

## **Interdittive antimafia e controllo giudiziario: il Consiglio di Stato fa chiarezza**

di Elisa Borbone\*

3 aprile 2023

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il dibattito dottrinario e giurisprudenziale alla base dell'introduzione normativa delle nuove misure di prevenzione antimafia. – 3. Le complesse implicazioni dei rapporti tra interdittive e controllo giudiziario volontario. – 4. Lo sforzo di coordinamento sistematico nell'impostazione seguita dall'ordinanza di rimessione n. 4578 della III Sezione del Consiglio di Stato. – 5. La soluzione della Plenaria a favore dell'autonomia e reciproca non interferenza tra misura giurisdizionale e amministrativa. – 6. I principali nodi applicativi discendenti dal nuovo indirizzo interpretativo. – 7. Possibili scenari evolutivi dei rapporti tra autorità amministrativa e giudiziaria.

### **1. Premessa**

Con le sentenze nr. 6,7 e 8 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, pubblicate lo scorso 13 febbraio, si raggiunge un importante suggello nomofilattico sulla *vexata quaestio* dei rapporti tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario volontario.

Tale ultimo strumento si inquadra, com'è noto, nell'alveo delle innovative misure di prevenzione antimafia ed è stato compiutamente disciplinato con la legge n. 161 del 2017 nelle due distinte versioni del controllo giudiziario *tout court*, applicabile dal Tribunale della prevenzione su istanza dei soggetti pubblici competenti, e di quello c.d. su domanda o volontario, disposto a richiesta dell'impresa destinataria di interdittiva e previa impugnazione di quest'ultima. Scopo dell'istanza è proprio quello di ottenere la sospensione degli effetti del provvedimento prefettizio, laddove si ravvisino i presupposti di un'occasionale agevolazione della criminalità mafiosa.

La misura è adottata quando, a seguito di controlli antimafia o accertamenti patrimoniali, emergano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di attività economiche sia soggetto alle condizioni di intimidazione mafiosa o possa agevolare

---

\* Viceprefetto.

“occasionalmente” l’attività di persone sottoposte a procedimento penale ovvero a misura di prevenzione per reati gravi connessi a fenomeni associativi mafiosi<sup>1</sup>.

I quesiti di diritto deferiti all’esame del supremo giudice amministrativo con le ordinanze di rimessione concernevano essenzialmente la necessità o meno della sospensione del giudizio amministrativo avente ad oggetto l’interdittiva in conseguenza dell’ammissione dell’impresa ricorrente al controllo<sup>2</sup>.

Il Consiglio di Stato, aderendo in parte alla prospettazione della questione fornita dalla terza sezione con le ordinanze nr. 5615 e n. 5624 del 6 luglio 2022, ha viceversa rigettato la tesi sostenuta nell’ordinanza n. 4578 che ravvisava nell’ammissione a controllo volontario una causa necessaria di sospensione impropria del giudizio amministrativo nelle more della definizione del controllo stesso<sup>3</sup>.

Nello specifico, con le tre recentissime sentenze, i giudici di Palazzo Spada, aggiungendo una fondamentale tessera al complicato mosaico delle opzioni interpretative finora emerse in sede giurisprudenziale sull’argomento, hanno statuito che l’ammissione dell’impresa al controllo giudiziario in pendenza del ricorso avverso l’interdittiva non preclude la definizione nel merito di quel giudizio<sup>4</sup>.

La Plenaria, inoltre, partendo dal presupposto della reciproca autonomia degli istituti in esame, in ragione delle loro diverse funzioni, oltre che dell’assenza di disposizioni legislative che impongano la pendenza del giudizio amministrativo ai fini della perdurante efficacia del controllo, è giunta all’importante conclusione che la misura del Tribunale permane anche nell’ipotesi di rigetto del ricorso amministrativo e conseguente conferma del provvedimento prefettizio<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Il modello più *soft* di vigilanza, applicabile al controllo ad iniziativa pubblica, si sostanzia in obblighi di comunicazione periodica di atti di disposizione patrimoniale, di acquisto e di pagamento (art. 34-bis, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n. 159 del 2011). Nelle ipotesi di controllo volontario si applica la forma più incisiva di vigilanza prevista dall’art. 34-bis, comma 2, lett. b) che prevede un amministratore giudiziario incaricato di verificare il corretto adempimento, da parte dell’operatore economico, degli obblighi individuati dal tribunale e di riferirne, con cadenza almeno bimestrale, al giudice delegato e al pubblico ministero. Trattasi di obblighi di astensione dal compiere determinate attività (non cambiare la sede, la denominazione, la ragione sociale, l’oggetto sociale e non mutarne la compagine, non compiere fusioni o altre trasformazioni senza l’autorizzazione del giudice delegato) oltre che di obblighi informativi in ordine ad eventuali forme di finanziamento della società.

<sup>2</sup> In applicazione dell’art. 79, comma 1, c.p.a. e dell’art. 295 c.p.c.

<sup>3</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, ordinanze n. 4578 del 6 giugno 2022 e n. 5615 e n. 5624 del 6 luglio 2022.

<sup>4</sup> Si riportano, in sintesi, oltre a quelle sostenute nelle ordinanze di rimessione sopra citate, le seguenti ulteriori posizioni maturate sull’argomento: 1) il controllo giudiziario comporta l’improcedibilità dell’impugnazione innanzi al giudice amministrativo per sopravvenuta carenza di interesse sul presupposto che all’esito del controllo verrà emesso un nuovo provvedimento prefettizio (in tal senso si veda TAR Sicilia Catania, sez. IV, n. 1219 del 2022); 2) nell’ipotesi di ammissione a controllo e nell’attesa della sua definizione, il giudice amministrativo è tenuto a disporre un rinvio dell’udienza di discussione (cfr., tra le altre, Cons. Stato, sez. III, ord. nr. 7521, 6392, 5282 e 5134 del 2021); 3) analogamente a questa ultima opzione, alcuni commentatori degli interventi di riforma del 2017 e del 2021 hanno sostenuto che con la richiesta di ammissione al controllo giudiziario l’impresa istante presterebbe acquiescenza all’interdittiva, riconoscendo la sussistenza dell’agevolazione occasionale.

<sup>5</sup> Anche nelle ordinanze di rimessione n. 5615 e n. 5624 del 6 luglio 2022 la terza Sezione del Consiglio di Stato ha affermato che il giudice amministrativo deve definire nel merito il ricorso senza alcuna

## **2. Il dibattito dottrinario e giurisprudenziale alla base dell'introduzione normativa delle nuove misure di prevenzione antimafia**

Prima di analizzare più nel dettaglio l'impianto motivazionale delle sentenze in commento e per meglio comprendere le complesse implicazioni delle interconnessioni tra interdittive e controllo giudiziario, appare opportuno ripercorrere brevemente il dibattito dottrinario alla base dell'introduzione normativa dell'istituto del controllo.

Nel corso degli ultimi anni, la complessità delle dinamiche evolutive dei rapporti tra criminalità ed economia legale ha alimentato negli interpreti ed operatori del diritto una profonda riflessione sulla necessità di calibrare la reazione ordinamentale dello Stato al diverso grado di interferenza dei sodalizi mafiosi nello svolgimento delle attività di impresa.

Le evidenze investigative, processuali oltre che sociologiche del fenomeno mafioso attestano, infatti, il ricorso sempre più frequente a sofisticati ed evoluti meccanismi infiltrativi dello stesso nel tessuto economico imprenditoriale, configurando una minaccia asimmetrica, che presuppone una diversificazione accurata delle relative tecniche di contrasto.

Si è assistito, in particolare, al progressivo passaggio dal saccheggio parassitario della rete produttiva alla capacità delle organizzazioni mafiose di "farsi impresa", spesso anche con la complicità di professionisti collusi, che individuano silenti modalità di riciclaggio dei proventi illegali nell'economia lecita<sup>6</sup>.

La prevalente strategia delle mafie è divenuta quella di "fare affari" con le pubbliche amministrazioni in luogo del tradizionale scontro frontale con lo Stato, attuato soprattutto con il controllo capillare del territorio.

In tale direzione, si è andata progressivamente affermando una linea evolutiva dell'ordinamento che, sia in ambito giurisdizionale che amministrativo, ha condotto all'individuazione di nuovi strumenti di tipo preventivo e di controllo, alternativi al classico paradigma confiscatorio e alle interdittive prefettizie, da applicare secondo criteri di proporzionalità e intensità progressiva, di pari passo con il superamento di un approccio esclusivamente repressivo al crimine organizzato<sup>7</sup>.

---

sospensione, soggiungendo che la conclusione favorevole del controllo non incide sul giudizio amministrativo eventualmente ancora pendente (che ha ad oggetto solo la legittimità dell'interdittiva da esaminare sulla base degli elementi allora sussistenti), potendo configurare solo un obbligo del Prefetto di provvedere sull'istanza di riesame.

<sup>6</sup> In tal senso utili elementi informativi si ricavano dalla "Relazione semestrale DIA" II semestre 2021, pagg. 395 e ss. E dalla Sezione XVI della Relazione della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie della XVIII Legislatura dal titolo "Il sistema della documentazione antimafia per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia".

<sup>7</sup> Cfr. Marcella Vulcano, *Le modifiche al 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", novembre 2021.

Parallelamente si è registrato in dottrina un intenso dibattito sulla ritenuta eccessiva afflittività per la libertà di iniziativa economica privata delle interdittive prefettizie, frontiera avanzata di massima anticipazione della soglia di difesa sociale.

Secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, si tratta di strumenti preordinati a prevenire, in chiave cautelare, il pericolo di infiltrazioni mafiose nell'economia legale, dal cui accertamento consegue l'inibizione dei rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione oltre che dello svolgimento di attività privatistiche subordinate a titoli abilitativi e la preclusione al conseguimento di esborsi di matrice pubblicistica a vario titolo corrisposti<sup>8</sup>.

La compatibilità costituzionale dell'attuale impianto della documentazione antimafia è stata affermata in diverse occasioni dalla Consulta che, soprattutto con la sentenza n. 57 del 26 marzo 2020, ha evidenziato come la costante e crescente pervasività del fenomeno criminale mafioso, con conseguente grave *vulnus* alla libertà, sicurezza e dignità umane, consente di giustificare, sotto il profilo della ragionevolezza, la "pur grave limitazione della libertà di impresa". Ciò in ragione della natura preventiva e cautelare delle misure prefettizie che devono essere, tuttavia, fondate su elementi fattuali chiari, completi e convincenti del pericolo di infiltrazione e su una motivazione stringente che dia conto dell'equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, ossia libertà di impresa, da un lato e tutela dell'ordine pubblico, dall'altro. Inoltre, ad avviso del Giudice delle leggi, gli effetti potenzialmente paralizzanti delle interdittive trovano "compensazione" nella natura provvisoria dei provvedimenti prefettizi nonché nel carattere pieno ed effettivo del successivo sindacato giurisdizionale<sup>9</sup>.

In termini più generali, al fine di evitare irragionevoli e non proporzionate compromissioni della libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata, è maturato il convincimento sull'opportunità di temperare gli effetti delle interdittive,

---

<sup>8</sup> Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, proprio in ragione della sua natura cautelare e della funzione di massima anticipazione della soglia di prevenzione che intende perseguire, l'interdittiva antimafia non richiede la prova di un fatto, ma solo la presenza di una serie di indizi in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste (*ex plurimis* Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2712/2022, Consiglio di Stato, sez. III, n. 4168/2020).

<sup>9</sup> Dopo la famosa pronuncia del 2017 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso De Tommaso contro Italia, concernente il *deficit* di tassatività connotante le misure di prevenzione personali, sono state mosse numerose critiche alla presunta indeterminatezza dei presupposti normativi che legittimano l'emissione dell'informazione antimafia, con particolare riguardo alle interdittive c.d. "generiche", in quanto fondate sugli accertamenti disposti dal Prefetto, aldilà delle fattispecie tipizzate dal legislatore. Al riguardo, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 24 del 2019, ha affermato che, fuori dalla materia penale, a fronte di clausole legislative generali, anche la c.d. "interpretazione tassativizzante" di matrice giurisprudenziale delle situazioni indiziarie su cui si fondano le interdittive è idonea a completare il dettato legislativo, soddisfacendo il principio di tassatività che deve presiedere all'esercizio di ogni potere amministrativo. In tal modo la persona potenziale destinataria delle misure limitative di un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto, qual è il diritto di impresa, è posta nella condizione di poter ragionevolmente prevedere l'applicazione della misura stessa, unica condizione in presenza della quale la giurisprudenza CEDU ritiene legittima la limitazione del diritto stesso.

quantomeno in presenza di situazioni di mera occasionalità dell'agevolazione mafiosa da parte delle imprese interessate<sup>10</sup>.

Si inseriscono in questo solco gli interventi normativi tesi ad affiancare al tradizionale strumento dell'interdittiva nuovi istituti di tipo "conservativo", tra cui rileva soprattutto il controllo giudiziario, volti ad ampliare gli spazi di una prevenzione di tipo "terapeutico" per salvaguardare la continuità di quelle realtà imprenditoriali non contaminate in modo radicale, nella prospettiva della loro bonifica e del successivo reinserimento nei circuiti economici sani.

Diversamente dall'amministrazione giudiziaria, che presuppone una forma stabile e continuativa di apporto ai medesimi sodalizi, il *proprium* qualificante di questa misura di "tutoraggio" è che lo stesso non determina uno spossessamento gestorio delle imprese destinatarie.

Queste ultime, in particolare, pur essendo assoggettate ad obblighi informativi imposti dall'autorità giudiziaria e all'attività di controllo da parte dell'amministratore giudiziario, mantengono inalterata la propria *governance* aziendale.

La stessa agevolazione occasionale è requisito normativamente richiesto per le misure di prevenzione collaborativa, introdotte con il D.L. 152 del 2021, adottabili dal prefetto all'esito di un contraddittorio endo-procedimentale di nuovo conio, in alternativa alle più penetranti interdittive<sup>11</sup>.

Con la loro applicazione, gli operatori economici immuni da gravi e/o strutturate compromissioni con le consorterie criminali sono sottoposti alla vigilanza dell'autorità statale nel percorso di "decontaminazione" dagli agenti inquinanti, mediante programmi di bonifica degli assetti organizzativi e gestionali sul modello della *compliance* 231, così evitando l'effetto tipico delle interdittive, ossia l'estromissione dai rapporti contrattuali con la PA.

E' evidente la comune *ratio* sottesa al controllo giudiziario e alle misure di prevenzione collaborativa, tendente al recupero di realtà economiche che, seppure marginalmente incise da tentativi di infiltrazione mafiosa, manifestino concrete

---

<sup>10</sup> Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 4979/2020, ha affermato che *"l'incisività delle misure interdittive richiede che la lotta alla mafia avvenga senza un sacrificio sproporzionato dei diritti di difesa, anzitutto, e della libertà di impresa, perché solo la proporzione è condizione di civiltà dell'azione amministrativa ed evita che la normativa di contrasto all'infiltrazione mafiosa purtroppo endemica nel nostro ordinamento, come ogni altro tipo di legislazione emergenziale, si trasformi in un diritto della paura"*, indicando l'opportunità di introdurre, in via legislativa, già in sede procedimentale, apposite misure di *self cleaning*, attraverso una rivisitazione delle misure straordinarie previste dall'art. 32, comma 10, D.L. n. 90 del 2014, da ammettersi *"prima e al fine di evitare che si adotti la misura più incisiva dell'informazione antimafia"*. Cfr Giovanni D'Angelo e Gianluca Varraso, *Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, in "Sistema penale", agosto 2022.

<sup>11</sup> Il contenuto delle misure di prevenzione collaborativa è previsto dall'art. 94 bis del D.Lgs. n. 159 del 2011. Il Prefetto può imporre all'impresa, alternativamente o cumulativamente, una serie di misure organizzative e gestionali nonché obblighi di comunicazione per un periodo compreso tra sei e dodici mesi. Oltre a ciò, il Prefetto può nominare fino a tre esperti da scegliersi tra gli iscritti all'Albo degli amministratori giudiziari con funzioni di supporto all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa.

possibilità di affrancarsene, all'esito dell'applicazione di un percorso di risanamento definito e monitorato dall'autorità giudiziaria o amministrativa.

### **3. Le complesse implicazioni dei rapporti tra interdittive e controllo giudiziario volontario**

La progressiva stratificazione delle differenti misure applicabili alle imprese "in odor di mafia" ha reso necessario prevedere opportune forme di coordinamento tra le stesse, mediante apposite clausole legislative di raccordo volte a definirne gli esatti confini applicativi ed armonizzarne i reciproci condizionamenti.

In questo senso, l'espressa previsione normativa che l'applicazione del controllo giudiziario sospende gli effetti dell'informativa e implica la cessazione delle eventuali misure di prevenzione collaborativa previamente disposte dal Prefetto, presuppone, evidentemente, un rapporto di alternatività necessaria tra le due tipologie di provvedimento, attestando la prevalenza dello strumento giudiziario penale su quello amministrativo<sup>12</sup>.

Nonostante lo sforzo di coordinamento messo in atto dal legislatore, sono emerse alcune questioni problematiche la cui soluzione ha imposto un'intensa elaborazione dottrina e numerosi arresti giurisprudenziali volti a operare una razionalizzazione dell'unitaria trama normativa che lega i vari istituti.

Le soluzioni individuate per il superamento delle suddette criticità riflettono, essenzialmente, due differenti impostazioni del rapporto tra interdittive e controllo giudiziario.

Un primo indirizzo, cui sembra aderire la recente pronuncia della Plenaria, tende ad esaltare la reciproca autonomia e non interferenza dei due ambiti, amministrativo e giurisdizionale, facendo leva prevalentemente sulla sostanziale diversità di funzioni a fondamento degli istituti in esame.

Una seconda opzione interpretativa, sottesa viceversa all'ordinanza di rimessione n. 4578 del 6 giugno 2022, evoca l'esigenza di un maggiore coordinamento tra i due strumenti preventivi in un'ottica sistematica volta ad esaltare la complementarietà delle funzioni dagli stessi perseguite.

Una rilevante questione applicativa ha riguardato la possibile sovrapposizione delle valutazioni dell'autorità amministrativa e del Tribunale della prevenzione sui presupposti "sostanziali" rispettivamente alla base dell'interdittiva e del controllo giudiziario "volontario".

In quest'ambito è stato dirimente l'intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>13</sup>, più volte citate dalle recenti sentenze della Plenaria, secondo cui, ai fini dell'ammissione al controllo, il giudice della prevenzione non deve valutare la

<sup>12</sup> Articolo 34-bis, comma 7 del D.Lgs. 159 del 2011.

<sup>13</sup> Cfr. Cassazione Sezioni Unite, sentenza n. 46898 del 26 settembre 2019.

pregressa attività di impresa (momento diagnostico, retrospettivo e stigmatizzante), già oggetto di verifica in sede amministrativa, bensì svolgere una prognosi concreta per la recuperabilità dell'azienda all'economia legale (momento prognostico/terapeutico)<sup>14</sup>.

In tale direzione, anche al fine di evitare un inammissibile sindacato sulle valutazioni già svolte dall'autorità prefettizia e una connessa ingerenza dell'autorità giudiziaria nella sfera amministrativa, si è escluso che il presupposto del pericolo di infiltrazione sia uno dei "presupposti" del controllo volontario, limitando la cognizione del giudice della prevenzione alla sola verifica del carattere occasionale dell'agevolazione<sup>15</sup>.

La necessità della previa impugnazione dell'interdittiva, quale presupposto indefettibile dell'istanza di ammissione a controllo giudiziario, si è riverberata inevitabilmente nel rapporto tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa, facendo emergere due ulteriori profili problematici, rispettivamente afferenti gli "effetti della sentenza del giudice amministrativo sul controllo" e, sul fronte opposto, "gli effetti dell'esito favorevole del controllo sull'interdittiva".

Anche su questo versante si è mostrata essenziale l'opera interpretativa della giurisprudenza attesa l'assenza di disposizioni normative di coordinamento.

In ordine alla prima questione, che è proprio quella sottoposta all'attenzione della Plenaria, si sono confrontati due diversi indirizzi dottrinari.

Un primo orientamento ha messo in luce l'autonomia accertativo-valutativa del Tribunale, da cui consegue che l'eventuale successivo annullamento in autotutela o giurisdizionale dell'interdittiva (o la sua sospensione in sede cautelare) non dovrebbe comportare la revoca del regime di esercizio controllato già disposto.

In quest'ottica, il controllo, in quanto fondato sull'accertato bisogno prevenzionale dell'impresa, valutato anche in chiave prospettico-riabilitativa e coi diversi e più rigorosi canoni di accertamento della sede penale, dovrebbe ragionevolmente permanere anche all'esito della caducazione dell'interdittiva<sup>16</sup>.

Secondo questa impostazione, la misura del Tribunale dovrebbe, *a fortiori*, proseguire nel caso in cui il giudice amministrativo abbia frattanto rigettato, anche con sentenza passata in giudicato, l'impugnazione dell'interdittiva, confermandone la validità.

---

<sup>14</sup> Nello stesso senso vedasi Cass, sez. II, sentenza n. 21412/2021.

<sup>15</sup> Cfr. Mattia Di Florio, *Brevi considerazioni sui rapporti nel diritto vivente tra interdittiva prefettizia e controllo giudiziario volontario dell'impresa in odor di mafia*, in "Legislazione Penale", marzo 2021. È stato puntualizzato che non competerebbe al Tribunale della prevenzione mettere in discussione i presupposti alla base dell'interdittiva prefettizia, ma soltanto conoscere con efficacia *incidenter tantum* gli effetti del predetto provvedimento ex art. 4, l. 1865, n. 2248, all. E. Secondo l'autore, un'eventuale rivalutazione dei presupposti delle misure interdittive adottate dal prefetto comporterebbe una duplicazione del giudizio amministrativo non coerente con il sistema "a doppio regime" della prevenzione patrimoniale così come delineata dal cod. antimafia.

<sup>16</sup> Cfr. Pietro Stefano Maglione, *Prevenzione patrimoniale al crocevia tra giudice penale e prefettura: lo "strano caso" del controllo giudiziario volontario*, in "Federalismi", n. 15/21.

A quest'ultimo assunto, come vedremo più approfonditamente in seguito, hanno ampiamente aderito le pronunce qui in commento.

In questo contesto, la prosecuzione del controllo appare una risposta coerente con la filosofia "recuperatoria" che ispira le innovative misure preventive antimafia, anche in considerazione che, a prescindere dall'istanza del privato, la misura giurisdizionale, una volta disposta, risponde a indisponibili ragioni di interesse generale.

Nello specifico, secondo l'indirizzo in esame, in ciò richiamato dalla Plenaria, il controllo giudiziario volontario, pur fondandosi sul prerequisito dell'infiltrazione mafiosa, mira alla soddisfazione dell'esigenza di recupero dell'azienda, di tal che la definitività o meno dell'accertamento del predetto requisito rappresenta una circostanza di per sé neutra e non rilevante<sup>17</sup>.

All'orientamento fin qui descritto si è affiancata una diversa ricostruzione esegetica dei rapporti tra interdittiva e controllo, fondata sulla necessaria complementarità tra le due misure. Si tratta dell'indirizzo alla base della prassi giurisprudenziale che ha indotto numerosi TAR a rinviare lo svolgimento del giudizio amministrativo a una data successiva a quella della cessazione del controllo giudiziario, invocando l'istituto della sospensione del giudizio ovvero del semplice rinvio di udienza. Ciò al fine di evitare che l'esito del giudizio amministrativo potesse travolgere il controllo giudiziario pendente e nella prospettiva che gli effetti positivi di quest'ultimo incidessero sull'aggiornamento dell'interdittiva prefettizia in senso favorevole all'impresa.

#### **4. Lo sforzo di coordinamento sistematico nell'impostazione seguita dall'ordinanza di rimessione n. 4578 della III Sezione del Consiglio di Stato**

Nel solco del filone giurisprudenziale appena richiamato si inserisce l'ordinanza n. 4578 del 6 giugno 2022 con la quale la III Sezione del Consiglio di Stato ha rimesso alla Plenaria la controversa questione, al fine di chiarire definitivamente la sorte del giudizio amministrativo avente ad oggetto l'informazione antimafia in conseguenza dell'ammissione al controllo giudiziario.

La tesi della sospensione necessaria del giudizio amministrativo è stata argomentata dalla sezione rimettente sul presupposto che la sua definizione nelle more della procedura di controllo rischierebbe di vanificare la *ratio* del controllo stesso, soprattutto in caso di conferma del provvedimento interdittivo da parte del giudice amministrativo.

Invero, la possibilità di emenda garantita all'impresa dalla vigilanza prescrittiva sarebbe in ogni caso compromessa dall'esito del giudizio amministrativo che, laddove annullasse l'informativa, farebbe venir meno gli effetti interdittivi e, con essi, anche la

---

<sup>17</sup> Cfr. Giuseppe Amato, *Con domanda generica e aspecifica corretto lo stop della Cassazione*, in "Guida al Diritto Il Sole 24 Ore", luglio 2021.

misura del controllo giudiziario - non potendo essere più sospesi gli effetti di un provvedimento che è stato definitivamente annullato – mentre, in caso di rigetto del ricorso, quegli effetti interdittivi si consoliderebbero e non sarebbero più parimenti suscettibili di sospensione.

In tale cornice, la sospensione *ex lege* degli effetti interdittivi, dovuta all'ammissione dell'impresa al controllo giudiziario, dovrebbe poter consentire a questa, in pendenza del giudizio amministrativo, di proseguire la propria attività economica, sotto la vigilanza prescrittiva del Tribunale della prevenzione e di sterilizzare ogni elemento inquinante da parte della criminalità mafiosa, in modo da poter fruire, una volta terminato il periodo del controllo giudiziario, di una rinnovata valutazione da parte dell'autorità prefettizia.

Quest'ultima, poi, in sede di aggiornamento, constatato il superamento degli elementi critici riscontrati in fase di prima valutazione, potrebbe finalmente emettere un'informativa liberatoria, che farebbe cessare la materia del contendere nel giudizio amministrativo ovvero un nuovo provvedimento interdittivo, suscettibile di impugnazione con motivi aggiunti<sup>18</sup>.

La decisione prefettizia di rimuovere il proprio precedente provvedimento verrebbe assunta alla luce sia degli elementi che hanno condotto all'emissione dell'interdittiva sia di quelli ad essa successivi, conformandosi alle valutazioni del Tribunale, connotate da un "orizzonte conoscitivo qualificato", in quanto formate nella dialettica propria del processo.

Sulla base di tali argomentazioni, la decisione di sospendere il giudizio discende dal doveroso coordinamento dei due istituti che si impone in un'ottica sistematica rispettosa del bilanciamento tra i valori costituzionali, anche in considerazione del disallineamento dei tempi tra il giudizio amministrativo e il procedimento del controllo giudiziario.

La ricostruzione così operata presuppone, ad avviso del collegio, una lettura logico-sistematica e costituzionalmente orientata del codice antimafia, oltre che una visione moderna del processo amministrativo "sul rapporto".

Il giudizio amministrativo, in pendenza della richiesta del controllo giudiziario, non dovrebbe esaurirsi al solo esame dell'informativa impugnata, ma aprirsi ad una considerazione più ampia e complessa della disciplina antimafia che tenga conto del "dialogo" tra i vari attori della medesima e unitaria vicenda amministrativa *in fieri*.

Da tale logica deriva un rapporto di circolarità, e non già di corto circuito, tra le giurisdizioni. Infatti, afferma testualmente il giudice amministrativo, "*come il tribunale della prevenzione deve considerare il presupposto dell'informativa antimafia e dell'occasionalità dell'agevolazione mafiosa, nell'acconsentire al controllo*

---

<sup>18</sup> In quest'ottica sarebbe configurabile quel nesso di pregiudizialità-dipendenza tra i due giudizi che impone, ex art. 295 c.p.c. la sospensione del giudizio, nella misura in cui si ritiene che l'esito del controllo giudiziario postula un nuovo provvedimento dell'autorità prefettizia destinato a sostituire l'interdittiva impugnata, con effetti che inevitabilmente incideranno sul giudizio amministrativo.

*giudiziario, non già per sindacare i presupposti dell'informativa, ma per formulare un giudizio prognostico sulla recuperabilità dell'impresa, così il giudice amministrativo, per parte sua, deve considerare questo giudizio prognostico per attendere la rinnovata valutazione dell'autorità prefettizia in ordine all'effettivo recupero dell'impresa, all'esito della misura di prevenzione patrimoniale del controllo giudiziario".*

## **5. La soluzione della Plenaria a favore dell'autonomia e reciproca non interferenza tra misura giurisdizionale e amministrativa**

Come diffusamente fin qui esposto, la tesi della sospensione necessaria è stata fondata sulla necessità di evitare che il rigetto definitivo dell'impugnazione dell'interdittiva, con il conseguente consolidamento degli effetti di quest'ultima, travolgesse l'effetto sospensivo derivante dall'ammissione dell'impresa a controllo giudiziario.

La ricostruzione prospettata è stata, tuttavia, respinta dall'Adunanza Plenaria che ha fissato il fondamentale principio di diritto secondo cui la pendenza del controllo giudiziario a domanda non costituisce causa di sospensione del giudizio di impugnazione avverso l'interdittiva.

L'indicazione della sospensione necessaria, nell'*iter* argomentativo della Plenaria, non può trovare accoglimento anzitutto in ossequio al principio di legalità perché sarebbe disposta in assenza di una disposizione normativa che preveda espressamente la suddetta sospensione, oltre che per una serie di altre ragioni di ordine logico e sistematico di cui la pronuncia dà compiuta evidenza in sede motivazionale.

Osserva, in proposito, il Consiglio di Stato che la necessaria correlazione tra il giudizio di impugnazione dell'interdittiva antimafia e il controllo giudiziario si impone normativamente nella sola fase genetica dell'ammissione dell'impresa alla misura conservativa.

Infatti, la pendenza del ricorso contro l'interdittiva assume le caratteristiche di una condizione di procedibilità del controllo. Viceversa, nelle fasi successive, non è ravvisabile alcun nesso di pregiudizialità-dipendenza in senso tecnico, in quanto la vigilanza prescrittiva del Tribunale è orientata al risanamento dell'impresa secondo presupposti e finalità del tutto indifferenti all'esito del giudizio sulla legittimità dell'interdittiva.

Il supremo giudice amministrativo lo ricava, anzitutto, dal prevalente indirizzo seguito in materia dalla giurisprudenza di legittimità, da cui è possibile evincere l'assenza di riferimenti alla perdurante necessità della pendenza del giudizio amministrativo quale condizione di efficacia della misura del controllo giudiziario.

Più precisamente, gli arresti della Cassazione penale sull'argomento hanno riguardato, in via esclusiva, l'oggetto della cognizione del Tribunale della prevenzione, escludendo che quest'ultimo debba verificare il prerequisite del pericolo di

infiltrazione, già oggetto di accertamento da parte dell'autorità amministrativa ed evidenziando la necessità che l'autorità giudiziaria penale, diversamente dal Prefetto, si concentri sul momento c.d. prognostico, incentrato sulla valutazione delle effettive prospettive di risanamento del soggetto "interdetto".

In particolare, a riprova della non configurabilità dell'invocato nesso di pregiudizialità processuale tra il giudizio ordinario avente ad oggetto la misura del controllo e quello amministrativo instaurato avverso l'interdittiva, il Consiglio di Stato richiama una recente pronuncia della Suprema Corte con la quale è stato ulteriormente ampliato l'ambito applicativo del controllo volontario, ammettendo tale misura anche nelle ipotesi di avvenuta conferma della legittimità di una precedente interdittiva in due gradi di giudizio e di successivo diniego di riesame favorevole da parte del Prefetto<sup>19</sup>.

A fondamento della propria decisione, afferma il Consiglio di Stato, la Cassazione ha, tra l'altro, statuito che la definitività dell'interdittiva *"non determina (...) la stabilità ed intangibilità dell'interdizione precludendo sine die all'azienda di contrattare con l'Amministrazione"* e che, al contrario, l'impedimento a richiedere il controllo giudiziario in tale evenienza si porrebbe in contrasto con la *"natura necessariamente provvisoria e temporanea all'informativa"*.

In secondo luogo, il postulato della sospensione necessaria viene rigettato anche sul piano teleologico, valorizzando le diverse finalità degli istituti in esame.

Rileva, da un lato, la funzione spiccatamente preventiva delle possibili infiltrazioni mafiose, assolta dal tradizionale strumento dell'interdittiva, basata su accertamenti "statici" rivolti al passato, rispetto all'obiettivo di risanamento dell'impresa cui è preordinato il controllo giudiziario in una prospettiva "dinamica".

La diversità di funzioni giustifica, pertanto, l'autonomia accertativa valutativa degli organi amministrativi e giurisdizionali coinvolti nella medesima vicenda e la reciproca non interferenza degli esiti delle rispettive decisioni.

A sostegno di tale ultima argomentazione del Consiglio di Stato, appare utile evidenziare l'effettiva diversità dei beni giuridici tutelati dalle disposizioni che regolano, rispettivamente, le informazioni antimafia e le misure c.d. "curative" di salvataggio. Infatti, con l'interdittiva antimafia il Prefetto esclude che un imprenditore, pur dotato di adeguati mezzi economici e di una adeguata organizzazione, meriti la fiducia delle Istituzioni e possa essere titolare di rapporti contrattuali con le pubbliche Amministrazioni o degli altri titoli abilitativi individuati dalla legge. Per converso, con la previsione del controllo giudiziario, il legislatore ha inteso valorizzare un differente campo di interessi, ossia l'utilità sociale dell'impresa, la tutela dei creditori e della collettività territoriale di riferimento in cui opera l'ente, l'interesse alla realizzazione di opere pubbliche, la tutela dei livelli occupazionali<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Corte di Cassazione, sez. I pen., sentenza n. 42646/2022.

<sup>20</sup> Il principale obiettivo perseguito dalla Commissione ministeriale proponente della riforma del 2017 era proprio quello di "promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni, nel quadro di una ammodernata disciplina tendente a bilanciare in maniera più equilibrata le diverse aspettative ed

La non condivisibilità della tesi della sospensione deriva, inoltre, dalla sua prospettazione da parte del giudice remittente *secundum eventum litis*, ossia come rimedio rispetto a potenziali decisioni sfavorevoli che si suppone possano vanificare obiettivi di risanamento dell'impresa infiltrata dal fenomeno mafioso.

In tal modo, argomenta la Plenaria, verrebbe alterata la funzione generale dell'istituto della sospensione, ancorato *ex lege* alla sussistenza di un rapporto di dipendenza tra giudizio principale e pregiudiziale. Nella prospettiva adombrata dal giudice remittente, la sospensione del giudizio, insomma, da strumento preventivo rispetto al rischio di contrasto di giudicati finirebbe per affidare al processo la realizzazione di obiettivi di politica legislativa, esorbitanti dai compiti del giudice.

Nel quadro così delineato, aderire alla teoria della necessaria sospensione significherebbe violare la tassativa applicazione della regola della pregiudizialità, determinando una potenziale lesione del principio di ordine costituzionale della ragionevole durata del processo.

Da ultimo, osserva il supremo consesso, elementi contrari alla tesi suggerita possono essere tratti, sul piano sistematico, dall'espressa previsione normativa di opportune forme di coordinamento tra gli istituti del controllo giudiziario volontario e della prevenzione collaborativa, a fronte dell'assenza di disposizioni legislative regolanti questo specifico ambito di rapporti tra l'interdittiva e il controllo giudiziario. Con argomentazione *a contrario* è, dunque, evincibile l'assenza di condizionamenti reciproci tra i due istituti, ulteriori rispetto alla connessione genetica prevista dalla norma di legge<sup>21</sup>.

In definitiva, dalle esposte coordinate argomentative è derivata la fondamentale conclusione che la funzione di risanamento dell'impresa non viene scalfita dall'eventuale rigetto del ricorso di parte privata e conseguente consolidamento degli effetti dell'interdittiva. Anzi, l'accertamento in chiave retrospettiva dell'esistenza di infiltrazioni mafiose nell'impresa aumenta, al massimo grado, l'esigenza di continuare il percorso terapeutico di bonifica intrapreso con la misura conservativa del controllo giudiziario.

## **6. I principali nodi applicativi discendenti dal nuovo indirizzo interpretativo**

Il ragionamento svolto sembra esaltare l'autonomia della valutazione prognostica del Tribunale della prevenzione che, pur muovendo dal presupposto del pericolo

---

esigenze oggi in gioco in questo campo", nel cui ambito il controllo giudiziario funge "da adeguato strumento per consentire la prosecuzione dell'attività di impresa nei casi in cui le aziende vengano raggiunte da interdittiva prefettizia, garantendo così nel contempo il prevalente interesse alla realizzazione di opere di rilevanza pubblica".

<sup>21</sup> Art. 34-bis, comma 6, del D.Lgs. n. 159 del 2011.

infiltrativo accertato dal prefetto, si propone di pervenire al suo superamento, sempre che il grado di condizionamento mafioso non sia considerato a ciò impeditivo.

Insomma, acclarata l'ipotesi di condizionamento mafioso è viepiù avvertita l'esigenza di risanamento perseguita con il controllo giudiziario.

Qui si affaccia, a parere di chi scrive, un primo nodo insito nell'arresto giurisprudenziale in parola, nella misura in cui appare oggettivamente complicato individuare chiavi interpretative che consentano, in termini generali, di conciliare l'avvenuta conferma degli effetti dell'interdittiva con il persistente mantenimento del controllo.

Vengono, in particolare, in rilievo due profili problematici di carattere sistematico ma densi di importanti risvolti applicativi.

Il primo è strettamente correlato all'oggettiva difficoltà di ammettere, già sul piano teorico, l'ultrattività della sospensione degli effetti dell'interdittiva in presenza dell'avvenuto accertamento in sede giurisdizionale della sua legittimità, da cui dovrebbe invece discendere la reviviscenza dell'inibizione dei rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione.

Particolarmente rilevante in tal senso il passaggio della sentenza ove si evidenzia che la sospensione del termine per il rilascio dell'informazione e degli effetti dell'interdittiva già emessa è del tutto compatibile con l'inoppugnabilità di quest'ultima all'esito del rigetto della relativa impugnazione. Ciò in quanto la sospensione degli effetti dell'incapacità a contrattare derivanti dall'interdittiva è *"strumentale al buon fine del controllo giudiziario, nel senso di consentire all'impresa ad esso sottoposta di continuare ad operare nella prospettiva finale del superamento della situazione sulla cui base è stata emessa l'interdittiva"*. Analogo ragionamento, secondo il Consiglio di Stato, può seguirsi per la sospensione del termine per il rilascio dell'interdittiva, precisando che nessuno dei suddetti effetti presuppone la pendenza del giudizio amministrativo.

Ci si interroga, al riguardo, in assenza di specificazione legislativa da parte del legislatore della durata dell'effetto sospensivo, su come si possa armonizzare l'esecutività della sentenza amministrativa di rigetto del ricorso, da cui scaturisce la definitività degli effetti dell'interdittiva (quanto meno in assenza di impugnazione ovvero in caso di mancata concessione della tutela cautelare in fase di appello), con la ritenuta protrazione della sospensione degli effetti derivante dalla persistenza del controllo.

Giova segnalare, in proposito, che, nell'ipotesi di "consolidamento" dell'interdittiva per avvenuta conferma in sede giurisdizionale della sua legittimità, la prevalente giurisprudenza di prevenzione, nella fase di prima applicazione dell'istituto, si era inizialmente orientata nel senso opposto a quello individuato dalla Plenaria, ossia dell'automatica cessazione del controllo. E ciò sulla base di un'indicazione proveniente dalla Direzione Nazionale Antimafia fondata sulla natura provvisoria del controllo e sulla sua funzionalizzazione a consentire la continuità aziendale dell'impresa fintanto

che sul provvedimento interdittivo non fosse intervenuta una pronuncia giudiziale definitiva<sup>22</sup>. L'obiettivo del controllo, secondo tale impostazione, era infatti quello di evitare l'irreversibile decozione dell'impresa fino all'accertamento della legittimità dell'interdittiva.

Nel nuovo impianto suggerito dal Consiglio di Stato, non può sottacersi il rischio di un abuso del ricorso all'istituto del controllo giudiziario volontario che potrebbe essere strumentalmente utilizzato per sterilizzare l'efficacia interdittiva dell'atto prefettizio anche in assenza, a rigore, dei relativi presupposti.

Una possibile soluzione alternativa sarebbe stata quella di ammettere la perdurante efficacia del controllo anche in caso di conferma dell'interdittiva, mantenendo, tuttavia, fermi gli effetti di quest'ultima e riconoscendo all'impresa la possibilità di far valere le risultanze favorevoli della misura di salvataggio in sede di appello della sentenza amministrativa di rigetto emessa in primo grado ovvero di invocarle a fondamento dell'istanza di riesame dell'interdittiva presentata al Prefetto.

Venendo al secondo aspetto critico, come già evidenziato, il consolidamento degli effetti dell'interdittiva, ad avviso della Plenaria, non interferirebbe con il prosieguo del controllo che potrebbe/dovrebbe continuare ad assolvere la propria funzione risanatrice e di recupero all'economia sana dell'impresa "occasionalmente" condizionata.

Tale questione involge, in una più ampia prospettiva logico-sistematica, l'innovato quadro dei presupposti normativi a fondamento delle figure del controllo giudiziario volontario e della prevenzione collaborativa prefettizia. Infatti, sia sul piano della prevenzione amministrativa che su quello della prevenzione giurisdizionale, il legislatore ritiene ormai dirimente la preliminare verifica dello "spessore" dell'agevolazione, di tal che l'accertamento di un livello di condizionamento non radicale, strutturato e grave, bensì meramente episodico, marginale e appunto "occasionale" impone oggi al Prefetto l'adozione della meno invasiva misura della prevenzione collaborativa in luogo della più penetrante interdittiva.

Appare particolarmente utile, al riguardo, soffermarsi sull'illuminante passaggio testuale della sentenza, secondo cui la conciliazione tra le due misure è applicabile solo "*quando il grado di condizionamento mafioso non sia considerato a ciò impeditivo*".

La circostanza, tuttavia, che sia stata emessa un'interdittiva e che la sua legittimità abbia formato addirittura oggetto di conferma in sede giurisdizionale, esclude (*rectius* dovrebbe escludere) aprioristicamente la sussistenza di una permeabilità marginale dell'impresa alle infiltrazioni mafiose. Ciò in quanto se il Prefetto si è determinato per l'adozione dell'interdittiva ha già, *ab origine*, ravvisato la gravità del condizionamento.

Da tale ultima osservazione discende la necessità che l'obiettivo di assicurare una maggiore armonizzazione tra le due figure dell'interdittiva e del controllo giudiziario

---

<sup>22</sup> cfr Marco Mazzamuto, *Il salvataggio delle imprese tra controllo giudiziario volontario, interdittive prefettizie e giustizia amministrativa*, in "Sistema penale", marzo 2020.

volontario si debba raggiungere nella fase genetica di quest'ultimo, sotto il profilo della rigorosa verifica della sussistenza del condizionamento mafioso nell'impresa e soprattutto dell'effettivo livello di questo condizionamento. Conclusione cui, peraltro, sembra addivenire lo stesso Consiglio di Stato in un altro fondamentale tratto della sentenza n. 6 qui in commento, laddove sottolinea che la connessione tra i due istituti si manifesta in relazione al grado di assoggettamento dell'attività economica all'intimidazione. Infatti, diversamente dall'interdittiva, l'agevolazione richiesta per l'ammissione al controllo giudiziario deve essere "occasionale" di tal che, in difetto di tale requisito, l'impresa non dovrebbe essere ammessa al controllo giudiziario.

Si comprende agevolmente come ogni successiva difficoltà di coordinamento degli effetti delle due misure verrebbe eliso a priori in presenza di un provvedimento con il quale il giudice della prevenzione denegasse il richiesto controllo, condividendo le valutazioni svolte dall'autorità prefettizia in ordine alla gravità del livello di compromissione dell'impresa con le logiche criminali.

Si rileva come, nonostante l'affermazione di una netta separazione dei due ambiti in ragione delle diverse finalità, rispettivamente general-preventive e di risanamento cui tendono le interdittive e il controllo giudiziario, il Consiglio di Stato non può non riconoscere le inevitabili interferenze tra le due misure.

D'altro canto, la Plenaria non affronta, in quanto non espressamente rientrante nel *thema decidendum*, la questione degli effetti procedurali discendenti dal controllo giudiziario volontario in termini di possibile condizionamento delle risultanze dello stesso sul riesame prefettizio dell'interdittiva originariamente emessa.

Aspetto, quest'ultimo, *ex adverso*, particolarmente valorizzato nell'ordinanza di rimessione n. 4578 del 6 giugno 2022, laddove si afferma che il giudice amministrativo dovrebbe temporaneamente soprassedere dal decidere nel merito la controversia proprio al fine di attendere la valutazione del giudice penale sull'avvenuta rilegalizzazione dell'impresa, propedeutica alla rinnovata prognosi infiltrativa da parte del Prefetto.

## **7. Possibili scenari evolutivi dei rapporti tra autorità amministrativa e giudiziaria**

La soluzione individuata dalla Plenaria dischiude, quindi, un possibile scenario evolutivo dei rapporti tra autorità prefettizia e giudice della prevenzione in termini di inevitabile condizionamento reciproco degli esiti delle rispettive valutazioni di competenza dell'autorità giudiziaria e amministrativa.

Un'espressione significativa della tendenza legislativa a potenziare gli scambi informativi tra Prefetture e Tribunali si coglie già nell'avvenuto coinvolgimento del Prefetto, in veste di "altro soggetto interessato", nell'ambito della trattazione camerale dell'istanza di controllo.

E' indubbio che il patrimonio info-investigativo prefettizio dal quale è scaturita la valutazione che ha condotto all'adozione del provvedimento ostativo può offrire al giudice penale elementi conoscitivi di indiscussa utilità non solo per disporre la misura, ma soprattutto nell'individuazione di quel ventaglio di obblighi che danno corpo all'istituto. Dall'altro lato, lo stesso Prefetto potrà a sua volta arricchire il proprio bagaglio informativo con la sua presenza in udienza, apprezzando eventuali elementi sopravvenuti all'adozione dell'interdittiva.

In quest'ambito, la chiave di volta che potrebbe concorrere ad armonizzare ragionevolmente il sistema è ravvisabile, come innanzi accennato, nel maggior rigore dei Tribunali della prevenzione nell'ammissione delle imprese al controllo giudiziario, limitandolo alle sole evenienze in cui il prerequisite del pericolo di infiltrazione sia stato accertato dal Prefetto in presenza di situazioni sintomatiche di agevolazioni meramente occasionali. Evenienza, come già esposto, piuttosto rara nell'innovato quadro ordinamentale.

In presenza, poi, di imprese ammesse al regime controllato ma soccombenti nel giudizio amministrativo, lo strumento principale per assicurare il coordinamento degli effetti delle misure, nella nuova cornice delineata dal Consiglio di Stato, si ravvisa nel tempestivo e corretto esercizio del potere prefettizio di aggiornamento dell'informazione antimafia, ai sensi dell'art. 91 del D.Lgs. n. 159 del 2011. Una conclusione, quest'ultima, che pone l'accento sulla non perpetuità ed intangibilità dell'interdittiva che, una volta adottata, non è destinata a protrarsi *sine die*, in presenza di rilevanti sopravvenienze che inducano diverse valutazioni sul rischio infiltrativo<sup>23</sup>.

Si inquadra coerentemente in questa direzione un importante atto di indirizzo ministeriale con il quale è stato portato a conoscenza delle Prefetture il qualificato apporto consultivo reso dall'Avvocatura Generale dello Stato sulla pur diversa questione dell'incidenza sull'interdittiva dell'esito favorevole del controllo, sopraggiunto in pendenza del giudizio amministrativo<sup>24</sup>.

Secondo le argomentazioni svolte dall'Avvocatura, la cessazione del controllo giudiziario in pendenza del giudizio amministrativo non comporta la caducazione automatica del provvedimento interdittivo in quanto effetto non previsto dalla legge. Tuttavia, anche la reviviscenza dell'interdittiva che non sia stata sospesa in sede cautelare finirebbe per vanificare la *ratio* di bonifica sottesa al controllo. Pertanto, atteso che l'effetto sospensivo dell'interdittiva non può permanere *sine die* dopo la

---

<sup>23</sup> Secondo il pacifico indirizzo giurisprudenziale, il decorso del termine annuale di validità dell'interdittiva, indicato dall'art. 86 del codice antimafia, non implica la decadenza automatica dell'interdittiva, ma legittima il soggetto interdetto a presentare un'istanza volta a sollecitare il riesame del provvedimento medesimo, alla luce delle circostanze sopravvenute alla sua adozione e tali da giustificare la rivalutazione da parte della prefettura dei relativi presupposti. L'interdittiva antimafia determina, infatti, una particolare forma di incapacità *ex lege*, parziale (in quanto limitata a specifici rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione) e tendenzialmente temporanea (si vedano in tal senso Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 3 del 2018, Adunanza Plenaria n. 23 del 2020 e Consiglio di Stato, sentenza n. 8309 del 13 dicembre 2021).

<sup>24</sup> Circolare del Gabinetto del Ministro dell'Interno n. 11001/119/12/1(23) del 31 agosto 2020.

cessazione del controllo, l'organo consultivo è giunto alla conclusione che, una volta definita la procedura del controllo giudiziario, deve essere rimessa all'amministrazione la prognosi positiva di sopravvenuta impermeabilità mafiosa.

In tal senso è stata segnalata l'opportunità di un'adeguata programmazione delle attività istruttorie ai fini della conferma o della modifica delle informazioni antimafia, da compiere con congruo anticipo rispetto alla scadenza del controllo nell'ambito del potere di aggiornamento dell'interdittiva, esercitabile non solo su istanza di parte ma anche d'ufficio. In quest'ottica, la già menzionata circolare ha suggerito l'opportunità di acquisire le relazioni bimestrali di monitoraggio dell'amministratore giudiziario allo scopo di corroborare le valutazioni spettanti all'amministrazione.

Dal quadro fin qui esposto emerge quindi l'importanza di una virtuosa cooperazione inter-istituzionale tra autorità prefettizia e tribunale di prevenzione.

In particolare, lo sforzo di *reductio ad unum* del sistema implica, da un lato, l'attenta disamina da parte del Tribunale della prevenzione della piattaforma di elementi indiziari gravi, precisi e concordanti che hanno fondato la prognosi inferenziale prefettizia del rischio infiltrativo, da cui discende la valutazione delle concrete *chance* di recuperabilità dell'impresa, siccome non radicalmente compromessa con logiche criminali.

Dall'altro lato, anche il Prefetto dovrebbe riconoscere una qualche rilevanza esterna ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale, quanto meno in relazione all'eventualità, non infrequente, che a breve tempo dall'interdittiva le misure di *self-cleaning* adottate dall'impresa per rientrare nel mercato della contrattazione pubblica abbiano eliso ogni potenziale contatto agevolativo e, quindi, ogni rischio di infiltrazione.

Sotto questo profilo, non si può infatti disconoscere che, quantunque connotati da funzioni, presupposti e canoni di giudizio essenzialmente differenti, la valutazione giudiziaria e quella amministrativa hanno degli inevitabili momenti di convergenza.

Anche la Corte Costituzionale ha sottolineato che, diversamente dall'autorità giudiziaria, il compito proprio di quella amministrativa non è quello di sanzionare condotte penalmente rilevanti ovvero di colpire pratiche e comportamenti direttamente lesivi degli valori costituzionali della libertà di impresa e della sicurezza pubblica, bensì *"di prevenire tali evenienze con un costante monitoraggio del fenomeno, la conoscenza delle sue manifestazioni, l'individuazione e valutazione dei relativi sintomi, la rapidità di intervento"*.

Diverso, inoltre, è il metro di giudizio utilizzato dai soggetti pubblici coinvolti, quello del "più probabile che non" messo in campo dalla Prefettura, e quello dell'"al di là di ogni ragionevole dubbio" utilizzato dal giudice penale<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> E' pacifico l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui l'informativa deve essere fondata sulla valutazione unitaria degli elementi e dei fatti che, visti nel loro complesso, possono costituire un'ipotesi ragionevole e verosimilmente attendibile di permeabilità della singola impresa ad ingerenze della criminalità organizzata di stampo mafioso, sulla base della regola di giudizio della c.d. probabilità

Differente è anche il momento in cui si esplicano le rispettive potestà cognitive in quanto il controllo si configura come un *post factum* rispetto all'interdittiva, potendo pertanto essere fondato su eventuali nuovi elementi sopraggiunti alla stessa (ad es. iniziative di auto-bonifica già avviate e dedotte dall'impresa all'atto dell'istanza) o insiti nella positiva conclusione del percorso riabilitativo, con ciò "innovando" il patrimonio di elementi a disposizione della Prefettura ai fini dell'aggiornamento.

In quest'ottica, potrebbe risultare viziato per eccesso di potere un provvedimento prefettizio confermativo della precedente interdittiva che prescindesse completamente dalle risultanze del controllo giudiziario<sup>26</sup>. Sarebbe, di contro, pienamente legittimo il rinnovo dell'originaria interdittiva fondato su un robusto apparato motivazionale in ordine alla persistenza del rischio infiltrativo nonostante l'esito positivo della misura del Tribunale. Ciò sulla base della globale valutazione degli elementi a disposizione, ponderando il percorso compiuto dall'imprenditore in costanza di controllo con la storia del medesimo e con le ragioni del primigenio sorgere del pericolo di condizionamento<sup>27</sup>.

Ciò in quanto, tra l'altro, i "controllori" giudiziari sono prevalentemente dotati di cognizioni specialistiche in materia gestionale il che implica verifiche per lo più formali sulla correttezza delle procedure e della documentazione fiscale, non disponendo del *know-how* info investigativo di pertinenza delle Forze di Polizia che soli consentono all'organo prefettizio di valutare la limpidezza, sul piano sostanziale, dei rapporti dell'impresa anche nel periodo del controllo, sia pure in un ambiente "garantito".

Così ricostruito il legame tra le due figure, la prosecuzione del controllo anche nell'ipotesi di conferma giurisdizionale dell'interdittiva, rende viepiù auspicabile un ampliamento del ricorso all'istituto della prevenzione collaborativa laddove gli esiti del controllo, evidenziando un'evoluzione dei presupposti a fondamento dell'originario provvedimento ostativo, inducano una rinnovata valutazione favorevole all'impresa.

È proprio nella direzione di una proficua interlocuzione tra autorità amministrative e giudici della prevenzione, connotata da una costante e reciproca

---

cruciale, estranea a qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria raggiunta "al di là del ragionevole dubbio" (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. V, n. 2712/2022, Consiglio di Stato, sez. III, n. 1447/2021, Consiglio di Stato, sez. III 6105/2019).

<sup>26</sup> Si inquadra in tale indirizzo, tra le altre, anche la recente pronuncia secondo cui le valutazioni prefettizie non possono prescindere dagli esiti del controllo giudiziario, non essendo legittima la riadozione di un provvedimento interdittivo sulla base dei medesimi fatti già posti a fondamento nella prima interdittiva, senza considerare le nuove emergenze e l'esito favorevole del controllo, precisando che configura il vizio di eccesso di potere non aver valutato la possibilità di adottare, a tal fine, le nuove misure della prevenzione collaborativa (TAR Puglia Bari, sent. n. 1745 del 19 dicembre 2022).

<sup>27</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 16 giugno 2022, n. 4912, secondo cui "anche se il controllo giudiziario è idoneo a creare un ambiente di impresa e di relazioni commerciali garantito, caratterizzato dalle verifiche analitiche dell'amministratore giudiziario sugli atti di disposizione [...], potrebbero tuttavia verificarsi vicende non facilmente intercettabili dallo stesso amministratore in quanto destinate a muoversi sul piano dei rapporti personali dell'imprenditore e degli ambienti familiari e sociali nel quale egli opera e che più agevolmente si prestano ad essere vagliate nel quadro di indagini penali o di controlli di polizia che ne disvelino la vera natura sostanziale".

condivisione dei rispettivi patrimoni informativi, che si è orientata la prassi di alcune Prefetture che, alla luce delle risultanze del controllo giudiziario e sulla base delle stesse, in sede di riesame dell'interdittiva, hanno optato per la soluzione meno invasiva dell'adozione delle misure di prevenzione collaborativa.