SISTEMA PENALE

FASCICOLO

11/2026

DIRETTORE RESPONSABILE Gian Luigi Gatta
VICE DIRETTORI Guglielmo Leo, Luca Luparia, Mitja Gialuz

ISSN 2704-8098

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Risicato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Dario Albanese, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andreazza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Dèsirèe Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozzi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocolo, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Tommaso Trinchera, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Ilaria Giugni, Elisa Grisonich, Francesco Lazzarini, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Ponteprino, Sara Prandi, Valentina Vasta.

Sistema penale (*SP*) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.
La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale.
Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.
La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committe on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.
I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su *https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/*.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "*Articoli*" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "*Altri contributi*" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.
Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

SISTEMA PENALE

11/2026

IL CONTROLLO GIUDIZIARIO VOLONTARIO DOPO LE SEZIONI UNITE: I CONFINI DELLA PREVENZIONE E IL PARADOSSO DELL'IMPRESA NON PERICOLOSA

di Marcella Vulcano

Con la pronuncia in commento, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione prendono posizione su uno dei nodi più discussi nella prassi applicativa del controllo giudiziario volontario di cui all'art. 34-bis, comma 6, d.lgs. n. 159/2011: se l'impresa destinataria di informazione antimafia interdittiva possa accedere alla misura anche quando il giudice della prevenzione ritenga insussistente un attuale pericolo di infiltrazione mafiosa, ovvero se tale pericolo costituisca, anche nella forma volontaria dell'istituto, presupposto indefettibile dell'intervento giudiziario. La decisione conferma quanto già lasciava intravedere l'informazione provvisoria diffusa all'esito dell'udienza dell'11 dicembre 2025. In un primo commento "a caldo", pubblicato prima del deposito delle motivazioni, si era osservato come la soluzione adottata dalle Sezioni Unite sembrasse segnare un "giro di vite" sul controllo giudiziario volontario, destinato a restringerne l'area applicativa e a ricondurlo entro un perimetro più rigorosamente prevenzionale. Le motivazioni oggi depositate consentono di precisare la portata di tale approdo. La Corte afferma che il giudice della prevenzione, investito della richiesta proposta dall'impresa destinataria di interdittiva antimafia, non può limitarsi a prendere atto del provvedimento prefettizio e della pendenza del giudizio amministrativo, né circoscrivere il proprio vaglio alla sola bonificabilità dell'impresa. Egli deve invece accertare autonomamente la sussistenza di un pericolo di infiltrazione mafiosa, anche nella forma dell'agevolazione occasionale ed emendabile. In difetto di tale presupposto, il controllo giudiziario volontario non può essere applicato. La pronuncia riconduce così l'istituto entro il sistema graduato delle misure di prevenzione patrimoniali non ablative, riaffermandone la natura terapeutica, ma al tempo stesso escludendo che esso possa essere trasformato in un rimedio generalizzato di sospensione degli effetti «corrosivi» dell'interdittiva antimafia. Restano, tuttavia, aperti rilevanti interrogativi sul coordinamento tra prevenzione amministrativa, prevenzione giudiziaria e tutela della continuità aziendale.

SOMMARIO: 1. Premessa. Il quesito rimesso alle Sezioni Unite. – 2. Il controllo giudiziario nel sistema graduato delle misure di prevenzione patrimoniali non ablative. – 3. Prevenzione collaborativa amministrativa e gradualità della risposta antimafia. – 4. La forma volontaria del controllo giudiziario: dal contrasto ermeneutico alla soluzione delle Sezioni Unite. – 5. La pericolosità dell'impresa tra diagnosi del rischio e prognosi di bonifica. – 6. Il doppio binario della prevenzione: autonomia dei procedimenti e sindacato pieno del giudice ordinario. – 7. La pronuncia della Corte costituzionale n. 109/2025: il raccordo tra sospensione dell'interdittiva e aggiornamento prefettizio. – 8. Riflessioni conclusive.

1. Premessa. Il quesito rimesso alle Sezioni Unite.

La questione rimessa alle Sezioni Unite trae origine dal rigetto, confermato dalla Corte d'appello di Napoli**,** della richiesta di ammissione al controllo giudiziario volontario proposta da una società destinataria di informazione interdittiva antimafia, ai sensi dell'art. 34-bis, comma 6, d.lgs. n. 159/2011.

Il giudice della prevenzione partenopeo aveva ritenuto precluso l'accesso alla misura in ragione della cessazione dei rapporti pregressi tra l'impresa e contesti di criminalità organizzata. Secondo tale impostazione, il giudizio sull'emendabilità dell'ente presuppone necessariamente l'esistenza di una relazione patologica da rimuovere: in mancanza di tale rapporto, non vi sarebbe né bisogno di emenda, né possibilità di verificare, all'esito del periodo di controllo, il superamento delle criticità accertate.

La società ricorrente aveva contestato questa ricostruzione, sostenendo la natura autonoma del controllo giudiziario volontario rispetto sia all'amministrazione giudiziaria ex art. 34, sia al controllo giudiziario c.d. prescrittivo a istanza pubblica. In questa prospettiva, l'accesso alla misura non richiederebbe l'accertamento dei presupposti congiunti dell'agevolazione occasionale e del pericolo concreto di infiltrazione mafiosa, richiesti invece dall'art. 34-bis, comma 1, d.lgs. n. 159 del 2011 – che richiama espressamente il carattere occasionale dell'agevolazione descritta dall'art. 34, comma 1 – e non evocati direttamente dal comma 6 della stessa disposizione, il quale rinvia soltanto alla misura di cui al comma 2, lett. b), ma presupporrebbe l'esistenza di un'interdittiva antimafia impugnata davanti al giudice amministrativo, la bonificabilità dell'impresa e l'assenza di forme stabili o croniche di infiltrazione.

La Sesta Sezione penale, cui era stato assegnato il ricorso, con ordinanza n. 24672 del 4 luglio 2025 (ud. 30 aprile 2025), ha rimesso la questione alle Sezioni Unite, ai sensi dell'art. 618, comma 1, c.p.p.[1]

In tale cornice, il quesito rimesso alle Sezioni Unite è stato formulato nei seguenti termini: «Se, in presenza di una richiesta di applicazione del controllo giudiziario previsto dall'art. 34-bis, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, il giudice, preso atto dell'emissione dell'informazione antimafia interdittiva e della pendenza del giudizio amministrativo avverso la stessa, debba accertare la sussistenza dell'infiltrazione

---

[1] Cass. pen., Sez. VI, ord. 4 luglio 2025 (ud. 30 aprile 2025), n. 24672, Pres. Fidelbo, Rel. Tripiccione. L'ordinanza è stata oggetto di commenti di segno diverso: ne hanno condiviso pienamente l'impostazione 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 *questa Rivista*, fasc. 7-8/2025, p. 57 ss., e, in termini adesivi, G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite, la Corte costituzionale protrae gli effetti sospensivi dell'interdittiva antimafia*, in *questa Rivista*, 23 luglio 2025; ne hanno invece preso le distanze C. FORTE, *I presupposti di accesso al controllo giudiziario volontario al vaglio delle Sezioni Unite: una "dissenting opinion"*, in *questa Rivista*, 11 settembre 2025, ed E. BIRRITTERI, *Controllare senza curare? Note critiche su contenuti e limiti dei poteri del giudice nella procedura di cui al sesto comma dell'art. 34-bis del codice antimafia, a margine dell'ordinanza di rimessione alle Sezioni unite*, in *questa Rivista*, 18 settembre 2025.

mafiosa e, in caso di esito negativo di tale accertamento, rigettare la richiesta di controllo giudiziario richiesto volontariamente dall'impresa».

La questione devoluta ai giudici di legittimità concerne, dunque, l'ampiezza del sindacato riservato al giudice della prevenzione investito della richiesta di controllo giudiziario volontario e risente, in particolare, della formulazione dell'art. 34-bis, comma 6, d.lgs. n. 159/2011, che non descrive il contenuto dell'accertamento demandato al Tribunale, limitandosi a prevedere che quest'ultimo «accoglie la richiesta ove ne ricorrano i presupposti».

È, dunque, intorno al significato da attribuire alla formula "ove ne ricorrano i presupposti" che si concentra il cuore della decisione. La Corte è stata chiamata a stabilire se, nel controllo giudiziario volontario, tali presupposti si esauriscano nella presenza dell'interdittiva antimafia impugnata, nella pendenza del giudizio amministrativo e nella bonificabilità dell'impresa, oppure se impongano anche un autonomo accertamento giudiziale del pericolo di infiltrazione mafiosa.

2. Il controllo giudiziario nel sistema graduato delle misure di prevenzione patrimoniali non ablative.

Con l'art. 11, comma 1, della legge 17 ottobre 2017, n. 161, è stato introdotto, all'interno del decreto legislativo n. 159/2011, l'art. 34-bis, rubricato "controllo giudiziario delle aziende".

Tale istituto rappresenta una delle più significative espressioni della progressiva evoluzione del sistema della prevenzione patrimoniale verso modelli di intervento non ablativi, selettivi e proporzionati al grado di interferenza criminale rilevato nell'attività d'impresa[2].

Le Sezioni Unite descrivono il sistema della prevenzione come un sistema «graduato», «articolato su livelli di intensità crescente», nel quale il grado di invasività dell'intervento deve essere tendenzialmente proporzionato al livello di interferenza criminale nell'impresa.

A fronte di contiguità più intense o di agevolazioni imprenditoriali più "spesse", l'art. 34 prevede l'amministrazione giudiziaria, ossia uno «spossessamento gestorio, selettivo e limitato nel tempo», finalizzato alla rimozione delle situazioni di fatto e di

[2] Sul progressivo superamento del paradigma esclusivamente ablatorio e sulla valorizzazione di strumenti di bonifica aziendale calibrati sul diverso grado di interferenza criminale, si consenta il rinvio a M. VULCANO, *Le modifiche del decreto legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2021, p. 11; in argomento, cfr. G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019 e, in particolare, il contributo di C. VISCONTI, A. M. MAUGERI, *Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2022, p. 106 ss.; F. SIRACUSANO, *L'impresa a "partecipazione mafiosa" tra repressione e prevenzione*, in *Arch. pen.*, 2021, 3, p. 45 ss.; F. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, Torino, 2020, p. 187 ss.; E. BIRRITTERI, *L'eccezionalismo italiano nella lotta al crimine organizzato: vantaggi, insidie e prospettive della prevenzione antimafia "cooperativa"*, in *Arch. pen.*, 2025, p. 1 ss.

diritto all'origine della misura[3]. Quando, invece, l'agevolazione è "meno spessa", occasionale ed emendabile, l'art. 34-bis consente il ricorso al controllo giudiziario, quale forma di vigilanza sull'impresa volta a prevenire il rischio di infiltrazione o condizionamento mafioso senza sottrarre la gestione ai titolari, anche mediante l'adozione di misure organizzative idonee, tra cui modelli di organizzazione ai sensi del d.lgs. n. 231/2001[4].

La logica è quella della minore invasività possibile della reazione statale. Ogni misura deve essere calibrata sulla specifica relazione tra l'impresa e il contesto criminale: non abbastanza lieve da lasciare scoperto il rischio, ma neppure più intensa di quanto sia necessario rispetto alla concreta situazione accertata.

Il controllo giudiziario si colloca, quindi, in uno spazio intermedio tra l'assenza di intervento e gli strumenti più incisivi di amministrazione giudiziaria, sequestro e confisca, rispondendo all'esigenza di non disperdere realtà imprenditoriali ancora recuperabili, ma al tempo stesso di neutralizzare il rischio che esse possano essere condizionate, anche solo occasionalmente, da soggetti o contesti criminali.

La sua funzione non è, dunque, quella di sostituire l'imprenditore o di sottrarre l'azienda alla sua gestione ordinaria, bensì quella di introdurre un presidio esterno di legalità, volto a verificare e accompagnare un percorso di bonifica e di rafforzamento degli assetti organizzativi e gestionali[5].

La norma consente di distinguere tra il controllo giudiziario c.d. prescrittivo, previsto dal comma 1 dell'art. 34-bis, che può essere disposto dal tribunale, anche d'ufficio, quando «sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo

---

[3] Cfr. art. 34, comma 1, d.lgs. n. 159/2011, come modificato dall'art. 5, comma 1, d.l. 8 agosto 2025, n. 116, conv. con modif. dalla l. 3 ottobre 2025, n. 147. La disposizione consente l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria quando, fuori dai casi di sequestro e confisca, sussistano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'art. 416-bis c.p., ovvero possa agevolare l'attività di soggetti proposti o sottoposti a misura di prevenzione, o di persone sottoposte a procedimento penale per i delitti indicati dalla norma. A seguito della modifica del 2025, il catalogo comprende, oltre ai delitti già richiamati, anche i delitti ambientali di cui agli artt. 452-bis, 452-quater, 452-sexies e 452-quaterdecies c.p., nonché alcune fattispecie del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, tra cui gli artt. 255-ter, 256, commi 1, secondo periodo, 1-bis, 3 e 3-bis, 256-bis e 259.

[4] Per una più ampia ricostruzione della progressiva trasformazione della compliance 231 da presidio di esenzione o attenuazione della responsabilità dell'ente a strumento di bonifica, rafforzamento degli assetti organizzativi e rimozione delle cause di agevolazione occasionale, sia consentito il rinvio a M. VULCANO, *La Compliance 231 nelle imprese sottoposte a misure di prevenzione amministrative e giurisdizionali antimafia*, in E. DI FIORINO, C. SANTORIELLO (a cura di), *L'Organismo di vigilanza nel sistema 231*, Pacini Giuridica, 2025, pp. 523-564; M. VULCANO, *La nuova frontiera della compliance 231: da strumento preventivo della responsabilità da reato a strumento correttivo nelle misure di prevenzione antimafia*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, fasc. 3/2023; ID., *Adeguati assetti organizzativi e Compliance 231 come rimedio nelle imprese in crisi di legalità e leva per lo sviluppo di un business etico e sostenibile*, in *Temi Romana*, fasc. 3-4/2024; M. VULCANO, *La Compliance 231 nelle società sottoposte a misure di prevenzione patrimoniali: il Caso Uber – The role of Italian Compliance in the companies to which preventive measures have been applied: the Uber Case*, in *Sistema 231*, fasc. 2/2022.

[5] M. VULCANO, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia,* in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata* a cura di Cross – Osservatorio sulla Criminalità Organizzata del Dipartimento di Studi internazionali giuridici storico-politici e del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano, vol. 7, n. 3, 2021.

concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività», sempre che l'agevolazione prevista dall'art. 34, comma 1, presenti carattere occasionale; e il controllo giudiziario c.d. volontario, disciplinato dal comma 6, che può essere richiesto direttamente dall'impresa destinataria di informazione antimafia interdittiva di cui all'art. 84, comma 4, purché essa abbia impugnato il provvedimento prefettizio dinanzi al giudice amministrativo.

Con il provvedimento che dispone il controllo giudiziario ai sensi del comma 2, il tribunale può limitarsi a imporre alle aziende, attraverso il loro rappresentante legale, specifici obblighi informativi relativi agli atti di gestione in favore di soggetti che normalmente sovrintendono all'ordine pubblico ed economico, ovvero può affiancare all'impresa un giudice delegato e un amministratore giudiziario, incaricato di monitorarne l'attività e riferire periodicamente all'autorità giudiziaria. La struttura e le finalità della vigilanza restano sostanzialmente identiche tanto nel controllo disposto su iniziativa pubblica quanto in quello richiesto dall'impresa.

La *ratio legis* è quella di promuovere interventi meno invasivi, ma comunque efficaci, in quell'area grigia di rapporti tra criminalità e impresa in cui non trova facile applicazione la combinazione classica sequestro-confisca.

L'obiettivo è quello di decontaminare le attività economico-imprenditoriali sostanzialmente sane e restituirle al libero mercato, una volta depurate dagli agenti inquinanti. Anziché acquisire patrimoni aziendali irrimediabilmente "macchiati" dalla provenienza illecita, si mira ad attuare interventi terapeutici, per lo più in collaborazione con i destinatari della misura e in un arco temporale definito, dispiegando un ampio ventaglio di azioni, che mirano a salvaguardare la continuità dell'attività dell'impresa, nella prospettiva terapeutica di una sua bonifica e successiva riabilitazione.

La durata compresa tra uno e tre anni conferma la dimensione temporanea e funzionale dell'intervento. In questa prospettiva, il controllo giudiziario assume una funzione terapeutica e collaborativa: non mira all'ablazione del bene né allo spossessamento gestorio, ma all'accompagnamento dell'impresa verso un percorso di bonifica, rilegalizzazione, rafforzamento organizzativo e progressivo riallineamento a condizioni di legalità, trasparenza e autonomia operativa.

3. Prevenzione collaborativa amministrativa e gradualità della risposta antimafia.

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, colloca il controllo giudiziario all'interno di una più ampia evoluzione del sistema antimafia, che non riguarda soltanto la prevenzione giurisdizionale, ma investe anche la prevenzione amministrativa. Anche su tale versante, infatti, accanto al tradizionale modello interdittivo – fondato su una valutazione anticipatoria del rischio e destinato, nelle ipotesi più gravi, a produrre effetti espulsivi dal circuito dei rapporti con la pubblica amministrazione – si è progressivamente affermato un approccio più prospettico-cooperativo.

Un primo indice di tale trasformazione è rappresentato dall'introduzione del contraddittorio procedimentale nel procedimento di rilascio dell'informazione antimafia interdittiva. L'art. 48 del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con

modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, ha infatti modificato l'art. 92 d.lgs. n. 159/2011, prevedendo che, quando il Prefetto ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'interdittiva ovvero per l'applicazione delle misure di prevenzione collaborativa di cui all'art. 94-bis, e non ricorrano particolari esigenze di celerità, ne dia tempestiva comunicazione all'interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa e assegnando un termine per presentare osservazioni scritte ed eventualmente richiedere l'audizione.

La partecipazione procedimentale non assume, dunque, una funzione meramente difensiva, ma diviene anche il luogo nel quale possono emergere elementi di chiarimento, misure di self-cleaning e interventi di riorganizzazione idonei a orientare la decisione prefettizia verso una risposta più proporzionata.

In questa linea evolutiva si inserisce l'art. 94-bis d.lgs. n. 159/2011, introdotto dal d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, che le Sezioni Unite richiamano quale indice significativo della progressiva graduazione della risposta preventiva. La disposizione consente al Prefetto, quando rilevi tentativi di infiltrazione mafiosa «riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale», di prescrivere all'impresa, con provvedimento motivato e per un periodo compreso tra sei e dodici mesi, una serie di misure organizzative, gestionali, informative e di controllo, finalizzate a rimuovere e prevenire le cause della vulnerabilità riscontrata[6].

Il nucleo dell'istituto è rappresentato dalla possibilità di imporre all'operatore economico l'adozione e l'efficace attuazione di misure organizzative anche ai sensi degli artt. 6, 7 e 24-ter d.lgs. n. 231/2001.

Accanto a tali misure, l'art. 94-bis consente al Prefetto di imporre obblighi informativi e di tracciabilità relativi agli atti di gestione più sensibili, nonché, ove necessario, di nominare uno o più esperti iscritti all'albo degli amministratori giudiziari, con funzioni di supporto all'attuazione del percorso di prevenzione collaborativa. Ne risulta un modello di intervento non meramente interdittivo, ma conformativo e dialogico, nel quale l'autorità amministrativa non si limita a espellere l'impresa dal mercato pubblico, bensì la accompagna in un percorso di riorganizzazione controllata.

La ratio dell'istituto è evidente: evitare che realtà imprenditoriali interessate da contaminazioni marginali o episodiche siano immediatamente travolte dagli effetti interdittivi, con il rischio di cessazione dell'attività, e privilegiare invece, ove possibile, un percorso riabilitativo orientato al ripristino della legalità. All'esito del periodo di osservazione, ove venga accertato il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di ulteriori tentativi di infiltrazione mafiosa, il Prefetto può rilasciare

[6] Sulla prevenzione collaborativa ex art. 94-bis cod. antimafia quale forma di "controllo amministrativo", meno afflittiva dell'interdittiva e caratterizzata da una disciplina più dialogica con l'impresa destinataria, v. M. VULCANO, *La metamorfosi della prevenzione amministrativa antimafia: dalla repressione alla collaborazione, verso una gradazione delle misure*, in RIVISTA 231, ottobre-novembre 2025, ove si osserva che la misura consente al Prefetto di prescrivere misure organizzative, informative e di controllo, nonché di nominare uno o più esperti iscritti all'albo degli amministratori giudiziari, con funzioni di supporto all'attuazione del percorso di prevenzione collaborativa.

un'informazione antimafia liberatoria. La misura, dunque, non pregiudica definitivamente l'affidabilità dell'impresa, ma mira a preservarne, ove possibile, la continuità operativa, stimolando l'adozione di misure di self-cleaning e di rafforzamento organizzativo idonee a ricondurla entro un circuito economico sano.

Proprio per questa ragione, la prevenzione collaborativa amministrativa presenta evidenti analogie funzionali con il controllo giudiziario. Entrambi gli istituti presuppongono una forma di agevolazione occasionale o comunque emendabile; entrambi mirano alla bonifica dell'impresa; entrambi valorizzano una logica dinamica, non meramente fotografica, dell'accertamento; entrambi sono orientati alla rimozione degli elementi di vulnerabilità e al recupero dell'impresa al circuito economico legale. La differenza risiede nel diverso contesto procedimentale e nella diversa autorità chiamata a intervenire: il Prefetto, nel caso della prevenzione collaborativa; il Tribunale della prevenzione, nel caso del controllo giudiziario.

Nella stessa prospettiva evolutiva della prevenzione amministrativa, le Sezioni Unite richiamano anche l'art. 94.1 cod. antimafia, introdotto dal d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito con modificazioni dalla l. 9 giugno 2025, n. 80, non quale disposizione direttamente rilevante ai fini della decisione, ma come ulteriore indice della progressiva trasformazione del sistema in senso cooperativo, graduato e proporzionato. La norma disciplina un'ipotesi di temporanea esclusione di taluni divieti e decadenze derivanti dall'informazione antimafia interdittiva, consentendo al Prefetto, limitatamente alle imprese individuali e in presenza dei presupposti indicati dalla disposizione, di escludere alcuni effetti interdittivi quando la loro applicazione determinerebbe il venir meno dei mezzi di sostentamento del titolare dell'impresa e della sua famiglia[7].

Anche in tale ipotesi, tuttavia, la modulazione degli effetti interdittivi non comporta un arretramento del presidio preventivo. Il Prefetto, nel disporre l'esclusione temporanea dei divieti e delle decadenze, può infatti prescrivere al destinatario l'osservanza di una o più misure di prevenzione collaborativa indicate dall'art. 94-bis, commi 1 e 2, d.lgs. n. 159/2011, purché compatibili con le caratteristiche strutturali e funzionali dell'impresa interessata. La temporanea attenuazione dell'effetto incapacitante resta, dunque, accompagnata da una vigilanza amministrativa continuativa sull'attività economica.

In questa prospettiva, si afferma una logica orientata al recupero delle imprese solo sfiorate da forme marginali ed emendabili di contiguità con ambienti criminali, al fine di ricondurle entro un perimetro di piena legalità attraverso un percorso di risanamento condiviso con le istituzioni statali. La dottrina ha qualificato tale

---

[7] Per un primo commento critico alla disciplina introdotta dall'art. 94.1 cod. antimafia, cfr. F. IACOPINO, *Decreto sicurezza e interdittive antimafia: luci ed ombre del nuovo art. 94.1 del CAM*, in G. LOSAPPIO, A. MANNA (a cura di), *Profili di (in)costituzionalità del decreto-sicurezza*, in *questa Rivista*, 2025, p. 33 ss.; G. AMARELLI, *Il decreto sicurezza e la riforma degli effetti delle interdittive antimafia: un fiore nel deserto in attesa di essere emendato*, in *questa Rivista*, 5 maggio 2025. Entrambi i contributi evidenziano come la novella, pur introducendo un primo correttivo alla rigidità degli effetti interdittivi, presenti un ambito applicativo circoscritto, limitato alle imprese individuali e subordinato alla verifica del rischio di perdita dei mezzi di sostentamento, lasciando quindi aperto il più ampio tema della modulazione proporzionata degli effetti dell'informazione antimafia interdittiva.

innovazione come una forma di «interdittiva temperata»[8], evidenziandone la natura intermedia tra la prevenzione collaborativa ex art. 94-bis e l'interdittiva antimafia pienamente incapacitante (artt. 67 e 92).

Il sistema della prevenzione antimafia amministrativa appare oggi più coerente con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, articolandosi lungo tre gradini di crescente incisività[9]. Alla misura più lieve della prevenzione collaborativa, pensata per le ipotesi di agevolazione occasionale e idonea a mantenere attivi i rapporti con la pubblica amministrazione sotto la sorveglianza delle prescrizioni prefettizie, si affianca una forma intermedia di modulazione degli effetti interdittivi, limitata alle imprese individuali e destinata a evitare che l'interdittiva produca conseguenze sproporzionate sui mezzi di sostentamento del titolare e del nucleo familiare. Resta, infine, la misura più severa dell'interdittiva antimafia pienamente incapacitante, destinata ai casi più gravi, caratterizzati da tentativi di infiltrazione particolarmente concreti e radicati, che comporta l'esclusione totale dai rapporti con la pubblica amministrazione e da ogni beneficio economico pubblico[10].

Il dato sistematico è decisivo anche ai fini del controllo giudiziario volontario. Se persino la prevenzione collaborativa amministrativa presuppone una situazione di agevolazione occasionale, non sarebbe coerente ritenere che il controllo giudiziario, misura di prevenzione patrimoniale giurisdizionale, possa essere applicato in assenza di qualunque relazione patologica tra impresa e contesto criminale. Sarebbe infatti difficilmente sostenibile un sistema nel quale il Prefetto possa applicare misure collaborative solo quando accerti un'agevolazione occasionale, mentre il giudice della prevenzione, chiamato ad applicare una misura giurisdizionale di analoga funzione bonificatoria, debba prescindere dall'accertamento di quello stesso presupposto e ammettere l'impresa al controllo sulla base della sola interdittiva impugnata.

In tale quadro, la sentenza in commento evita che il controllo giudiziario volontario si trasformi in uno strumento alternativo di sospensione dell'interdittiva, sganciato dal presupposto dell'occasionalità dell'agevolazione e potenzialmente sovrapposto alla prevenzione collaborativa. Anche gli strumenti meno invasivi, infatti, restano misure di prevenzione e, come tali, devono essere ancorati a una condizione di pericolosità, sia pure attenuata, occasionale ed emendabile.

Il controllo giudiziario volontario, dunque, non può essere trasformato in un rimedio generalizzato contro gli effetti dell'interdittiva, né in uno strumento di mera protezione della continuità aziendale. Esso si inserisce in un sistema adattivo e

---

[8] G. AMARELLI, *Il decreto sicurezza e la riforma degli effetti delle interdittive antimafia: un fiore nel deserto in attesa di essere emendato*, cit.

[9] In questa prospettiva, v. C. FORTE, *I presupposti di accesso al controllo giudiziario volontario al vaglio delle Sezioni Unite: una "dissenting opinion"*, in *questa Rivista*, 11 settembre 2025, la quale evidenzia come, sul versante amministrativo, si sia progressivamente delineato un sistema improntato a criteri di proporzionalità e progressività.

[10] Sul punto v. M. VULCANO, *La metamorfosi della prevenzione amministrativa antimafia: dalla repressione alla collaborazione, verso una gradazione delle misure*, cit., ove si evidenzia il passaggio da un modello puramente repressivo a un paradigma graduato e collaborativo di prevenzione amministrativa.

proporzionato, ma pur sempre fondato sulla necessaria corrispondenza tra rischio accertato e misura applicata.

L'argomento sistematico tratto dall'art. 94-bis non è, tuttavia, univoco, e proprio su di esso si era concentrata una parte significativa del dibattito che ha preceduto la pronuncia. Una parte della dottrina aveva utilizzato l'argomento in direzione opposta: se, dopo il d.l. n. 152 del 2021, il Prefetto che riscontri un'agevolazione occasionale deve ricorrere alla prevenzione collaborativa e non all'interdittiva, quest'ultima dovrebbe presupporre, di regola, un'agevolazione non occasionale; sicché un giudice della prevenzione tenuto a recepire l'accertamento prefettizio e, al tempo stesso, a esigere l'occasionalità si troverebbe a respingere pressoché sempre l'istanza, con un effetto sostanzialmente abrogativo dell'art. 34-bis, comma 6[11]. Da qui la proposta di leggere il controllo volontario in termini autonomi rispetto a quello prescrittivo, come misura capace di coprire un ventaglio di casi più ampio, comprensivo anche di situazioni di agevolazione non occasionale, purché emendabili.

Le Sezioni Unite rovesciano il segno dell'argomento: la prevenzione collaborativa diventa la conferma che anche la misura giurisdizionale di analoga funzione presuppone l'agevolazione occasionale. Il rischio di un'abrogazione tacita è scongiurato, in questa prospettiva, proprio dalla pienezza della cognizione del giudice, il quale, non essendo vincolato alla valutazione prefettizia neppure quanto all'intensità del condizionamento, può ricondurre a occasionalità ciò che il Prefetto aveva qualificato in termini più gravi[12]. L'esito, però, merita di essere osservato con attenzione. Il controllo giudiziario volontario sopravvive essenzialmente nello spazio – necessariamente ristretto – in cui il giudice della prevenzione dissente dal Prefetto quanto al grado dell'agevolazione, ma ne condivide la diagnosi quanto alla sua esistenza. Quando il giudice concorda in tutto con il Prefetto, l'istanza va respinta per difetto di occasionalità; quando ne dissente radicalmente, va respinta per insussistenza del pericolo. L'autonomia del giudice ordinario, che nella lettura delle Sezioni Unite si presenta come una garanzia di rigore, è dunque anche la condizione stessa di operatività dell'istituto: un dato che rende il controllo volontario strutturalmente residuale e che la pronuncia non sembra porre in primo piano.

---

[11] Cfr. C. VISCONTI, A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*, cit., p. 68 s., ove si richiama anche Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, n. 7, secondo cui l'occasionalità dell'agevolazione può in ipotesi costituire ragione di illegittimità dell'interdittiva, in ragione dell'alternativa costituita dalle misure meno invasive dell'art. 94-bis.

[12] Lo aveva rilevato E. BIRRITTERI, *Controllare senza curare?*, cit., p. 13, secondo cui imporre al Tribunale di recepire l'accertamento prefettizio significherebbe condannare il controllo volontario all'irrilevanza applicativa; nello stesso senso C. FORTE, *I presupposti di accesso al controllo giudiziario volontario al vaglio delle Sezioni Unite*, cit., § 6. Significativamente, la stessa ordinanza di rimessione, per evitare il medesimo cortocircuito, aveva finito per riconoscere al giudice della prevenzione un'autonomia di valutazione sull'intensità dell'agevolazione, rivendicando così, in parte, quell'autonomia che contestava all'orientamento opposto: v. ancora E. BIRRITTERI, *cit.*, p. 20.

4. La forma volontaria del controllo giudiziario: dal contrasto ermeneutico alla soluzione delle Sezioni Unite.

La forma volontaria del controllo giudiziario presuppone, anzitutto, l'esistenza di un provvedimento interdittivo prefettizio, adottato sulla base della ritenuta sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa idonei a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa, nonché la sua impugnazione dinanzi al giudice amministrativo.

Il dato normativo dell'art. 34-bis, comma 6, cod. antimafia collega infatti l'accesso alla misura alla posizione dell'impresa destinataria dell'informazione antimafia interdittiva che abbia proposto ricorso contro il relativo provvedimento. La giurisprudenza di legittimità ha, tuttavia, esteso l'ambito applicativo della disposizione anche all'ipotesi del diniego di iscrizione, o di rinnovo dell'iscrizione, nelle c.d. white list, valorizzando l'equivalenza sostanziale tra i presupposti che fondano tale diniego e quelli posti a base dell'interdittiva antimafia[13].

È soprattutto la variante volontaria dell'istituto ad avere posto le questioni interpretative più complesse, poiché introduce nel sistema delle misure di prevenzione patrimoniali una peculiare iniziativa dell'impresa interessata, tradizionalmente estranea alla logica dell'attivazione officiosa o pubblica di tali strumenti.

L'accoglimento dell'istanza produce un effetto di particolare rilievo pratico: la sospensione degli effetti interdittivi di cui all'art. 94 cod. antimafia, e dunque delle conseguenze incapacitanti che incidono sulla possibilità dell'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione, ottenere concessioni, autorizzazioni, erogazioni o altri benefici pubblici.

Uno dei passaggi centrali della sentenza in commento riguarda la ricostruzione dei presupposti del controllo giudiziario volontario ex art. 34-bis, comma 6, d.lgs. n. 159/2011. La questione nasce dall'ambiguità della formula normativa secondo cui il tribunale accoglie la richiesta dell'impresa interdetta «ove ne ricorrano i presupposti»: espressione che non chiarisce se il giudice della prevenzione debba limitarsi a verificare la sola bonificabilità dell'impresa, oppure se debba accertare autonomamente anche la sussistenza di una situazione di agevolazione occasionale o di condizionamento mafioso.

Il contrasto giurisprudenziale si sviluppa proprio su questo punto. Per comodità espositiva, si può riprendere la distinzione, proposta in dottrina, tra un orientamento "riduzionista" e uno "autonomista"[14]. Entrambi concordano nel ritenere che una

---

[13] Cass. pen., n. 2156/2022, Rv. 283867-01

[14] La terminologia è di E. BIRRITTERI, *Controllare senza curare?*, cit., p. 8 ss. Per una ricostruzione del contrasto v. anche R. MAGI, E. BIRRITTERI, *L'amministrazione e il controllo giudiziario delle attività economiche nel codice antimafia*, in A. GULLO, V. MONGILLO (a cura di), *Manuale della prevenzione economico-aziendale antimafia*, Torino, 2025, p. 177 ss., spec. p. 206 ss.; R. MAGI, *Assestamenti interpretativi in tema di controllo giudiziario su domanda*, in *questa Rivista*, 12 maggio 2023; A. MERLO, *Ancora controversi i rapporti fra controllo giudiziario "volontario" e interdittive*, in *Giur. it.*, 2023, p. 2721 ss.; M. ARBOTTI, *Il controllo giudiziario volontario, tra valorizzazione ermeneutica del concreto pericolo di infiltrazioni mafiose e rischio di effetti paradossali*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 2886 ss.; P. S. MAGLIONE, *Prevenzione patrimoniale al crocevia tra giudice penale e prefettura: lo "strano caso" del controllo giudiziario volontario*, in *Federalismi.it*, 2021, 15, p. 94 ss. Sui primi passi dell'istituto, sempre

contaminazione stabile o cronica precluda l'accesso alla misura; divergono, invece, sull'ipotesi dell'impresa nella quale il giudice della prevenzione non ravvisi alcun condizionamento mafioso. È su questa ipotesi che si gioca l'identità dell'istituto. Secondo un primo orientamento, più favorevole all'accesso alla misura, l'interdittiva antimafia costituirebbe il presupposto amministrativo già accertato dal Prefetto e, dunque, una sorta di «substrato intangibile» della decisione del tribunale. In questa prospettiva, il giudice della prevenzione non dovrebbe rimettere in discussione l'esistenza del condizionamento criminale, ma soltanto svolgere una valutazione prognostica sulla bonificabilità dell'impresa. Il controllo giudiziario volontario assumerebbe così una funzione prevalentemente terapeutica e conservativa: consentire all'impresa di proseguire l'attività, neutralizzando temporaneamente gli effetti incapacitanti dell'interdittiva, salvo il caso in cui la contaminazione risulti stabile, cronica o comunque non emendabile[15].

Questo indirizzo ha trovato in dottrina un sostegno ampio e argomentato, che non si esaurisce nella valorizzazione della continuità aziendale[16]. Sul piano testuale, si è osservato che il comma 6 dell'art. 34-bis non rinvia al comma 1, nel quale soltanto compare il requisito dell'occasionalità, ma unicamente al comma 2, lett. b), sicché il legislatore avrebbe inteso uniformare le modalità di esecuzione della misura, non i presupposti delle due forme di controllo[17]; e si è ricordato che la proposta della Commissione Fiandaca, da cui l'istituto trae origine, configurava l'accesso alla misura in termini sostanzialmente automatici, mentre il riferimento ai «presupposti» fu inserito nel corso dei lavori parlamentari, senza essere mai precisato[18]. Sul piano sistematico,

---

su questa Rivista, v. D. 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 *questa Rivista*, 28 novembre 2019; M. MAZZAMUTO, *Il salvataggio delle imprese tra controllo giudiziario volontario, interdittive prefettizie e giustizia amministrativa*, in *questa Rivista*, 3 marzo 2020; G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e controllo giudiziario volontario: la Cassazione delinea un nuovo ruolo per le Prefetture?*, in *questa Rivista*, 10 aprile 2020; F. BALATO, *Le Sezioni unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?*, in *questa Rivista*, 12 maggio 2020.

[15] In tal senso, Cass. pen., Sez. VI, 17 settembre 2024, n. 42983, *Furino Ecologia s.r.l.*, Rv. 287866-02; Cass. pen., Sez. VI, 4 luglio 2024, n. 32482, *Società Restivo s.r.l.*, Rv. 286859-01; Cass. pen., Sez. VI, 6 aprile 2023, n. 22395, *C.L.P. Sviluppo Industriale s.p.a.*, non mass.; Cass. pen., Sez. VI, 7 luglio 2021, n. 30168, *Samir Global Service s.r.l.*, Rv. 281834-02; Cass. pen., Sez. II, 28 gennaio 2021, n. 9122, *Gandolfi*, Rv. 280906-02; Cass. pen., Sez. VI, 14 ottobre 2020, dep. 2021, n. 1590, *Senesi*, Rv. 280341-01.

[16] Oltre alla giurisprudenza citata alla nota precedente, v. G. AMARELLI, *La Cassazione riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario ed i poteri cognitivi del giudice ordinario*, in *questa Rivista*, 10 marzo 2021, a commento di Cass. pen., Sez. II, n. 9122/2021; G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite*, cit.; C. VISCONTI, A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*, cit., p. 57 ss. Sulla funzione "recuperatoria" dell'istituto v. già C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia*, cit., p. 237 ss.

[17] Cass. pen., Sez. II, 16 marzo 2023 (ud. 2 febbraio 2023), n. 11326, Fabiano; in dottrina C. VISCONTI, A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*, cit., p. 67, e già C. VISCONTI, G. B. TONA, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *Leg. pen.*, 14 febbraio 2018, p. 32.

[18] C. VISCONTI, A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*, cit., p. 62; R. MAGI, *Assestamenti interpretativi*, cit.

l'occasionalità è stata letta non come il tratto identitario del controllo giudiziario, ma come un criterio di orientamento nella scelta della misura proporzionata, destinato a delimitare l'istituto "verso l'alto" – escludendolo quando il condizionamento sia così stabile da richiedere l'amministrazione giudiziaria – e non "verso il basso". In questa chiave è stato riletto anche il passaggio della sentenza Ricchiuto secondo cui, nel controllo volontario, l'accertamento dei presupposti «non scolora del tutto»: un'affermazione che avrebbe avuto di mira il confine superiore della misura, e non l'impresa incontaminata[19]. Sul piano dei principi, infine, si è insistito sull'irragionevole disparità di trattamento tra l'impresa compromessa, ammessa alla sospensione degli effetti interdittivi, e quella ritenuta immune da condizionamenti, che resta invece esposta all'interdittiva; si è criticato come "pilatesco" il rinvio della soluzione al successivo aggiornamento prefettizio; e si è lamentato che i giudici aderenti all'orientamento opposto non avessero mai sollevato una questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost.[20]

L'ordinanza di rimessione aveva fatto propri questi argomenti, aggiungendone altri: la natura *sui generis* del controllo volontario, che presenterebbe maggiori affinità con i provvedimenti di volontaria giurisdizione; la previsione, introdotta dal d.l. n. 152 del 2021, dell'audizione del Prefetto, letta come una sorta di "conferenza dei servizi" orientata al futuro dell'impresa più che alla fotografia del suo passato; la qualificazione come mero *obiter* del passaggio della sentenza Ricchiuto relativo all'accertamento dell'occasionalità. Su questa base, il collegio rimettente aveva prospettato una soluzione intermedia: il giudice della prevenzione, pur non potendo rimettere in discussione l'esistenza del rischio infiltrativo accertato dal Prefetto, non sarebbe vincolato alla valutazione prefettizia sull'intensità dell'agevolazione[21]. A tale indirizzo si contrappone una diversa impostazione, accolta dalle Sezioni Unite, secondo cui il Tribunale di prevenzione, anche in presenza di una richiesta di controllo giudiziario volontario, conserva «pieni poteri di cognizione» e può pervenire a conclusioni anche radicalmente diverse da quelle dell'autorità prefettizia. In questa diversa prospettiva, il giudice della prevenzione non è vincolato alla valutazione prefettizia, ma è chiamato ad accertare autonomamente, sulla base del materiale conoscitivo disponibile nel procedimento e

---

[19] C. VISCONTI, A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*, cit., p. 65 s., che richiamano anche Cass. pen., Sez. I, 23 novembre 2022, dep. 11 aprile 2023, n. 15156, *M&M Servizi s.r.l.*, pur riconducibile all'orientamento opposto, secondo cui un'agevolazione anche «perdurante» non osta di per sé all'accoglimento dell'istanza, se non in quanto renda negativa la prognosi di riallineamento; su tale pronuncia v. A. MERLO, *Una sentenza garantista sul controllo giudiziario "volontario" esclude automatismi se un parente è mafioso e offre nuovi spunti per ricostruire i presupposti applicativi*, in *questa Rivista*, 22 maggio 2023, e, per una lettura più prudente, E. BIRRITTERI, *Accertamento dell'infiltrazione criminale nell'ente e controllo giudiziario "volontario"*, in *Giur. it.*, 2023, p. 1647 ss.

[20] C. VISCONTI, A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*, cit., p. 70; G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite*, cit., che prospettava la via di una sentenza interpretativa di accoglimento. In giurisprudenza, per il rilievo della disparità di trattamento, v. Cass. pen., Sez. VI, n. 42983/2024, cit.

[21] Per una sintesi degli snodi argomentativi dell'ordinanza v. C. FORTE, *I presupposti di accesso al controllo giudiziario volontario al vaglio delle Sezioni Unite*, cit., § 5, ed E. BIRRITTERI, *Controllare senza curare?*, cit., p. 15 ss.

secondo i propri parametri di giudizio, se persista una situazione di infiltrazione o di agevolazione occasionale tale da giustificare l'applicazione della misura[22]. Il giudice deve, dunque, verificare che l'impresa non sia nella disponibilità diretta o indiretta di soggetti pericolosi, accertare l'esistenza di una relazione agevolatrice di carattere occasionale e, solo dopo, formulare una prognosi positiva sulla bonificabilità dell'organizzazione[23].

Anche l'orientamento poi accolto dalle Sezioni Unite era stato sostenuto in dottrina con argomenti puntuali[24], molti dei quali si ritrovano nella motivazione della sentenza in commento. Si era rilevato che il controllo volontario è collocato nel medesimo articolo e sotto la medesima rubrica del controllo prescrittivo, all'interno del capo dedicato alle misure di prevenzione patrimoniali diverse dalla confisca, e che l'art. 20 cod. antimafia richiama il controllo giudiziario, senza distinzioni, tra le misure applicabili «ove ricorrano i presupposti ivi previsti»; che il passaggio della sentenza Ricchiuto sull'occasionalità non poteva essere degradato a obiter senza attribuire analoga natura all'affermazione, a esso contestuale, sulla centralità della prognosi di bonificabilità, con una sorta di "vincolatività selettiva" del precedente; che l'analogia con la messa alla prova non esclude affatto la verifica di presupposti di accesso; e che il rischio di escludere dal mercato un'impresa sana dovrebbe essere risolto sul piano della disciplina dell'interdittiva, non dal giudice della prevenzione. Soprattutto, si era osservato che la prognosi di bonificabilità, presa sul serio, può avere due esiti negativi – l'inutilità della terapia per la gravità della patologia e la sua superfluità per l'assenza di patologia – e che non si comprende di quale bonifica possa parlarsi se non vi è nulla da

---

[22] Sul punto, v. G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite, la Corte costituzionale protrae gli effetti sospensivi dell'interdittiva antimafia*, in *questa Rivista*, 23 luglio 2025; C. FORTE, *I presupposti di accesso al controllo giudiziario volontario al vaglio delle Sezioni Unite: una "dissenting opinion"*, cit.

[23] In tal senso, Cass. pen., Sez. I, 11 dicembre 2024, dep. 2025, n. 5514, *Edil San Marco s.r.l.*, non mass. sul punto; Cass. pen., Sez. V, 19 novembre 2024, dep. 2025, n. 7090, *Fra.Ra.Fer. di Restivo F. e Co. s.a.s.*, Rv. 287660-01 e Rv. 287660-02; Cass. pen., Sez. I, 9 novembre 2022, dep. 2023, n. 10578, *Edil P&P s.a.s.*, non mass. sul punto; Cass. pen., Sez. II, 20 maggio 2021, n. 22083, *Imprecoge s.r.l.*, Rv. 281450-01; Cass. pen., Sez. V, 17 dicembre 2020, dep. 2021, n. 13388, *Società Costruzioni s.r.l.*, Rv. 280851-01; Cass. pen., Sez. V, 6 novembre 2020, n. 34856, *Biessemme s.r.l.*, Rv. 279982-01, non mass. sul punto. In particolare, Cass. pen., Sez. V, n. 7090/2025, *Fra.Ra.Fer.*, cit., valorizza, a sostegno della pienezza del sindacato del giudice della prevenzione, l'ipotesi della contemporanea pendenza di richieste di controllo giudiziario avanzate sia dalla parte pubblica sia dall'impresa destinataria di interdittiva antimafia, ritenendo irragionevole, a fronte dell'unicità della misura, l'adozione di un modulo decisorio differenziato, più ampio per l'iniziativa pubblica e più ristretto per l'istanza privata. Cass. pen., Sez. I, n. 5514/2025, *Edil San Marco*, cit., affronta invece l'apparente "cortocircuito" tra la conferma dell'interdittiva da parte del giudice amministrativo e il contemporaneo diniego del controllo giudiziario volontario per insussistenza dell'agevolazione mafiosa, individuando un possibile punto di composizione nella temporaneità dell'interdittiva e nella confluenza, nel procedimento amministrativo di aggiornamento, delle acquisizioni maturate nel giudizio di prevenzione. Secondo tale impostazione, la decisione del Tribunale della prevenzione dovrebbe essere considerata quale "fatto nuovo" – al pari dell'attestazione del completamento del programma di bonifica all'esito del controllo giudiziario – idoneo a imporre, nel procedimento di revisione dell'interdittiva, una verifica dei presupposti per la revoca del provvedimento o per l'eventuale applicazione delle misure amministrative di prevenzione collaborativa ex art. 94-bis d.lgs. n. 159/2011; ferma restando la possibilità che tale rivalutazione conduca, con motivazione rafforzata, anche alla conferma dell'interdittiva ai sensi dell'art. 91, comma 5, d.lgs. n. 159/2011.

[24] Cfr. E. BIRRITTERI, op. cit., p. 19 s.; C. FORTE, op. cit., § 6.

bonificare[25]. È, come si vedrà, lo stesso schema dei due scenari negativi adottato dalle Sezioni Unite.

La centralità del giudizio prognostico era già stata valorizzata dalle Sezioni Unite nella sentenza Ricchiuto[26], con riferimento tanto all'amministrazione giudiziaria quanto al controllo giudiziario. In quella pronuncia si era chiarito che l'accertamento dello stato di condizionamento dell'impresa non è funzionale soltanto a fotografare una situazione patologica già esistente, ma anche a verificare le concrete possibilità della realtà aziendale di riallinearsi a un contesto economico sano.

Le Sezioni Unite avevano infatti affermato che «il fuoco della attenzione» del giudice deve essere posto non solo sul prerequisito dell'assoggettamento o della permeabilità mafiosa, ma soprattutto sulle possibilità dell'impresa di intraprendere «fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano», anche attraverso i controlli e le sollecitazioni del giudice delegato.

La sentenza in commento riparte da tale passaggio, ma ne precisa la portata. Anche nel controllo giudiziario volontario, infatti, la verifica demandata al giudice della prevenzione «non scolora del tutto». La dimensione dinamica e prospettica dell'accertamento non elimina il necessario vaglio della situazione attuale dell'impresa. Il giudizio sulla bonificabilità presuppone pur sempre una valutazione, anche retrospettiva, del tipo di relazione esistente tra impresa e criminalità organizzata, perché solo tale verifica consente di comprendere se e in che misura il percorso di bonifica possa avere successo.

In altri termini, secondo le Sezioni Unite, il profilo della sussistenza dell'agevolazione occasionale e quello della concreta possibilità di bonifica non possono essere scissi. Essi costituiscono due momenti unitari dello stesso accertamento: «il profilo della sussistenza del pericolo di agevolazione occasionale e quello della possibilità concreta di bonifica non possono che essere unitari e saldarsi fra loro, presentandosi la dimensione prospettica come un logico sviluppo, conseguente e non scindibile, del primo profilo, senza il quale la stessa non avrebbe senso».

La Corte individua, a tale proposito, due possibili scenari negativi. Da un lato, quello in cui la bonifica sia improduttiva perché il condizionamento mafioso è così esteso, stabile o consolidato da rendere inutile un mero controllo esterno sull'attività economica. Dall'altro, quello opposto, in cui non vi sia alcuna giustificazione dell'intervento terapeutico, perché la relazione tra impresa e soggetti portatori di pericolosità è talmente inconsistente, o radicalmente insussistente, da rendere la misura del tutto estranea al sistema, in quanto sganciata dai suoi presupposti costitutivi.

In questa seconda ipotesi, il controllo giudiziario «finirebbe per avere lo scopo di bonificare ciò che non avrebbe ragione di essere bonificato, una misura volta a curare un soggetto sano, che non avrebbe bisogno di alcuna cura».

---

[25] E. BIRRITTERI, *Controllare senza curare?*, cit., p. 17 ss., il quale aggiunge che la disparità di trattamento lamentata dall'orientamento opposto non è imputabile al diniego del giudice della prevenzione, ma al difetto di coordinamento tra l'art. 34-bis e la disciplina dell'aggiornamento dell'informazione antimafia (art. 91, comma 5, cod. antimafia).

[26] Cfr. Cass. pen., Sez. U., n. 46898/2019, *Ricchiuto*.

Da qui la critica all'impostazione che vorrebbe ammettere il controllo giudiziario volontario anche quando non vi sia alcun pericolo di infiltrazione mafiosa nell'organizzazione. Una simile lettura, osservano le Sezioni Unite, finirebbe per trasformare la misura in uno strumento volto non già a prevenire o neutralizzare un rischio, ma semplicemente a sterilizzare gli effetti dell'interdittiva antimafia in nome della continuità d'impresa.

Il controllo giudiziario volontario conserva natura di misura di prevenzione e richiede un accertamento autonomo, seppure orientato in chiave prognostica, della sussistenza di un rischio concreto e attuale di infiltrazione o di una relazione agevolatrice occasionale. Ne consegue che l'accesso alla misura può essere negato non solo quando emerga un condizionamento mafioso stabile, cronico o comunque non emendabile, ma anche quando risulti del tutto assente il requisito essenziale dell'agevolazione occasionale.

La bonificabilità dell'impresa non è, quindi, il presupposto unico del controllo giudiziario volontario, ma una valutazione successiva, che presuppone a monte l'accertamento di una patologia da rimuovere.

Il principio ha una portata sistematica rilevante. Il controllo giudiziario volontario non viene letto come strumento processuale di neutralizzazione degli effetti interdittivi, né come misura di mera assistenza all'impresa colpita da provvedimento prefettizio, ma come autentica misura di prevenzione patrimoniale, la cui applicazione presuppone l'accertamento di una situazione di pericolo.

Il contrasto investe, dunque, non soltanto la disciplina dell'art. 34-bis, comma 6, ma la stessa identità funzionale dell'istituto: misura di prevenzione patrimoniale o strumento collaborativo di sospensione e bonifica; accertamento pieno dei presupposti o verifica limitata alla prognosi di recuperabilità; autonomia del giudice della prevenzione o valorizzazione del presupposto amministrativo già accertato dal Prefetto. Le Sezioni Unite hanno quindi enunciato il seguente principio di diritto: «Il giudice della prevenzione, cui sia stata richiesta l'applicazione del controllo previsto dall'art. 34-bis, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, preso atto dell'emissione dell'informazione antimafia interdittiva e della pendenza del relativo giudizio di impugnazione, ove accerti, nell'ambito dei compiti affidatigli, la insussistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa in capo all'impresa richiedente, è tenuto a rigettare la richiesta stessa».

Ricostruito in questi termini il confronto tra le due tesi, è possibile misurare la portata della scelta compiuta dalle Sezioni Unite. La soluzione accolta appare la più coerente con la collocazione sistematica dell'istituto, ma non tutti gli argomenti della tesi contraria ricevono una risposta di pari intensità. L'argomento testuale fondato sul rinvio del comma 6 al solo comma 2, lett. b), è superato più attraverso la ricostruzione unitaria dell'istituto che attraverso un confronto con la lettera della disposizione, che resta ambigua. L'argomento della disparità di trattamento, poi, non viene propriamente confutato, ma trasferito su un altro piano – quello del raccordo con l'aggiornamento prefettizio – dove, come si vedrà, conserva intatta la sua forza. Le Sezioni Unite chiariscono, in altri termini, che cosa il controllo volontario non può essere; ma affidano alla disciplina dell'interdittiva il compito di dare una risposta all'impresa che il giudice

ha ritenuto non pericolosa, un compito che quella disciplina, allo stato, non è attrezzata a svolgere.

5. La pericolosità dell'impresa tra diagnosi del rischio e prognosi di bonifica.

Uno degli aspetti più interessanti della sentenza in commento riguarda la riflessione sulla pericolosità dell'ente.

Le Sezioni Unite riconoscono che «non è facile declinare il giudizio di pericolosità in relazione alla dimensione di una persona giuridica». La pericolosità dell'impresa non può essere sovrapposta meccanicamente alla pericolosità personale, perché l'impresa è struttura organizzata, rete di rapporti, insieme di processi, prassi, relazioni economiche e assetti decisionali.

Le Sezioni Unite chiariscono che, nelle misure di bonifica aziendale, la valutazione della pericolosità assume una connotazione peculiare rispetto alla tradizionale distinzione tra prevenzione personale e prevenzione patrimoniale. Non si tratta soltanto di colpire beni di origine illecita, né di verificare in astratto la "pericolosità" dell'impresa, ma di accertare «l'esistenza di un nesso di relazione tra il soggetto agevolante (quello nei cui confronti si procede) e un soggetto agevolato (che è quello su cui generalmente si appunta l'attenzione) e che colora la vicenda che interessa il soggetto agevolante».

Il baricentro dell'accertamento si sposta, dunque, sulla relazione di agevolazione: occorre verificare se l'attività economica abbia assunto, o possa continuare ad assumere, una concreta funzione agevolatrice in favore di soggetti o contesti criminali. In questa prospettiva, la pericolosità dell'ente non si esaurisce nella ricostruzione di rapporti pregressi con soggetti legati a contesti mafiosi, ma riguarda soprattutto il rischio che la funzione agevolatrice si protragga nel futuro. Il giudice della prevenzione è quindi chiamato a compiere una valutazione autonoma e completa, che guarda al passato, allo stato attuale dell'impresa e alla sua possibile evoluzione futura, per stabilire se il rischio di agevolazione sia ancora attuale e se possa essere neutralizzato attraverso il controllo giudiziario.

È proprio l'accertamento di tale rischio agevolativo che giustifica l'intervento pubblico e l'adozione di una misura che, pur non ablativa, incide comunque in modo rilevante sui diritti fondamentali del destinatario. La Corte sottolinea, in tal senso, che ciò che deve essere evitato è che l'ingerenza dello Stato sia sganciata da un effettivo bisogno di risanamento aziendale. Tale bisogno non può essere desunto dalla sola esistenza dell'interdittiva, ma deve trovare fondamento nella presenza di una relazione patologica da rimuovere: un'agevolazione occasionale, non così grave da imporre strumenti più incisivi, ma neppure così inconsistente da rendere inutile ogni intervento prevenzionale.

Da qui la critica alla tesi secondo cui il controllo volontario dovrebbe essere ammesso anche quando manchi qualsiasi pericolo di contaminazione criminale, al solo fine di preservare la continuità dell'impresa e sterilizzare gli effetti «corrosivi» dell'interdittiva «attraverso l'offerta alla impresa destinataria di una prospettiva di

temporanea continuità operativa». Una simile soluzione, osservano le Sezioni Unite, «prescinde dai presupposti, dal senso e dalle potenzialità applicative dell'istituto del controllo volontario, e finisce per condurre, ad un sovradosaggio di prevenzione nei confronti di enti non pericolosi sulla base solo del previo accertamento compiuto in sede amministrativa, caratterizzato, tuttavia, da una piattaforma probatoria verosimilmente più limitata e, quindi, da una più limitata affidabilità epistemica».

Il passaggio è forse il più significativo della sentenza, ma si presta a una lettura critica. L'argomento della minore affidabilità epistemica dell'accertamento prefettizio è speso per escludere che quella valutazione possa fondare, da sola, l'applicazione di una misura giurisdizionale. Lo stesso argomento, tuttavia, dovrebbe valere *a fortiori* per gli effetti dell'interdittiva, ben più incisivi di quelli del controllo, che nell'ipotesi considerata continuano a prodursi sulla base di quella stessa valutazione, pur dopo che il giudice dotato di una cognizione più piena l'ha smentita. Il «sovradosaggio di prevenzione» che la Corte intende evitare sul versante giurisdizionale rischia così di riprodursi, in forma più grave, sul versante amministrativo. Né la metafora terapeutica esaurisce la funzione che parte della dottrina assegnava all'istituto, ricostruito come una "messa alla prova" aziendale alla quale l'impresa si sottopone volontariamente anche per dimostrare la propria estraneità al condizionamento mafioso[27]: una funzione che le Sezioni Unite considerano estranea alla natura della misura, ma che, una volta espunta dal controllo volontario, non trova altrove nell'ordinamento un equivalente dotato di effetto sospensivo.

6. Il doppio binario della prevenzione: autonomia dei procedimenti e sindacato pieno del giudice ordinario.

La conclusione delle Sezioni Unite incide direttamente sul rapporto tra prevenzione giudiziaria e prevenzione amministrativa.

L'informazione antimafia interdittiva appartiene al circuito della prevenzione amministrativa, ed è fondata sulla sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate.

L'informazione antimafia interdittiva costituisce uno strumento cautelare di massima anticipazione della soglia di difesa sociale[28]. Essa non ha natura sanzionatoria, ma produce effetti particolarmente incisivi, determinando una forma di incapacità giuridica parziale e temporanea dell'impresa a contrattare con la pubblica

---

[27] C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale*, cit. Il parallelismo con la messa alla prova ricorre anche nella giurisprudenza riconducibile all'orientamento "riduzionista" ed è stato contestato da C. FORTE, *I presupposti di accesso al controllo giudiziario volontario al vaglio delle Sezioni Unite*, cit., § 6, sul rilievo che anche l'accesso alla messa alla prova è subordinato a precisi presupposti.

[28] Sulla natura delle misure amministrative antimafia quale presidio avanzato di contrasto anticipato alla criminalità organizzata, cfr. Cons. Stato, Sez. III, 8 giugno 2020, n. 3641, con nota di R. ROLLI, *L'informativa antimafia come "frontiera avanzata"*, in GIUSTIZIA INSIEME, 3 luglio 2020.

amministrazione, a conseguire concessioni, autorizzazioni, contributi, finanziamenti o altri benefici economici pubblici, nonché a conservarli ove già ottenuti. Sono effetti che possono travolgere la continuità aziendale e incidere in modo radicale sulla libertà di iniziativa economica; per questo l'accertamento prefettizio deve essere sorretto da un rigoroso bilanciamento tra tutela dell'ordine pubblico economico, buon andamento della pubblica amministrazione, libertà di impresa e proporzionalità dell'intervento pubblico[29].

Il relativo accertamento è connotato da una logica probabilistica e anticipatoria, non sovrapponibile allo standard proprio dell'accertamento penale. La giurisprudenza amministrativa, richiamata dalle Sezioni Unite, ha più volte chiarito che il pericolo di infiltrazione non richiede la prova piena del condizionamento, ma deve fondarsi su elementi concreti e significativi, idonei a sorreggere una prognosi secondo il criterio del "più probabile che non"[30]. Al tempo stesso, la Corte ribadisce che il pericolo di infiltrazione mafiosa non può «sostanziarsi in un sospetto della pubblica amministrazione o in una vaga intuizione del giudice», perché ciò consegnerebbe l'istituto, «pietra angolare del sistema normativo antimafia», a un «diritto della paura».

Il procedimento di prevenzione e quello amministrativo possono muovere dalla medesima vicenda fattuale, ma restano autonomi per oggetto, funzione e regole di giudizio. Le Sezioni Unite chiariscono, infatti, che al giudice della prevenzione spetta un «sindacato pieno, autonomo», avente ad oggetto una valutazione «più ampia, non statica», non limitata all'atto amministrativo, ma estesa al fatto «nella sua complessità», «con una base dimostrativa anche diversa, un livello di contraddittorio che può essere più articolato ed in cui è possibile che si giunga a conclusioni differenti rispetto a quelle del Prefetto». Il giudice ordinario non è chiamato a sindacare la legittimità dell'interdittiva antimafia, compito che resta affidato al giudice amministrativo; tuttavia, quando è investito della richiesta di controllo giudiziario volontario, non può considerare il provvedimento prefettizio come un presupposto intangibile.

L'interdittiva costituisce, dunque, condizione di accesso alla domanda, ma non sostituisce l'accertamento giudiziale dei presupposti sostanziali della misura. In altri termini, il giudice della prevenzione non deve limitarsi a prendere atto della valutazione prefettizia, né può fondare l'ammissione al controllo giudiziario sulla sola esistenza dell'interdittiva e della sua impugnazione dinanzi al giudice amministrativo. Deve invece verificare autonomamente la sussistenza del pericolo di infiltrazione o dell'agevolazione occasionale, nonché l'effettivo bisogno di risanamento dell'impresa.

Ciò non significa, tuttavia, che i due procedimenti siano destinati a svilupparsi come percorsi separati e impermeabili. Le Sezioni Unite escludono espressamente che sussista un rapporto di «pregiudizialità-dipendenza» tra procedimento amministrativo e procedimento di prevenzione. La cognizione del giudice della prevenzione non è subordinata a quella del Prefetto, né a quella del giudice amministrativo; allo stesso

[29] La natura incapacitante parziale e temporanea dell'interdittiva è delineata da Cons. Stato, Ad. plen. n. 3 del 2018, nonché ribadita da Corte. Cost. n. 57/2020.
[30] Cons. Stato, n. 5836 del 7 luglio 2025; Cons. Stato, n. 6553 del 3 luglio 2023.

modo, l'esito del giudizio di prevenzione non determina automaticamente la caducazione dell'interdittiva, né vincola il giudice amministrativo.

Il punto di equilibrio individuato dalla Corte è, piuttosto, quello del raccordo successivo, «il coordinamento tra i due procedimenti e l'esigenza che il Prefetto si confronti, sempre, anche nei casi in cui non lo condivida, con il provvedimento del tribunale della prevenzione».

La decisione del Tribunale della prevenzione, infatti, non resta priva di effetti sul versante amministrativo: il rigetto dell'istanza di controllo giudiziario per insussistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa costituisce un «fatto nuovo», una sopravvenienza qualificata, con cui il Prefetto è tenuto a confrontarsi nell'ambito del procedimento di aggiornamento dell'interdittiva ai sensi dell'art. 91, comma 5, d.lgs. n. 159/2011.

In questa prospettiva, il Prefetto conserva la propria autonomia valutativa, ma «non può ignorare gli esiti del controllo», dovendo valutare puntualmente se il percorso compiuto, o il diverso accertamento intervenuto in sede di prevenzione, incida sulla persistenza delle circostanze poste a fondamento dell'interdittiva.

In tal modo, la Corte evita due opposti rischi: da un lato, la trasformazione del controllo giudiziario volontario in un rimedio surrettizio contro l'interdittiva; dall'altro, la costruzione di procedimenti paralleli e impermeabili, incapaci di dialogare tra loro pur incidendo sulla medesima realtà imprenditoriale.

Resta, tuttavia, aperta la questione della tempestività e dell'effettività di tale raccordo. L'impresa ritenuta non pericolosa dal giudice della prevenzione può continuare a subire, nelle more dell'aggiornamento prefettizio o della definizione del giudizio amministrativo, gli effetti paralizzanti dell'interdittiva. È proprio su questo terreno che si misura la tenuta pratica della soluzione adottata: l'autonomia dei procedimenti non può tradursi in una tutela differita o meramente eventuale per l'impresa che il giudice ordinario abbia ritenuto estranea a un attuale rischio infiltrativo.

È, del resto, il rilievo che la dottrina favorevole all'orientamento disatteso aveva mosso al rinvio all'aggiornamento prefettizio; e che la stessa dottrina vicina alla tesi accolta aveva riconosciuto, imputando però la responsabilità dell'esito non al giudice della prevenzione, ma al legislatore[31]. Su questo punto, dunque, le due tesi convergevano più di quanto il contrasto lasciasse intendere: nessuna delle due riteneva accettabile che l'impresa giudicata non pericolosa restasse esposta agli effetti dell'interdittiva; divergevano soltanto sul soggetto chiamato a porvi rimedio.

[31] C. VISCONTI, A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*, cit., p. 70; in senso diverso quanto all'imputazione del problema, E. BIRRITTERI, *Controllare senza curare?*, cit., pp. 18 e 21, e C. FORTE, *I presupposti di accesso al controllo giudiziario volontario al vaglio delle Sezioni Unite*, cit., § 6.

7. La pronuncia della Corte costituzionale n. 109/2025: il raccordo tra sospensione dell'interdittiva e aggiornamento prefettizio.

Nel percorso argomentativo delle Sezioni Unite assume rilievo anche la sentenza della Corte costituzionale n. 109 del 2025, intervenuta sull'art. 34-bis, comma 7, d.lgs. n. 159/2011.

Con tale pronuncia, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui, pur prevedendo la sospensione degli effetti dell'informazione antimafia interdittiva in conseguenza dell'ammissione al controllo giudiziario, non stabiliva che tale sospensione proseguisse, in caso di conclusione positiva della misura, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento prefettizio[32].

La questione nasceva da una criticità applicativa particolarmente rilevante[33]. Secondo l'interpretazione consolidata nella giurisprudenza amministrativa, la chiusura del controllo giudiziario determinava, a prescindere dal relativo esito, la cessazione dell'effetto sospensivo dell'interdittiva[34]. Ne derivava uno sfasamento temporale tra la conclusione positiva del percorso giudiziale di risanamento e la successiva rivalutazione prefettizia della situazione infiltrativa. In tale intervallo, gli effetti interdittivi tornavano automaticamente a riespandersi, pur in presenza di un controllo giudiziario concluso con esito favorevole e prima che il Prefetto avesse potuto aggiornare l'informazione antimafia alla luce delle sopravvenienze maturate durante la misura.

Il risultato era sistematicamente «dissonante e afflittivo» rispetto alla funzione stessa del controllo giudiziario. L'impresa, dopo avere affrontato un percorso di monitoraggio, prescrizioni e riorganizzazione, poteva trovarsi nuovamente paralizzata dagli effetti incapacitanti dell'interdittiva proprio nel momento in cui il tribunale della prevenzione ne aveva accertato l'esito positivo. La successiva informazione liberatoria eventualmente emessa dal Prefetto, operando ex nunc, non era in grado di neutralizzare gli effetti pregiudizievoli nel frattempo prodotti dalla riespansione dell'interdittiva, con possibili ricadute su gare, contratti pubblici, concessioni, autorizzazioni e continuità aziendale.

La Corte costituzionale ha ritenuto tale assetto irragionevole e sproporzionato, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost. Il sistema, infatti, da un lato istituisce una misura finalizzata al recupero dell'impresa alla legalità mediante la prosecuzione controllata dell'attività aziendale; dall'altro, pur a fronte della chiusura positiva del percorso, consente l'immediato rioperare degli effetti interdittivi nelle more della doverosa

---

[32] Sul punto, v. G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite, la Corte costituzionale protrae gli effetti sospensivi dell'interdittiva antimafia*, cit.

[33] La questione era stata sollevata da TAR Calabria, Reggio Calabria, ord. 24 ottobre 2024, n. 235, in relazione all'art. 34-bis, comma 7, d.lgs. n. 159/2011, nella parte in cui non prevedeva la protrazione degli effetti sospensivi dell'interdittiva antimafia, in caso di esito positivo del controllo giudiziario, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento prefettizio.

[34] Da ultimo, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, sent. 15 marzo 2024, n. 2515, secondo cui dalla formulazione dell'art. 34-bis, comma 7, d.lgs. n. 159/2011 si ricavava che la chiusura del controllo giudiziario determinasse la cessazione dell'effetto sospensivo dell'interdittiva, a prescindere dall'esito della misura.

rivalutazione prefettizia. In tal modo si rischia di vanificare il risultato conseguito attraverso il controllo giudiziario, esponendo l'impresa a una crisi economica irreversibile e, paradossalmente, al possibile riavvicinamento a quei circuiti criminali dai quali l'intervento statale mirava ad allontanarla[35].

La pronuncia costituzionale muove dunque da una questione diversa rispetto a quella sottoposta alle Sezioni Unite, ma incide sul medesimo nodo sistematico: il coordinamento tra prevenzione amministrativa e prevenzione giudiziaria. La Consulta non attribuisce all'esito positivo del controllo giudiziario un effetto automaticamente caducatorio dell'interdittiva, né vincola il Prefetto al rilascio dell'informazione liberatoria. Si limita, però, a impedire che, nel tempo necessario alla rivalutazione amministrativa, l'impresa positivamente monitorata torni a subire gli effetti paralizzanti dell'interdittiva.

In tale prospettiva, la Corte costituzionale qualifica il controllo giudiziario come misura di prevenzione giudiziaria patrimoniale, applicabile dal giudice della prevenzione d'ufficio o a domanda dell'operatore economico, ed espressiva della più recente tendenza legislativa a fornire risposte preventive ai fenomeni di infiltrazione criminale nell'economia secondo misure graduate e proporzionate.

Il dato è valorizzato dalle Sezioni Unite in chiave confermativa dell'unitarietà dell'istituto. La Consulta, infatti, non distingue tra controllo giudiziario c.d. prescrittivo e controllo giudiziario c.d. volontario, né configura, per quest'ultimo, un sindacato attenuato o meramente ricognitivo. Al contrario, richiama il presupposto dell'agevolazione occasionale e il giudizio prognostico sulle possibilità dell'impresa di affrancarsi dalle relazioni patologiche, secondo un riscontro che non guarda soltanto allo «stato attuale di pericolosità oggettiva» della realtà aziendale, ma anche alle potenzialità di «affrancarsene seguendo l'iter che la misura alternativa comporta».

Ne deriva, nella lettura delle Sezioni Unite, che il controllo giudiziario resta unitario nella struttura, nel contenuto e nel tipo di accertamento demandato al giudice della prevenzione. La peculiarità della forma volontaria riguarda la modalità di accesso, rimessa all'iniziativa dell'impresa destinataria di interdittiva, ma non incide sui presupposti sostanziali della misura, né trasforma il controllo in un rimedio automatico contro gli effetti del provvedimento prefettizio.

Questo impiego della sentenza costituzionale non è, tuttavia, privo di margini di discussione. La qualificazione del controllo giudiziario come misura unitaria fondata

---

[35] Sul progressivo intervento della giurisprudenza costituzionale in materia di interdittive antimafia, cfr. Corte cost. n. 57/2020, con nota di A. LONGO, *La Corte costituzionale e le informative antimafia. Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020*, in *Nomos*, 2020; Corte cost. n. 180/2022, con nota di E. ZUFFADA, *Informazione antimafia: la Consulta dichiara inammissibile una questione relativa alla mancata previsione in capo al prefetto di un potere di modulazione degli effetti dell'informativa interdittiva*, in *questa Rivista*, 6 settembre 2022; E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale" nello specchio delle interdittive antimafia. Note a margine di Corte cost., 19 luglio 2022, n. 180*, in *Arch. pen.*, 2023, 3, p. 1 ss.; A. DAVOLA, *La Corte costituzionale apre una fessura nell'interdittiva antimafia e riconosce il rapporto di analogia con le misure di prevenzione*, in *Cass. pen.*, 2023, p. 1598 ss. In tale percorso, la sentenza n. 109/2025 segna un ulteriore avanzamento, intervenendo sul difetto di coordinamento tra controllo giudiziario e aggiornamento prefettizio e valorizzando i parametri della ragionevolezza, della proporzionalità e della tutela dell'iniziativa economica.

sull'agevolazione occasionale è formulata dalla Consulta in un giudizio che aveva a oggetto il diverso problema della durata della sospensione degli effetti interdittivi; e la stessa pronuncia era stata letta dalla dottrina favorevole all'ordinanza di rimessione come espressione di un'attenzione per la continuità aziendale che avrebbe dovuto orientare l'interprete in senso opposto, sul presupposto che non si può indicare all'impresa un percorso di recupero senza fornirle «le gambe per percorrerlo»[36]. Ciò non toglie che il riferimento della Consulta all'occasionalità dell'agevolazione rappresenti un indice difficilmente eludibile della ricostruzione unitaria, come aveva rilevato anche chi si era espresso in senso critico rispetto all'ordinanza[37]. La sentenza costituzionale è rilevante anche perché chiarisce il diverso "fuoco" delle valutazioni affidate al Prefetto e al giudice della prevenzione. La prima, preordinata all'adozione dell'interdittiva, è prevalentemente statica o retrospettiva, in quanto diretta a diagnosticare un rischio infiltrativo sulla base degli elementi disponibili al momento del provvedimento. La seconda, funzionale all'ammissione a una misura di bonifica, è invece dinamica e prognostica, perché mira a verificare se la singola realtà aziendale sia in grado di compiere un percorso di riallineamento al contesto economico sano.

Proprio sul piano del raccordo tra i procedimenti, la Consulta ha affermato che, con il controllo a domanda dell'imprenditore, il legislatore ha «collegato la prevenzione giudiziaria con quella amministrativa» per dare una risposta coordinata al tentativo di infiltrazione criminale marginale, ma ha mancato di «chiudere il cerchio», determinando così un «incongruo sacrificio della libertà di impresa».

Il punto di raccordo viene individuato nel procedimento di aggiornamento dell'interdittiva. La misura prefettizia ha, infatti, carattere provvisorio: l'art. 86, comma 2, d.lgs. n. 159/2011 prevede una validità temporalmente limitata, mentre l'art. 91, comma 5, impone al Prefetto di aggiornare l'esito dell'informazione antimafia al venir meno delle circostanze rilevanti ai fini dell'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa.

Il venir meno di tali circostanze non deriva dal mero decorso del tempo, ma dal sopraggiungere di elementi nuovi, diversi o contrari, idonei a escludere la portata sintomatica dei fatti posti a base dell'interdittiva, ovvero a rendere remoto e non più attuale il pericolo. In questa prospettiva, l'esito positivo del controllo giudiziario costituisce una sopravvenienza rilevante, capace di generare l'obbligo dell'autorità amministrativa di procedere all'aggiornamento dell'informazione interdittiva.

La Corte costituzionale precisa, tuttavia, che tale esito non vincola automaticamente il Prefetto. Quest'ultimo «non può ignorare gli esiti del controllo», ma deve valutare puntualmente, con «onere motivazionale rinforzato», se il percorso compiuto abbia determinato la recisione dei rapporti con le organizzazioni criminali e se i risultati della misura costituiscano effettivamente una sopravvenienza rilevante ai fini dell'aggiornamento. Resta escluso, però, che l'esito positivo del controllo giudiziario

---

[36] Corte cost., sentenza n. 109/2025. Cfr. sul punto anche C. VISCONTI, A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*, cit., p. 61; nonché G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite*, cit.

[37] C. FORTE, *I presupposti di accesso al controllo giudiziario volontario al vaglio delle Sezioni Unite*, cit., § 6.

costituisca un giudicato di accertamento o una presunzione assoluta di avvenuta bonifica[38].

È dunque l'aggiornamento prefettizio – pur nella persistente discrezionalità dell'autorità amministrativa, che potrà concludere per l'emissione di un'informazione liberatoria o per la conferma dell'interdittiva – a rappresentare il punto di «interazione» e di «raccordo» tra i procedimenti.

Non è casuale, peraltro, che la Corte costituzionale individui un termine di raffronto nella disciplina della prevenzione collaborativa ex art. 94-bis d.lgs. n. 159/2011. In tale istituto, infatti, la scadenza del periodo vigilato coincide con la rivalutazione prefettizia della situazione infiltrativa, evitando in radice la creazione di una cesura temporale tra la conclusione del percorso di controllo amministrativo e la decisione sull'affidabilità dell'impresa. Proprio questa assenza di frattura temporale offre alla Consulta un punto di riferimento sistematico per correggere la disciplina del controllo giudiziario, impedendo che l'esito positivo della misura sia neutralizzato dalla riespansione automatica degli effetti interdittivi[39].

In questa prospettiva, la sentenza n. 109 del 2025 rafforza l'esigenza di raccordo tra prevenzione giudiziaria e amministrativa accolta dalle Sezioni Unite: il controllo giudiziario è ricostruito come istituto unitario, senza una distinzione sostanziale tra forma prescrittiva e forma volontaria; il sindacato del giudice della prevenzione resta pieno e autonomo; il rapporto con il procedimento amministrativo non è di pregiudizialità o dipendenza, ma di collegamento funzionale attraverso il successivo aggiornamento prefettizio.

La soluzione si raccorda, altresì, con l'orientamento espresso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato[40], secondo cui il giudicato amministrativo di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva non determina il venir meno del controllo giudiziario eventualmente disposto, confermando così la complementarità – e non la reciproca vincolatività – tra procedimento amministrativo e procedimento di prevenzione.

Il punto, allora, non è tanto stabilire se il controllo giudiziario possa essere applicato in assenza di pericolo – soluzione che le Sezioni Unite escludono – quanto verificare se il sistema offra strumenti sufficientemente tempestivi per evitare che

---

[38] Sul punto, la Corte costituzionale chiarisce che l'esito positivo del controllo giudiziario integra una «sopravvenienza» rilevante, tale da imporre all'autorità prefettizia l'aggiornamento dell'informazione interdittiva ai sensi dell'art. 91, comma 5, d.lgs. n. 159/2011; v., *ex multis*, Cons. Stato, 10 marzo 2025, n. 1937; Cons. Stato, 23 dicembre 2024, n. 10340. In caso di inerzia dell'amministrazione, resta esperibile l'azione avverso il silenzio ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a.

[39] Sulla prevenzione collaborativa quale misura amministrativa "mite" e punto di raffronto sistematico rispetto al controllo giudiziario volontario, cfr. R. BORSARI, *Le misure interdittive antimafia. Profili penali,* in L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE (a cura di), *Misure di prevenzione, interdittive antimafia e procedimento*, Milano, 2022, p. 733 ss.; T. ALESCI, M. COLACURCI, F. LOMBARDI (a cura di), *L'interferenza criminale nell'economia: modelli di prevenzione*, Napoli, 2024.

[40] Cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023, nn. 7 e 8, secondo cui il giudicato amministrativo di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva antimafia non determina il venir meno del controllo giudiziario eventualmente disposto, trattandosi di procedimenti autonomi, ancorché funzionalmente coordinati.

l'impresa ritenuta non contaminata dal giudice della prevenzione resti comunque paralizzata dagli effetti interdittivi.

8. Riflessioni conclusive.

Le Sezioni Unite risolvono il contrasto interpretativo in senso opposto rispetto alla soluzione auspicata da una parte della dottrina[41], cui anche chi scrive aveva aderito, nella consapevolezza del rischio di un esito apparentemente paradossale: negare l'accesso al controllo giudiziario volontario all'impresa che, secondo il giudice della prevenzione, non presenti alcun rischio attuale di infiltrazione e consentirlo, invece, all'impresa occasionalmente agevolatrice, proprio perché bisognosa di un percorso di bonifica.

L'approdo della Corte appare, tuttavia, coerente con la natura e la collocazione sistematica dell'istituto. Una misura di prevenzione non può essere applicata in assenza del presupposto che ne giustifica l'intervento. Il controllo giudiziario volontario non costituisce una tutela cautelare atipica contro l'interdittiva antimafia, né uno strumento destinato esclusivamente a preservare la continuità aziendale: resta una misura di prevenzione patrimoniale, la cui funzione terapeutica presuppone l'esistenza di una situazione patologica, sia pure occasionale ed emendabile, sulla quale intervenire attraverso monitoraggio, prescrizioni e rafforzamento degli assetti organizzativi.

Proprio la correttezza di tale impostazione rende, però, ancora più evidente il problema che rimane irrisolto. L'impresa per la quale sia accertata un'agevolazione occasionale può accedere a un percorso di bonifica e beneficiare, durante il controllo, della sospensione degli effetti interdittivi; l'impresa rispetto alla quale il giudice della prevenzione abbia escluso la stessa esistenza di un attuale pericolo di infiltrazione rischia, invece, di restare esposta alle conseguenze dell'interdittiva sino all'aggiornamento prefettizio o alla definizione del giudizio amministrativo.

Il problema, dunque, non può essere risolto attraverso una dilatazione interpretativa dell'art. 34-bis, comma 6. Esso si colloca su un piano diverso: quello dell'effettività del raccordo tra prevenzione giudiziaria e prevenzione amministrativa.

Le Sezioni Unite individuano nella decisione del giudice della prevenzione un fatto nuovo con il quale il Prefetto è tenuto a confrontarsi. Ma, affinché tale raccordo non resti soltanto teorico, occorre interrogarsi sui tempi e sugli effetti di questa interlocuzione. Quando il giudice, all'esito di una cognizione piena e autonoma, escluda la sussistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa, quell'accertamento non può restare privo di conseguenze concrete per un periodo potenzialmente incompatibile con la continuità dell'impresa.

È su questo terreno che appare necessario un intervento del legislatore, chiamato a rendere effettivo il raccordo tra l'accertamento del giudice della prevenzione e la

[41] V., in particolare, C. VISCONTI, A. MERLO, *Il controllo giudiziario alla prova del fuoco*, cit.; G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite*, cit.; in senso contrario, E. BIRRITTERI, *Controllare senza curare?*, cit., p. 21 ss., e C. FORTE, *I presupposti di accesso al controllo giudiziario volontario al vaglio delle Sezioni Unite*, cit.

successiva rivalutazione prefettizia, assicurando al contempo un'adeguata tutela dell'impresa nelle more del procedimento amministrativo. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 109 del 2025, ha già ritenuto irragionevole che gli effetti interdittivi tornassero automaticamente a operare nell'intervallo tra la conclusione positiva del controllo giudiziario e l'aggiornamento dell'informazione antimafia. La situazione dell'impresa cui il controllo sia negato per insussistenza del pericolo non è sovrapponibile, ma pone un problema non dissimile sotto il profilo dell'effettività della tutela: evitare che il tempo necessario alla decisione amministrativa produca conseguenze irreversibili nei confronti di un soggetto che il giudice della prevenzione ha ritenuto non attualmente permeabile al rischio mafioso.

Una proposta più radicale era stata avanzata in dottrina già all'indomani dell'ordinanza di rimessione: prevedere che il rigetto dell'istanza per assenza di infiltrazioni mafiose determini l'immediata sospensione degli effetti di cui all'art. 94 e obblighi il Prefetto a rilasciare l'informazione liberatoria, salva l'emersione di circostanze nuove e diverse da quelle già valutate[42]. La soluzione ha il pregio della linearità, ma presenta un limite: trasformerebbe l'accertamento del giudice della prevenzione in un vincolo per l'autorità amministrativa, introducendo per via legislativa proprio quel rapporto di «pregiudizialità-dipendenza» tra i due procedimenti che le Sezioni Unite hanno escluso e che mal si concilia con la diversità di oggetto e di regole di giudizio dei due accertamenti.

Appare preferibile una soluzione intermedia che, senza incidere sui presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario né compromettere l'autonomia dei due procedimenti, intervenga esclusivamente sul regime degli effetti dell'interdittiva nelle more della rivalutazione prefettizia. In questa prospettiva, si potrebbe prevedere, da un lato, l'immediata sospensione degli effetti interdittivi a seguito del rigetto dell'istanza per insussistenza del pericolo, protratta sino alla conclusione del procedimento di aggiornamento, secondo una logica analoga a quella seguita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 109 del 2025; dall'altro, la conservazione dell'autonomia valutativa del Prefetto, tenuto a concludere il procedimento entro un termine breve e a confrontarsi con l'accertamento giudiziale attraverso un onere motivazionale rinforzato. L'impresa non resterebbe così esposta agli effetti dell'interdittiva durante la rivalutazione, mentre il Prefetto conserverebbe la possibilità di confermare il provvedimento sulla base di elementi non considerati dal giudice della prevenzione o diversamente apprezzati in ragione delle differenti regole di giudizio.

[42] E. BIRRITTERI, *Controllare senza curare?*, cit., p. 22 ss., che suggerisce di intervenire sull'art. 34-bis, comma 6, o sull'art. 91, comma 5, cod. antimafia.

Editore

ASSOCIAZIONE
"PROGETTO GIUSTIZIA PENALE"