

## ANTICIPAZIONI

---

**EMANUELE BIRRITTERI**

### **L'eccezionalismo italiano nella lotta al crimine organizzato: vantaggi, insidie e prospettive della prevenzione antimafia "cooperativa"\***

Dopo aver delineato le caratteristiche essenziali degli strumenti della c.d. prevenzione antimafia cooperativa, anche alla luce del contesto sistematico più ampio in cui si collocano, il contributo fornisce alcuni spunti sui principali vantaggi, sulle significative insidie e sulle prospettive future in relazione all'utilizzo di questi strumenti nel contrasto a plurime forme di criminalità.

*The Italian Exceptionalism in the Fight Against Organised Crime: Strengths, Pitfalls and Future Perspectives of the 'Cooperative' Preventive Measures in the Anti-mafia Law.*

*After outlining the main features of the so-called cooperative anti-mafia preventive instruments, also in the light of the broader systematic context in which they are regulated, the article provides some insights into the main advantages, significant pitfalls and future perspectives related to the use of these instruments in the fight against different crimes.*

**SOMMARIO:** 1. Rilievi introduttivi. Una "nuova via" per la prevenzione antimafia nel segno della cooperazione pubblico-privato: l'eccezionalismo italiano nella lotta al crimine organizzato. - 2. La struttura "piramidale" degli strumenti di prevenzione economico-aziendali nel settore antimafia. - 2.1. Gli strumenti di mero controllo dell'attività economica. - 2.2. Le amministrazioni "pubbliche" delle imprese. - 2.3. Le interdittive e la confisca antimafia. - 3. I vantaggi. - 4. Le insidie. - 5. Le prospettive.

1. *Rilievi introduttivi. Una "nuova via" per la prevenzione antimafia nel segno della cooperazione pubblico-privato: l'eccezionalismo italiano nella lotta al crimine organizzato.* La storia della normativa italiana in tema di contrasto alla mafia è stata ed è inevitabilmente influenzata dalle peculiarità uniche del retroterra socio-criminologico di riferimento di questa legislazione nel nostro Paese<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il lavoro è destinato al volume a cura di Alesci-Colacurci-Lombardi, *L'interferenza criminale nell'economia: modelli di prevenzione* (Editoriale Scientifica, Napoli, in corso di pubblicazione), che raccoglie gli atti dell'omonimo convegno tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli" il 12 dicembre 2023. Si ringraziano l'Editore e i Curatori per averne cortesemente autorizzato la pubblicazione in questa Rivista.

<sup>1</sup> Sui profili sociologici e criminologici della materia v. da ultimo, per tutti, CATINO, *Le organizzazioni mafiose. La mano visibile dell'impresa criminale*, Bologna, 2020. V. anche SERGI, *From Mafia to Organised Crime. A Comparative Analysis of Policing Models*, Cham, 2017.

Dalle previsioni e dalle prassi applicative in tema di diritto penale sostanziale, a quelle relative, tra l'altro, al diritto penitenziario e alla procedura penale, l'evoluzione di questo settore dell'ordinamento è stata caratterizzata dalla costante espansione o contrazione di fasi emergenziali, che hanno tuttavia favorito il proliferare di istituti che, molto spesso concepiti proprio per reagire ad accadimenti eccezionali, si sono poi definitivamente stabilizzati nel sistema<sup>2</sup>. Questi strumenti sono così divenuti un tratto distintivo del nostro ordinamento, che assume sotto vari profili caratteristiche uniche nel panorama globale in materia. Non è ovviamente questa la sede per una compiuta ricostruzione di tale complessa evoluzione normativa<sup>3</sup>.

Vogliamo piuttosto concentrarci su un aspetto specifico di ciò che, nei tempi più recenti, ha contribuito ulteriormente ad alimentare questo 'eccezionalismo' italiano nella lotta al crimine organizzato: la nuova strategia di prevenzione 'cooperativa' del condizionamento criminale dell'economia legale, che pure per certi versi non ha eguali in ottica comparatistica<sup>4</sup>.

Il problema di fondo è che le attività illecite lucrogenetiche, soprattutto quelle della criminalità organizzata, impongono di conquistare spazi nei mercati legali, alla luce dell'impossibilità di riutilizzare ingentissimi flussi di ricchezza nei soli circuiti "malavitosi"<sup>5</sup>. Tale esigenza, però, sempre più di rado viene soddisfatta tramite un ingresso "in prima persona" sul mercato costituendo (oppure acquisendo la gestione formale o di fatto di) attività economiche che finiscono per essere nella *disponibilità*, diretta o indiretta, di soggetti pericolosi; imprese,

---

<sup>2</sup> Sulle caratteristiche di questa legislazione, rispetto ai temi di nostro maggiore interesse, v. in particolare di recente MONGILLO, *Anatomia della prevenzione economico-aziendale antimafia*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2023, 515 ss.

<sup>3</sup> Per una compiuta ricostruzione della quale v. in particolare i vari contributi contenuti in *La legislazione antimafia*, diretto da Mezzetti-Luparia Donati, Bologna, 2020, nonché da ultimo in *Manuale della prevenzione economico-aziendale antimafia*, a cura di Gullo-Mongillo, Torino (in corso di pubblicazione).

<sup>4</sup> Per una panoramica di dettaglio, e per una più ampia *literature review* sugli aspetti affrontati in questo capitolo, sia consentito il rinvio a BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel Codice Antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2019, 837 ss., nonché più di recente a MAGI-BIRRITTERI, *L'amministrazione e il controllo giudiziario delle attività economiche nel codice antimafia*, in *Manuale della prevenzione*, a cura di Gullo-Mongillo, cit.

<sup>5</sup> Così già VISCONTI, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, 708 ss.

queste ultime, che dovrebbero essere oggetto di sequestro e confisca ai sensi degli artt. 20 e ss. del d.lgs. n. 159/2011<sup>6</sup>.

Sovente, infatti, l'infiltrazione criminale nell'economia legale si realizza sulla base di paradigmi operativi più complessi e sofisticati, anche per eludere i meccanismi preventivi costruiti dal legislatore, specie nel sistema del codice antimafia e delle misure di prevenzione, per impedire l'accesso (o la permanenza) di interessi e capitali illeciti nei mercati legali<sup>7</sup>.

Individui portatori delle ipotesi di pericolosità generica o specifica contemplate dal codice antimafia agli artt. 1 e 4, infatti, sempre più spesso vengono in contatto con imprese generalmente "sane", senza acquisirne il controllo diretto o indiretto, ma semplicemente *condizionandole* "dall'esterno" per conquistare segmenti di mercato legali<sup>8</sup>.

Specie ove si tratti di fenomeni correlati alle attività della criminalità organizzata, insomma, i titolari di tali imprese e le aziende non sono inglobate dal sodalizio - né quest'ultimo persegue tale obiettivo -, ma finiscono per fornire un oggettivo ausilio esterno che favorisce il raggiungimento dei loro obiettivi illeciti<sup>9</sup>.

Dinnanzi a tali fenomeni il legislatore ha quindi costruito misure preventive del tutto peculiari e diverse dai tradizionali modelli della confisca e della interdittiva antimafia, apparendo gli effetti prodotti da questi istituti sovente sproporzionati

---

<sup>6</sup> In argomento cfr. ancora VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 7 gennaio 2014, 7.

<sup>7</sup> Per ulteriori considerazioni sul punto v., *ex multis*: ARNONE, *Economia delle mafie: sequestri e confische, impatto economico e destinazione dei beni*, in *Studi sulla questione criminale*, 2010, 93 ss.; BALSAMO, *Le nuove strategie di contrasto nei confronti della criminalità mafiosa - misure di prevenzione patrimoniali. Prospettive di riforma e principi del 'giusto processo'*, in *Questione giustizia*, 2002, 3, 688 ss.; BASILE, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in *Giur. it.*, 2015, 1522 ss.; SEVERINO, *Misure patrimoniali nel sistema penale. Effettività e garanzie*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2016, 1, 35 ss.

<sup>8</sup> Cfr. anche PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 261.

<sup>9</sup> Sul punto v. anche ROBERTI-DE SIMONE, *Osservazioni a margine dei lavori del Senato sull'iter di approvazione dell'A.S. 2134 recante modifiche al Codice delle leggi Antimafia. La posizione della Procura Nazionale*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 28 luglio 2016, e SCIARRONE, *Mafia e imprenditori in tempi di globalizzazione*, in *Questione giustizia*, 2002, 3, 532 ss. Per un approfondimento, specie per quanto riguarda le infiltrazioni mafiose nel Nord Italia, v. *Espansione della criminalità organizzata nell'attività d'impresa al Nord*, a cura di Alessandri, Torino, 2017.

di fronte a imprese che, pur subendo la pressione di soggetti pericolosi, nascono normalmente “sane” e sono di titolarità di soggetti *non* considerati pericolosi alla luce delle normative in tema di misure di prevenzione<sup>10</sup>.

Questi istituti, come vedremo, sono ispirati al paradigma della *compliance* cooperativa tra pubblico-privato col fine “terapeutico” di ricostruire nell’impresa condizioni di piena legalità, cercando tuttavia un punto di equilibrio tra i due contro-interessi rilevanti in questa materia: contrastare i tentativi della criminalità (specie organizzata) di penetrare l’economia legale, ma salvaguardare al contempo ove possibile, e il più possibile, la continuità aziendale e il valore delle attività economiche<sup>11</sup>.

Di qui la nascita degli strumenti dell’amministrazione e del controllo ‘pubblici’ delle attività economiche. Questi, concepiti inizialmente rispetto agli strumenti di competenza della giurisdizione ordinaria, hanno inaugurato questa nuova “via italiana” all’*enforcement* preventivo, che è stata poi estesa anche, come vedremo, al pure centrale ramo prefettizio della prevenzione antimafia.

Ricostruiremo quindi le caratteristiche essenziali di queste nuove misure, per poi provare a fornire alcuni spunti sui principali vantaggi, sulle significative insidie e sulle prospettive future in relazione all’utilizzo di questi strumenti nel contrasto a plurime forme di criminalità.

2. *La struttura “piramidale” degli strumenti di prevenzione economico-aziendali nel settore antimafia.* Il sistema delle misure di prevenzione economico-aziendali del Codice antimafia è costruito come una struttura

---

<sup>10</sup> Per una ragionata mappatura cfr. MONGILLO-PARISI, *L’intervento del giudice penale e dell’autorità amministrativa nella gestione societaria, tra impresa lecita, “socialmente pericolosa” e mafiosa: alla ricerca di un disegno*, in *Rass. econ.*, 2019, 21 ss., nonché già il lavoro monografico di GUERINI, *Diritto penale ed enti collettivi. L’estensione della soggettività penale tra repressione, prevenzione e governo dell’economia*, Torino, 2018, e MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, a cura di Maiello, Torino, 2015, 323 ss.

<sup>11</sup> V. da ultimo ampiamente MAUGERI, *Prevenire il condizionamento criminale dell’economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, in *Dir. pen. cont.*, 2022, 106 ss. Ancor prima sul punto BENE, *Dallo spossamento gestorio agli obiettivi di stabilità macroeconomica*, in *Arch. pen.*, 2018, *Spec. Riforme*, 2, e APRILE, *Gli effetti dell’intervento penale sull’economia delle imprese. Nuovi equilibri tra repressione dei reati e continuità delle attività produttive?*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 30 novembre 2015, 4.

piramidale<sup>12</sup> e a tre livelli di intensità crescente, dove l'invasività di ogni provvedimento è sempre direttamente proporzionale allo "stadio" di avanzamento della infiltrazione criminale nel tessuto dell'ente<sup>13</sup>.

Si tratta di un arsenale di istituti applicabili a prescindere dall'esistenza (nonché, almeno di regola<sup>14</sup>, dagli esiti) di un eventuale procedimento penale per gli stessi fatti e sulla base di un compendio meramente indiziario che si fonda su uno standard di prova di gran lunga inferiore a quello richiesto per il processo penale, alla luce della diversità di oggetto e della autonomia tra i due procedimenti<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Per tale definizione sia consentito il rinvio a BIRITTERI-TATÌ, *Cooperative Compliance Measures to Prevent Organised Crime Infiltrations and the Protection of the EU's Financial Interests. A New Gold Standard in the Implementation of the Italian Recovery and Resilience Plan?*, in *Dir. pen. cont.*, 2022, 174 ss. L'efficace definizione di misure di prevenzione "economico-aziendali" è invece di MONGILLO, *Anatomia della prevenzione*, cit., 515 ss.

<sup>13</sup> Su tale tripartizione v. di recente anche ALESCI, *sub artt. 34-34.ter*, in *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, a cura di Spangher-Marandola, Milano, 2024, 195 ss.

<sup>14</sup> Recentissime indagini in dottrina, invero, hanno messo in luce come il "criterio-guida" della "valutazione autonoma" dell'accertamento della pericolosità in sede di verifica della presenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione si stia in alcuni casi ridimensionando, quantomeno avuto riguardo a talune ipotesi di pericolosità, evidenziandosi altresì l'opportunità di superare definitivamente questa regola: v., con ampi riferimenti alla pertinente giurisprudenza, BASILE-ZUFFADA, *La "valutazione autonoma" della pericolosità nel sistema delle misure di prevenzione*, in *www.sistemapenale.it*, 11 novembre 2024. Ciò nonostante, ancora oggi a più riprese la giurisprudenza, rispetto a molte ipotesi di pericolosità, ha messo in luce che eventuali assoluzioni in sede penale non possono determinare effetti vincolanti rispetto alle valutazioni degli organi dell'universo della "prevenzione antimafia": cfr., *ex multis*: Cass., Sez. II, 14 aprile 2023, n. 15704, Rv. 284488; Cass., Sez. I, 6 settembre 2023, n. 36878, Rv. 285251, che ha comunque precisato l'obbligo in questi casi per il giudice di confrontarsi puntualmente con le motivazioni della pronuncia di assoluzione, avuto riguardo al giudizio di pericolosità sociale in relazione alle misure di prevenzione patrimoniali. V. però da ultimo Cass., Sez. VI, 10 dicembre 2024, n. 45280, Rv. 287312, ove si è osservato che «in tema di misure di prevenzione, il giudice, nonostante l'autonomia tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, non può attribuire rilevanza, al fine di giungere ad un'affermazione di pericolosità generica del proposto ex art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, a fatti per i quali sia intervenuta sentenza definitiva di assoluzione posto che, in virtù del principio di non contraddizione dell'ordinamento e della presunzione di innocenza come interpretata dalla Corte EDU, la negazione penale irrevocabile di un determinato fatto impedisce di assumerlo come elemento indiziante ai fini del giudizio di pericolosità. (Nella specie, il ricorrente era stato prosciolto dal reato di cui all'art. 4, d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, per essere l'imposta evasa inferiore alla soglia di rilevanza penale)».

<sup>15</sup> Cfr. l'art. 29 del codice antimafia, in base al quale «l'azione di prevenzione può essere esercitata anche indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale».

L'obiettivo, come detto<sup>16</sup>, è cercare di contemperare due esigenze di fondo contrapposte: da un lato, neutralizzare i tentativi della criminalità (in particolare di quella organizzata) di infiltrare l'economia legale; dall'altro lato, "mantenere in vita" e preservare il valore di attività economiche che possono ancora essere "risanate".

Tale sistema si divide in due "binari" - quello delle misure adottate dal Prefetto, e quello degli strumenti applicati dal Tribunale ordinario di prevenzione - i cui percorsi s'intersecano molto di frequente, con tutte le criticità di coordinamento sistematico che ne derivano<sup>17</sup>.

La "base" della piramide è composta dagli istituti volti ad assicurare un mero controllo pubblico sull'impresa che presenti solo i primi "sintomi" dell'infiltrazione criminale<sup>18</sup>.

A livello intermedio si collocano invece gli strumenti di amministrazione "pubblica" delle imprese che subiscono un condizionamento più significativo ma si trovano ancora in uno stadio "intermedio", in quanto non vi sono elementi per ritenere che si trovino nella diretta o indiretta disponibilità di soggetti pericolosi (e quindi che si possa procedere alla loro ablazione), ma neanche in una situazione di infiltrazione meramente occasionale o lieve. In questi casi, quindi, lo Stato "alza l'asticella" della prevenzione, non limitandosi a un controllo dell'ente "dall'esterno", ma procedendo a una diretta amministrazione statale dell'attività economica<sup>19</sup>.

Il vertice<sup>20</sup> è rappresentato, infine, dagli strumenti più afflittivi, cioè quelli di interdizione o ablazione, relativi alle imprese ormai nella disponibilità di soggetti pericolosi, o che si ritengano non più utilmente "bonificabili" tramite i meccanismi dei primi due livelli, sui quali specificamente concentreremo la nostra attenzione, e che si ispirano al modello della *compliance* cooperativa.

---

<sup>16</sup> Cfr. il paragrafo precedente, per tutti i relativi riferimenti.

<sup>17</sup> V. *infra*, i par. successivi.

<sup>18</sup> Cfr. *infra*, par. 2.1.

<sup>19</sup> V. *infra*, par. 2.2.

<sup>20</sup> V. *infra*, par. 2.3.

Al fine di individuare lo strumento di prevenzione applicabile, diviene quindi centrale *qualificare la relazione* intercorrente tra attività economica e individui portatori di pericolosità che con essa entrano in contatto.

A tal fine, occorrerà prendere in esame una serie di aspetti, tra cui, *ex multis*, la presenza nell'impresa di beni e flussi di denaro in qualche modo riconducibili a soggetti pericolosi e ai correlati contesti criminali, le relazioni personali o parentali intercorrenti tra titolare dell'attività economica e *dangerous person* (dati, questi ultimi, non dirimenti in assenza di ulteriori riscontri oggettivi<sup>21</sup>), i rapporti operativi e commerciali intrattenuti in varie forme con i "prevenuti" e le loro società o la presenza nell'ente di dipendenti o soci ritenuti "vicini" a costoro.

Tutti questi elementi andranno sempre analizzati nella loro globalità e mai in modo atomistico<sup>22</sup>.

Si tratta di una valutazione all'esito della quale, per ciò che come vedremo concerne le misure di competenza del Tribunale ordinario, bisognerà anzitutto escludere che l'ente sia nella disponibilità diretta o indiretta dell'individuo pericoloso, altrimenti, come già messo in luce<sup>23</sup>, si dovrebbero applicare gli istituti del sequestro e della confisca di prevenzione.

Messa da parte tale eventualità, affinché gli strumenti di prevenzione cooperativa possano entrare in gioco bisognerà comprendere se esista una *relazione agevolatrice* tra l'impresa e tali soggetti, nonché, per stabilire quale tra tali istituti vada preso in considerazione, quale sia la *gravità di tale rapporto*, per operare infine, secondo quanto richiesto da una importante sentenza delle

---

<sup>21</sup> Cfr. Cass., Sez. I, 11 aprile 2023, n. 15156, ove si è rilevato che «esclusa la ipotesi della convivenza, le ricadute inibitorie dell'avvenuta applicazione di una misura di prevenzione (verso soggetti legati da relazioni al portatore di pericolosità) è correlata alla verifica *in concreto* della 'influenza' del soggetto pericoloso sulla attività economica, nell'ambito di una procedura basata su fonti cognitive necessariamente specifiche. Occorre pertanto la emersione di dati concretamente rappresentativi della esistenza di una simile influenza, dal soggetto pericoloso verso l'impresa». In senso conforme v. anche Cass., Sez. I, 13 marzo 2023, n. 10578, Rv. 284243.

<sup>22</sup> Rispetto al problema e alla metodologia di accertamento da seguire per qualificare la relazione tra impresa e soggetti pericolosi, in relazione ai punti qui da ultimo trattati, sia consentito il rinvio, anche per più ampi riferimenti, a MAGI-BIRITTERI, *L'amministrazione e il controllo giudiziario*, cit.

<sup>23</sup> Cfr. *supra*, par 1.

Sezioni Unite della Cassazione<sup>24</sup>, una *prognosi positiva di bonificabilità* dell'ente.

Rispetto al primo profilo, la differenza tra molte delle previsioni in analisi si fonda sovente sulla natura stabile o occasionale della relazione intercorrente tra impresa e persone pericolose<sup>25</sup>.

Secondo quanto emerso in giurisprudenza<sup>26</sup>, tuttavia, i concetti di “stabilità” o “occasionalità” dell'agevolazione, che segnano tra l'altro il discrimine fra amministrazione e controllo giudiziari, non vanno intesi in senso esclusivamente “quantitativo”, ma, al contrario, secondo un approccio teso a valorizzare congiuntamente tanto la *quantità*, quanto la *qualità* delle relazioni intercorrenti tra impresa e soggetto pericoloso. In altri termini, occorre valutare non soltanto quanto tali contatti si siano protratti nel tempo, ma anche la loro gravità in concreto, con due valutazioni che devono in tal senso integrarsi e operare in modo complementare, cercando di comprendere se il condizionamento criminale nell'attività economica sia, per durata o comunque qualità della relazione in parola, sostanzialmente significativo o meno.

Ripercorriamo allora i tratti essenziali degli istituti che si collocano in queste tre differenti dimensioni della prevenzione economico-aziendale nel settore di cui ci occupiamo.

---

<sup>24</sup> Cfr. Cass., Sez. un., 11 novembre 2019, n. 46898, in *Giur. It.*, 2020, 676 ss., con nota di ALESCI, *Verso uno statuto delle impugnazioni delle misure di prevenzione patrimoniali*. Per altri commenti alla decisione v. anche: ALBANESE, *Le Sezioni unite ridisegnano il volto del controllo giudiziario “volontario” (art. 34-bis, co. 6, d.lgs. 159/2011) e ne disciplinano i mezzi di impugnazione*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 28 novembre 2019; BALATO, *Le Sezioni unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 12 maggio 2020; MERLO, *La bonifica aziendale come scopo delle misure patrimoniali “diverse dalla confisca”: le sezioni unite si pronunciano sul controllo giudiziario “volontario”*, in *Foro it.*, 2020, 343 ss.

<sup>25</sup> Il punto sarà analizzato nei paragrafi immediatamente successivi.

<sup>26</sup> Cfr., in particolare, Trib. S.M. Capua Vetere, sez. misure di prevenzione, decr. 26 maggio 2023. Il caso appare particolarmente significativo poiché, pur a fronte di contatti prolungati nel tempo tra l'impresa e ambienti malavitosi sul piano quantitativo, frutto di molteplici pressioni estorsive dei clan, la Corte rileva allo stesso tempo che «il collegamento con il contesto criminale si può definire di tipo “soggiacente” e come tale incolpevole, con conseguente esilità dell'agevolazione sul piano qualitativo». Ampiamente in argomento v. anche BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis del Codice Antimafia*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, 3, 65 ss.



2.1. *Gli strumenti di mero controllo dell'attività economica.* Alla base del sistema piramidale delle misure di prevenzione economico-aziendale vi sono gli strumenti di mero controllo/monitoraggio dell'ente, generalmente applicabili, come ricordato, alla comparsa soltanto dei primi "sintomi" di condizionamento: *i.e.*, l'agevolazione meramente occasionale di soggetti/interessi criminali da parte dell'organizzazione.

Questi meccanismi non comportano lo spossessamento della gestione dell'ente, ma semplicemente l'imposizione di alcuni oneri comunicativi e/o organizzativi (tra cui, ad es., l'adozione di un modello 231), al fine di monitorarne l'attività a scopo preventivo, anche sotto la vigilanza e con il supporto di un "tutor"<sup>27</sup> nominato dall'autorità pubblica che aiuti il soggetto economico a conformarsi agli obblighi imposti.

Nell'ambito di tale primo gruppo di misure, il Tribunale di prevenzione è competente ad applicare l'istituto del controllo giudiziario<sup>28</sup>, sia d'ufficio sia a richiesta dell'impresa destinataria dell'interdittiva antimafia (che sia stata impugnata innanzi al giudice amministrativo). In tal caso, l'eventuale ammissione alla procedura delineata dall'art. 34-*bis* del Codice antimafia comporta la sospensione degli effetti dell'interdizione<sup>29</sup> e, conseguentemente, un cospicuo vantaggio per la *societas*, che potrà tornare a operare nel settore degli appalti e dei finanziamenti pubblici.

In questo contesto, invece, il Prefetto può adottare, da un lato, le misure straordinarie di mero monitoraggio delle imprese, in presenza dei requisiti indicati dall'art. 32, d.l. n. 90/2014<sup>30</sup>, per quanto presupposti e *ratio* di tale

---

<sup>27</sup> V. MAUGERI, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. pen. web*, 2018, 1, 376.

<sup>28</sup> V., per tutti, VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 23 settembre 2019.

<sup>29</sup> Stabilisce invero il comma 7 dell'art. 34-*bis* del d.lgs. n. 159/2011 che il «provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del presente articolo sospende il termine di cui all'articolo 92, comma 2, nonché gli effetti di cui all'articolo 94».

<sup>30</sup> V. GUERINI-SGUBBI, *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 24 settembre 2014. Per una dettagliata analisi dell'istituto, e per una disamina della più aggiornata letteratura di riferimento, si rinvia anche a CARLONI-PARISI, *Anticorruzione e contratti pubblici: in particolare le misure prefettizie ex art. 32 d.l. 90/2014*, in *Manuale della prevenzione*, a

strumento differiscano, come si dirà<sup>31</sup>, dalle altre procedure, in quanto si tratta di una previsione intimamente correlata al settore degli appalti pubblici; dall'altro lato, tale autorità amministrativa può dar corso, *in alternativa* all'informazione antimafia interdittiva, al nuovo istituto della prevenzione collaborativa, avente in sostanza contenuti analoghi a quelli del controllo giudiziario *ex art. 34-bis* codice antimafia<sup>32</sup>. Questa previsione, in particolare, è stata introdotta con il d.l. n. 152/2021, in sede di attuazione del PNRR, unitamente alle modifiche al procedimento di emissione dell'interdittiva antimafia<sup>33</sup>.

A differenza del passato, quando quest'ultima misura veniva normalmente disposta *inaudita altera parte*, oggi il Prefetto che ravvisi i presupposti – sul piano dei tentativi di infiltrazione criminale – per applicare gli strumenti in parola è tenuto a instaurare – al di là di limitate ma problematiche eccezioni<sup>34</sup> – un contraddittorio preventivo con l'ente, soltanto all'esito del quale dovrà (sempre che non ricorrano gli estremi per adottare una decisione pienamente “liberatoria”): *a)* emettere l'informazione antimafia interdittiva<sup>35</sup>, che segna una radicale (seppur temporanea) espulsione dell'ente dalla sfera degli appalti e dei finanziamenti pubblici; *b)* disporre, in alternativa all'interdizione e nel caso in cui ravvisi una agevolazione *meramente occasionale*, la misura della prevenzione collaborativa, che consente all'impresa di continuare a operare in ambito pubblico, seppur in un regime di “vigilanza prescrittiva”

---

cura di Gullo-Mongillo, cit.

<sup>31</sup> Cfr. il paragrafo immediatamente successivo.

<sup>32</sup> Per una dettagliata analisi, anche con riferimento alle varie implicazioni delle modifiche del d.l. n. 152/2021, v. D'ANGELO-VARRASO, *Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 1° agosto 2022.

<sup>33</sup> Si veda l'analisi svolta da TATI, con ampi richiami alla pertinente dottrina amministrativistica sul punto, nel contributo citato *supra sub* nota n. 12.

<sup>34</sup> Infatti, con locuzioni non esattamente prive di ambiguità, il comma 2-*bis* dell'art. 92 del D.Lgs. n. 159/2011 prevede che il Prefetto debba attivare il contraddittorio sempre che «non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento» e che non è possibile la *disclosure* di «elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose».

<sup>35</sup> Verificando altresì contestualmente «la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114», su cui cfr. il paragrafo successivo.

sostanzialmente omologo a quello del controllo giudiziario previsto dall'art. 34-*bis* Codice antimafia<sup>36</sup>.

2.2. *Le amministrazioni "pubbliche" delle imprese.* Al livello intermedio della piramide degli istituti che compongono l'ormai vasto arcipelago delle misure di prevenzione economico-aziendale, invece, vi sono gli strumenti di amministrazione pubblica degli enti, cui è possibile ricorrere di regola all'aggravarsi dei sintomi del condizionamento criminale: cioè, in presenza di un'agevolazione di soggetti pericolosi di carattere stabile o, comunque, *significativa*.

Le misure in questione comportano, in modo assai più gravoso, lo spossamento gestorio, con la temporanea rimozione del *management*, che tuttavia, alla luce del principio di frazionabilità che vale per queste previsioni, riguarderà soltanto i rami o i settori di attività rispetto ai quali si sono riscontrati gli elementi di criticità in punto di vicende o condizionamenti illeciti<sup>37</sup>. Si dà altresì corso alla nomina di amministratori giudiziari/'prefettizi' dell'impresa, cui di norma è affidata la gestione ordinaria nonché il compito di eliminare le infiltrazioni illecite rilevate, dotando al contempo l'ente degli strumenti organizzativi e di *compliance* funzionali a prevenire qualsiasi "ricaduta".

Rientra anzitutto in tale ambito, e anzi ne costituisce il modello paradigmatico, l'istituto dell'amministrazione giudiziaria *ex art. 34* del Codice antimafia, per quanto riguarda gli strumenti sotto la potestà del Tribunale di prevenzione<sup>38</sup>.

Per darvi corso, in particolare, occorre anzitutto accertare l'impossibilità di applicare il sequestro e la confisca di prevenzione antimafia di cui agli artt. 20

---

<sup>36</sup> Su questi aspetti v., per una approfondita e aggiornata analisi delle previsioni in discorso, CORRADINO-SABIA, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa*, in *Manuale della prevenzione*, a cura di Gullo-Mongillo, cit.

<sup>37</sup> Al riguardo v. VISCONTI, *Codice antimafia: luci e ombre della riforma*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 149, il quale rileva come sia pertanto possibile «sottoporre alla misura, per un verso, un solo ramo o settore dell'azienda [...] secondo i principi di proporzionalità e frazionabilità dell'intervento». V. anche in argomento TONA-VISCONTI, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *www.laegislazionepenale.eu.*, 14 febbraio 2018, 31.

<sup>38</sup> Per una disamina dei contenuti e dei presupposti di questa previsione, nonché per ulteriori approfondimenti e richiami bibliografici, sia consentito rinviare anche a BIRRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale*, cit., 837 ss.

e 24 del codice antimafia. Pertanto, bisognerà escludere che l'attività economica in questione risulti nella titolarità o nella sostanziale disponibilità diretta o indiretta («a qualsiasi titolo») di un soggetto portatore di una delle ipotesi di pericolosità contemplate dall'art. 4 del d.lgs. n. 159/2011. Il titolare o il soggetto che gode della sostanziale disponibilità dell'attività economica dovrà allora per definizione essere un individuo, in tal senso, non socialmente pericoloso<sup>39</sup>.

In positivo, invece, bisognerà verificare che l'ente, pur non essendo organico a sodalizi criminali o nella disponibilità di individui pericolosi, risulti sottoposto a condizioni di intimidazione o assoggettamento mafiosi «o possa comunque agevolare l'attività» di soggetti nei cui confronti: (a) sia stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale disciplinate dagli artt. 6 e 24 del codice antimafia o (b) che risultino sottoposti a procedimento penale per taluni figure criminose specificamente indicate nella previsione e relative, principalmente, al nucleo “classico” della attività mafiose. Ciò nonostante si richiamino pure ipotesi come caporalato e reati di riciclaggio che consentono in astratto (e hanno effettivamente consentito in concreto) l'utilizzo dell'istituto per intercettare anche fenomeni di criminalità non mafiosa e relativi a contesti di *business* c.d. a base lecita, soprattutto (ma ormai non solo<sup>40</sup>) in relazione all'agevolazione di fenomeni di sfruttamento del lavoro nella gestione delle catene di fornitura e, in generale, dei rapporti con fornitori e terze parti<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Per un approfondimento del concetto di “disponibilità dei beni” in tale contesto sistematico, nonché per una ricognizione dei correlati orientamenti della prassi applicativa, v. di recente BALATO, *sub artt. 20-24*, in *Commentario breve*, a cura di Spangher-Marandola, cit., 127.

<sup>40</sup> Si veda da ultimo Trib. Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 22 ottobre 2024, riguardante un caso di agevolazione da parte di un istituto di credito, tramite la concessione di plurimi finanziamenti in violazione delle regole di *compliance* antiriciclaggio, di un soggetto considerato legato a consorterie ndranghettiste.

<sup>41</sup> È possibile citare il famoso “caso Uber” in materia di c.d. caporalato digitale in relazione alle attività dei *rider* (Trib. Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 28 maggio 2020, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 2 giugno 2020, con nota di MERLO, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il “caporalato digitale”*, nonché i più recenti (ma già altrettanto noti) casi di applicazione dell'amministrazione giudiziaria, sempre in relazione all'agevolazione di fenomeni di caporalato, nei confronti di società operanti nell'ambito del settore dei beni di lusso, per problematiche concernenti la gestione della loro *supply chain* e i rapporti con appaltatori e sub-appaltatori: v. Trib. Milano, Sez. misure di prevenzione, decr. 15 gennaio 2024 e 3 aprile 2024 (cit.), in *il Lavoro nella giurisprudenza*, 2024, 822 ss., con nota di CIVELLO, *Agevolazione colposa del “caporalato” e misura di prevenzione dell'amministrazione*

Per quanto riguarda, invece, gli strumenti correlati al versante prefettizio della prevenzione antimafia economico-aziendale, possono in un certo senso collocarsi in tale contesto anche le misure di diretta amministrazione applicabili in presenza dei presupposti, più sfumati<sup>42</sup>, di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014, nei confronti esclusivamente delle imprese aggiudicatrici di contratti pubblici e, di norma, al solo fine specifico di assicurare il completamento dell'appalto, anche ove si tratti di attività economiche sottoposte ad interdittiva antimafia<sup>43</sup>. Pertanto, il raggio applicativo e la stessa *ratio* dell'istituto, come si anticipava, sono qui, come intuibile, più circoscritti.

Le previsioni di entrambi questi primi due gradini della “piramide di prevenzione” (i.e., strumenti di mero controllo e di amministrazione ‘pubblica’ degli enti), ad ogni modo, non hanno in linea di principio una connotazione afflittiva, ma *terapeutica*: l'obiettivo di fondo, cioè, è quello di risanare e

---

*giudiziaria*. Ampii riferimenti in merito anche in CONSULICH, *Controllo del comportamento economico deviante ed evoluzione del diritto penale d'impresa*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2024, 30 ss., nonché in ROIA-RAMONI, *L'amministrazione giudiziaria come strumento di prevenzione dello sfruttamento lavorativo nella giurisprudenza del Tribunale di Milano*, in *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, a cura di Ferraresi-Seminara, ADAPT University Press (ebook), 2024, 248 ss. Si sofferma approfonditamente da ultimo sul punto anche il lavoro monografico di LUCIFORA, *Lo sfruttamento del lavoro. La costruzione del “tipo” tra istanze di determinatezza e obblighi sovranazionali di tutela*, Torino, 2024, 478 ss.

<sup>42</sup> Stabilisce invero il primo comma dell'art. 32 del d.l. n. 90/2014 che «Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti di cui agli articoli 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-bis c.p., 319-ter c.p., 319-quater c.p., 320 c.p., 322, c.p., 322-bis, c.p. 346-bis, c.p., 353 c.p. e 353-bis c.p., ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture [...], il Presidente dell'ANAC ne informa il procuratore della Repubblica e, in presenza di fatti gravi e accertati anche ai sensi dell'articolo 19, comma 5, lett. a) del presente decreto, propone al Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante, alternativamente: a) di ordinare la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto e, ove l'impresa non si adegui nei termini stabiliti, di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto ovvero dell'accordo contrattuale o della concessione; b) di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa anche limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto ovvero dell'accordo contrattuale o della concessione [...]». Chiaramente, soprattutto la locuzione per cui è possibile richiedere l'adozione della misura in presenza di “rilevate situazioni anomale” o “sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali” attribuibili ad un'impresa appare eccessivamente indeterminata e tale da attribuire un potere di intervento nella vita dell'ente difficilmente controllabile e prevedibile nel suo esercizio: sull'istituto cfr., per una aggiornata ricognizione dei vari aspetti problematici, CARLONI-PARISI, *Anticorruzione e contratti pubblici*, cit.

<sup>43</sup> Diffusamente su tale istituto v. anche il lavoro monografico di GUERINI, *Diritto penale ed enti collettivi*, cit., 203 ss.

riportare a una dimensione di piena legalità attività economiche che, pur con diversa intensità condizionate dalla criminalità, non sono ancora pienamente controllate da soggetti pericolosi, conservando una sfera di legittima e autonoma operatività<sup>44</sup>.

E ciò senza escludere definitivamente o temporaneamente l'impresa dalla sfera pubblica (come avviene nei casi della confisca e dell'interdittiva antimafia<sup>45</sup>), ma consentendogli al contrario di continuare a operare in ambito pubblico, essendo questa la vera cifra distintiva del nuovo modello di prevenzione cooperativa costruito dal legislatore italiano, con scelte che costituiscono un modello sotto plurimi profili senza eguali anche in chiave comparatistica.

2.3. *Le interdittive e la confisca antimafia.* Al gradino più alto (in punto di afflittività) della piramide degli strumenti di prevenzione economico-aziendale si giunge, quindi, solo in presenza di una consolidata prognosi negativa, allorché si ritenga che non vi sia alcuno dei presupposti per dar corso alle misure di prevenzione collaborativa prima menzionate, volte a cercare di "curare" l'impresa per poter contrastare il condizionamento criminale in corso. Ci si imbatte qui nelle previsioni più invasive del Codice antimafia, cui ormai si dovrebbe ricorrere secondo la logica dell'*extrema ratio*.

I rimedi estremi, in particolare, puntano a estromettere dalla sfera pubblica o comunque dal mercato legale imprese considerate, sulla base del compendio indiziario disponibile e valevole per simili misure *praeter delictum*, da un lato, nella piena disponibilità di soggetti pericolosi; dall'altro lato, non più risanabili nemmeno facendo ricorso ai già citati strumenti ispirati alla logica della *cooperative compliance*.

Sotto il primo profilo, viene in gioco il binomio sequestro/confisca di prevenzione di cui agli artt. 20 e 24, d.lgs. n. 159/2001, per cui la competenza è del Tribunale ordinario di prevenzione: una misura ablativa, di natura meramente ripristinatoria secondo la Corte costituzionale<sup>46</sup>, che come noto

---

<sup>44</sup> Per i riferimenti bibliografici in merito sui temi qui da ultimo richiamati v. *supra*, par. 1.

<sup>45</sup> V. il paragrafo immediatamente successivo.

<sup>46</sup> Cfr. Corte cost., 24 gennaio 2019, n. 24. Per un'approfondita disamina di tale pronuncia, anche con accenti critici, e per un'analisi della letteratura di riferimento, v., per tutti, MAUGERI-PINTO DE

colpisce «...beni di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, *risulti essere titolare o avere la disponibilità* a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché [i] beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego»<sup>47</sup>.

Si è già detto, del resto, che il primo elemento che vale a differenziare quest'ultima previsione dagli istituti di prevenzione cooperativa è proprio quello della *disponibilità del bene*. Nel senso che, per procedere all'applicazione dell'amministrazione e del controllo giudiziari, il Tribunale ordinario deve in primo luogo escludere che vi siano i presupposti per l'applicazione della confisca di prevenzione antimafia: deve trattarsi, cioè, di una attività economica che non sia nella diretta o indiretta disponibilità del soggetto pericoloso (altrimenti si dovrebbe procedere all'ablazione), ma che, pur di titolarità di un individuo non portatore di pericolosità, risulti *agevolare* l'operato della *dangerous person*<sup>48</sup>.

Questa forma di confisca è divenuta, come noto, uno strumento d'elezione nel contrasto all'accumulazione di capitali illeciti, specie alla luce della sua spiccata flessibilità, potendosi applicare la previsione in modo *del tutto indipendente* sia dalla contestuale applicazione di una misura di prevenzione personale e, quindi, dall'*attualità* del giudizio di pericolosità (alla luce dell'avvenuta autonomizzazione delle misure di prevenzione patrimoniali da quelle personali), sia da una eventuale condanna in sede penale per gli stessi fatti, non dovendosi quindi dimostrare il nesso di pertinenzialità tra *asset* da confiscare e reato accertato in sentenza (prova, sovente, molto difficile da fornire). È sufficiente, invero, che il bene sia entrato nella disponibilità del "prevenuto" in

---

ALBUQUERQUE, *La confisca di prevenzione nella tutela costituzionale multilivello: tra istanze di tassatività e ragionevolezza, se ne afferma la natura ripristinatoria* (C. Cost. 24/2019), in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 29 novembre 2019.

<sup>47</sup> La letteratura in materia è vastissima e sarebbe impossibile, oltre che fuori dallo scopo del presente lavoro, darne conto in maniera esaustiva in questa sede. Per un compiuto ed aggiornato quadro v. da ultimo MAUGERI, *La confisca di prevenzione*, in *Manuale della prevenzione*, a cura di Gullo-Mongillo, cit. (in corso di pubblicazione).

<sup>48</sup> V. *supra*, par. 2.2. per tutti i riferimenti.

una fase (anche precedente) in cui il soggetto poteva validamente ritenersi portatore delle ipotesi di pericolosità contemplate dal codice antimafia<sup>49</sup>.

Queste caratteristiche hanno ancor di più reso tale istituto uno strumento particolarmente efficace nella lotta alla criminalità del profitto, ma lasciano ancora non del tutto risolte molte questioni problematiche, specie in punto di definizione di un sufficiente statuto di garanzie per i destinatari di questi provvedimenti, occorrendo (ma essendo molto complicato capire come) dotare di maggiore concretezza l'accertamento dei presupposti di pericolosità per dar corso all'istituto<sup>50</sup>, e ciò anche nell'ottica dei nuovi sviluppi della materia in sede europea<sup>51</sup>.

Nella dimensione amministrativa dell'*enforcement* antimafia, invece, alla luce della loro afflittività possono collocarsi nella dimensione di cui si tratta anche le interdittive antimafia, come già accennato applicabili dal Prefetto ai sensi del Codice antimafia *in alternativa*, oggi, al più blando istituto della prevenzione collaborativa<sup>52</sup>.

Come noto, l'informazione antimafia interdittiva consiste nella radicale espulsione, anche di carattere retroattivo, dalla sfera degli appalti e dei

---

<sup>49</sup> Per un efficace, sintetico e aggiornato quadro dello stato attuale del ricco dibattito relativo a questi istituti, con riferimento ai più recenti lavori monografici sul tema, v. MAZZACUVA, *I percorsi di riallineamento costituzionale della confisca "di prevenzione" nella recente riflessione dottrinale*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 3 maggio 2023.

<sup>50</sup> V. sul punto, da ultimo, le efficaci riflessioni di BARTOLI, *Ripensare le confische*, in [www.la legislazione penale.eu](http://www.la legislazione penale.eu), 26 settembre 2023, in particolare rispetto alla prospettiva (v. p. 31) di concepire «il giudizio di pericolosità in termini bifasici, articolandolo nei due momenti constatativo e valutativo».

<sup>51</sup> Ci riferiamo in particolare, da un lato, alla nuova Direttiva UE 2024/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni, che, tra l'altro, all'art. 16 richiede agli Stati di introdurre una «confisca di patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose», che rievoca in un certo senso il nostro modello di confisca di prevenzione; dall'altro lato, all'atteso pronunciamento della Corte EDU sul già noto caso Cavallotti contro Italia (ricorso n. 29614/16), ove i giudici saranno chiamati a pronunciarsi su vari profili connessi alla compatibilità con la Convenzione della confisca "senza condanna" del codice antimafia. Per un approfondimento di tali aspetti, che in questa sede non è possibile trattare oltre, si rinvia in particolare a: BALSAMO, *L'impatto sulla normativa nazionale antimafia della direttiva (UE) 2024/1260 del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 5 novembre 2024; S. FINOCCHIARO, *La confisca senza condanna nello spazio europeo: mentre a Bruxelles è in cantiere una nuova direttiva, a Strasburgo l'Italia è sotto esame nel ricorso "Cavallotti"*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 7 novembre 2023; ID., *La nuova direttiva dell'Unione europea in materia di sequestro e confisca*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 5 giugno 2024.

<sup>52</sup> Per un'analisi aggiornata e una più ampia *literature review* v. CORRADINO-SABIA, *Interdittive antimafia*, cit.



finanziamenti pubblici di quelle imprese nei confronti delle quali si attesti la sussistenza di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto disciplinate dall'art. 67 del codice antimafia, oppure di tentativi di infiltrazione mafiosa che il prefetto può desumere da taluni elementi (c.d. *situazioni sintomatiche dell'infiltrazione*) indicati in particolare dagli artt. 84 e 91 del d.lgs. n. 159/2011. Questi riguardano sia circostanze determinate (ad es. una condanna per taluni gravi reati indicati in tali previsioni) – è questo il caso delle c.d. interdittive specifiche – sia meri “accertamenti disposti dal prefetto” in alcun modo ulteriormente descritti da tali disposizioni – si tratta, in quest'ultima ipotesi, delle c.d. interdittive generiche ai sensi dell'art. 84, comma 4, lett. d) ed e) del codice antimafia, che attribuiscono sotto tale profilo una discrezionalità pressoché senza limiti all'organo amministrativo, nonostante i tentativi della giurisprudenza amministrativa di fornire interpretazioni c.d. tassativizzanti<sup>53</sup>. Queste ultime, in particolare, secondo quanto rilevato dalla giurisprudenza amministrativa dovrebbero rappresentare imprescindibili formule di chiusura, volte semplicemente a consentire al Prefetto, tenuto conto che il predetto catalogo dei “sintomi” delle infiltrazioni mafiose costituirebbe un elenco tendenzialmente “aperto”, di desumere il tentativo da altre situazioni non espressamente tipizzate dalla legge, stante il fisiologico mutamento della realtà

---

<sup>53</sup> Nella letteratura penalistica v., tra i molti: AMARELLI, *Le interdittive antimafia “generiche” tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, a cura di Amarelli-Sticchi Damiani, Torino, 2019, 207 ss.; BORSARI, *Le misure interdittive antimafia. Profili penali*, in *Misure di prevenzione, interdittive antimafia e procedimento*, a cura di Della Ragione-Marandola-Zampaglione, Milano, 2022, 733 ss.; FIGORILLI, *Il difficile equilibrio fra prevenzione dell'economia criminale e garanzia delle posizioni soggettive nella nuova conformazione delle interdittive antimafia*, in *Arch. pen. web*, 2024, 2, 8 ss.; GIUGNI, *Interdittive antimafia e reati-indice della permeabilità mafiosa: la Corte costituzionale non dirada i dubbi sul traffico organizzato di rifiuti*, in *Arch. pen. web*, 2023, 3, 2 ss.; GUERINI, *L'ontologica ambiguità delle interdittive antimafia, tra reati associativi, criminalità organizzata e Costituzione*, in *www.discrimen.it*, 1 aprile 2022; IPPEDICO, *Le interdittive antimafia tra collaborazione e contraddittorio: nuove contraddizioni?*, in *Cass. pen.*, 2023, 4337 ss.; MAZZACUVA, *La natura giuridica delle misure interdittive antimafia*, in *Le interdittive antimafia*, a cura di Amarelli-Sticchi Damiani, cit., 57 ss.; ROLLI-PEPE, *Interdittiva antimafia, sanzione penale?*, in *Arch. pen. web*, 2024, 2, 2 ss.; SQUILLACI, *La prevenzione “eventuale” nello specchio delle interdittive antimafia. Note a margine di Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180*, in *Arch. pen. web*, 2023, 3, 2 ss.; In generale sul tema v. anche MEZZETTI, *L'enticidio: una categoria penalistica da ricostruire ed una conseguenza per l'azienda da evitare*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 23 gennaio 2018.

empirica che renderebbe impossibile predeterminare ogni possibile forma di condizionamento criminale delle attività economiche<sup>54</sup>.

Si tratta, ad ogni modo, di diciture così vuote e indeterminate che hanno condotto autorevole dottrina a rilevare condivisibilmente come, avuto riguardo alle interdittive generiche, si sia di fronte a disposizioni incapaci di dotare questi strumenti di quella sufficiente, tassativa, precisa “base legale” che, anche alla luce delle indicazioni della giurisprudenza convenzionale, è necessaria per legittimare l’applicazione di strumenti che incidono su diritti costituzionalmente tutelati come la proprietà e la libertà di iniziativa economica e che devono perciò fondarsi su previsioni che rendano prevedibile per i destinatari di queste misure (e, quindi, controllabile) l’esercizio di tali potestà pubbliche<sup>55</sup>.

Criticità, queste ultime, ancor più significative, ove si tenga conto che, pur a fronte della natura temporanea dell’interdittiva, la possibilità per il prefetto di procedere a successivi aggiornamenti/rinnovi, nel caso di rilevata permanenza delle condizioni sintomatiche dell’infiltrazione mafiosa, comporta il significativo rischio che l’impresa, specie se operante nel settore degli appalti e dei finanziamenti pubblici, non sia più in grado dopo breve tempo di restare sul mercato e di “rimanere in vita”<sup>56</sup>.

3. *I vantaggi.* Dopo aver delineato le caratteristiche essenziali degli istituti della prevenzione cooperativa, analizzati anche avuto riguardo al contesto sistematico di riferimento in cui si inseriscono, proveremo adesso a delineare

---

<sup>54</sup> V. da ultimo, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 9357 del 2023, ove si pone in luce che «la giurisprudenza di questo Consiglio ha enucleato - in modo sistematico a partire dalla sentenza n. 1743 del 3 maggio 2016 e con uno sforzo “tassativizzante” - le situazioni indiziarie, tratte dalle indicazioni legislative o dalla casistica giurisprudenziale, che possono costituire altrettanti ‘indici’ o ‘spie’ dell’infiltrazione mafiosa, non senza precisare che esse, per la loro stessa necessaria formulazione aperta, costituiscono un catalogo aperto e non già un *numerus clausus* in modo da poter consentire all’ordinamento di poter contrastare efficacemente l’infiltrazione mafiosa all’interno dell’impresa via via che essa assume forme sempre nuove e sempre mutevoli».

<sup>55</sup> V. ampiamente sul punto, per tutti, AMARELLI, *Butterfly effect e interdittive antimafia. L’incostituzionalità di una norma edilizia regionale può determinare l’illegittimità delle interdittive generiche?*, in *www.sistemapenale.it*, 8 luglio 2024.

<sup>56</sup> Su tale problema v. diffusamente la dottrina citata *supra*, *sub* nota n. 53.

alcuni dei principali vantaggi, insidie e prospettive correlati all'utilizzo di questi strumenti nella lotta al condizionamento criminale dell'economia legale.

Partiamo dai punti di forza di queste misure relative, come abbiamo già osservato, ai primi due "livelli" della piramide di *enforcement* che il nostro legislatore ha costruito in tale ambito.

Un primo aspetto positivo è che la loro introduzione ha contribuito a ridurre il ricorso alle previsioni più afflittive del codice antimafia (*i.e.*, interdittiva antimafia e confisca di prevenzione), che dovrebbero ormai rappresentare in un certo senso l'*extrema ratio* del sistema. Istituti, cioè, cui ricorrere solo di fronte a imprese che si ritengano ormai "compromesse": o in quanto nella disponibilità del soggetto portatore di pericolosità, o perché non più "bonificabili" facendo ricorso agli strumenti di natura "terapeutica" di cui abbiamo discusso. Si tratta quindi certamente di un "punto a favore" delle misure di prevenzione cooperativa, specie ove si tenga conto delle molteplici criticità, in punto di salvaguardia dei diritti fondamentali, che, come abbiamo ricordato<sup>57</sup>, caratterizzano gli istituti collocati al vertice della piramide di *enforcement* della prevenzione economico-aziendale antimafia.

Apprezzabile è anche il tentativo di contemperare le esigenze di contrasto al condizionamento criminale dell'economia legale con quelle di salvaguardia della *continuità* e del *valore* delle aziende, anche alla luce della loro importanza per l'economia nazionale. Interdittive e confisca antimafia, infatti, finiscono per sacrificare queste ultime necessità sull'altare della prima, mentre le nuove misure di *cooperative compliance* che abbiamo descritto cercano, almeno nelle intenzioni del legislatore, di promuovere un più ragionevole punto di equilibrio tra questi due "contro-interessi"<sup>58</sup>.

Positiva è anche la scelta di puntare su una strategia di recupero "terapeutico" delle imprese, valorizzando altresì le metodiche della *corporate (criminal) compliance*, i cui strumenti vengono ritenuti in grado di contribuire efficacemente al riallineamento dell'ente con il contesto economico "sano", fornendogli gli "anticorpi" necessari a prevenire futuri tentativi di infiltrazione.

---

<sup>57</sup> V. *supra*, il par. precedente.

<sup>58</sup> V. *supra*, par. 1 per tutti i riferimenti.

La *compliance*, del resto, come è stato significativamente osservato, «ha rappresentato negli ultimi vent'anni la formula magica nel contrasto alla criminalità economico-affaristica», e molte «sono le ragioni alla base di questo successo»: la valorizzazione non solo della repressione ma anche della leva preventiva nel contrasto alla criminalità; la cooperazione-pubblico privato; un nuovo modo di concepire la stessa organizzazione collettiva, che non diviene più fattore di ostacolo alla ricostruzione delle responsabilità individuali, ma un “alleato” dello Stato nella lotta all’illegalità<sup>59</sup>.

Una strategia che è ormai penetrata in tantissimi settori di disciplina (non solo in ambito penalistico) e che il legislatore fa propria anche in questa materia, pure nell’ottica di promuovere un proficuo dialogo tra ambiti diversi dell’ordinamento, come dimostra il fatto che il modello 231 sia ormai divenuto - anche grazie ai riferimenti espliciti contenuti negli artt. 34-*bis* e 94-*bis* del codice antimafia - uno strumento d’elezione nel contrasto alle infiltrazioni criminali nelle attività d’impresa nella dimensione della legislazione antimafia<sup>60</sup>.

4. *Le insidie*. Non mancano, tuttavia, le ombre nello scenario che abbiamo descritto.

I parametri di accertamento del condizionamento criminale dell’attività economica, anzitutto, appaiono per molti profili non sufficientemente determinati.

Senza considerare che dal punto di vista probatorio occorrono soltanto meri «indizi», il concetto stesso di “agevolazione” consente di intercettare una “classe di fatti” molto ampia e non agevolmente predeterminabile *ex ante*, con tutto

---

<sup>59</sup> Così GULLO, *Compliance*, in *Arch. pen. web*, 2023, 1, 1 ss.

<sup>60</sup> Sulle connessioni tra decreto 231 e misure di contrasto al crimine organizzato v.: LOSAPPIO, *Modello organizzativo e controllo giudiziario ex d.lgs. n. 159/2011*, in *La responsabilità degli enti ex d.lgs. n. 231/2001 tra diritto e processo*, a cura di Piva, Torino, 2021, 542 ss.; MONGILLO, *Criminalità organizzata e responsabilità dell’ente ex d.lgs. 231/2001*, in *La legislazione*, a cura di Mezzetti-Luparia, cit., 802 ss.; SELVAGGI, *Criminalità organizzata e responsabilità dell’ente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2020, 719 ss. In argomento v. di recente anche DROSI, *Modelli 231 e prevenzione antimafia*, in *Luis Law Review*, 2023, 2, 39 ss., e STEA, *L’ente “prevenuto”. Interdittiva antimafia, modello di organizzazione e controllo giudiziario*, in *www.nullumcrimen.it*, 19 luglio 2023, 15.

ciò che di negativo ne consegue in punto di calcolabilità delle conseguenze delle proprie condotte da parte dei destinatari della misura<sup>61</sup>.

Nella sostanza delle cose, un qualsiasi tipo di “contatto” con i prevenuti o le rispettive imprese, anche una sporadica relazione commerciale o operativa, rischia di legittimare l’attivazione di strumenti che, pur con finalità “terapeutiche”, determinano comunque una significativa compressione di diritti costituzionalmente tutelati come la proprietà privata e la libertà di iniziativa economica, oltre alla necessità di sostenere relevantissimi costi economici e organizzativi.

Se a ciò si aggiunge che l’adozione dell’amministrazione e del controllo giudiziari è possibile pure ove ad essere “agevolate” siano persone non condannate ma soltanto «sottoposte a procedimento penale» per alcune tipologie di reati, nonché rispetto alle quali sia stata anche solo proposta (e non già applicata) una misura di prevenzione personale o patrimoniale, basata perciò anch’essa su un accertamento di “spessore” probatorio non comparabile a quello penale, ben si comprende come ulteriori tratti di indeterminatezza si aggiungano ai menzionati requisiti applicativi, già di per sé parecchio malleabili. Il rischio, insomma, è quello di intervenire in ipotesi ove i profili di pericolosità siano piuttosto sfumati e incerti<sup>62</sup>.

È necessario chiedersi, quindi, se sotto tale profilo vi sia quella sufficiente, tassativa, precisa “base legale”, in linea con il criterio della prevedibilità, che la Corte EDU più volte ha identificato quale chiave di volta per la legittimazione di questi strumenti di confine nella lotta alla criminalità che, a prescindere dall’etichetta formale che gli si voglia attribuire, incidono su diritti costituzionalmente tutelati come la proprietà e la libertà di iniziativa economica<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Sugli aspetti analizzati anche in questo paragrafo, per ulteriori approfondimenti, sia consentito il rinvio a MAGI-BIRITTERI, *L’amministrazione e il controllo giudiziario*, cit.

<sup>62</sup> V. efficacemente in argomento anche MONGILLO, *Anatomia della prevenzione*, cit., 515 ss.

<sup>63</sup> Sul problema della determinatezza della base legale nell’ambito delle misure di prevenzione v. già, oltre ai lavori già citati: MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, in *Cass. pen.*, 2018, 1017 ss., PELISSERO, *Le misure di prevenzione*, in *www.discrimen.it*, 13 febbraio 2020, e SQUILLACI, *La prevenzione illusoria. Uno studio sui rapporti tra diritto penale e diritto penale ‘reale’*, Napoli, 2020. Da ultimo con grande chiarezza torna su questo problema AMARELLI, *Butterfly effect e interdittive antimafia*, cit.

Peraltro, ad essere parimenti non sufficientemente tassativizzati sono spesso anche i poteri di intervento del giudice sulla vita dell'impresa.

Il comma 3 dell'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011, ad esempio, stabilisce che «l'amministratore giudiziario [...] esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura».

Si tratta di una locuzione a maglie (volutamente) molto larghe, che attribuisce all'amministratore relevantissimi poteri di intervento sulla vita dell'organizzazione, attribuendogli sia compiti di ordinaria gestione della quotidiana realtà operativa dell'attività economica, sia il ruolo di fornire all'ente gli strumenti di *compliance* e controllo interno funzionali a contrastare l'infiltrazione criminale in corso e prevenirne di nuove<sup>64</sup>.

Tuttavia, se, da un lato, ciò consente la massima "individualizzazione" della procedura, potendosi costruire una "terapia su misura" delle specifiche esigenze di risanamento dell'ente, dall'altro lato, a noi sembra che una più dettagliata tipizzazione di questi poteri (e dei correlati limiti) sarebbe certamente auspicabile.

Si pensi invero, parimenti, alla clausola che, nel controllo giudiziario di cui all'art. 34-*bis*, consente al giudice di obbligare l'ente ad «assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi». Si tratta anche in questo caso di una formula volta ad assicurare la massima flessibilità dell'istituto e la possibilità di costruire una terapia realmente *taylor-made*, calibrata sulle specifiche esigenze di risanamento dell'attività economica, ma che pure finisce per attribuire al Tribunale l'amplessimo potere discrezionale di obbligare l'ente ad adempiere a ulteriori obblighi "atipici", plasmati caso per caso dal giudice senza particolari vincoli di sorta che non siano quelli dettati dalle finalità di "bonifica" che essi sono chiamati a raggiungere.

Sarebbe invece necessario, come detto, delineare con maggiore chiarezza contenuti e limiti dei poteri giudiziari di intervento sulla vita delle imprese, per

---

<sup>64</sup> In argomento v. diffusamente anche VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese* (working paper), in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 20 gennaio 2012, 4 ss.

renderli prevedibili nel loro esercizio e, quindi, “controllabili” pure tramite i rimedi processuali esperibili<sup>65</sup>.

A volte, poi, altre difficoltà si riscontrano avuto riguardo alla concreta “praticabilità” del percorso terapeutico, di fronte ad enti che – magari abituati a condurre il proprio *business*, per così dire, sempre “in bilico” tra lecito e illecito – non riescano più a sopravvivere sul mercato non appena obbligati, in sede di amministrazione o controllo, a rimettersi sui binari della piena legalità anche sotto profili (come quelli giuslavoristici o fiscali) diversi dagli aspetti più direttamente inerenti al contrasto al condizionamento criminale in corso<sup>66</sup>.

Si è osservato, peraltro, come il collocamento di queste misure in un testo normativo denominato codice “antimafia” rischi di veicolare un pericoloso stigma di “mafiosità” pure nei riguardi di imprese che siano soltanto lievemente condizionate da soggetti pericolosi<sup>67</sup>.

Il continuo proliferare nel sistema di strumenti, pure ispirati al modello della *cooperative compliance*, dai contenuti e dagli obiettivi molto simili, infine, ha finito per determinare molteplici criticità sul piano del coordinamento sistematico e della confusa sovrapposizione tra discipline, istituti, autorità e

---

<sup>65</sup> Sui temi da ultimo affrontati v. diffusamente MONGILLO, *Anatomia della prevenzione*, cit., 534. L’A. evidenzia limpidamente che si «profilo un modello di giustizia *cool*, tutta orientata al risultato, certamente elastica, talvolta efficace, ma che evoca moduli premoderni di gestione degli affari “criminali”. Si sgretola, infatti, l’immagine di un potere penale formalizzato, uniforme e sufficientemente imbrigliato, accessibile nei contenuti e prevedibile nell’esercizio. E si consuma il definitivo trionfo dell’economia, la dionisiaca e turbolenta economia dei tempi correnti, sull’aspirazione a una giustizia “regolare”».

<sup>66</sup> V. sul punto, efficacemente, VISCONTI, *Proposte per recidere*, cit., 8. Per un’analisi delle caratteristiche finanziarie delle imprese infiltrate dal crimine organizzato v. altresì lo studio di DE SIMONI, *The financial profile of firms infiltrated by organised crime in Italy*, in *Quaderni dell’antiriciclaggio*, 2022, 17, 5 ss.

<sup>67</sup> Così MONGILLO, *Anatomia della prevenzione*, cit., 533 ss., spec. 535, il quale osserva appunto che tali misure comportano il rischio di «veicolare sul destinatario uno stigma di mafiosità, o più genericamente di *contagio criminale*, che finisce per stornare i partner commerciali (istituti bancari o finanziari, fornitori, ecc.) [...] In particolare, non di rado una piccola o media impresa non riesce a reggere l’urto di queste misure, pure quelle più *soft*, come gli amministratori nominati dai tribunali ben sanno. Eppure, nel caso di specie, l’obiettivo di sistema – che stenta a emergere nell’esperienza applicativa – non sarebbe quello di colpire l’impresa ma difenderla in via anticipata dal rischio di infiltrazione, salvaguardandone la funzionalità e la redditività lungo i binari di un agire rispettoso della legge. Forse queste misure di taglio terapeutico andrebbero collocate in una separata sezione del Codice antimafia o in una legge *ad hoc*, denominata “Misure di prevenzione a tutela dell’impresa esposta al condizionamento criminale”. Ciò aiuterebbe, sul piano simbolico-espressivo, a fugare l’impressione di un’affinità con l’imprenditoria votata alla commissione di reati od omologa all’associazione mafiosa [...]».

giurisdizioni, mettendo le imprese dinnanzi a meccanismi applicativi contorti e a tratti capaci di generare risultati paradossali<sup>68</sup>.

Si pensi, ad esempio, all'orientamento della giurisprudenza di legittimità<sup>69</sup> ove si è sostenuto come, in presenza di una richiesta di ammissione al controllo giudiziario formulata, *ex art. 34-bis*, 6° comma, del codice antimafia, da una impresa destinataria di interdittiva prefettizia, il Tribunale ordinario di prevenzione abbia pieni poteri di cognizione in ordine alla verifica dell'effettiva sussistenza, nell'attività economica oggetto della misura, di un'occasionale agevolazione di interessi criminali, senza essere in alcun modo vincolato dagli accertamenti in precedenza compiuti dal Prefetto in sede di emissione dell'informazione. Nonostante tale soluzione consenta di scongiurare il rischio di imboccare alcuni "vicoli ciechi" applicativi e di porre rimedio a precedenti valutazioni non corrette in sede amministrativa, potrebbe al contempo generare dei risultati paradossali.

Ove, infatti, il giudice ordinario dovesse ritenere, con una valutazione radicalmente divergente da quella del Prefetto, come in realtà non vi fosse alcuna agevolazione (neanche occasionale) di interessi criminali, trattandosi di impresa del tutto estranea a qualsiasi tipo di dinamica illecita, sarebbe costretto, coerentemente, a respingere la domanda di accesso al controllo volontario per assenza di un fondamentale presupposto applicativo dell'istituto. Una tale decisione, però, almeno nel breve termine, sarebbe in un certo senso "contraria" all'interesse dell'ente, che - nonostante la riconosciuta assenza di connessioni con ambienti criminali - non otterrebbe quella (sperata)

---

<sup>68</sup> Per una più ampia ricostruzione di tali problematiche, e per la disamina dei diversi orientamenti giurisprudenziali in merito, sia consentito rinviare nuovamente a MAGI-BIRRI, *L'amministrazione e il controllo giudiziario*, cit. Analizza efficacemente questi aspetti di recente anche MERLO, *Ancora controversi i rapporti fra controllo giudiziario "volontario" e interdittive*, in *Giur. it.*, 2023, 2721 ss.

<sup>69</sup> V., con una lettura poi confermata da gran parte della giurisprudenza successiva, Cass., sez. I, 11 aprile 2023, n. 15156, cit. Per un'analisi degli orientamenti giurisprudenziali e della letteratura su questo specifico argomento, oltre al lavoro citato nella nota precedente, sia consentito il rinvio anche a BIRRI, *Accertamento dell'infiltrazione criminale nell'ente e controllo giudiziario "volontario"*, in *Giur. it.*, 2023, 1647 ss. In argomento v. altresì l'approfondito lavoro di COLACURCI, *La giurisprudenza del Tribunale di S.M. Capua Vetere sul d.lgs. n. 231/2001 e le misure di prevenzione patrimoniali antimafia: il controllo giudiziario volontario nella prassi*, in *Verso una riforma della responsabilità da reato degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, a cura di Centonze-Manacorda, Bologna, 2023, 331 ss.



sospensione degli effetti dell'interdizione antimafia che l'accesso al controllo avrebbe comportato; l'ente, quindi, potrebbe soltanto continuare a percorrere la strada del ricorso amministrativo, con il rischio, però, di vedere riconosciute "troppo tardi" le sue ragioni e di non riuscire nel frattempo a sopravvivere sul mercato in virtù della perdurante espulsione dalla sfera pubblica determinata dalla interdittiva.

Ed è invero anche alla luce di queste considerazioni che, da ultimo, una nuova pronuncia della Cassazione<sup>70</sup> ha fatto registrare l'ennesimo mutamento di rotta sul punto. In questa sentenza, in particolare, si rileva che il rigetto dell'istanza dell'impresa sarebbe legittimo solo in caso di rilevata gravità/stabilità dell'infiltrazione e non già quando «tale pericolo dovesse essere ritenuto addirittura inesistente, perché in tal caso e a maggior ragione si giustificerebbe l'accoglimento dell'istanza volta ad assicurare la continuità dell'impresa attraverso la sua sottoposizione a controllo giudiziario»; in quest'ultima ipotesi, si spiega, «negare il rimedio sarebbe privo di senso» e «la richiesta della parte privata non potrebbe mai essere respinta, essendo evidente che l'interesse tutelato dalla norma di assicurare, in pendenza dell'impugnazione davanti al giudice amministrativo, la continuità dell'attività di impresa [...] assume doverosa precedenza rispetto all'interesse di tutela del mercato dall'inquinamento mafioso, proprio quando gli elementi di contaminazione mafiosa risultino più sfuggenti e meno concreti», diversamente legittimandosi una «irragionevole disparità di trattamento a sfavore delle imprese più sane, comunque colpite dall'interdittiva antimafia, che non potrebbero mai avvalersi di tale istituto, rispetto a quelle che, presentando più evidenti sintomi di infiltrazione mafiosa, potrebbero invece beneficiare della sospensione dei divieti correlati alla misura interdittiva, ove tali elementi di collegamento fossero ritenuti superabili ed emendabili attraverso il controllo giudiziario»<sup>71</sup>. La Suprema Corte, di conseguenza, torna ad accogliere l'interpretazione secondo cui l'accertamento prefettizio sull'esistenza dell'infiltrazione criminale costituirebbe un elemento che il giudice ordinario non può rimettere in

---

<sup>70</sup> Cfr. Cass., Sez. VI, 26 novembre 2024, n. 42983.

<sup>71</sup> Così Cass., Sez. VI, 26 novembre 2024, n. 42983, cit.

discussione in caso di controllo c.d. volontario, dovendo tener conto del grado di condizionamento solo per escludere il carattere irreversibile della contaminazione e svolgere la correlata prognosi di bonificabilità dell'ente, oggetto esclusivo del vaglio qui chiesto al Tribunale.

Il rischio, però, è che si finisca per consentire l'applicazione di una misura di prevenzione (che anche qui sempre tale rimane) in assenza, per così dire, di un reale *bisogno di prevenzione*.

Nell'attesa di un indispensabile intervento legislativo che ponga rimedio a queste criticità di coordinamento sistematico, sembra perciò ormai assolutamente necessario l'intervento delle Sezioni Unite per dirimere tale contrasto in seno alla giurisprudenza di legittimità che all'evidenza appare tutt'altro che risolto, con tutti i problemi che, come abbiamo osservato, ciò è in grado di comportare.

Si pensi, da ultimo, ai problematici rapporti tra queste misure di prevenzione e il d.lgs. n. 231/2001, tenuto conto del fatto che il ricorso a questi strumenti del codice antimafia consente di raggiungere *risultati pressoché analoghi* a quelli ottenibili al termine di un procedimento volto ad accertare la responsabilità da reato dell'ente, quantomeno in termini di effetti interdittivi o di amministrazione e controllo delle *corporation*, ma sulla base di un compendio indiziario e di garanzie di molto inferiore (a dir poco) rispetto a quello rilevante in quell'ambito. Quindi, in modo molto più semplice e meno dispendioso per gli organi pubblici di *enforcement*<sup>72</sup>.

Non è perciò un caso che il d.lgs. n. 231/2001 sia pressoché disapplicato in relazione ai reati presupposto correlati alla criminalità organizzata<sup>73</sup> e che il

---

<sup>72</sup> Sul punto v., efficacemente, MONGILLO, *Anatomia della prevenzione*, cit., 533, ove l'A. rileva che considerando «i rapporti (inespressi) tra “binario sanzionatorio 231” e nuove forme di amministrazione o controllo giudiziario delle aziende previste dal Codice antimafia, gli organi inquirenti potrebbero essere tentati dal puntare su più poste, combinando vari canali coercitivi, l'uno a rinforzo dell'altro, l'uno quale strumento di pressione per raggiungere gli obiettivi dell'altro. Le diverse sorgenti della potestà d'ingerenza pubblica nell'impresa rivelano, in effetti, una sostanziale prossimità funzionale. Appellandosi alla diversa etichettatura, la magistratura avrebbe gioco facile ad aggirare il divieto di *bis in idem* e/o l'avvio di procedimenti paralleli».

<sup>73</sup> Lo rilevava già VISCONTI, *Proposte per recidere*, cit., 14. Un dato, questo, che del resto trova conferma anche in recenti indagini che hanno meritoriamente considerato con attenzione i profili empirici della materia: v. in particolare i vari contributi pubblicati in *Verso una riforma della responsabilità da reato*

ricorso alle dette misure di prevenzione terapeutiche si stia in via embrionale imponendo, di fatto, come *strumento di enforcement alternativo* alla normativa in materia di responsabilità da reato degli enti anche nei riguardi di alcune attività di *business* a base lecita, soprattutto (ma come detto ormai non solo<sup>74</sup>) in relazione ai casi di agevolazione del caporalato nella gestione della *supply chain* e dei rapporti con terze parti<sup>75</sup>.

A uno sguardo più attento, insomma, sembra che le ombre prevalgano sulle luci di questo modello di *enforcement*.

5. *Le prospettive*. La nostra impressione, alla luce di tutte le considerazioni svolte, è che occorra ridefinire nel profondo le coordinate generali di un modello di *enforcement* cui difficilmente il legislatore rinuncerà e che, anche per questo motivo, deve ricercare un nuovo punto di equilibrio tra efficienza e garanzie<sup>76</sup>.

Non è ovviamente questa la sede per un compiuto inquadramento delle prospettive di riforma di tale complessa materia.

Ci sembra, però, che il sistema della prevenzione economico-aziendale antimafia, anche in relazione all'impatto del nuovo modello cooperativo, andrebbe riformato sulla base di alcune direttrici generali<sup>77</sup>.

Anzitutto, occorrerebbe distinguere in modo chiaro il “chi fa cosa”, *i.e.*: il segmento del percorso preventivo specificamente attribuito alla “responsabilità” di ciascuna autorità/giurisdizione.

---

*degli enti*, cit., e in particolare quelli di IANNUZZIELLO, *Strumenti di prevenzione della criminalità mafiosa e della criminalità d'impresa: la giurisprudenza del Tribunale di Napoli sul d.lgs. n. 231/2001*, 309 ss., e COLACURCI, *La giurisprudenza del Tribunale di S.M. Capua Vetere*, cit., 331 ss.

<sup>74</sup> V. il caso citato *supra*, sub nota n. 40.

<sup>75</sup> Per tutti i riferimenti vedi *supra*, sub nota n. 41. V. altresì i rilievi di MERLO, *Alla ricerca della via italiana ai non prosecution agreement. Il caso Esselunga*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 31 luglio 2023.

<sup>76</sup> Ampi riferimenti al riguardo anche in AMARELLI, *Interdittive antimafia e controllo giudiziario volontario: la Cassazione delinea un nuovo ruolo per le Prefetture?*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 10 aprile 2020.

<sup>77</sup> Per ulteriori spunti rispetto ai temi qui di seguito citati sia consentito rinviare a BIRITTERI-TATI, *Cooperative Compliance Measures to Prevent Organised Crime Infiltrations*, cit., 174 ss., e BIRITTERI, *Accertamento dell'infiltrazione criminale*, cit., 1655.

La sovrapposizione del binario giurisdizionale e di quello amministrativo-prefettizio, infatti, ha già generato, come visto, significative criticità di coordinamento sistematico e il rischio di risultati paradossali per l'impresa.

Occorre in altre parole evitare che le autorità operanti nei due diversi comparti si trovino ad emettere decisioni tra loro potenzialmente incompatibili nella stessa fase procedimentale. In tal senso, merita senz'altro di essere approfondita la soluzione di affidare, almeno nella fase iniziale della prevenzione, l'intero arsenale degli strumenti di prevenzione cooperativa ad una sola autorità.

Infine, bisognerebbe precludere, se non in toto, almeno nella misura più ampia possibile il ricorso "in prima battuta" all'interdizione e, più in generale, a provvedimenti a "rischio di irreversibilità". A tal fine gioverebbe l'ulteriore ampliamento, insieme al corredo delle garanzie, del ricorso a strumenti di controllo/amministrazione riferibili al momento iniziale della prevenzione.

In tal senso, però, pur tenendo conto dell'esigenza di costruire terapie "su misura" delle esigenze di risanamento della singola impresa condizionata da soggetti portatori di pericolosità, bisognerebbe rideterminare in modo più preciso e tassativo di quanto oggi accade non solo i criteri di accertamento del condizionamento criminale dell'attività economica, ma anche i poteri pubblici di intervento sull'impresa, considerando il significativo impatto sui diritti fondamentali che tali misure sono in grado di produrre.

È chiaro che soprattutto quest'ultimo è un obiettivo molto complesso da raggiungere: riempire di maggiore tassatività e determinatezza queste misure di prevenzione significa correre il rischio di renderle troppo "simili" a quelle della "materia penale" e, quindi, prive di senso e identità, nonché inefficaci; di contro, non è possibile consentire l'applicazione di questi strumenti in assenza dei requisiti di precisione minimi per costruire quella *sufficiente base legale* che, come già osservato, appare imprescindibile per legittimarli, considerato che incidono su interessi costituzionalmente e convenzionalmente tutelati<sup>78</sup>.

Un punto di equilibrio tra questi due poli opposti va trovato.

---

<sup>78</sup> Efficacemente su tale problematica v. da ultimo BASILE-ZUFFADA, *La "valutazione autonoma" della pericolosità*, cit., 23-24.

E occorre in tal senso convogliare tutti gli sforzi degli studiosi e dei decisori pubblici, perché è anche e soprattutto su questo aspetto che si dovrà misurare la “tenuta” di questo sistema sotto il profilo della sua compatibilità con i principi fondamentali.

Bisognerebbe anche riflettere, infine, sulla ridefinizione dei “rapporti di forza” tra d.lgs. n. 231/2001 e codice antimafia<sup>79</sup>, adottando quei correttivi di raccordo sistematico che scongiurino il ricorso “elusivo” alle misure di prevenzione nei casi in cui ben potrebbe operare la normativa in materia di responsabilità da reato degli enti, essendovene tutti i presupposti applicativi. Occorre in altri termini evitare che il d.lgs. n. 159 venga utilizzato, come visto, come strumento volto soltanto a raggiungere risultati analoghi a quelli conseguibili tramite le misure applicabili ai sensi del settore 231, ma senza il medesimo corredo di garanzie sostanziali e processuali.

---

<sup>79</sup> V. sul punto, per tutti, MONGILLO, *Anatomia della prevenzione*, cit., 534.