, è stata ritenuta illegittima un'interdittiva fondata su interpretazioni congetturali di conversazioni o su elementi che, al contrario, dimostravano l'autonomia decisionale dell'imprenditore rispetto a pressioni criminali. In altri casi, i giudici hanno escluso che il mero contesto territoriale caratterizzato dalla presenza

---

<sup>207</sup> Nello specifico, T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, 31/3/2023, n. 329 cit. ha annullato un'interdittiva antimafia fondata su elementi investigativi non confermati in sede processuale e relativi a fatti e frequentazioni risalenti a oltre vent'anni prima, ritenendo che il provvedimento debba basarsi su circostanze concrete e attuali idonee a dimostrare un pericolo effettivo di infiltrazione e che l'amministrazione avrebbe dovuto atualizzare il giudizio alla luce del tempo trascorso e delle successive assoluzioni.

<sup>208</sup> In tal senso T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 10/7/2014, n. 3858.

mafiosa possa, di per sé, giustificare un giudizio di permeabilità dell'impresa, in mancanza di specifici riscontri individualizzati <sup>209</sup>.

La casistica evidenzia, dunque, come il sindacato giurisdizionale non si limiti, nella pratica, ad un controllo meramente estrinseco della motivazione, ma comporti un esame sostanziale della reale capacità dimostrativa degli elementi valorizzati dall'amministrazione e della loro idoneità a sostenere, secondo un criterio probabilistico, un giudizio di rischio.

In riferimento a tale evoluzione, assume particolare rilievo la pronuncia dalla Corte costituzionale<sup>210</sup>, la quale ha ritenuto la disciplina delle interdittive compatibile con i principi costituzionali proprio in ragione dell'esistenza di un controllo giurisdizionale pieno ed effettivo, non limitato alla sola verifica formale della motivazione, ma esteso all'esame sostanziale della consistenza e della coerenza del quadro indiziario. La tenuta costituzionale del sistema risulta strettamente connessa all'intensità del sindacato esercitato dal giudice amministrativo. Qualora, infatti, il controllo si traducesse in una mera verifica estrinseca di logicità, il significativo impatto della misura sulla libertà di iniziativa economica rischierebbe di determinare un'alterazione del necessario equilibrio tra esigenze di prevenzione e garanzie del privato.

Infine, la decisione della Consulta mostra come la legittimità del sistema sia strettamente condizionata all'effettività e alla concretezza del controllo giurisdizionale.

---

<sup>209</sup> Si rimanda al contributo dottrinale di M. PALADINO *Brevi osservazioni in tema di sindacato del giudice amministrativo sulle informazioni antimafia interdittive*, in *Riv. trim. dir. amm.* n. 1, 2024 in [www.amministrativamente.it](http://www.amministrativamente.it) dove vengono citate varie pronunce sul tema, tra le più recenti: T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 10 marzo 2023, n. 749., T.A.R. Calabria, Reggio Calabria., Sez. unica, 13 giugno 2022, n. 425. T.A.R. Lazio, Roma., Sez. I ter, 9 febbraio 2021, n. 1604.

<sup>210</sup> Corte cost., n.57 del 2020.

## CAPITOLO TERZO

### PROFILI CRITICI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

SOMMARIO: 1. Gli effetti afflittivi dell'interdittiva sulle imprese - 1.1 Le ricadute economiche e il fenomeno dell'“ergastolo imprenditoriale” - 1.2 Le ripercussioni sul diritto al lavoro - 1.3 Il risarcimento del danno in caso di annullamento dell'interdittiva - 2. Riflessioni costituzionalmente orientate sul principio di legalità e responsabilità personale nel sistema della prevenzione amministrativa - 3. Le persistenti criticità delle interdittive generiche - 4. Prospettive *de iure condendo*

#### **1. Gli effetti afflittivi dell'interdittiva sulle imprese**

L'informazione interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità giuridica speciale in capo al soggetto che ne è destinatario, sia esso persona fisica o giuridica. Tale incapacità consiste nell'impossibilità di essere titolare di determinate situazioni giuridiche soggettive, diritti soggettivi o interessi legittimi, che presuppongono l'instaurazione di rapporti con la pubblica amministrazione <sup>211</sup>.

In particolare, l'adozione del provvedimento interdittivo comporta che l'imprenditore, pur dotato di adeguati mezzi economici e di una struttura organizzativa idonea, venga ritenuto non meritevole della fiducia dell'amministrazione pubblica. Ne consegue l'impossibilità di instaurare o proseguire rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione, nonché di ottenere titoli abilitativi, concessioni o autorizzazioni rilasciate dalla stessa. Analogamente, il destinatario dell'interdittiva non può beneficiare di contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni pubbliche, comunque denominati e determina la risoluzione o il recesso dai contratti pubblici in corso, con conseguente esclusione dell'impresa dal mercato degli appalti pubblici.

Si tratta di un'incapacità legale parziale, perché limitata ai rapporti con la Pubblica Amministrazione e tendenzialmente temporanea potendo venir meno

---

<sup>211</sup> Si veda Cons. Stato, Ad Plen., 6 aprile 2018 n.3. Recentemente confermata da Cons.Stato., Ad Plen, n.23 del 2020.

per un effetto dell'autorità prefettizia<sup>212</sup>. Tale incapacità, configurandosi come un limite legale all'esercizio di attività economiche che presuppongono rapporti con la pubblica amministrazione, comprese quelle soggette ad autorizzazione o a segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.), determina una significativa compressione della libertà di iniziativa economica privata<sup>213</sup>.

In questi termini, sebbene l'interdittiva abbia natura formalmente preventiva, essa assume sul piano concreto un contenuto sostanzialmente afflittivo, producendo effetti in parte assimilabili a quelli delle sanzioni penali. Da queste ultime, tuttavia, si distingue per l'assenza delle garanzie tipiche del diritto penale, quali i principi di irretroattività, tassatività e del giusto processo.

### **1.1 Le ricadute economiche e il fenomeno dell' "ergastolo imprenditoriale"**

Le conseguenze economiche derivanti dall'adozione di un'interdittiva antimafia hanno indotto parte della dottrina<sup>214</sup> a qualificare tale misura come una sorta di "ergastolo imprenditoriale", espressione utilizzata per evidenziare come l'impresa colpita dal provvedimento venga, di fatto, espulsa dal mercato pubblico e spesso anche da quello privato.

Come evidenziato nel paragrafo precedente, l'interdittiva determina l'impossibilità di intrattenere rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione e comporta la risoluzione dei contratti pubblici in corso. In molti settori economici, nei quali il rapporto con la pubblica amministrazione rappresenta una componente essenziale dell'attività imprenditoriale, tale esclusione produce effetti immediati sulla sostenibilità economica dell'impresa.

La perdita delle commesse pubbliche comporta infatti una riduzione improvvisa del fatturato, con conseguenti difficoltà finanziarie, problemi di liquidità e perdita di affidabilità nei confronti degli istituti di credito. A ciò si

---

<sup>212</sup> Ai sensi dell'art. 91 comma 7, d.lgs 159/2011. Sul tema M. MAZZAMUTO, *Prevenzione amministrativa antimafia - Pagamento di imprese colpite da interdittiva antimafia e obbligatorietà delle misure anticorruzione*, in *Giur,It*, n. 1, 2019.

<sup>213</sup> Sul punto C. VILLANACCI. *Gli effetti civilistici dell'interdittiva antimafia*, 2020 [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>214</sup> Il termine "ergastolo imprenditoriale" viene usato spesso dalla dottrina, soprattutto sul punto si rimanda a M. MAZZAMUTO *Profili di documentazione antimafia*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it) n.3, 2016.

aggiunge il significativo danno reputazionale derivante dall'adozione del provvedimento, che può compromettere anche i rapporti con fornitori e partner commerciali.

L'impresa destinataria dell'interdittiva si trova spesso in una condizione di grave crisi economica che può sfociare nella cessazione dell'attività o nel fallimento. Proprio per descrivere questa situazione, la dottrina ha utilizzato l'espressione di "ergastolo imprenditoriale", evidenziando come l'effetto concreto della misura possa tradursi in una morte economica dell'impresa, nonostante il carattere formalmente temporaneo del provvedimento.

Inoltre, può assumere particolare rilievo la distinzione tra impresa compiacente e impresa soggiacente. La prima è quella che instaura un rapporto di stabile collaborazione con l'organizzazione mafiosa, traendone vantaggi economici e contribuendo consapevolmente al rafforzamento del sodalizio criminale; in questi casi, l'interdittiva appare coerente con una logica di espulsione dal mercato di operatori economicamente permeati dalla criminalità organizzata.

L'impresa compiacente realizza anche una significativa distorsione delle dinamiche concorrenziali, beneficiando di una posizione di vantaggio rispetto agli operatori economici che agiscono nel rispetto delle regole. Il rapporto con l'organizzazione mafiosa può infatti tradursi in una riduzione artificiale dei costi (ad esempio attraverso l'utilizzo di manodopera irregolare o l'elusione di obblighi fiscali e contributivi), nell'accesso privilegiato a determinate commesse o nella possibilità di esercitare pressioni intimidatorie nei confronti dei concorrenti. Quest'ultima non solo altera il corretto funzionamento del mercato, ma finisce per espellere gli operatori "sani", determinando un effetto di selezione inversa in cui sopravvivono e si rafforzano le imprese maggiormente permeabili al condizionamento mafioso. Ne consegue un *vulnus* non soltanto alla legalità, ma anche ai principi di libera concorrenza e parità di condizioni tra gli operatori economici.

Diversa è invece la posizione dell'impresa soggiacente, che subisce l'influenza mafiosa in una condizione di debolezza, spesso inserita in contesti territoriali caratterizzati da una forte presenza criminale. In tali ipotesi, l'impresa

può trovarsi in una sorta di “zona grigia” o, più efficacemente, in un vero e proprio “buco nero”, nel quale è contemporaneamente vittima e, agli occhi dell’ordinamento, sospettata di contiguità. Si pensi al caso dell’imprenditore che subisce richieste estorsive o il pagamento del c.d. *pizzo*: la paura di ritorsioni, l’isolamento sociale e la sfiducia nella capacità dello Stato di garantire protezione effettiva possono indurre a non denunciare e, talvolta, ad accettare forme di condizionamento.

Paradossalmente, proprio questi rapporti, pur non frutto di una scelta libera ma di una situazione di costrizione o di forte pressione ambientale, possono costituire indici sintomatici del rischio di infiltrazione mafiosa e condurre all’adozione di un’interdittiva. Ne deriva una condizione di evidente tensione sistematica: l’impresa, già esposta alla pressione della criminalità organizzata, subisce un ulteriore effetto espulsivo da parte dell’ordinamento, che rischia di colpirla non come soggetto colluso, ma come soggetto vulnerabile.

La mancata netta distinzione tra queste due tipologie di imprese rischia dunque di determinare effetti eccessivamente afflittivi e non sempre proporzionati, soprattutto nei confronti delle imprese soggiacenti, per le quali l’interdittiva può tradursi in una sanzione economica di fatto irreversibile.

## **1.2 Le ripercussioni sul diritto al lavoro**

Gli effetti dell’interdittiva antimafia non si esauriscono nella sfera giuridica ed economica dell’imprenditore, ma si riflettono inevitabilmente anche sui lavoratori impiegati nell’impresa colpita dal provvedimento, incidendo su uno dei diritti fondamentali riconosciuti dall’ordinamento costituzionale: il diritto al lavoro di cui all’4 della nostra Carta costituzionale. Esso rappresenta non soltanto uno strumento per il conseguimento dei mezzi di sussistenza, ma un elemento essenziale per la realizzazione della personalità dell’individuo, come emerge da una lettura sistematica degli artt. 1, 2 e 4 della Costituzione.

L'interdittiva antimafia pone rilevanti problemi di compatibilità con il disposto dell'art. 4 Cost.<sup>215</sup>, incidendo gravemente non solo sulla posizione dell'imprenditore destinatario della misura, ma anche su quella dei lavoratori dipendenti e dei soggetti economicamente collegati all'impresa.

Il sacrificio del diritto al lavoro appare particolarmente evidente se si considerano le conseguenze economiche e occupazionali derivanti dall'adozione di un provvedimento interdittivo. L'interdittiva antimafia comporta infatti l'impossibilità per l'impresa di instaurare o proseguire rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione e determina, nella maggior parte dei casi, la risoluzione dei contratti pubblici in corso. In molti settori economici, soprattutto quelli fortemente legati agli appalti pubblici, tale circostanza produce una drastica riduzione dell'attività produttiva e delle entrate economiche dell'impresa.

La perdita delle commesse pubbliche può tradursi, nel breve periodo, nella riduzione del personale o nella cessazione dell'attività aziendale, con conseguenze particolarmente rilevanti sul piano occupazionale. I lavoratori dell'impresa colpita dall'interdittiva, pur essendo del tutto estranei ai fatti che hanno determinato l'adozione del provvedimento, si trovano dunque esposti al rischio di perdita del posto di lavoro o di grave precarizzazione della propria posizione lavorativa. In tal modo, una misura amministrativa concepita come strumento di prevenzione nei confronti del fenomeno dell'infiltrazione mafiosa finisce per produrre effetti indiretti su soggetti terzi non coinvolti nel fenomeno criminale.

Il problema appare ancora più evidente se si considera che, alla luce della disciplina vigente, l'impresa destinataria dell'interdittiva può trovarsi nell'impossibilità di proseguire qualunque attività economica, con il rischio di determinare una vera e propria paralisi dell'attività imprenditoriale. Anche un periodo di inattività relativamente limitato, come quello corrispondente alla durata ordinaria dell'interdittiva, pari a dodici mesi, può risultare sufficiente a

---

<sup>215</sup> Art 4. Costituzione: *“La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.”*

compromettere in maniera irreversibile la continuità aziendale e a pregiudicare definitivamente i livelli occupazionali <sup>216</sup>.

Nella nostra carta costituzionale, l'art. 1 recita "*l'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro*" dunque il lavoro rappresenta uno dei valori fondanti dell'ordinamento, per cui non può ritenersi sufficiente il mero limite temporale della misura interdittiva per considerare adeguatamente bilanciati gli interessi in gioco.

La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato tali criticità, sottolineando tuttavia come l'interdittiva antimafia costituisca uno strumento indispensabile per la tutela dell'ordine pubblico economico, della concorrenza e del buon andamento della pubblica amministrazione, valori costituzionalmente rilevanti riconducibili, tra l'altro, all'art. 97 Cost.

Tuttavia, proprio l'intensità degli effetti prodotti da tale misura ha alimentato un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla necessità di garantire un più adeguato bilanciamento tra le esigenze di prevenzione antimafia e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, tra cui il diritto al lavoro. Anche la Corte costituzionale <sup>217</sup> ha evidenziato la necessità di assicurare una tutela effettiva alle esigenze di sostentamento dei soggetti che subiscono, insieme alle loro famiglie, le conseguenze economiche dell'informazione antimafia interdittiva.

La Consulta è stata chiamata a pronunciarsi in relazione a una questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. Calabria <sup>218</sup>. Il quesito trova fondamento nella manifesta differenza strutturale tra le misure di prevenzione personali e le misure amministrative antimafia. Con riferimento alle prime, ai sensi dell'art. 67, comma 5, d.lgs. n. 159/2011, il giudice può escludere l'operatività dei divieti e delle decadenze qualora essi comportino la perdita dei mezzi di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia. La normativa

---

<sup>216</sup> Per un approfondimento si rimanda a 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 della Consulta*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021.

<sup>217</sup> Corte cost., 8 giugno 2022 n.180.

<sup>218</sup> La questione di legittimità era in riferimento all'art. 92 del codice antimafia per violazione dell'art 3,4 e 24 Cost., nella parte in cui non consente al prefetto di modulare gli effetti interdittivi previsti dall'art. 67 del medesimo codice. Vedi T.A.R. Calabria, Reggio Calabria ord. 11 dicembre 2020 n. 732.

antimafia, invece, non attribuisce al prefetto un analogo potere di modulazione degli effetti dell'interdittiva.

Secondo il giudice remittente, la disciplina determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento, oltre a una compressione sproporzionata del diritto al lavoro. La Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato la questione inammissibile, rilevando che un intervento volto a introdurre un potere di modulazione degli effetti dell'interdittiva avrebbe comportato una revisione complessiva della disciplina antimafia, rimessa alla discrezionalità del legislatore. Pur pervenendo a tale conclusione, la Corte ha comunque evidenziato la necessità di assicurare una più adeguata tutela alle esigenze di sostentamento dei soggetti che subiscono, insieme alle loro famiglie, gli effetti dell'informazione interdittiva <sup>219</sup>.

La disciplina delle interdittive antimafia mette in luce la difficile esigenza di bilanciare il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata con la tutela dei diritti costituzionali dell'individuo, in particolare la libertà di iniziativa economica ex art. 41 e il diritto al lavoro ex art. 4.

È proprio la consapevolezza dell'impatto economico e sociale delle interdittive ad aver progressivamente orientato il legislatore verso l'introduzione di strumenti più flessibili e gradualisti, come il controllo giudiziario delle imprese e le misure di prevenzione collaborativa, finalizzati a evitare che l'intervento preventivo dello Stato si traduca automaticamente nella distruzione di realtà imprenditoriali e nella conseguente perdita dei posti di lavoro.

In definitiva, se è certamente legittimo che il diritto al lavoro venga bilanciato con altri valori costituzionali di primaria importanza, come la tutela dell'ordine pubblico economico e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, ciò non può tuttavia giustificare una compressione sproporzionata e irragionevole di tale diritto, soprattutto quando essa incide sui mezzi di sostentamento di soggetti estranei al fenomeno criminale o che non hanno nessuna influenza sulle decisioni e orientamenti dell'impresa.

Proprio per questo motivo appare opportuno un intervento riformatore volto a garantire un più equilibrato bilanciamento tra le esigenze di prevenzione

---

<sup>219</sup> Corte cost., 8 giugno 2022 n.180.

antimafia e la tutela dei diritti fondamentali coinvolti. In particolare, sarebbe auspicabile l'introduzione di strumenti che consentano di modulare gli effetti della misura nei casi in cui essa incida su soggetti estranei al fenomeno criminale, evitando che l'interdittiva determini la perdita dei mezzi di sostentamento dell'interessato e della sua famiglia.

### **1.3 Il risarcimento del danno nel caso di annullamento dell'interdittiva**

Quando viene emessa un'interdittiva antimafia, l'impresa destinataria può subire conseguenze particolarmente gravi, quali la perdita di appalti pubblici, l'impossibilità di contrattare con la pubblica amministrazione, la compromissione della propria reputazione commerciale e, nei casi più estremi, il blocco dell'attività economica. Qualora il giudice amministrativo annulli l'interdittiva perché ritenuta illegittima, si pone allora il problema della risarcibilità dei danni subiti dall'impresa.

In linea generale, nel diritto amministrativo contemporaneo è pacificamente ammessa la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni causati da un provvedimento amministrativo illegittimo. La tutela risarcitoria, infatti, è oggi riconosciuta sia con riferimento ai diritti soggettivi sia con riferimento agli interessi legittimi, secondo un principio consolidato a seguito dell'evoluzione giurisprudenziale e normativa degli ultimi decenni<sup>220</sup>. In teoria, pertanto, anche i danni derivanti dall'adozione di un provvedimento amministrativo illegittimo, quale un'interdittiva antimafia successivamente annullata, potrebbero essere risarciti.

Tuttavia, nel caso delle interdittive antimafia la situazione appare diversa. In questo ambito la giurisprudenza ha sviluppato un orientamento particolarmente restrittivo, giustificato dalla necessità di contrastare un fenomeno di elevato allarme sociale quale la criminalità mafiosa. Nel bilanciamento tra la tutela dei diritti degli imprenditori e l'esigenza di prevenire e reprimere le infiltrazioni mafiose nell'economia legale, la giurisprudenza tende infatti a riconoscere una prevalenza alla seconda.

---

<sup>220</sup> Si veda la novella della legge T.A.R (art 7. Legge n.205 del 2020)

Per ottenere il risarcimento del danno nei confronti della pubblica amministrazione è necessario dimostrare la sussistenza di alcuni elementi costitutivi della responsabilità aquiliana<sup>221</sup>: l'illegittimità del provvedimento, il danno subito, il nesso di causalità tra il provvedimento e il danno e, soprattutto, la sussistenza del dolo o della colpa dell'amministrazione. Proprio quest'ultimo elemento rappresenta il punto più problematico. Non è infatti sufficiente dimostrare che il provvedimento sia illegittimo, ma è necessario provare che l'amministrazione abbia agito con dolo o quantomeno con colpa<sup>222</sup>.

A tal proposito, la giurisprudenza amministrativa ha elaborato la teoria dell'"errore scusabile". Secondo il Consiglio di Stato<sup>223</sup>, l'amministrazione non può essere ritenuta responsabile quando l'illegittimità del provvedimento sia riconducibile a un errore giustificabile. L'errore può essere considerato scusabile, ad esempio, quando la normativa di riferimento risulti ambigua o di difficile interpretazione, quando sussistano contrasti giurisprudenziali, quando la situazione di fatto presenti particolare complessità oppure quando l'istruttoria amministrativa incontri rilevanti difficoltà<sup>224</sup>.

Questo ragionamento trova particolare applicazione proprio nel caso delle interdittive antimafia. La giurisprudenza osserva infatti che le norme che disciplinano tale misura sono caratterizzate da un elevato grado di elasticità. Gli articoli 84 e 91 del Codice antimafia fanno riferimento a "tentativi di infiltrazione mafiosa" e a "eventuali condizionamenti mafiosi", espressioni che presuppongono una valutazione prognostica da parte del prefetto, volta a stimare

---

<sup>221</sup> La responsabilità aquilina o extracontrattuale ex art. 2043 c.c. obbliga chiunque cagioni un danno ingiusto a terzi, con dolo o colpa, al risarcimento.

<sup>222</sup> O. MORCAVALLO. *L'informazione interdittiva e lo scioglimento dei comuni* cit. pp 98 ss. Specifica, inoltre, che la colpa può essere accertata solo nelle situazioni in cui il potere è esercitato dall'amministrazione in palese violazione di correttezza e proporzionalità eludendo i criteri di buona fede ed imparzialità.

<sup>223</sup> L'orientamento consolidato è a partire da Cons. di Stato, sez. III, 28 luglio 2015 n.3707, di recente si è pronunciato anche Cons. giust. amm. Reg. Sic. 28 marzo 2024, n.233, affermando che l'ampia discrezionalità riconosciuta al prefetto in materia di interdittive antimafia può giustificare l'errore scusabile e, conseguentemente, escludere la responsabilità risarcitoria della pubblica amministrazione qualora gli elementi informativi acquisiti risultino astrattamente idonei a fondare un plausibile giudizio di infiltrazione mafiosa.

<sup>224</sup> Si segnala una decisione recente Cons.Stato. Sez. III, 27 marzo 2025, n.2564 dove, per esempio, è stata esclusa la configurabilità dell'errore scusabile della P.A., ritenendo che l'estensione analogica dei destinatari dell'interdittiva antimafia oltre quelli previsti dall'art. 85 d.lgs. n. 159/2011 integri anche l'elemento soggettivo della colpa.

il rischio futuro di infiltrazione criminale nella gestione dell'impresa. La decisione prefettizia si fonda quindi su un giudizio probabilistico basato su indizi e su elementi sintomatici di possibile condizionamento mafioso.

La conseguenza di tale impostazione è che, nella maggior parte dei casi, l'adozione dell'interdittiva viene ricondotta nell'ambito dell'errore scusabile. Se il prefetto ha adottato il provvedimento sulla base di elementi indiziari ritenuti plausibili, anche qualora tali elementi siano successivamente considerati insufficienti dal giudice amministrativo, l'operato dell'amministrazione non viene ritenuto colpevole. In altri termini, il provvedimento può risultare illegittimo ma non colpevole, con la conseguenza che il risarcimento del danno viene negato.

Questa impostazione è stata oggetto di critiche da parte della dottrina. In primo luogo, si osserva che questa limitazione della tutela risarcitoria non deriva da una esplicita scelta legislativa, ma è il risultato di un'elaborazione giurisprudenziale. Scelte di tale rilievo, che incidono sulla piena tutela dei diritti dei cittadini, dovrebbero invece essere rimesse al legislatore.

Inoltre, si è rilevato che un simile orientamento rischia di continuare a trattare l'imprenditore come se fosse ancora sospettato di contiguità mafiosa anche dopo che l'interdittiva sia stata annullata dal giudice<sup>225</sup>. In tal modo, il soggetto interessato non viene considerato alla stregua di un qualunque cittadino, nonostante l'accertamento giurisdizionale abbia escluso l'esistenza dei presupposti per l'adozione della misura.

Si determina così uno squilibrio nel bilanciamento tra le esigenze di sicurezza pubblica e la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. La lotta alla criminalità mafiosa giustifica certamente l'attribuzione di poteri particolarmente incisivi all'amministrazione, ma tali poteri dovrebbero trovare un limite nel momento in cui un giudice accerti l'illegittimità del provvedimento adottato.

---

<sup>225</sup> Sul punto G.L. LEMMO, *Il risarcimento del danno in caso di annullamento dell'interdittiva* in G. AMARELLI e S. STICCHI DAMIANI (a cura di) *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici.*, Giappichelli, Torino 2019. L'autore ribadisce che "l'imprenditore non più interdetto (...) non può continuare ad essere trattato come mafioso senza garanzie".

## **2. Riflessioni costituzionalmente orientate sul principio di legalità e responsabilità personale nel sistema della prevenzione amministrativa**

La disciplina delle interdittive antimafia, così come viene strutturata, sembra presentare rilevanti criticità rispetto ad alcuni principi fondamentali dello Stato di diritto, in particolare quelli di legalità, tassatività, irretroattività e responsabilità personale. Sebbene le interdittive siano formalmente qualificate come misure preventive di natura amministrativa, nei fatti esse incidono in modo particolarmente gravoso sulla vita dell'impresa e sulla sfera giuridica della persona, al punto da rendere necessario il rispetto di garanzie molto rigorose, analoghe a quelle previste in materia sanzionatoria.

In primo luogo, la legge non definisce in modo sufficientemente preciso quali fatti o comportamenti possano condurre all'adozione di un'interdittiva antimafia, lasciando così un ampio margine di discrezionalità all'autorità amministrativa.

La giurisprudenza amministrativa ha affermato, in una nota pronuncia del Consiglio di Stato <sup>226</sup>, che gli elementi di inquinamento mafioso non costituiscono un *numerus clausus*, ma possono assumere forme e caratteristiche diverse a seconda dei tempi, dei luoghi e delle persone coinvolte. In termini più semplici, ciò significa che gli indici del tentativo di infiltrazione non sono racchiusi in un elenco tassativo, ma possono manifestarsi attraverso modalità molteplici e mutevoli. Se infatti gli elementi rilevanti sono potenzialmente indefiniti e variabili, il destinatario non è in grado di sapere con sufficiente certezza quali condotte possano essere considerate rilevanti, quali elementi possano essere utilizzati nei suoi confronti e quando sussista effettivamente il rischio di applicazione di un'interdittiva. La misura rischia di diventare eccessivamente elastica dipendente esclusivamente dalla valutazione discrezionale della prefettura.

Per quanto riguarda il tema del principio di irretroattività, nella prassi, infatti, i provvedimenti vengono spesso fondati su condotte molto risalenti nel tempo, su provvedimenti o vicende anteriori alla disciplina attuale o comunque

---

<sup>226</sup> Cons. Stato., Sez III 8 marzo 2017 n. 1109.

su fatti precedenti all'entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011. Questo solleva senz'altro dubbi sulla correttezza di fondare una misura così incisiva su elementi particolarmente remoti e sull'incompatibilità dell'istituto con il principio sancito dall'art. 2 del Codice penale.

La giurisprudenza è unanime nel rimarcare la legittimità dell'applicazione delle interdittive anche a fatti risalenti nel tempo e in riferimento ai quali l'iter penal-sanzionatorio ha già avuto fine. Ella, infatti, afferma come “ *il mero decorso del tempo è, infatti, in sé un elemento neutro, che non smentisce da solo la persistenza di legami, vincoli e sodalizi e, comunque, non dimostra da solo l'interruzione di questi, se non corroborato da ulteriori e convincenti elementi indiziari*<sup>227</sup>”.

Analogamente, profili critici emergono con riferimento ad un altro principio costituzionale: la funzione rieducativa della pena. Fondare il presupposto di una misura interdittiva esclusivamente su fatti ormai datati nel tempo e per i quali il reo ha già scontato la propria pena appare in contrasto con il disposto dell'art. 27 Cost. nella misura in cui un soggetto, una volta in libertà, si potrebbe veder applicata una misura che lede il percorso di reinserimento sociale, riportandolo ad una condizione di esclusione e marginalità<sup>228</sup>.

Portando un esempio: qualora un soggetto abbia scontato la pena per reati quali l'associazione di tipo mafioso o per i cosiddetti reati spia e abbia successivamente intrapreso un percorso di reintegrazione nella società, continuare a far gravare indefinitamente su di lui tali precedenti, senza una valutazione attuale e concreta della situazione, rischia di porsi in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con le esigenze di reinserimento sociale.

In più, il fatto che il sistema delle interdittive antimafia dia particolare rilievo a rapporti familiari, ai contesti sociali e ai legami indiretti potrebbe sollevare dubbi di incompatibilità con il principio costituzionale di responsabilità personale. In base a tale principio, una sanzione può essere inflitta soltanto a un soggetto per una condotta a lui riferibile, da lui voluta o comunque a lui imputabile.

---

<sup>227</sup> Cfr. Cons.Stato, Sez III 15 aprile 2024 n.3391, Cons. Stato, Sez. III, 2 gennaio 2020, n. 2.

<sup>228</sup> Sul punto da J.P. DE JORIO. *Le interdittive antimafia ed il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, cit. pag. 29.

Ciononostante, in sede di applicabilità delle misure interdittive, uno degli elementi a cui si dà rilievo è proprio il rapporto di parentela tra il soggetto destinatario delle stesse e il soggetto mafioso, così come dettato dall'art. 84, comma 4, lett. f) del Codice antimafia. Tale rapporto giustificerebbe quindi, seppur non da solo bensì con altri elementi indiziari, l'applicazione di tali misure anche a soggetti (familiari e non) vicini all'affiliato. In sede probatoria, fondare il giudizio su elementi prevalentemente relazionali o ambientali rischia di colpire un soggetto anche in assenza di un fatto proprio chiaramente individuato.

La disciplina delle interdittive antimafia sembra dunque sollevare rilevanti dubbi circa la sua piena compatibilità con alcuni principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Pur nella consapevolezza dell'indubbia importanza degli strumenti di prevenzione nel contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia legale, tali criticità evidenziano la necessità di un più attento bilanciamento tra le esigenze di tutela dell'ordine pubblico economico e il rispetto delle garanzie fondamentali sancite dalla Costituzione. In un'ottica futura, appare auspicabile che l'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'istituto sia orientata verso una maggiore definizione e delimitazione dei presupposti applicativi delle interdittive antimafia, così da assicurare una più piena conformità ai principi costituzionali.

### **3. Le persistenti criticità delle interdittive generiche**

La disciplina delle interdittive c.d. "generiche" di cui agli artt. 84 comma 4, lett. d) ed e), 91 comma 6 del d.lgs. n. 159 del 2011 costituisce uno dei punti più problematici dell'intero sistema della documentazione antimafia, in quanto esprime in modo particolarmente evidente la tensione tra esigenze di efficacia dell'azione preventiva e rispetto dei principi di legalità e garanzia. Le disposizioni, infatti, consentono all'autorità prefettizia di desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa sulla base di una pluralità di elementi acquisiti mediante accertamenti e attività istruttorie anche atipiche, senza che il legislatore abbia preventivamente provveduto a tipizzare in modo puntuale e predeterminato i relativi presupposti applicativi. Questa scelta normativa, se da un lato appare coerente con la natura mutevole e adattiva del fenomeno mafioso, dall'altro

solleva rilevanti criticità sotto il profilo della determinatezza e della prevedibilità della fattispecie.

Parte della dottrina ha evidenziato come la vaghezza dei presupposti normativi attribuisca al Prefetto un margine di discrezionalità particolarmente ampio, tale da rendere difficilmente prevedibile, per il destinatario, l'adozione del provvedimento interdittivo<sup>229</sup>. Ne deriverebbe una possibile frizione con il principio di legalità sostanziale, inteso come esigenza che le limitazioni dei diritti fondamentali, nella specie la libertà di iniziativa economica e il diritto di proprietà, siano fondate su basi normative sufficientemente chiare e predeterminate.

Tali perplessità risultano ulteriormente rafforzate dalla sentenza *De Tommaso c. Italia* del 2017<sup>230</sup> nella quale è stato ribadito il requisito della prevedibilità della legge quale condizione per la legittima compressione dei diritti convenzionali. Sebbene tale pronuncia riguardi le misure di prevenzione personali, parte della dottrina ha ritenuto che i principi ivi affermati possano estendersi, almeno in via analogica, anche alle interdittive antimafia, specie nelle ipotesi in cui queste si fondano su presupposti normativi particolarmente indeterminati<sup>231</sup>.

A predetti rilievi critici si contrappone l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa e costituzionale, secondo cui la compatibilità dell'istituto con il principio di legalità deve essere valutata alla stregua della sua natura preventiva e della conseguente necessità di un certo grado di elasticità normativa<sup>232</sup>. Sul punto, la Corte costituzionale<sup>233</sup> ha affermato che la tassatività delle fattispecie non deve essere intesa in senso meramente formale, ma può essere realizzata anche in via sostanziale attraverso l'opera di tipizzazione

---

<sup>229</sup> Sul punto si veda il lavoro di G. AMARELLI. *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità* in G. AMARELLI – S. STICCHI a DAMIANI, (a cura di) *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>230</sup> Corte EDU, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, ric. n. 43395/09.

<sup>231</sup> Si veda il contributo di G. AMARELLI, in *Butterfly effect e interdittive antimafia. L'incostituzionalità di una norma edilizia regionale. Può determinare l'illegittimità delle interdittive generiche?* cit. L'autore appare critico sul tema consigliando un'attenta lettura di Corte EDU 2017 *De Tommaso c. Italia* e di Corte Cost. n. 24/2019.

<sup>232</sup> Vedi il contributo di M. NOCCELLI, *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, cit.

<sup>233</sup> V. Corte Cost., n.57 del 2020.

giurisprudenziale, che ha progressivamente individuato un nucleo consolidato di situazioni indiziarie idonee a fondare il giudizio di pericolo di infiltrazione mafiosa.

Così facendo, la combinazione tra clausola generale legislativa e interpretazione giurisprudenziale sarebbe in grado di assicurare un sufficiente livello di prevedibilità dell'azione amministrativa, evitando al contempo il rischio di rigidità che deriverebbe da una tipizzazione legislativa eccessivamente dettagliata <sup>234</sup>.

La criticità principale che emerge in relazione alle interdittive antimafia generiche non attiene tanto al piano fattuale, ossia alla tipologia degli elementi indiziari utilizzabili, quanto piuttosto al modello di interpretazione del principio di legalità adottato dal sistema.

Il contrasto tra dottrina e giurisprudenza si colloca, infatti, su due diverse concezioni della legalità sostanziale. Secondo una parte significativa della dottrina<sup>235</sup> il principio di legalità implica necessariamente che i presupposti applicativi della misura siano determinati e prevedibili *ex ante*, attraverso una norma sufficientemente chiara e precisa. In questo senso, la formulazione ampia e indeterminata dell'art. 84, comma 4, lett. d) ed e), del codice antimafia determinerebbe un deficit strutturale di legalità, in quanto espone il destinatario al rischio di decisioni amministrative fondate su valutazioni eccessivamente discrezionali, con conseguente possibile arbitrarietà dell'azione prefettizia.

Di contro, la giurisprudenza <sup>236</sup> propone una lettura più flessibile, ritenendo che, in ambiti caratterizzati da elevata complessità e mutevolezza, la legalità possa essere garantita anche mediante una combinazione tra norma elastica e integrazione giurisprudenziale. La prevedibilità deriverebbe così non solo dalla disposizione legislativa, ma dal sistema complessivo, formato dalla legge e dalla sua interpretazione consolidata.

---

<sup>234</sup> Sul punto anche R. GRECO, *La giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di misure antimafia*, [www.giustizi-amministrativa.it](http://www.giustizi-amministrativa.it), 2024.

<sup>235</sup> M. NOCELLI *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, cit. Cfr. di G. AMARELLI, *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, cit. pp 207 ss.

<sup>236</sup> Cons.Stato, Sez. III 5 settembre 2019, n. 6105.

Di conseguenza il nodo teorico centrale non riguarda tanto la legittimità della singola interdittiva, quanto piuttosto la risposta al seguente interrogativo: se la prevedibilità debba essere garantita integralmente *ex ante*, attraverso la legge, ovvero se possa essere costruita *ex post*, mediante l'opera interpretativa della giurisprudenza.

Alla luce delle considerazioni svolte, il sistema delle interdittive antimafia generiche si colloca in una zona di confine nella quale il principio di legalità è sottoposto a una significativa tensione evolutiva. La soluzione accolta dalla giurisprudenza, fondata sulla combinazione tra norma elastica e tipizzazione giurisprudenziale, appare, sotto il profilo funzionale, coerente con le esigenze di contrasto a un fenomeno, quale quello mafioso, caratterizzato da elevata capacità di adattamento e difficilmente riconducibile a schemi predeterminati. Tuttavia, tale modello solleva interrogativi non del tutto risolti sul piano delle garanzie.

A questo proposito può essere richiamata la dottrina kelsiana, secondo cui ogni norma giuridica non è mai completamente determinata e la sua applicazione implica necessariamente una scelta entro un "margine di possibilità"<sup>237</sup>. La discrezionalità dell'autorità prefettizia deve ritenersi strutturale e non patologica. Pertanto, la vaghezza normativa non rappresenta un difetto del sistema, bensì un suo tratto fisiologico. L'impostazione data dal filosofo austriaco appare coerente con il meccanismo delle interdittive antimafia, le quali si fondano su elementi indiziari e su formule normative aperte, in assenza di una tipizzazione rigida delle fattispecie. Il Prefetto è chiamato a svolgere una valutazione prognostica e discrezionale che si colloca esattamente entro quel margine di concretizzazione della norma descritto da Kelsen, in cui il significato non è integralmente predeterminato, ma viene completato nel caso concreto.

Tuttavia, la stessa prospettiva kelseniana consente di individuare un limite: se è vero che un certo grado di indeterminatezza è inevitabile, esso non può tradursi in forme di esercizio arbitrario o eccessivamente ampio del potere amministrativo. Nel caso delle interdittive antimafia, infatti, tale margine incide

---

<sup>237</sup> H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, (a cura di) M.G. LOSANO, Einaudi, Torino 2021 pp. 446 ss. In senso analogo H.L.A HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 2002.

su diritti fondamentali, in particolare sulla libertà di iniziativa economica, senza che siano previste garanzie equivalenti a quelle del diritto penale e sulla base di criteri spesso difficilmente verificabili, con il rischio, evidenziato da parte della dottrina, che la discrezionalità si espanda oltre i limiti compatibili di un sistema fondato sui principi già menzionati <sup>238</sup>.

In tal senso, il margine di discrezionalità descritto da Kelsen rischia di trasformarsi da elemento fisiologico del sistema in un fattore altamente problematico, laddove l'indeterminatezza normativa ecceda i limiti della ragionevolezza e della controllabilità.

Pur formalmente legittimo, l'impianto delineato dalla giurisprudenza lascia irrisolti rilevanti dubbi circa la sua effettiva capacità di garantire un adeguato equilibrio tra esigenze di prevenzione e tutela delle posizioni soggettive, evidenziando la necessità di un intervento di riforma volti a contenere la discrezionalità amministrativa e a rafforzare la determinatezza dei presupposti applicativi.

#### **4. Prospettive *de iure condendo***

Arrivati a questo punto della trattazione, emerge l'esigenza di interrogarsi su possibili interventi *de iure condendo* idonei a riequilibrare il rapporto tra esigenze di prevenzione e garanzie del destinatario.

Le criticità emerse, in particolare quelle relative agli effetti afflittivi dell'interdittiva, alle rilevanti ripercussioni sul diritto al lavoro, nonché ai dubbi di compatibilità con i principi di legalità, tassatività, responsabilità personale e libertà di iniziativa economica, impongono una riflessione volta a individuare possibili correttivi idonei a garantire una maggiore adesione ai principi costituzionali, in un'ottica di equilibrato bilanciamento con le esigenze di prevenzione. Ciò risulta ancor più necessario ove si consideri che le interdittive

---

<sup>238</sup> Cfr. R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 2010, in tema di limitazione della discrezionalità attraverso il ricorso ai principi.

antimafia rappresentano, secondo una nota espressione del Consiglio di Stato, la “frontiera avanzata” della lotta alla criminalità organizzata <sup>239</sup>.

In quest’ottica, la dottrina ha più volte evidenziato come l’attuale disciplina presenti un rilevante deficit di determinatezza e di garanzie. In primo luogo, i presupposti applicativi dell’interdittiva appaiono eccessivamente vaghi e fondati su clausole generali, con il rischio di determinare applicazioni non sufficientemente controllabili e, in ultima analisi, di porre problemi di compatibilità costituzionale analoghi a quelli già emersi in materia di misure di prevenzione patrimoniali. A tal fine, è stata proposta l’abrogazione espressa dell’art 84 comma 4, lett d) ed e) del codice antimafia, senza necessità di intervenire sull’art. 91, comma 6 <sup>240</sup>. Quest’ultima disposizione, infatti valorizza gli elementi concreti solo in funzione integrativa, ossia in presenza di un previo accertamento giudiziale di criminalità organizzata. L’avverbio “unitamente” esclude, pertanto, che l’interdittiva possa fondarsi esclusivamente su tali elementi.

Emblematico, in tal senso, è il rilievo attribuito ai rapporti di parentela, che possono assumere valore indiziante anche in assenza di concreti elementi sintomatici di un collegamento mafioso. Appare pertanto necessario un intervento volto a tipizzare più puntualmente queste situazioni, chiarendo quando il legame familiare possa rilevare e quando, invece, debba ritenersi insufficiente, evitando che il mero dato formale si traduca automaticamente in un giudizio negativo.

La direzione intrapresa da parte della dottrina si orienta verso una riformulazione dell’art. 84 comma 4, d.lgs. n. 159/2011 attraverso l’introduzione di una nuova lettera prevedendo che il tentativo di infiltrazione sia desumibile *“dal rapporto di parentela o affinità, fino al quarto grado compreso, o di coniugio, con soggetti appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso, tenendo conto dell’intensità del vincolo unitamente ad altri elementi concreti che siano indicativi di stretti collegamenti per ragioni di affari o*

---

<sup>239</sup> *Ex multis*, Cons.Stato, Sez III, 7 dicembre 2023 n. 614. Cfr Cons. Stato, Sez. III, 16 giugno 2023, n. 5964; Cons. Stato, Sez. III, 22 maggio 2023, n. 5024.

<sup>240</sup> Si veda sul punto la dottrina di G. AMARELLI, *Le interdittive antimafia “generiche” tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità* cit pag 231.

*interessi. Il mero legame di parentela non è sufficiente per ravvisare il tentativo di infiltrazione mafiosa"*<sup>241</sup>.

Una simile impostazione appare condivisibile, in quanto rafforza significativamente il principio di determinatezza. La valorizzazione congiunta dell'intensità del vincolo e di ulteriori elementi concreti consente, infatti, di ancorare la valutazione a parametri più oggettivi e verificabili, riducendo il rischio di applicazioni arbitrarie. In tal modo, la disciplina si orienta verso un modello maggiormente rispettoso dei principi di proporzionalità e responsabilità personale, senza compromettere le esigenze di prevenzione.

Analoga esigenza si riscontra con riferimento alle c.d. interdittive "a cascata", nelle quali il coinvolgimento di un'impresa collegata a un soggetto già destinatario di interdittiva rischia di determinare un effetto espansivo fondato su una logica di "contagio", priva di un adeguato accertamento concreto. Anche in questo caso, si impone il superamento di automatismi applicativi, a favore di una valutazione individualizzata e basata su elementi specifici.

Sempre in chiave preventiva, parte della dottrina<sup>242</sup> propone la valorizzazione dei modelli organizzativi di cui al d.lgs. n. 231/2001, attraverso l'introduzione, se non di un obbligo, quantomeno di un forte incentivo alla loro adozione. Questi strumenti, infatti, potrebbero contribuire sia alla riduzione del rischio di infiltrazione mafiosa, sia a favorire l'accesso a misure meno afflittive, come il controllo giudiziario previsto dall'art. 34-*bis* del d.lgs. n. 159/2011. In parallelo, si è prospettata l'istituzione di un'Autorità nazionale antimafia con funzioni analoghe a quelle dell'ANAC, cui affidare compiti di coordinamento e prevenzione, anche mediante l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di adottare protocolli antimafia. In un sistema in cui enti pubblici e operatori economici adottino strumenti preventivi omogenei, gli spazi per i tentativi di infiltrazione risulterebbero inevitabilmente ridotti.

La prospettiva delineata appare particolarmente condivisibile in quanto sposta l'asse della prevenzione da un approccio meramente repressivo a uno

---

<sup>241</sup> *Ibidem* pag 232.

<sup>242</sup> *Ibidem* pag. 233. Sul punto vedi anche F. VINCELLI *Legalità proattiva: il dialogo tra prevenzione antimafia e d.lgs 231/2001 come strumento di autorisanamento d'impresa*, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2026.

strutturalmente organizzativo, valorizzando strumenti idonei a ridurre a monte il rischio di infiltrazione. L'integrazione tra modelli organizzativi privati e protocolli pubblici consente, infatti, di costruire un sistema preventivo più efficace e sistemico, fondato su standard omogenei e verificabili.

Un ulteriore profilo di intervento concerne, la revisione del modello procedimentale, attraverso una più netta separazione tra funzione inquirente e funzione decisoria: al Prefetto (o al pubblico ministero) potrebbe essere affidata l'attività di accertamento dei tentativi di infiltrazione, con obbligo di audizione del destinatario, mentre la decisione sull'applicazione della misura verrebbe rimessa a un organo terzo, quale il tribunale delle misure di prevenzione. Una simile soluzione consentirebbe di superare l'attuale asimmetria, per cui il giudice interviene solo "a valle" con riferimento a misure attenuate, ma non anche nella fase genetica della misura più afflittiva<sup>243</sup>.

La proposta si presenta altamente significativa sotto il profilo delle garanzie, in quanto mira a ricondurre il procedimento entro schemi più coerenti al principio di imparzialità. La separazione tra attività istruttoria e decisione finale consentirebbe, infatti, di superare le attuali criticità legate alla concentrazione del potere in capo all'autorità prefettizia, rafforzando il controllo giurisdizionale già nella fase genetica della misura.

Infine, con specifico riguardo alle ricadute sul diritto al lavoro, appare opportuno introdurre meccanismi di modulazione degli effetti dell'interdittiva nei casi in cui essa incida su imprese che operano prevalentemente con la pubblica amministrazione. In analogia con quanto previsto per le misure di prevenzione patrimoniali, si potrebbe prevedere l'applicazione di misure attenuate qualora l'interdittiva comporti la compromissione dell'unica fonte di sostentamento per l'impresa o per i lavoratori, evitando così effetti eccessivamente gravosi e potenzialmente incompatibili con i principi costituzionali.

Gli effetti delineati dall'art. 92 del Codice antimafia sembrano porsi in contrasto, in primo luogo, con l'art. 3 comma 1 Cost., in quanto la disparità di

---

<sup>243</sup> Ancora sul punto si rimanda alle proposte avanzate da G. AMARELLI, *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità* cit. pp 234-235.

trattamento tra i soggetti destinatari di misure di prevenzione personali e quelli colpiti da interdittive antimafia si rivela irragionevole, posto che entrambe le tipologie di intervento condividono una medesima funzione anticipatoria di tutela della legalità.<sup>244</sup> Emerge altresì un contrasto con gli artt. 4 e 41 Cost. Nei casi di sostanziale coincidenza tra persona e attività economica, l'interdittiva determina una diretta compressione del diritto al lavoro, precludendo al soggetto la possibilità stessa di svolgere un'attività lavorativa, pur in assenza di un accertamento di responsabilità penale. Al contempo, la misura incide in modo particolarmente incisivo sulla libertà di iniziativa economica privata, traducendosi, di fatto, nell'estromissione dell'impresa dal mercato legale<sup>245</sup>.

Il fatto che la Corte costituzionale<sup>246</sup> abbia già affrontato la questione, rimettendo tuttavia al legislatore la scelta circa un eventuale intervento correttivo, può essere letto in termini positivi, quale riconoscimento implicito dell'esistenza di una criticità sistemica che richiede una soluzione sul piano normativo. Proprio in questa prospettiva, appare auspicabile l'introduzione di strumenti idonei a salvaguardare, per quanto possibile, la continuità occupazionale e produttiva.

In particolare, si potrebbe prevedere la prosecuzione dell'attività d'impresa sotto controllo, sul modello dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 del Codice antimafia, così da coniugare le esigenze di prevenzione con la tutela dell'economia legale. In alternativa, o in via complementare, potrebbero essere introdotti meccanismi volti a garantire un sostegno economico minimo ai lavoratori e all'imprenditore nel periodo di efficacia dell'interdittiva, evitando che una misura fondata su un giudizio prognostico si traduca in una compromissione irreversibile dei mezzi di sostentamento.

Le prospettive evolutive delineate mirano a ricondurre la disciplina delle interdittive antimafia entro un quadro maggiormente coerente con i principi dello

---

<sup>244</sup> La Corte cost., n.180 del 2022 ha riconosciuto espressamente le differenze tra i due istituti, relative all'autorità emanante e ai presupposti applicativi, non giustificano la limitazione della tutela dei bisogni primari ai soli destinatari delle misure di prevenzione personali.

<sup>245</sup> La questione di legittimità in riferimento agli artt. 1,3 co.1 ,4,41 Cost è stata rimessa di recente dal T.A.R Liguria, Genova, Sez. I, ord. 10 marzo 2025, n. 271.

<sup>246</sup> Si veda Corte cost., 6 ottobre n.175 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità proposta dal T.A.R Liguria, Genova, Sez. I, ord. 10 marzo 2025, n. 271.

Stato di diritto, evitando che l'indeterminatezza fisiologica dello strumento si traduca in un sacrificio sproporzionato delle garanzie fondamentali. Se è vero, infatti, che la criminalità organizzata rappresenta un fenomeno particolarmente odioso e pervasivo, è altrettanto vero che il suo contrasto non può giustificare una sistematica compressione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dalla CEDU.

Per concludere si può affermare che le interdittive antimafia costituiscono uno strumento essenziale e avanzato di prevenzione, incidono profondamente sul mercato e contribuiscono a contrastare forme distorsive di concorrenza, impedendo che imprese legate alla criminalità possano trarre indebiti vantaggi nei rapporti economici e negli appalti pubblici. Proprio per questo, tuttavia, esse devono essere preservate da derive applicative che ne compromettano la legittimità: un'eccessiva indeterminatezza dei presupposti e un uso non adeguatamente garantito della discrezionalità amministrativa rischiano non solo di produrre effetti ingiusti, ma anche di esporre l'intero sistema al rischio di una censura da parte del giudice delle leggi.

La direzione evolutiva attuale, se non adeguatamente calibrata, potrebbe continuare a presentare persistenti profili di criticità. È dunque necessario intervenire per rafforzare il livello di determinatezza e le garanzie procedurali, così da assicurare che le interdittive possano continuare a rappresentare un efficace presidio nella lotta alla mafia, nel pieno rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto.

## CONCLUSIONI

L'analisi svolta nel presente lavoro ha consentito di mettere in luce la crescente centralità degli strumenti amministrativi di prevenzione nel contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia legale, evidenziando come tali strumenti pongano un problema di bilanciamento tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali.

Il sistema della documentazione antimafia e, soprattutto, l'istituto delle interdittive rappresentano oggi uno dei principali presidi attraverso cui l'ordinamento tenta di arginare il rischio di infiltrazione mafiosa nell'attività imprenditoriale e nei rapporti contrattuali con la Pubblica amministrazione. Si tratta di strumenti che operano secondo una logica eminentemente anticipatoria, fondata su valutazioni prognostiche e su un giudizio che prescinde dall'accertamento di responsabilità penali.

Proprio tale natura preventiva, se da un lato ne giustifica l'efficacia e la rapidità operativa, dall'altro pone rilevanti questioni in ordine alla compatibilità con i principi fondamentali dello Stato di diritto. Come già evidenziato nel corso della trattazione, le interdittive antimafia, infatti, pur qualificandosi come misure amministrative e preventive, producono effetti sostanzialmente afflittivi, incidendo in maniera significativa sulla libertà di iniziativa economica e sulla stessa sopravvivenza dell'impresa.

Dopo aver ricostruito le principali tappe evolutive in materia di misure di prevenzione, l'elaborato si è soffermato sul potere prefettizio, caratterizzato da un'ampia discrezionalità nella valutazione degli elementi sintomatici di tentativo di infiltrazione mafiosa. Se è vero che tale discrezionalità risponde all'esigenza di adattare l'azione amministrativa alla complessità e mutevolezza del fenomeno mafioso, è altrettanto vero che essa comporta il rischio di decisioni non sempre pienamente prevedibili o uniformi, con possibili ricadute in termini di certezza del diritto. Alla luce delle considerazioni svolte il problema non risiede tanto

nell'esistenza del potere, quanto piuttosto nelle modalità del suo esercizio e nei meccanismi di controllo che lo presidiano.

Nel prosieguo dell'analisi, le garanzie procedurali e il sindacato giurisdizionale assumono un'importanza decisiva anche con riferimento alle innovazioni introdotte dal d.l. n. 152 del 2021, che hanno segnato un significativo rafforzamento del contraddittorio procedimentale nell'adozione dell'interdittiva antimafia e la possibilità di accedere alla prevenzione collaborativa nei casi di agevolazione meramente occasionale. Tuttavia, l'analisi ha evidenziato come il sindacato del giudice presenti significativi limiti. Il controllo del giudice amministrativo, pur rappresentando un presidio essenziale di legalità, si confronta con la difficoltà di sindacare su valutazioni prognostiche con ampi margini di discrezionalità, finendo spesso per tradursi in un controllo non pienamente sostitutivo. Inoltre, l'intervento giurisdizionale si colloca fisiologicamente in un momento successivo all'adozione della misura, quando gli effetti pregiudizievoli per l'impresa si sono già in larga parte prodotti.

Queste criticità impongono una riflessione più ampia sul rapporto tra legalità formale e legalità sostanziale. Se, infatti, il sistema delle interdittive antimafia appare, nel complesso, conforme al dato normativo, resta aperta la questione della sua effettiva compatibilità con i principi di proporzionalità e ragionevolezza. In questo senso, risulta particolarmente attuale il monito, risalente ma sempre valido, circa la necessità che l'esercizio del potere sia sorretto da criteri di prevedibilità e certezza, al fine di evitare che la discrezionalità si traduca in arbitrio.

Nel corso della trattazione si è altresì posto in evidenza il rapporto intercorrente tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario volontario, quale espressione significativa dell'evoluzione del sistema verso modelli di prevenzione non meramente espulsivi. Attraverso tale istituto, l'impresa destinataria di interdittiva può richiedere l'accesso a un percorso di controllo giudiziario finalizzato alla bonifica e al recupero dell'attività economica, evidenziando come l'ordinamento riconosca, anche in presenza di situazioni di rischio, spazi di recuperabilità dell'impresa. Il controllo giudiziario si pone così

in rapporto di complementarità rispetto all'interdittiva, contribuendo a superare la rigidità della logica binaria e a introdurre forme di intervento più graduate.

Permangono, tuttavia, profili di criticità, soprattutto nei casi in cui l'autonomia tra valutazione prefettizia e giudizio del tribunale della prevenzione conduce a esiti divergenti e quindi paradossali, lasciando l'impresa priva sia della possibilità di operare sia di accedere a strumenti di risanamento. Di recente la Corte di cassazione a Sezioni Unite è intervenuta nel tentativo di risolvere il contrasto giurisprudenziale circa i rapporti tra interdittiva prefettizia e controllo giudiziario, giungendo a un esito che continua tuttavia a suscitare diffuse perplessità in dottrina. Si contrapponevano, infatti, due orientamenti: secondo il primo, il tribunale della prevenzione dovrebbe considerare l'interdittiva prefettizia come dato non sindacabile, limitandosi a verificare l'occasionalità dell'agevolazione mafiosa e la bonificabilità dell'impresa; secondo il secondo, invece, il giudice potrebbe svolgere una valutazione autonoma sulla sussistenza dell'infiltrazione mafiosa, anche giungendo a conclusioni diverse da quelle del prefetto.

Le Sezioni Unite hanno risolto il contrasto aderendo, in sostanza, al secondo orientamento, affermando che, in presenza di una richiesta di controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34-*bis*, comma 6, d.lgs. n. 159/2011, il giudice della prevenzione, pur prendendo atto dell'interdittiva e della eventuale pendenza del giudizio amministrativo, è chiamato ad accertare in via autonoma la sussistenza dell'infiltrazione mafiosa. Pertanto, ove tale accertamento dia esito negativo, la richiesta di controllo giudiziario avanzata dall'impresa deve essere rigettata.

In un'ottica di valorizzazione delle misure di sostegno e accompagnamento, appare significativo il modello delineato dall'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, che ha introdotto forme di intervento amministrativo "di supplenza", consentendo la prosecuzione dell'attività d'impresa sotto controllo pubblico in presenza di situazioni di condizionamento illecito. La disciplina dimostra come l'ordinamento già conosca strumenti idonei a salvaguardare la continuità aziendale, contrattuale e i livelli occupazionali, soprattutto in ambiti sensibili quali l'esecuzione di appalti relativi a beni e servizi pubblici, nei quali

l'interruzione dell'attività risulterebbe pregiudizievole non solo per l'impresa, ma per l'interesse collettivo.

Proprio per questo, questo modello può offrire un rilevante spunto evolutivo anche per il sistema delle interdittive antimafia: la logica della gestione controllata e dell'accompagnamento potrebbe, infatti, essere estesa alle ipotesi in cui l'impresa presenti margini di recuperabilità, consentendo di affiancare alla misura interdittiva strumenti di sostegno e risanamento, in grado di evitare l'automatica espulsione dal mercato. La prevenzione amministrativa potrebbe evolvere verso un sistema più articolato, capace non solo di interrompere i rapporti a rischio, ma anche di favorire il recupero dell'impresa e la sua permanenza nel circuito dell'economia legale.

Analogamente, non appare privo di suggestione il richiamo, all'istituto dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. 159/2011, quale misura che consente la prosecuzione dell'attività economica sotto controllo dell'autorità giudiziaria nei casi di infiltrazione mafiosa. Anche tale modello si caratterizza per un approccio non meramente espulsivo, ma volto al recupero e alla bonifica dell'impresa, attraverso strumenti di gestione esterna controllata che incidono sull'organizzazione aziendale nella misura strettamente necessaria. L'amministrazione giudiziaria è un altro esempio di come l'ordinamento sia già in grado di offrire paradigmi alternativi rispetto alla logica binaria propria delle interdittive antimafia.

Alla luce di tali considerazioni, può dunque sostenersi che la "frontiera avanzata" rappresentata dalle interdittive antimafia sia destinata a mantenere la propria tenuta sistemica solo a condizione di un'evoluzione in senso maggiormente graduato e proporzionato degli strumenti di intervento. Il rischio, altrimenti, è che l'attuale configurazione, caratterizzata da effetti fortemente ablativi e da una struttura sostanzialmente binaria, risulti eccessivamente compressiva delle garanzie fondamentali. La piena legittimazione futura delle interdittive antimafia passa attraverso una loro trasformazione in senso più articolato, capace di affiancare alla misura interdittiva in senso stretto una gamma di strumenti intermedi. Solo in tal modo la prevenzione amministrativa potrà evitare il rischio di essere percepita e, in prospettiva, qualificata come una

forma surrettizia di sanzione, sottraendosi così a possibili interventi correttivi della Corte costituzionale.

Dunque, dalla ricerca condotta emerge che, la questione centrale per il legislatore e per l'interprete non è quella di ridimensionare l'efficacia degli strumenti di prevenzione antimafia, bensì quella di rafforzarne la legittimazione attraverso un più equilibrato bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti fondamentali. Ciò potrebbe tradursi, in una maggiore tipizzazione degli indici di rischio e accanto agli strumenti propriamente interdittivi, appare necessario valorizzare e potenziare misure di accompagnamento e di supplenza, idonee a intervenire in quelle situazioni caratterizzate da un rischio di infiltrazione mafiosa non ancora irreversibile.

Un simile approccio consentirebbe, da un lato, di preservare il tessuto economico sano e i livelli occupazionali, e, dall'altro, di rendere l'azione amministrativa più proporzionata e calibrata rispetto al grado effettivo di compromissione dell'attività imprenditoriale, riservando le misure più afflittive ai soli casi in cui il rischio di infiltrazione si presenti come attuale, grave e non suscettibile di recupero. Il sistema di prevenzione antimafia verrebbe a configurarsi non solo come strumento di contrasto, ma anche come meccanismo di recupero e risanamento.

In conclusione, le interdittive antimafia rappresentano uno dei punti di massima tensione del diritto contemporaneo, nel quale si confrontano, in modo particolarmente evidente, il bisogno di proteggere la collettività e il dovere di non comprimere oltre il necessario le libertà individuali. La sfida, pertanto, non è quella di scegliere tra sicurezza e libertà, ma di evitare che la prima finisca per erodere, in modo silenzioso e progressivo, le garanzie che costituiscono il fondamento stesso dello Stato di diritto. Il futuro della prevenzione antimafia non risiede nella sua contrazione, ma nella sua evoluzione: solo un sistema capace di modulare i propri strumenti potrà continuare a presidiare efficacemente l'economia legale senza incrinare, al contempo, le garanzie fondamentali che esso stesso è chiamato a tutelare.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV *Il pacchetto sicurezza 2009 (commento al d.l 23 febbraio 2009, n.11 conv. In legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla legge 15 luglio 2009, n.94)* a cura di O. MAZZA – F. VIGANO, Giappichelli, Torino, 2009
- AA.VV *La mafia e Le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi*, G. FIANDACA – S. COSTANTINO (a cura di), Laterza, Roma, 1994.
- 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.*, 2017
- G. AMARELLI - S. STICCHI DAMIANI, *Le misure interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019
- 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*, Giappichelli, Torino, 2019
- G. AMARELLI, *Butterfly effect e interdittive antimafia. L'incostituzionalità di una norma edilizia regionale. Può determinare l'illegittimità delle interdittive generiche?* in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2024
- G. AMARELLI, *Le Sezioni Unite negano il controllo volontario in assenza di infiltrazione mafiosa: una decisione kafkiana in attesa della Corte costituzionale*, in *Cass.pen.*, 2026
- G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Giuffrè, Milano, 1967
- P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, Il Mulino, Bologna, 1983
- R. BARTOLI - M. PELLISSERO - S. SEMINARA, *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Giappichelli, Torino, 2022
- F. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Giappichelli, Torino, 2021

- F. BASILE – G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024
- C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, a cura di G. D. PISAPIA., Giuffrè, Milano, 1964
- R. BERTONI, *Rapporti sostanziali e processuali tra associazione mafiosa e fattispecie di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 1986
- L. BORDIN, *Le interdittive antimafia tra potere prefettizio e sindacato del giudice amministrativo*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2023
- R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?* in *Giorn. dir. amm.*, 2013
- L. CARBONE e M. D'ADAMO, in *Osservatorio delle decisioni del Consiglio di Stato – Competenza sui ricorsi avverso l'informativa antimafia interdittiva e l'atto applicativo della stazione appaltante* in *Giorn. dir. amm.*, 2014
- E. CICONTE, *La legge Rognoni-La Torre tra storia e attualità*, Rubettino, , 2022
- E. CICONTE, *Mafia del mio stivale. Storia delle organizzazioni criminali italiane e straniere nel nostro Paese*, Manni, Lecce, 2017
- E. CICONTE *Storia Criminale: la resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*. Rubettino Editore, 2008
- U. CIMMINO, *La nuova certificazione e le altre cautele antimafia*, Quattrosoli, Palermo, 1995
- M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2022
- M. COCCONI, *Il perimetro del diritto al contraddittorio nelle informazioni interdittive antimafia*, in *Riv. dir. pubbl. comp. eur.*, 2022
- C. COMMANDADORE, *I nuovi protocolli di legalità e la documentazione antimafia nei rapporti tra privati*, in *Urb. e app.*, 2022
- G. D'ANGELO, *Le interdittive antimafia*, in T. EPINDENDIO – G. VARRASO, *Codice delle confische*. Giuffrè, Milano, 2018
- G. D'ANGELO – G. VARRASO *Il decreto-legge n.152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa* 2022, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it)

- E. D'AMARIO, *Le relazioni nascoste. Le radici profonde degli anni di piombo, Il Chiasmo*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 2021
- J.P. DE JORIO, *Le interdittive antimafia ed il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2019
- L. DELLA RAGIONE, *Le misure di prevenzione nello specchio dei principi costituzionali e convenzionali* in L. DELLA RAGIONE – A. MARANDOLA A. ZAMPAGLIONE (a cura di), *Misure interdittive antimafia e procedimento*, Giuffrè, Milano, 2022
- M. DE NIGRIS SINISCALCHI, *Considerazioni sui rapporti tra procedimento penale per associazione mafiosa e procedimento di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 1985
- 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*, Giappichelli, Torino, 2019
- N. DE RUBERTIS., *Le misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose e delle associazioni mafiose*, Nocchioli, Firenze, 1972
- F. DE TULLIO, *La prevenzione collaborativa. Potenzialità applicative del nuovo strumento di bonifica aziendale ex art. 94-bis Codice antimafia*, Collana scientifica ANAC, 2023 [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)
- J. DICKIE, *Cosa Nostra: storia della mafia siciliana*, Hodder & Stoughton, Londra, 2004.
- 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 della Consulta*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021
- M. DI PALO, *Abstract Cap 22 del Manuale dei Contratti Pubblici* di L. CARBONE, F. CARINGELLA, G. ROVELLI, Dike Giuridica, [www.italiappalti.it](http://www.italiappalti.it), 2024
- G.P. DOLSO, *Le misure di prevenzione personali nell'ordinamento costituzionale*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli, Torino, 2018

- N. DURANTE, *L'interdittiva antimafia tra tutela anticipatoria ed eterogenesi dei fini*, in *Giust. amm.*, 2018
- N. DURANTE *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia* in Intervento svolto al convegno su *Il nuovo volto delle interdittive antimafia alla luce del P.N.R.R.*, organizzato dalla Sezione staccata di Reggio Calabria del T.A.R. Calabria e dall'Università degli studi di Reggio Calabria, l'8 aprile 2022
- R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, Il Mulino, Bologna, 2010
- G. FALCONE – G. TURONE, *Tecniche d'indagine in materia di mafia*, in *Il Consiglio superiore della magistratura*, suppl.2 n.3, 1982
- A. FERRARO, *Sui rapporti tra procedimento di prevenzione e procedimento penale per associazione di tipo mafioso*, in *Cass. pen.*, 1986
- G. FIANDACA, *Commenti articolo per articolo*, l. 3/8/1988, n. 327 (misure di prevenzione), art. 2 e art. 3, in *Legisl. Pen.*, 1989
- G. FIANDACA - C. VISCONTI, *Il "codice delle leggi antimafia": risultati, omissioni, aspettative*, in *Legisl. pen.*, 2012
- A. FORMICA R. CIPPITANI *L'iscrizione nella white list come elemento di valutazione dell'offerta e l'acquisizione d'ufficio dei documenti utili ai fini dell'aggiudicazione*, in *Urb. e app.*, 2025
- 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 *Dir.econ., Dir. econ.*, 2018
- M.GALLETTI. *L'interdittiva antimafia e la logica del "più probabile che non"* [www.italiappalti.it](http://www.italiappalti.it), 2018
- E. GALLO, *Misure di prevenzione*, in Enc. giur. Treccani, Roma, 1996.
- A. GRAZIANO, *Appalti pubblici e certificazioni antimafia dopo il D.L.vo. n. 490/1994*, in *Riv. trim. app.*, 1996
- R. GRECO., *La giurisprudenza del Consiglio di Stato in tema di misure antimafia*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2024
- H.L.A HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 2002

- E.J. HOBSBAWM, *I ribelli. Forme primitive di rivolta sociale*, Einaudi, Torino, 1980
- F. KAFKA, *Il processo*, Einaudi, Torino, 1983
- H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, (a cura di) M.G. LOSANO, Einaudi, Torino, 2021
- G.L. LEMMO, *Il risarcimento del danno in caso di annullamento dell'interdittiva* in G. AMARELLI e S. STICCHI DAMIANI (a cura di) *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici.*, Giappichelli, Torino 2019
- A. LEVANTO, *Ratio e requisiti delle informative antimafia*, in G. AMARELLI – S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019
- S. LUPO, *Storia della mafia: dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, Roma, 2004
- V. MANCA, *Legislazione antimafia: doppio binario e modello differenziato di giustizia penale*, Giuffrè, Milano, 2023
- L. MASERA, *I criteri Engel alla prova della prassi interna - La necessità di maggiore chiarezza sistematica nell'elaborazione della nozione costituzionale di matiere pénale*, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it) 2025
- F. MAZZACUVA. *La natura giuridica delle misure interdittive 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*, Giappichelli, Torino, 2019
- M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2016
- M. MAZZAMUTO, *Prevenzione amministrativa antimafia - Pagamento di imprese colpite da interdittiva antimafia e obbligatorietà delle misure anticorruzione*, in *Giur. It*, 2019
- M. MAZZAMUTO, *Prevenzione amministrativa antimafia - Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento* *Giur.It*, 2020.

- M. MAZZAMUTO, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati, contagi e giusto procedimento*, in *Giur. It.*, 2020
- I. MERENDA - C. VISCONTI, *Metodo mafioso e partecipazione associativa nell'art. 416-bis c.p. tra teoria e diritto vivente*, in AA.VV., *Legislazione antimafia*, diretto da E. MEZZETI., L. LUPARIA Zanichelli, Bologna, 2020
- R. MIRRIONE, *La sfumata distinzione tra comunicazione ed informazione antimafia: l'art. 89 bis del D. Lgs. n. 159/2011*, in [www.culturaprofessionale.gov.it](http://www.culturaprofessionale.gov.it).
- O. MORCAVALLO, *L'Officina del diritto. L'informazione interdittiva antimafia*, Giuffrè, Varese, 2019
- O. MORCAVALLO, *L'informazione interdittiva antimafia e lo scioglimento dei comuni*, Giuffrè, Milano, 2024
- G. NANULA, *Lotta alla mafia. Strumenti giuridici, strutture di coordinamento e legislazione vigente*, Giuffrè, Milano, 2009
- N. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti giurisprudenziali sulla legislazione antimafia*, in *Giust. amm.*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2018
- M. NOCCELLI, *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale* in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) 2020
- S. NUZZI – N. SANTANTONIO, *La documentazione antimafia* in E. MAZZETTI – L. LUPARIA DONATI (a cura di), *Legislazione antimafia*, Zanichelli, Torino, 2020
- M.PALADINO, *Brevi osservazioni sul sindacato del giudice amministrativo sulle interdittive antimafia*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2024 [www.amministrativamente.it](http://www.amministrativamente.it)
- C.E. PALIERO – A. TRAVI, *La sanzione amministrativa*, Giuffrè Milano, 1988
- T. PASSARELLI, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2024
- S. PELLEGRINI *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Un'analisi sociologico-giuridica.*, Ediesse, Roma 2019
- A. PETACCO, *Il prefetto di ferro*, Mondadori, Milano, 1975.
- D.PETRINI, *La prevenzione inutile illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli, 1996

- G. PIGNATONE – M. PRESTIPINO, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2019
- M. PRESTIPINO GIARRITTA – M.G. BARLETTA, *La responsabilità amministrativa degli enti e persone giuridiche in AA.VV Patrimoni illeciti e strumenti di contrasto*. Laurus Robuffo, Roma, 2025
- C. PUZZO, *L'informazione prefettizia nel contratto d'appalto*, in A. MASSARI (a cura di) *Appalti&Contratti*, Rimini, 2014
- R. RAZZANTE – E. PEZZUTO, *Il nuovo codice antimafia, commentario aggiornato alla legge 17 ottobre 2017, n.161*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018
- R. RUSSO, *I Grandi Eventi: strategie di intervento punitivo*, in *Dir. pen. Cont.*, 2015
- F. SAITTA, *Informative antimafia e protocolli di legalità tra vecchio e nuovo*, in *Riv. trim. app.*, 2014
- V.SALAMONE, *Il sistema della documentazione antimafia normativa e giurisprudenza*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2018
- R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2019
- B. SICLARI, *Le misure di prevenzione, legge 27 dicembre 1956 n.1423 e 31 maggio 1965 n. 575*, Giuffrè, Milano, 1974
- F. TAGLIARINI, *Le misure di prevenzione contro la mafia*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione*, Milano, 1975
- G. TESSITORE, *Commenti articolo per articolo*, l. 13/9/1982 n. 646 (norme «antimafia»), art. 13, in *Legisl. Pen.*, 1983
- P. TONNARA, *Informative antimafia e discrezionalità del prefetto in Urb. e app.*, 2017
- 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*, Giappichelli, Torino, 2019
- C.VILLANACCI, *Gli effetti civilistici dell'interdittiva antimafia*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it) , 2020

- F. VINCELLI, *Legalità proattiva: il dialogo tra prevenzione antimafia e d.lgs. 231/2001 come strumento di autorisanamento d'impresa*, [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2026
- S. VINTI, *I protocolli di legalità nelle procedure di evidenza pubblica e il giudice amministrativo come nuovo protagonista nelle politiche anticorruzione*, in *Giustamm.it*, 2016
- C. VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate*, in *Dir. pen. cont.*, 2012
- C. VISCONTI. *Controllo giudiziario "volontario" una moderna messa alla prova aziendale per una tutela recuperatoria controllo le infiltrazioni mafiose* in G. AMARELLI – S. STICCHI DAMIANI (a cura di) *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019
- C. VISCONTI - A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco. A proposito dell'ordinanza di rimessione alle sezioni unite sull'art. 34-bis Cod.Ant.* in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2025

## **APPENDICE GIURISPRUDENZIALE**

### **CORTE COSTITUZIONALE**

- Corte cost., 14 giugno 1956, n. 2
- Corte cost., 3 luglio 1956, n. 11
- Corte cost., 10 gennaio 2018, n. 4
- Corte cost., 27 febbraio 2019, n. 24
- Corte cost., 29 gennaio 2020, n. 57
- Corte cost., 8 giugno 2022, n. 180
- Corte cost., 6 ottobre 2025, n. 175

### **CORTE DI CASSAZIONE**

- Cass. pen., Sez. I, 17 giugno, 2016 n.55359
- Cass. pen., Sez. II, 13 gennaio 2023, n. 899
- Cass. pen., Sez. I, 13 marzo 2023, n. 10578
- Cass. pen., Sez. VI, 24 maggio 2023, n. 22395
- Cass. pen., Sez. VI, 9 agosto 2024, n. 32482
- Cass. pen., Sez. VI, 13 novembre 2024, n. 41799
- Cass. pen., Sez. V, 20 febbraio 2025, n. 7090
- Cass. Pen., Sez. VI, ord. 4 luglio 2025 n.24672
- Cass. Sez. Un., informazione provvisoria, 11 dicembre 2025, n. 18

### **CONSIGLIO DI STATO**

- Cons. Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2012, n. 23
- Cons. Stato, Ad. Plen., 4 febbraio 2013, n. 3
- Cons. Stato, Ad. Plen., 31 luglio 2014, n. 1
- Cons. Stato, Ad. Plen., 6 aprile 2018, n. 3
- Cons. Stato, Ad. Plen., 26 ottobre 2020 n. 23
- Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, n. 8
- Cons. Stato, Sez. III, 28 novembre 2013, n. 5697

- Cons. Stato, Sez. III, 1° settembre 2014, n. 4441
- Cons. Stato, Sez. III, 15 settembre 2014, n. 4693
- Cons. Stato, Sez. III, 24 luglio 2015, n. 3653
- Cons. Stato, Sez. III, 28 luglio 2015, n. 3707
- Cons. Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743
- Cons. Stato, Sez. III, 9 maggio 2016, n. 1846
- Cons. Stato, Sez. III, 31 agosto 2016, n. 3754
- Cons. Stato, Sez. III, 28 ottobre 2016, n. 4555
- Cons. Stato, Sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565
- Cons. Stato, Sez. III, 8 marzo 2017, n. 1109
- Cons. Stato, Sez. III, 26 settembre 2017, n. 4483
- Cons. Stato, Sez. III, 28 giugno 2017, n. 3173
- Cons. Stato, Sez. III, 25 maggio 2018, n. 3138
- Cons. Stato, Sez. III, 13 agosto 2018, n. 4938
- Cons. Stato, Sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758
- Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1553
- Cons. Stato, Sez. III, 27 giugno 2019 n. 4421
- Cons. Stato, Sez. III, 5 settembre 2019, n. 6105
- Cons. Stato, Sez. III, 2 gennaio 2020, n. 2
- Cons. Stato, Sez. III, 20 gennaio 2020, n. 452
- Cons. Stato, Sez. III, 31 gennaio 2020, n. 820
- Cons. Stato, Sez. III, 19 giugno 2020, n. 3945
- Cons. Stato, Sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979
- Cons. Stato, Sez. III, 9 settembre 2020, n. 5416
- Cons. Stato, Sez. III, 24 aprile 2020, n. 2651
- Cons. Stato, Sez. III, 25 ottobre 2021, n. 7165
- Cons. Stato, Sez. III, 2 luglio 2021, n. 5043
- Cons. Stato, Sez. III, 25 gennaio 2022, n. 488
- Cons. Stato, Sez. III, 22 maggio 2023, n. 5024
- Cons. Stato, Sez. III, 16 giugno 2023, n. 5964
- Cons. Stato, Sez. III, 23 marzo 2023, n. 295
- Cons. Stato, Sez. III, 8 agosto 2023, n. 7674

- Cons. Stato, Sez. III, 27 settembre 2023, n. 8560
- Cons. Stato, Sez. III, 17 ottobre 2023, n. 9045
- Cons. Stato, Sez. III, 1° febbraio 2024, n. 1010
- Cons. Stato, Sez. III, 3 gennaio 2024, n. 132
- Cons. Stato, Sez. III, 4 gennaio 2024, n. 142
- Cons. Stato, Sez. III, 31 gennaio 2024, n. 999
- Cons. Stato, Sez. III, 8 febbraio 2024, n. 1282
- Cons. Stato, Sez. III, 16 febbraio 2024, n. 1564
- Cons. Stato, Sez. III, 28 febbraio 2024, n. 194
- Cons. Stato, Sez. III, 22 marzo 2024, n. 2801
- Cons. Stato, Sez. III, 15 aprile 2024, n. 3391
- Cons. Stato, Sez. III, 5 febbraio 2026, n. 942
- Cons. Stato, Sez. III, 27 marzo 2025, n.2564
- Cons. Stato, Sez. III, 9 giugno 2025, n. 4968
- Cons. Stato, Sez. III, 27 gennaio 2025, n. 593

### **GIURISPRUDENZA DI MERITO**

- T.A.R Campania, Napoli, 10 luglio 2014, n. 3858
- T.A.R Sicilia, Catania, n. 1217/2015
- T.A.R Sicilia, Catania, ord. n. 2337 del 2016
- T.A.R Puglia, Bari, 27 novembre 2019, n. 28
- T.A.R Calabria, ord. 11 dicembre 2020, n. 732
- T.A.R Lazio, Roma, 9 febbraio 2021, n. 1604
- T.A.R Calabria, Reggio Calabria, 13 giugno 2022, n. 425
- T.A.R Toscana, Firenze, 31 marzo 2023, n. 329
- T.A.R Sicilia Palermo, 10 marzo 2023, n. 749
- T.A.R Liguria, Genova, ord. 10 marzo 2025, n. 271

## **CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA**

- CGA Sicilia, n. 379/2012
- CGA Sicilia, n. 379/2017
- CGA Sicilia, 6 marzo 2018, n. 125
- CGA Sicilia, 28 marzo 2024, n. 233

## **CORTE EDU**

- Corte EDU, 8 giugno 1976, n. 5100/71
- Corte EDU, 23 febbraio 2017, n. 43395/09

## **CORTE DI GIUSTIZIA UE**

- CGUE, Sez. IX, ord. 28 maggio 2020, causa C-17/20

