

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

7-8/2025

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 Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, 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 Mannozi, 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 Quattrocchio, 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, 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), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

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 *Committee 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.

7-8/2025

**IL CONTROLLO GIUDIZIARIO ALLA PROVA DEL FUOCO.
A PROPOSITO DELL'ORDINANZA DI RIMESIONE ALLE SEZIONI
UNITE SULL'ART. 34 BIS COD. ANT.**

*Cass., Sez. VI, ord. 4 luglio 2025 (ud. 30 aprile 2025), n. 24672, Pres. Fidelbo, Est.
Tripiccone*

di Costantino Visconti e Andrea Merlo*

L'ordinanza n. 24672/2025 della VI Sezione penale della Cassazione rimette alle Sezioni Unite la tormentata questione dell'applicabilità del controllo giudiziario "volontario" ex art. 34 bis, comma 6, Cod. antimafia, nei casi in cui il Tribunale non ravvisi infiltrazioni mafiose. La vicenda si inserisce in un contrasto interpretativo che rischia di generare effetti paradossali: imprese dichiarate "pulite" potrebbero restare prigioniere dell'interdittiva antimafia, mentre altre, gravemente compromesse, accederebbero a misure di sostegno. Gli autori ripercorrono l'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'istituto, richiamando la filosofia della prevenzione "mite" che privilegia la bonifica aziendale rispetto alle misure ablative. Centrale è la riflessione sul concetto di "occasionalità" dell'agevolazione mafiosa e sulla sua capacità di condizionare l'accesso allo strumento. La decisione delle Sezioni Unite, attesa come un momento di chiarificazione sistemica, dovrà bilanciare esigenze di legalità, continuità aziendale e uguaglianza sostanziale, con l'auspicio è che la Corte sappia, ancora una volta, "guardare alla luna e non al dito".

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La questione: domande e risposte tra legge e politica criminale. – 3. Filogenesi del controllo giudiziario. – 4. Un solo controllo giudiziario? Certamente no. – 4.1. Segue. Il controllo giudiziario "volontario" e il concetto di "occasionalità". – 4.2. Segue. La novità della prevenzione collaborativa e le implicazioni sistemiche. – 5. Valori costituzionali vs Ponzio Pilato. – 6. Auspici conclusivi.

1. Premessa.

Tanto tuonò che piovve, verrebbe da dire. Non può certo sorprendere, infatti, la scelta dei giudici della sesta sezione penale della Corte di cassazione di rivolgersi alle Sezioni unite¹ per comporre finalmente il contrasto giurisprudenziale circa la possibilità

**Benché l'intero lavoro sia frutto delle ricerche e delle riflessioni congiunte dei due autori, i parr. 3, 4.2 e 5 sono stati scritti da C. Visconti e i parr. 2, 4.1 e 4.3 sono stati scritti da A. Merlo, le premesse e le conclusioni da entrambi.*

¹ Un intervento della Cassazione riunita è stato più volte invocato dalla dottrina. Cfr. ad es. E. BIRRITTERI, *L'eccezionalismo italiano nella lotta al crimine organizzato: vantaggi, insidie e prospettive della prevenzione antimafia "cooperativa"*, in T. ALESCI – M. COLACURCI – F. LOMBARDI (a cura di), *L'interferenza criminale nell'economia. Modelli di prevenzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, pp. 279 ss.

di disporre il controllo giudiziario c.d. “volontario” di cui all’art. 34 *bis* del d.lgs. 159/2011 (Codice antimafia), pur quando il Tribunale della prevenzione valuti insussistente la contaminazione criminale dell’impresa ravvisata invece dalla prefettura.

Per quanto singolare possa sembrare, nonostante la radicale incompatibilità dei due orientamenti che attualmente si contrappongono nella giurisprudenza di legittimità, entrambi – come ben evidenziato nell’ordinanza di rimessione – strutturano il proprio apparato argomentativo quasi fosse il logico sviluppo delle premesse tracciate nella celebre pronuncia “Ricchiuto” resa nel 2019 dalla Cassazione riunita². In effetti, con tale pronuncia la Corte ha fornito un contributo imprescindibile nel cartografare i tratti del controllo giudiziario, individuandone i principali vertici geodetici. Ma, insegna Borges, senza uno scopo o una rotta da seguire, anche le mappe possono essere ingannevoli: se non addirittura del tutto inutili. Difatti, anche dopo il pronunciamento nomofilattico, la giurisprudenza non ha cessato di dibattere intorno alla questione se il giudice della prevenzione, nell’accertare i presupposti applicativi del controllo “volontario”, dovesse affidarsi al vaglio svolto dalla Prefettura circa l’ “occasionalità” dell’agevolazione mafiosa, incentrando quindi il giudizio sulla concreta possibilità di realizzare il programma di bonifica dell’ente coinvolto (c.d. prognosi di bonificabilità)³; o se invece il Tribunale fosse comunque chiamato a svolgere una nuova e autonoma valutazione intorno al tipo di agevolazione fornita dall’impresa verso gli interessi dell’organizzazione criminale⁴.

Mentre la prima soluzione interpretativa, ritenendo che il provvedimento amministrativo costituisca un «substrato intangibile»⁵ della domanda dell’impresa, esclude nei fatti la possibilità che decisioni assunte da autorità diverse entrino fra loro in conflitto, nella seconda alternativa, invece, va contemplata anche l’evenienza che il

² Cass. pen., Sez. un., 19 novembre 2019 (ud. 26 settembre 2019), n. 46898, Ricchiuto, in questa *Rivista*, 5/2020, p. 153, con nota di F. BALATO, [Le sezioni unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?](#), nonché in *Foro it.*, 2020, II, 330, con nota di A. MERLO, *La bonifica aziendale come scopo delle misure patrimoniali «diverse dalla confisca»: le sezioni unite si pronunciano sul controllo giudiziario «volontario»*.

³ Cass. pen., Sez. VI, 26 novembre 2024 (ud. 17 settembre 2024), n. 42983, Furino Ecologia Srl, Rv. 287866-02; id., Sez. VI, 13 novembre 2024 (ud. 17 settembre 2024), n. 41799, Na.Ro.Mi. s.r.l.; id., Sez. VI, 9 agosto 2024 (ud. 4 luglio 2024), n. 32482, Società Restivo Srl; id., Sez. VI, 24 maggio 2023 (ud. 6 aprile 2023), n. 22395, C.L.P. Sviluppo Industriale Spa; id., Sez. VI, 2 agosto 2021 (ud. 7 luglio 2021), n. 30168, Gruppo Samir Global Service S.r.l., in *CED*, n. 281834-02; id., Sez. VI, 16 luglio 2021 (ud. 9 giugno 2021), n. 27704, Società coop. a.r.l. Gli Angeli, Rv. 281822; id., Sez. II, 5 marzo 2021 (ud. 28 gennaio 2021), n. 9122, in questa *Rivista*, 10 marzo 2021 con nota di G. AMARELLI, [La Cassazione riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario ed i poteri cognitivi del giudice ordinario](#); id. Sez. I, 4 febbraio 2022, (ud. 20 dicembre 2021), n. 4052, Alagna; id., Sez. V, 22 dicembre 2021 (ud. 14 settembre 2021), n. 46799; id., Sez. VI, 14 gennaio 2021 (ud. 14 ottobre 2020), n. 1590, Senesi, Rv. 280341.

⁴ Cass. pen., sez. V, 20 febbraio 2025 (ud. 19 novembre 2024), n. 7090, Fra.ra.fer., Rv. 287660 – 02; id., sez. I, 11 aprile 2023 (ud. 23 novembre 2022), n. 15156, M&M Servizi Srl, in questa *Rivista*, 22 maggio 2023, con nota di 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](#); id., Sez. I, 13 marzo 2023 (ud. 9 novembre 2022), n. 10578, Edil PEP Sas, in *Ced rv.* 284243-01; Cass. pen., Sez. II, 13 gennaio 2023 (ud. 16 novembre 2022), n. 899; id., Sez. II, 4 giugno 2021 (ud. 20 maggio 2021), n. 22083, Imprecoge s.r.l., in *CED* n. 281450-01.

⁵ Cass. pen., Sez. II, 5 marzo 2021, n. 9122, Car Jet, cit.

giudice della prevenzione si assesti su conclusioni divergenti da quelle espresse dall'autorità prefettizia. In quest'ultimo caso, si pone il problema del che fare ove il Tribunale ritenga di dover prendere le distanze dal contenuto della comunicazione antimafia, non ravvisando la sussistenza di alcun comportamento agevolativo, neanche di tipo occasionale.

Di qui il quesito formulato dalla sesta sezione: «se, in presenza di una richiesta di applicazione del controllo giudiziario previsto dall'art 34 *bis*, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, il giudice, preso atto della sussistenza dell'informazione antimafia interdittiva e della pendenza del giudizio amministrativo avverso la stessa, debba svolgere esclusivamente un giudizio in merito al carattere occasionale dell'agevolazione mafiosa e alle concrete possibilità dell'impresa di riallinearsi al contesto economico sano oppure possa anche valutare la sussistenza dell'infiltrazione mafiosa, presupposto dell'interdittiva disposta dal prefetto, e, nel caso di sindacato negativo, negare il controllo giudiziario richiesto volontariamente dall'impresa».

La questione non è certo oziosa, se solo si considerano gli effetti irrazionali che possono scaturire qualora, dinnanzi a questo bivio interpretativo, il giudice si trovasse a imboccare la seconda strada. Rigettando la domanda di applicazione del controllo giudiziario, infatti, il Tribunale relegherebbe l'azienda istante in un kafkiano *impasse*, poiché la ritenuta estraneità al condizionamento mafioso, piuttosto che liberare l'impresa, le impedirebbe di superare gli effetti incapacitanti dell'interdittiva, che resterebbe pertanto in vigore. Col paradosso, dunque, che i soggetti indiziati di intrattenere rapporti con la criminalità organizzata godrebbero di una disciplina più favorevole rispetto a coloro a cui non può rimproverarsi alcuna forma di contiguità mafiosa⁶. E i giudici remittenti non hanno dubbi: questo paradosso va evitato.

2. La questione: domande e risposte tra legge e politica criminale.

I giudici della nomofilachia dovranno oltretutto pronunziarsi in un quadro in cui anche la Corte Costituzionale ha appena fornito importanti indicazioni sulla collocazione sistematica e sull'orientazione teleologica del controllo giudiziario, giudicando la norma incostituzionale laddove non prevede che gli effetti sospensivi rispetto all'interdittiva antimafia determinati dalla misura si protraggono anche oltre il

⁶ Cfr. Cfr. A. MERLO, *Ancora controversi i rapporti fra controllo giudiziario "volontario" e interdittive*, in *Giur. it.*, pp. 2721 ss.; G. AMARELLI, *La Cassazione riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario ed i poteri cognitivi del giudice ordinario*, cit.; R. MAGI, [Assestamenti interpretativi in tema di controllo giudiziario su domanda](#), in questa *Rivista*, 12 maggio 2023; M. ROMANO, *Il Controllo Giudiziario: tra esigenze di tutela dell'ordine pubblico e diritto d'impresa*, in *Dir. pen. proc.*, 9, p. 1225. In giurisprudenza il problema è di recente stato segnalato dagli stessi giudici della sesta sezione (Cass., Sez.VI, 26 novembre 2024, n. 42983), i quali appunto hanno segnalato il rischio di una «irragionevole disparità di trattamento a sfavore delle imprese più sane, comunque colpite dall'interdittiva antimafia, che non potrebbero mai avvalersi di tale istituto, rispetto a quelle che, presentando più evidenti sintomi di infiltrazione mafiosa, potrebbero invece beneficiare della sospensione dei divieti correlati alla misura interdittiva, ove tali elementi di collegamento fossero ritenuti superabili ed emendabili attraverso il controllo giudiziario».

periodo di applicazione fintantoché non si pronunci nuovamente il Prefetto, e ciò al fine di garantire la continuità aziendale⁷.

A ogni modo, il provvedimento di rimessione della Cassazione risulta ben strutturato, in quanto che pone le domande giuste all'organo della nomofilachia anticipandone la risposta, mostrando un'ammirevole consapevolezza degli aspetti politico-criminali in gioco nel contrasto statale alle infiltrazioni mafiose nell'economia, anche al di là degli opportuni rilievi esegetici che pure non vanno trascurati. In poche parole: i giudici remittenti fanno i conti con lo spirito della riforma che introdusse l'istituto in discussione nell'ambito di una più generale rivisitazione dello strumentario prevenzionistico volto a conciliare meglio le istanze di difesa sociale con quelle della libertà d'impresa e – quale snodo di sintesi tra l'uno e l'altro – l'interesse pubblico a tenere riparato il sistema delle imprese dai condizionamenti criminali garantendone al contempo la continuità produttiva.

E diciamo subito che la soluzione auspicata nell'ordinanza, ossia di considerare ammissibile il controllo giudiziario anche nei casi di fenomeni infiltrativi "sotto soglia", è talmente condivisibile e coerente sul piano sistematico e della politica del diritto che non andrebbero spesi chissà quali argomenti di tipo strettamente esegetico per sostenerla. Come si è visto poco sopra, infatti, sarebbe sufficiente affidarsi al principio di eguaglianza e ragionevolezza di respiro costituzionale per prendere atto – semplicemente – che l'ordinamento non si può permettere di garantire una misura di *favor* verso la continuità imprenditoriale ad aziende ritenute "contaminate" da fenomeni di contiguità criminale e negarla, invece, a operatori economici ritenuti esenti dal pericolo di condizionamenti mafiosi. Basterebbe un simile, sintetico, rilievo per chiudere la discussione, per la verità. Che ciononostante sia sorto un contrasto giurisprudenziale al riguardo, induce pertanto a supporre che il vento della riforma che ha introdotto il controllo giudiziario e di altre che si muovono nel medesimo solco nell'ambito della prevenzione antimafia, deve ancora soffiare adeguatamente nella prassi, non solo giudiziaria. D'altro canto, non è il caso di stupirsi: lo stesso sistema impiantato dal d.lgs 231/2001, sempre in materia di contrasto alla criminalità economica o comunque coinvolgente le imprese, soltanto negli ultimi tempi comincia a respirare un'aria nuova in giurisprudenza!

Ma, in sintesi, qual è la posta in gioco? Si tratta, a ben vedere di misurare la disponibilità della giurisdizione a far suo un obiettivo di politica criminale che il legislatore ha costruito pezzo dopo pezzo, norma dopo norma, negli ultimi lustri. In altre parole, nel campo della legislazione antimafia, almeno dal 2017⁸ le riforme susseguites

⁷ Corte cost. sent. 20 maggio 2025 (dep. 17 luglio 2025), n. 109, in questa *Rivista*, 23 luglio 2025, con nota di G. AMARELLI, [Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite, la Corte costituzionale protrae gli effetti sospensivi dell'interdittiva antimafia](#).

⁸ In argomento 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 e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 237 ss.; E. BIRRIERTI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, pp. 837 ss.; A.M. MAUGERI, *Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, in *Dir. Pen. Cont. – Riv. Trim.*,

hanno collocato sullo sfondo, con un ruolo di *extrema ratio*, le misure ablative, mettendo per converso in primo piano, come prima scelta, le diverse soluzioni volte a curare le aziende contagiate da influssi mafiosi attraverso forme di affiancamento e tutoraggio che, da un lato, bonificano le strutture imprenditoriali e, dall'altro, ne garantiscono la continuità produttiva⁹. Ecco perché la sesta sezione verosimilmente si è decisa a chiedere l'intervento della Cassazione riunita. Non si tratta soltanto di decidere quale sia il perimetro della norma, ma anche – e soprattutto – di entrare in risonanza con gli obiettivi perseguiti dal legislatore mediante una messa a punto generale degli istituti della prevenzione “mite”, evitando interpretazioni riduttive e cortocircuiti applicativi che finiscono con ostacolare la piena e razionale attuazione dei disegni legislativi. Evitare, cioè, di indicare «il percorso di recupero» senza fornirgli «le gambe per percorrerlo», per usare un'icastica immagine della Consulta¹⁰.

Da questo punto di vista la *querelle* che adesso impegnerà le sezioni unite è solo un sintomo di un fenomeno più ampio di sottovalutazione (non solo giudiziaria¹¹) dell'importanza del complessivo armamentario normativo improntato al recupero delle imprese, secondo il paradigma che distingue la reazione statale al cospetto di «attività criminali dell'impresa» rispetto alle attività dell'«impresa criminale»¹². Paradigma, questo, che d'altronde ha ispirato anche la ben più celebre – ma non meno tormentata – disciplina sulla responsabilità degli enti¹³. Tale sottovalutazione ha negli anni impedito al paradigma cooperativo-prospettico di dispiegare appieno le sue potenzialità nel sistema della prevenzione patrimoniale, la cui proiezione giurisprudenziale resta in buona parte attardata sui tradizionali approcci di tipo ablativo quali il sequestro e la confisca. Ed è una gran frustrazione per chi ha davvero a cuore il contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia. È agevole supporre, infatti, che sempre meno ci imbattemmo in futuro in forme di contiguità imprenditoriali che danno vita a imprese mafiose in senso stretto, ossia *tout court* riconducibili a proventi di reato o all'esercizio di metodo mafioso¹⁴. Aziende, cioè, che per il loro grado di compromissione con interessi

1, pp. 106 ss.

⁹ C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario “volontario”*, cit.; cfr. inoltre E. BIRRITTERI, *L'eccezionalismo italiano nella lotta al crimine organizzato*, cit.

¹⁰ Corte cost., Sent. n. 109/2025, cit.

¹¹ Sulla resistenza della giurisprudenza a metabolizzare questo nuovo paradigma di intervento cfr. A. MERLO, *Il controllo giudiziario «volontario»: fra irrazionalità della disposizione e irrazionalità interpretative*, in *Foro it.*, II, pp. 130 ss.; A. MERLO, *Ancora controversi i rapporti fra controllo giudiziario “volontario” e interdittive*, cit.

¹² F. MUCCIARELLI, *Sanzioni penali e attività d'impresa: qualche nota*, in C.E. PALIERO – F. VIGANÒ – G.L. GATTA – F. BASILE (a cura di), *La pena, ancora fra attualità e tradizione – Scritti in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 1189 ss.; F. MUCCIARELLI, *La responsabilità degli enti nel contrasto alla corruzione: tra repressione e prevenzione*, in *DisCrimen*, 1° gennaio 2019.

¹³ Cfr. anche A. COSTANTINI, *La confisca al crocevia tra criminalità d'impresa e impresa criminale: differenziazioni e contaminazioni di paradigmi*, in *Dir. pen. proc.*, 2, pp. 314 ss.

¹⁴ Cfr. fra le altre Cass., Sez. V, 23 ottobre 2019, n. 43405, Arena, dove si spiega che «si parla di “impresa mafiosa” allorché esista una situazione di totale sovrapposizione fra la compagine associativa e la consorteria criminale o, comunque, quando l'intera attività d'impresa sia “inquinata” dall'ingresso nelle casse dell'azienda di risorse economiche provento di delitto, che abbiano determinato una contaminazione irreversibile dei meccanismi di accumulazione della ricchezza prodotta, di tal che risulti impossibile distinguere tra capitali illeciti e capitali leciti».

e pratiche mafiose presentano i requisiti richiesti per l'applicazione del sequestro e della confisca. Più di un quarantennio di applicazione delle misure di prevenzione congegnate inizialmente dalla legge Rognoni-La Torre, non può infatti che aver inciso sulle stesse trame criminali, determinandone una metamorfosi finalizzata anche a scansare l'intervento statale attraverso forme meno "spesse" di coinvolgimento in attività imprenditoriali¹⁵. La riluttanza degli operatori (non solo la magistratura) a servirsi pienamente di tali strumenti di prevenzione "terapeutica" significa, pertanto, rassegnarsi a "prendere troppo poco" e quindi a farsi sfuggire di mano la realtà in movimento oppure cedere alla tentazione di "prendere troppo" impiegando misure sproporzionate per eccesso alla casistica trattata.

3. Filogenesi del controllo giudiziario.

Già in seno alla commissione ministeriale che propose l'introduzione del controllo giudiziario a richiesta di parte privata di cui al comma sesto dell'art. 34 *bis* Cod. ant., albergava la consapevolezza che la novità dell'approccio congegnato avrebbe avuto bisogno di tempo per essere metabolizzato, prima dal decisore politico e poi – ove tradotto in legge – nella giurisprudenza. Tanto che all'esito di intense discussioni, si decise di proporre un modello caratterizzato dall'automaticità in grado di esonerare l'autorità giudiziaria da decisioni ritenute troppo impegnative: se richiesta dall'azienda interdetta, il Tribunale avrebbe dovuto applicare la misura senza margini di discrezionalità¹⁶.

In effetti trascorse quasi un lustro prima che il Parlamento accogliesse la proposta, con alcune non irrilevanti modifiche, tra cui appunto l'eliminazione del meccanismo automatico e l'inserimento di mai precisati "presupposti", insieme ad altre contenute nella relazione finale della commissione¹⁷. E oggi, pur a distanza di quasi dieci anni dall'introduzione, non mancano contrasti e aggiustamenti giurisprudenziali, uniti a una certa riluttanza applicativa, da cui si desume che l'istituto del controllo giudiziario volontario e le altre misure "terapeutiche" previste dal sistema della prevenzione antimafia, di tipo giurisdizionale e di recente anche amministrativo, ancora stentano ad affermare la filosofia "basica" che li ispira: ossia l'attuazione giudiziaria di un volontario «programma di aiuto e sostegno» (art. 34, comma 2 Cod. ant.) suscettibile di accompagnare e tutelare l'operatore economico in un percorso di risanamento e/o aggiornamento organizzativo suscettibile di neutralizzare e/o contenere il condizionamento criminale.

¹⁵ R. SCIARRONE – L. STORTI, *Le mafie nell'economia legale*, Il Mulino, Bologna, 2019; R. SCIARRONE, *Prima lezione di sociologia delle mafie*, Laterza, Roma-Bari, 2025.

¹⁶ C. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *Dir. pen. cont.*, 7 gennaio 2014.

¹⁷ Cfr. C. VISCONTI, *Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale*, in *Dir. pen. cont.*, 11 luglio 2016; più diffusamente 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.

Sul piano storico-giudiziario, è inoltre utile riportare alla luce i precedenti che in qualche modo ispirarono la commissione ministeriale “Fiandaca” nel concepire i “nuovi” istituti dell’amministrazione e del controllo giudiziari per avere una migliore contezza della filosofia politico-criminale che li ha ispirati¹⁸.

Da un lato, un noto caso di cui si occuparono nel 2008 le autorità di giudiziarie calabresi: un colosso aziendale impegnato nella realizzazione dell’autostrada Salerno-Reggio Calabria che risulta infiltrato da interessi ‘ndranghetistici. In particolare, dalle indagini condotte dalla procura di Palmi e poi da quella reggina, emerge che una piccola azienda nata per commercializzare ortaggi diventa in poco tempo il principale, se non esclusivo, fornitore di calcestruzzo in un segmento dei lavori, azienda riconducibile a una ‘ndrina imperante in quel territorio. Viene chiesta e ottenuta la “sospensione temporanea” del colosso imprenditoriale con sede a Bergamo (il precedente dell’amministrazione giudiziaria così rubricata dal Codice antimafia del 2011). Ebbene, trascorso il periodo di sospensione, l’azienda destinataria del provvedimento e l’autorità giudiziaria procedente conclusero un accordo molto innovativo: si applicava il controllo giudiziario (allora esangue quanto a contenuti e risolvendosi in oneri comunicativi) lasciando quindi al management la piena gestione aziendale con la contestuale adozione di un modello di organizzazione ex 231/2001 particolarmente versato nel controllo dei fornitori, insieme a un flusso informativo costante verso l’autorità giudiziaria¹⁹.

Dall’altro, il caso di un’azienda di Reggio Emilia colpita da interdittiva antimafia nel 2010 per infiltrazioni ‘ndranghetiste nel campo dei lavori pubblici e della produzione di inerti²⁰. L’azienda impugna il provvedimento ma senza risultati, e allora si affida a un impegnativo *self cleaning* e a una ristrutturazione interna con l’adozione progressiva di un modello di organizzazione ex 231/2001. Alla conclusione di tale percorso, chiede l’aggiornamento dell’interdittiva al Prefetto che dopo due ispezioni a sorpresa ad opera del Gia che constatano il pieno funzionamento del modello organizzativo, rilascia il provvedimento liberatorio con conseguente iscrizione nella *White list*.

E, infine, il più noto caso milanese riguardante una grande multinazionale operante nel campo delle spedizioni²¹: lì il meccanismo che si è innescato in virtù dell’art. 34, Cod. ant. (ante riforma) è stato esemplarmente rapido ed efficace nel garantire piena continuità operativa a quella parte di azienda ritenuta infiltrata da cosche mafiose, intervenendo al contempo sulle rilevate vulnerabilità organizzative attraverso l’adozione di un modello idoneo ed efficace nell’ottica di scongiurare il rischio di futuri condizionamenti mafiosi.

Perché soffermarsi su questi antecedenti? Perché da essi emerge la possibilità, la prospettiva, di un approccio – nella prevenzione giurisdizionale e in quella

¹⁸ “Proposte di intervento in materia di criminalità organizzata: la prima relazione della Commissione Fiandaca”, in *Dir. pen. cont.*, 12 febbraio 2014, disponibile all’indirizzo <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org>.

¹⁹ Tribunale di Reggio Calabria, 19 luglio 2007 e 2 luglio 2008, inedite.

²⁰ Prefettura di Reggio Emilia, provv. aggiornamento interdittiva ai sensi dell’art. 91 co. 5, cod. ant., del 26 luglio 2016.

²¹ Cfr. C. VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche “bonifiche” giudiziarie per imprese infiltrate: l’esempio milanese*, in *Dir. Pen. Cont.*, 20 gennaio 2012.

amministrativa – che faccia leva sui modelli organizzativi quali strumenti di risanamento, di bonifica aziendale in grado di neutralizzare le infiltrazioni mafiose nelle imprese, senza quindi lasciarsi condizionare da stereotipi e precomprensioni radicati sulle persone fisiche. Proprio ciò che a ben vedere servirebbe diffondere, più di quanto si è fatto fino ad ora, nella cultura media degli operatori del settore, giurisprudenza compresa. Del resto, raffinate analisi di sociologia dell’organizzazione hanno messo ben in luce proprio tale problema culturale: l’approccio penalistico risulta impregnato dall’inesorabile pulsione di «trovare il colpevole», quasi sempre rimuovendo le ragioni più profonde – e cioè quelle di tipo organizzatorio – degli illeciti commessi negli enti collettivi²². Si tratta, per lo più di vere e proprie dissonanze cognitive che inducono gli organi giudiziari ad accontentarsi della “storia corta”, ossia dell’individuazione di singoli episodi indesiderati e dei loro autori, senza «analizzare il ruolo tossico dei cattivi sistemi e delle cattive situazioni nell’indurre persone normali a comportarsi in modo patologico nelle organizzazioni²³.

4. Un solo controllo giudiziario? Certamente no.

Il dibattito fino ad adesso sviluppatosi in giurisprudenza va forse arricchito con ulteriori elementi meritevoli di considerazione relativi soprattutto al significato che assume il concetto di occasionalità nella ricostruzione complessiva degli istituti della prevenzione “mite”.

Anzitutto bisogna far chiarezza su un punto: la disciplina positiva contenuta nel Codice antimafia non prevede una sola forma di controllo giudiziario, prevista dall’art. 34 *bis*, ivi compresa la variante volontaria di cui al sesto comma. Piuttosto – come ben messo in luce da una recente pronuncia di legittimità²⁴ – l’art. 34, al comma 6, prevede un’ulteriore possibilità applicativa per il controllo giudiziario, che può essere disposto dal Tribunale al termine del periodo massimo di amministrazione giudiziaria, senza che sia richiesta la sussistenza di alcun presupposto giuridico-fattuale fra quelli segnalati al primo comma dell’art. 34 *bis*. La legge rimette, infatti, ai giudici della prevenzione la valutazione sull’opportunità di disporre la misura in quei casi in cui permangono ragioni per mantenere presidi di vigilanza sulla gestione al fine di soddisfare le esigenze preventive originariamente ritenute sussistenti.

In casi come questi il concetto di occasionalità trascolora del tutto e perde ogni rilevanza connotativa dell’istituto, mentre l’essenza del controllo giudiziario va ricercata nella seconda parte della disposizione, invero negletta dagli interpreti giudiziari, che «delinea ancor meglio la funzione della misura»²⁵, e cioè che «sussistano circostanze di

²² M. CATINO, *Trovare il colpevole. La costruzione del capro espiatorio nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2022.

²³ M. CATINO, *Trovare il colpevole*, cit., p. 228.

²⁴ Cass., sez. I, 11 febbraio 2025 (ud. 11 dicembre 2024), n. 5514, Edil San Marco s.r.l.

²⁵ Cass., sez. I, 11 febbraio 2025, n. 5514, cit., § 5.2., “In diritto”.

fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni idonee a condizionarne l'attività».

4.1. *Segue. Il controllo giudiziario "volontario" e il concetto di "occasionalità".*

Da tali rilievi esegetici, si desume la fragilità di quei costrutti interpretativi che pretendano di vincolare inoppugnabilmente i presupposti del controllo giudiziario a richiesta della parte privata ai requisiti fissati per il controllo giudiziario d'ufficio di cui al primo comma dell'art. 34 *bis* Cod. ant. In altre parole, l'opzione ermeneutica che si è affermata già ai primi passi della riforma che ricostruisce l'intero istituto sul calco del primo comma dell'art. 34 *bis* poggia su basi meno robuste di quanto non appaia a prima vista e, sotto diverse angolazioni, si rivela assai opinabile. E, d'altronde, lo stesso *obiter dictum* delle Sezioni unite Ricchiuto – ormai tralaticciamente richiamato a ogni più sospinto – fa leva sulla dimensione cooperativo-prospettica della bonificabilità dell'azienda proprio per relativizzare l'impiego in termini statico-vincolanti del concetto di agevolazione occasionale. Il supremo consesso aveva infatti precisato che l'accertamento dello stato di condizionamento e di infiltrazione non può «essere soltanto funzionale a fotografare lo stato attuale di pericolosità oggettiva in cui versano la realtà aziendale a causa delle relazioni esterne patologiche, quanto piuttosto a comprendere e a prevedere le potenzialità che quella realtà ha di affrancarsene seguendo l'iter che la misura alternativa comporta». In altre parole, «il fuoco dell'attenzione e quindi del risultato di analisi deve essere posto non solo su tale pre-requisito [della occasionalità], quanto piuttosto, valorizzando le caratteristiche strutturali del presupposto verificato, sulle concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano»²⁶.

In realtà, se solo si guarda al complessivo ordito normativo della prevenzione patrimoniale ci si avvede agevolmente che con riguardo al controllo giudiziario le categorie dell'agevolazione stabile o occasionale svolgono una funzione peculiare, e cioè quella di calibrare il tipo di intervento rispetto al caso concreto. Ecco, quindi, il rilievo che assume la nozione di agevolazione con riguardo alla domanda di controllo avanzata dalla parte privata: il Tribunale è chiamato a disporre la misura solo se il tipo di agevolazione non è cronica, poiché in tal caso andrebbe applicata la più intrusiva misura dell'amministrazione giudiziaria, per la sua maggiore attitudine a perseguire – in questi casi – lo scopo della bonifica aziendale.

Breve: piuttosto che costituire il *quid proprium* espressivo del tratto identitario del controllo giudiziario nelle sue diverse declinazioni normative, dunque, l'occasionalità rappresenta semplicemente un criterio di orientamento per il giudice nella scelta della misura da adottare, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e adeguatezza²⁷. Le stesse

²⁶ Cass. Sez. un., 26 settembre 2019, n. 46898, cit.

²⁷ Anche nella giurisprudenza amministrativa relativa all'applicazione dell'art. 94 *bis* Cod. Ant., l'occasionalità è letta alla stregua di un «concetto giuridico indeterminato» che «diventa il parametro che orienta la discrezionalità amministrativa, in quanto indica il livello del rischio così come accertato

Sezioni unite Ricchiuto quando affermano che nel controllo “volontario” l’accertamento dei presupposti agevolativi «non scolora del tutto» si pongono problema di delimitare il confine della misura “verso l’alto”, cioè in quei casi in cui la stabilità del condizionamento criminale è incompatibile col mero affiancamento dell’impresa. E difatti, gli stessi giudici hanno esplicitamente affermato che la necessità di tale verifica «si desume dal rilievo che l’accertamento di tale presupposto ed *eventualmente di una situazione più compromessa* possono comportare il rigetto della domanda e magari l’accoglimento di quella, di parte avversa, relativa alla più gravosa misura giudiziaria o altra ablativa»²⁸.

D'altronde, la griglia interpretativa che riconduce le diverse forme di controllo giudiziario a quella disciplinata dal primo comma dell’art. 34 *bis* Cod. ant. sembrerebbe risultare asfittica anche per quella giurisprudenza meno disposta a rinunciare all’ancoraggio della misura al presupposto della verifica circa l’occasionalità dell’agevolazione di soggetti portatori di pericolosità. La stessa Sezione I, quando si è trovata libera dall’assillo di riaffermare l’autonomia valutativa del Tribunale rispetto alle diagnosi prefettizie, ha preso atto che il controllo della aziende costituisce nell’ambito delle misure a carattere recuperatorio, una «ulteriore sottopartizione con caratteri peculiari» i cui meccanismi di attivazione non possono *tout court* essere ricalcati su quelli previsti per il controllo giudiziario c.d. prescrittivo, poiché una «lettura ancillare del sesto comma dell’art. 34 *bis* rispetto alla previsione del primo comma mortificherebbe la *ratio* dell’istituto, restringendone la portata e riconducendolo ad un modello non conforme allo spirito della riforma»²⁹. A partire da simili premesse la corte ha cominciato a sbizzare uno statuto differenziato del controllo giudiziario “volontario” smarcandosi dal riferimento “statico” alla nozione di contaminazione occasionale ed ha quindi affermato che una condizione di agevolazione anche «perdurante» dell’impresa a vantaggio di organizzazioni di stampo mafioso non necessariamente costituisce un ostacolo all’accoglimento della richiesta avanzata della parte privata ma diviene fattore ostativo «se ed in quanto tale condizione [...] renda negativa la prognosi di ‘riallineamento’ dell’impresa a condizioni operative di legalità e competitività»³⁰. Una tale impostazione ermeneutica è in effetti più coerente con la *ratio* complessiva di un istituto concepito per salvaguardare la continuità aziendale³¹. Già all’indomani della

all’attualità e consente al contempo una valutazione prognostica sulla base degli elementi che in concreto caratterizzano la fattispecie» (Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, 5 luglio 2023, n. 598).

²⁸ Cass. Sez. un., 26 settembre 2019, n. 46898, cit., enfasi aggiunte.

²⁹ Cass., Sez. I, 23 novembre 2022, n. 15156, M&M Servizi s.r.l., cit.; La pronuncia citata riproduce le cadenze argomentative di Cass., Sez. II, 5 marzo 2021, n. 9122, Car Jet, cit.

³⁰ Cass., Sez. I, 23 novembre 2022, n. 15156, cit., § 2.2. “In diritto”, enfasi aggiunte.

³¹ Una più prudente lettura della sentenza qui richiamata (E. BIRRITTERI, *Accertamento dell’infiltrazione criminale nell’ente e controllo giudiziario “volontario”*, in *Giur. it.*, 7, pp. 1647 ss.) segnala però che nei passaggi successivi la motivazione torna a elencare fra i presupposti applicativi anche l’occasionalità. Tuttavia non sembra forzato desumere che la corte, con riferimento al controllo «volontario», assegni al requisito dell’occasionalità un significato differente rispetto a quello di cui al co. 1: altrimenti non si coglie il significato delle affermazioni sopra riportate e il riferimento alla necessaria autonomia del controllo «volontario» rispetto a quello «prescrittivo».

riforma, oltretutto, si era si aveva avuto modo di osservare che la verifica dei “presupposti” postulata dalla legge andasse «calibrata su una valutazione che abbia il suo fulcro nella praticabilità di un programma di “bonifica” dell’azienda istante, ossia un programma volto a rendere l’ente economico sufficientemente presidiato dal rischio di infiltrazioni mafiose. [...] E così, non va escluso a priori che in una situazione in cui è stata rilevata una forma di “agevolazione stabile”, l’azienda si presenti tuttavia potenzialmente in grado di liberarsi dalla commistione di interessi mafiosi»³².

Non mancano inoltre sentenze che si spingono fino a rinunciare del tutto al requisito dell’occasionalità, a partire dal rilievo secondo cui «il comma 6 non fa rinvio al comma 1 dell’articolo che indica le ipotesi in cui viene disposto il controllo giudiziario delle aziende. Ed è proprio in tale comma 1 che è prevista la condizione della “agevolazione... occasionale”»³³. Mentre l’unico rinvio testuale è quello al comma 2, lett. b), segno – secondo la pronuncia da ultimo richiamata – che il legislatore si abbia voluto disciplinare le modalità di esecuzione della misura, ma non assimilare i presupposti delle due diverse forme di controllo, anche perché diversi sarebbero i soggetti cui la misura può essere applicata³⁴.

Né vanno trascurate vere e proprie aree di eccellenza nella giurisprudenza di merito, in cui le decisioni volte a concedere il controllo giudiziario vengono assunte in piena sintonia tra magistratura requirente e giudicante, con provvedimenti che guardano essenzialmente – se non esclusivamente – alla bonificabilità organizzativa dell’azienda richiedente quale percorso utile a rimuovere le condizioni di fatto e di diritto che hanno indotto l’autorità amministrativa a emettere l’interdittiva. Ad esempio, pregevole l’approccio dei giudici torinesi, secondo cui «l’istanza deve essere accolta, proprio sulla base degli elementi fondanti l’interdittiva antimafia» in quanto «l’azienda punta ad adottare nuove strategie volte a scongiurare ulteriori tentativi di contagio» e la «sottoposizione dell’impresa alle prescrizioni in dispositivo possono fungere da adeguato contrappeso alla situazione che ha determinato l’adozione dell’informativa»³⁵; nondimeno il Tribunale di Palermo accoglie la domanda «preso atto delle ragioni sottese all’irrogazione dell’interdittiva (in questa sede non sindacabili), della volontà dell’ente di aderire a un programma di sostegno e di aiuto astrattamente idoneo alla definitiva rimozione delle situazioni che hanno determinato i provvedimento prefettizio»³⁶.

Inoltre, in sedi giudiziarie ove la cultura della prevenzione “mite” è stata presa sul serio fin dall’inizio, si arriva perfino a concludere il periodo di controllo giudiziario con provvedimenti riassuntivi e finali che danno atto del lavoro svolto dall’azienda in ossequio alle prescrizioni ricevute anche in funzione di una successiva richiesta di aggiornamento alla prefettura³⁷. Quest’ultimo aspetto è centrale: si tratta, infatti, di una

³² C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario “volontario”*, cit., p. 15.

³³ Così Cass. pen., sez. II, 16 marzo 2023 (ud. 2 febbraio 2023), n.11326, Fabiano.

³⁴ Negli stessi termini cfr. già C. VISCONTI – G.B. TONA, *Nuove pericolosità*, cit., p. 32.

³⁵ Trib. Torino, sez. misure di prevenzione, 2 luglio 2025, n. 159, Cogefa .

³⁶ Trib. Palermo, sez. misure di prevenzione, 25 luglio 2025, n. 28, Energy group s.r.l.

³⁷ Si fa riferimento, in particolare, alla giurisprudenza del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, sulla quale si veda G.M. CASELLA, *Il controllo giudiziario volontario delle aziende nella prassi conformativa del Tribunale della prevenzione*, in T. ALESCI – M. COLACURCI – F. LOMBARDI (a cura di), *L’interferenza criminale nell’economia*.

prassi virtuosa che ha come obbiettivo una “leale collaborazione” tra i diversi attori della prevenzione antimafia e respinge pulsioni “competitive” all’interno del sistema istituzionale che nulla hanno a che vedere con il contrasto alla criminalità mafiosa.

4.2. *Segue. La novità della prevenzione collaborativa e le implicazioni sistemiche.*

Ma c’è un ulteriore e cruciale argomento che spinge verso una ricostruzione del controllo «volontario» in termini autonomi rispetto a quello «prescrittivo»: l’introduzione, all’art. 94 *bis* Cod. ant.³⁸, delle nuove «misure amministrative di prevenzione collaborativa» implica adesso che in presenza di una agevolazione di tipo occasionale il Prefetto dovrebbe evitare di emettere un’interdittiva e ricorrere invece alla misura tutoria³⁹. Pertanto, i provvedimenti di interdizione dovrebbero essere limitati ai casi in cui l’agevolazione abbia il carattere della *non* occasionalità⁴⁰. Con queste premesse, ferma restando l’autonomia di giudizio che resta in capo al giudice della prevenzione⁴¹, il controllo giudiziario volontario sarebbe sostanzialmente destinato a non trovare mai applicazione⁴². Ma quest’opzione – oltre a connotarsi per una sua

Modelli di prevenzione, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, pp. 177 ss. e, ancor prima M. COLACURCI, *La giurisprudenza del Tribunale di S.M. Capua Vetere sul d.lgs. n. 231/2001 e le misure di prevenzione patrimoniali antimafia: il controllo giudiziario volontario nella prassi*, in F. CENTONZE – S. MANACORDA (a cura di), *Verso una riforma della responsabilità penale degli enti. Dato empirico e dimensione applicativa*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 331 ss.

³⁸ Con il D.l. 152/2021, su cui cfr. G. D’ANGELO – G. VARRASO, [Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa](#), in questa *Rivista*, 1° agosto 2022.

³⁹ Cfr. sul punto i tre arresti gemelli del massimo organo della giustizia amministrativa: Cons. Stato, Ad. plen., 13 febbraio 2023 (ud. 14 dicembre 2022), nn. 6, 7 (in *Foro it.*, 2023, III, 153, con nota di G. D’ANGELO (*Impugnazione dell’informazione interdittiva e controllo giudiziario volontario: profili critici dopo il d.l. n. 152 del 2021*) e 8. Inoltre nella giurisprudenza di merito non si è mancato di osservare che la possibilità di ricorrere alle misure di cui all’art. 94 *bis* «deve essere comunque vagliat[a] nei suoi presupposti applicativi anche prima dell’adozione dell’informazione interdittiva di conferma, atteso l’obbligo posto in capo alla Prefettura di verificare motivatamente se i fatti del riesame siano idonei a far degradare la condizione permeabilità mafiosa dell’impresa da cronica ad occasionale, pur senza spingere l’organo amministrativo ad emanare misure immediatamente e definitivamente liberatorie» (Tar Calabria, n. 598/2023, cit.).

⁴⁰ Addirittura secondo il Consiglio di Stato (Ad. Plen. 7/2023, cit.), l’emissione di una informativa a carattere interdittivo in relazione a casi di agevolazione occasionale «può in ipotesi costituire ragione di illegittimità» della stessa «in ragione dell’alternativa costituita dalle misure meno invasive introdotte con il medesimo art. 94 *bis*, e dunque giustificare l’interesse dell’impresa alla definizione del giudizio di impugnazione contro l’interdittiva». Nello stesso senso cfr. G. VELTRI, *La prevenzione antimafia collaborativa: un primo commento*, in [www-giustizia-amministrativa.it](#), 2022, che prefigura anche riverberi sui processi amministrativi sulle interdittive, in cui troveranno spazio «provvedimenti cautelari propulsivi e atipici quali l’ordine del riesame o addirittura l’ordine di applicare il controllo giudiziario quale misura “cautelare” minore idonea a scongiurare i rischi per l’economia legale nelle more del definitivo giudizio sull’informativa».

⁴¹ Cfr. E. BIRRI, *Accertamento dell’infiltrazione criminale nell’ente e controllo giudiziario “volontario”*, cit., secondo cui ove si sostenesse che «il Tribunale di prevenzione debba giocoforza recepire, con piglio notarile, l’accertamento prefettizio signific[herebbe], in un certo senso, generare un cortocircuito sistematico, relegando il controllo giudiziario volontario alla irrilevanza applicativa».

⁴² Non sono difatti mancate voci che mettono in discussione la stessa opportunità di mantenere all’interno del sistema del Cod. ant. il controllo «volontario» quale misura «ponte» fra le due giurisdizioni. In questo

incoerenza⁴³ – mortificherebbe l’operatività di un istituto cui invece il legislatore ha inteso assegnare piena centralità all’interno del sistema della prevenzione. Insomma, anche da questo punto di vista non possono che rivelarsi più convincenti le tesi che forniscono una lettura differenziata del controllo “volontario” rispetto a quello “prescrittivo”.

Occorre prendere atto, pertanto, che la misura di cui al sesto comma dell’art. 34 *bis* Cod. ant. è suscettibile di coprire un ventaglio di casi assai più ampio rispetto a quello disciplinato dal primo comma. Tanto si giustifica non solo (o non tanto) in ragione del principio di gradualità che informa tutto il sistema di prevenzione⁴⁴, ma anche perché il legislatore ha assegnato al controllo “volontario” il compito di esprimere in modo peculiare quella tensione verso la *cooperative compliance*, anche grazie a un paradigma di intervento che assegna una nuova centralità ai meccanismi di rigenerazione organizzativa di cui al d.lgs. 231/2001⁴⁵.

Secondo quest’impostazione, dunque, i criteri con cui deve misurarsi il tribunale della prevenzione potrebbero essere così sintetizzati: la richiesta della parte privata andrebbe sempre accolta nei casi in cui secondo una valutazione prognostica il condizionamento criminale sulla vita dell’impresa (quale che sia il suo livello di intensità) potrà essere eliminato *senza allontanare l’imprenditore dalla gestione*, ma solo affiancandolo⁴⁶.

Mentre, di fronte a una agevolazione di tipo cronico o stabile, o che comunque induce a ritenere insufficiente il solo affiancamento “tutorio”, il Tribunale dovrà valutare

senso cfr. G. VELTRI, *La prevenzione antimafia collaborativa*, cit., nonché G. BOTTO, *Sul rapporto tra controllo giudiziario ad esito favorevole e aggiornamento dell’informativa anti-mafia*, in *www.giustiziainsieme.it*, 5 ottobre 2022), M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell’informativa antimafia e l’istituto del controllo giudiziario*, in *www.giustiziainsieme.it*, 10 maggio 2022. La giurisprudenza amministrativa ha inoltre rilevato che il nuovo art. 94 *bis* cod. ant. «potrebbe addirittura condurre (ove opportunamente utilizzato e valorizzato dalle Prefetture) a svuotare di contenuto l’istituto del controllo giudiziario, così riducendo al minimo le problematiche dell’interferenza tra il processo amministrativo avverso l’interdittiva e il giudizio del giudice della prevenzione penale in tema di controllo giudiziario» (Tar Sicilia, sez. Catania, Sez. IV, 1° maggio 2022)

⁴³ In particolare con riferimento all’argomento della *coerenza* come criterio di giustificazione degli esiti interpretativi cfr. G. PINO, *L’interpretazione nel diritto*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 289.

⁴⁴ Cfr. E. BIRITTERI, *Accertamento dell’infiltrazione*, cit.

⁴⁵ Cfr. M. DI LELLO FINUOLI, *La compliance riparativa: un “giunto cardanico” tra responsabilità da reato degli enti e misure di prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 2; N. SELVAGGI, *Criminalità organizzata e responsabilità dell’ente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 3-4, 719 ss. (in particolare il § 6).

⁴⁶ Si vedano i sopra richiamati provvedimenti del Tribunale di Torino 2 luglio 2025, n. 159, Cogefa, cit. e di Palermo, 25 luglio 2025, n. 28, Energy group s.r.l., cit. In termini simili cfr. Cass. pen., Sez. V, 22 dicembre 2021, n. 46799, cit. secondo la quale per vagliare l’occasionalità dell’agevolazione il «substrato principale su cui deve appuntarsi l’accertamento del giudice è dunque la realtà imprenditoriale nelle sue implicazioni gestionali, operative che per essere colte nella loro essenza e nelle loro componenti non possono che essere considerate in una visione dinamica e non statica; ed invero, è solo seguendo il loro divenire – dal passato e con proiezione nel futuro – nel contesto di riferimento che si può veramente cogliere a entità dei legami esistenti tra l’impresa e i fattori inquinanti ai fini di qualificarlo o meno come occasionale (ed è all’accertamento della occasionalità che consegue poi la necessità di verificare la sussistenza di un pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, idonee a condizionare le attività economiche e le aziende laddove l’ipotesi della stabilità dell’assoggettamento implica piuttosto la già intervenuta infiltrazione)».

7-8/2025

l'ipotesi di applicare l'amministrazione giudiziaria⁴⁷ a richiesta della parte pubblica. O anche d'ufficio: se si ritenesse che il comma 4 dell'art. 34 *bis*, laddove prevede che il Tribunale possa disporre di sua iniziativa l'amministrazione giudiziale nel corso del controllo giudiziario ove ne riscontri i presupposti di fatto, possa applicarsi analogicamente ai casi in cui è stata presentata l'istanza di controllo ma la misura non è stata ancora disposta. E, tutto sommato, non si tratterebbe di una analogia *in malam partem*, poiché in caso contrario si lascerebbe l'imprenditore in un limbo inespugnabile: imprigionato dall'interdittiva e senza la possibilità di essere guidato verso un percorso di riallineamento legale. Lo stesso legislatore, del resto, ha tentato di scongiurare questo scenario ed è a più riprese intervenuto per impedire che i provvedimenti interdittivi si traducessero in un «ergastolo imprenditoriale»⁴⁸ offrendo alle imprese che assumono un atteggiamento collaborativo diverse vie d'uscita. E sarebbe davvero illogico negare l'accesso a misure terapeutiche proprio alle imprese che, più pervasivamente contaminate dalla criminalità organizzata, spontaneamente chiedono un supporto del Tribunale per affrancarsi dal condizionamento mafioso.

5. Valori costituzionali vs Ponzio Pilato.

Ha ragione, quindi, chi oggi chiede come mai i giudici “negazionisti” – che cioè negano l'ammissibilità al controllo giudiziario richiesto da aziende per le quali il Tribunale non rileva poi alcuna pericolosità – non abbiano provveduto a sollevare una questione di costituzionalità per contrasto con il principio di eguaglianza della disciplina così interpretata⁴⁹. L'irragionevole disparità di trattamento tra l'azienda che l'ottiene, pur compromessa da condizionamenti mafiosi, e quella che non l'ottiene ancorché immune da condizionamenti criminali, è evidentemente macroscopica. Né certamente rileva il comodo rifugiarsi in un pilatesco “se la vede il Prefetto”, che sarà costretto a rivalutare le sue valutazioni a fronte della decisione del Tribunale che ritiene insussistente qualsiasi pericolo di condizionamento mafioso. Perché in realtà, un simile atteggiamento disvela una questione ben più rilevante di indifferenza, più in generale, nei confronti dei valori costituzionali in gioco nella lettura dell'intero sistema della legislazione antimafia. Se guardiamo, infatti, alle più rilevanti riforme degli ultimi anni che hanno interessato il Codice antimafia emerge nitidamente un interesse, uno scopo,

⁴⁷ Non mancano nella prassi casi in cui alla richiesta di applicazione del controllo giudiziario il Tribunale risponda disponendo l'amministrazione giudiziaria. Cfr. ad es. Trib. Reggio Calabria, Sez. mis. prev., decr. 1° dicembre 2022, n. 10 R.c.g., Athena service soc. coop.: con tale provvedimento il Tribunale reggino, a fronte della richiesta dell'azienda raggiunta da interdittiva di applicare il controllo giudiziario, ha ritenuto di dover applicare la più incisiva misura dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 Cod. ant. sulla base della valutazione del livello di contaminazione criminale dell'azienda, considerato stabile e non occasionale e stimando pertanto che il controllo giudiziario non potesse «ritenersi strumento idoneo per consentire e proseguire la bonifica dell'impresa attenzionata dal pericolo di infiltrazioni criminali».

⁴⁸ L'espressione è di M. MAZZAMUTO, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in *Giust. Amm.*, 3.

⁴⁹ G. AMARELLI, *Controllo giudiziario volontario: aspettando le Sezioni unite, la Corte costituzionale protrae gli effetti sospensivi dell'interdittiva antimafia*, cit.

che trova espressione in precisi dispositivi normativi: quello, cioè, che si incarna nella “continuità aziendale o produttiva” dell’ente economico che viene coinvolto in vario modo dalle misure preventive. Cominciando da sequestro e confisca, si veda l’art. 41 del Codice Antimafia, che prevede una serie di adempimenti a carico dell’autorità giudiziaria e dei suoi ausiliari al fine di predisporre un «programma di prosecuzione o di ripresa dell’attività» d’impresa proprio nel segno di garantire la protezione di una serie interessi diffusi collegati alle attività aziendali che rivestono una rilevanza non solo privatistica connessa alla libertà di iniziativa economica, ma anche di tipo pubblicistico (livelli occupazionali, stakeholders del territorio, ecc). Si guardi poi all’amministrazione giudiziaria: il comma 3 dell’art. 34 prevede che il giudice «può» decidere di sostituire uno o più organi societari di controllo o di gestione, oppure prescrivere un mero affiancamento senza alcun spossessamento gestorio, in ogni caso però «tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell’attività d’impresa». E ovviamente lo stesso controllo giudiziario *ex art. 34 bis*, comma 1, che invero costituisce il deposito prioritario di tali istanze, visto che nei casi in cui l’agevolazione descritta nel precedente articolo risulti solo di tipo «occasionale», esclude qualsiasi forma di invadenza gestoria dell’autorità giudiziaria contemplando invece tipi di intervento che si limitano ad affiancare l’azienda in attività di *self cleaning* e di compliance organizzativa. Ancora, l’art. 94 *bis*, Cod. ant., che disciplina l’istituto della “prevenzione collaborativa”, misura che appunto si risolve anch’essa in un tutoraggio nei confronti dell’operatore economico senza interromperne l’attività e che il Prefetto è chiamato ad applicare in luogo della draconiana interdittiva antimafia quando la supposta infiltrazione mafiosa si desume da forme di agevolazione occasionale e non cronica. E un medesimo indirizzo riscontriamo pure fuori dai confini del Codice antimafia: il comma 10 dell’art. 32 d.l. n. 90/2014 (c.d. Legge Anac) prevede che nel caso in cui l’emissione di un’interdittiva antimafia, interrompendo la continuità produttiva dell’operatore economico che l’ha subita, determina un impatto sui livelli occupazionali o sull’erogazione di servizi pubblici essenziali, il Prefetto ha il dovere di sostituirla con le misure contemplate nel medesimo articolo, dal commissariamento dei contratti pubblici alla *tutorship* aziendale mediante la nomina di esperti. Senza contare che lo stesso “sistema 231” è caratterizzato da un generale *favor* nei confronti della continuità aziendale che trova massima espressione nell’istituto del commissariamento giudiziale ma pure nei plurimi vantaggi assicurati alle aziende che adottando anche *ex post* un modello di organizzazione forniscono rassicurazioni su un’operatività produttiva improntata alla prevenzione dei rischi del tipo di quello verificatosi.

6. Auspici conclusivi.

Non resta che aspettare la decisione delle sezioni unite. Nella consapevolezza che come in altre occasioni si è riusciti a far soffiare il vento della ragionevolezza costituzionale – ad esempio quando si è equiparata l’impugnazione dell’interdittiva al

7-8/2025

rifiuto di iscrizione in *white list* allargando il novero delle aziende ammesse all'istituto⁵⁰
– anche stavolta la Cassazione sarà capace di guardare alla luna e non al dito.

⁵⁰ Cfr. Cass. pen., Sez. II, 19 gennaio 2023, (ud. 17 novembre 2022), n. 2156, F.B.S. s.r.l. (in *Cass. pen.*, 2023, p. 2304, con nota F. TONDIN, *Rifiuto di iscrizione nella white list e ammissibilità del controllo giudiziario volontario*) ha esteso la possibilità di richiedere il controllo “volontario” anche ai casi in cui l’impresa abbia ricevuto risposta negativa alla richiesta di inserimento in “white list” (elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, operanti in settori particolarmente a rischio di cui all’art.1 comma 52 della legge n.190 del 2012). In motivazione la cassazione sottolinea appunto che sottolinea che «l’equivalenza dei presupposti legittimanti il diniego della iscrizione nella white list con quelli che comportano l’adozione della interdittiva determina una sostanziale equiparazione tra i due istituti [...] pertanto una interpretazione costituzionalmente orientata impone la parificazione delle due situazioni». Nello stesso senso, Tribunale Bologna, 7 settembre 2020 (Rel. Buttelli), cit.; Tribunale di S.M. Capua Vetere, 11 luglio 2018.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**