



30 LUGLIO 2025

Le novità introdotte dal d.l.
“sicurezza” in materia di prevenzione
antimafia

di Tommaso Passarelli

Dottorando di ricerca in “Ordine giuridico ed economico europeo”
Università degli studi Magna Graecia di Catanzaro

Le novità introdotte dal d.l. “sicurezza” in materia di prevenzione antimafia^{*}

di Tommaso Passarelli

Dottorando di ricerca in “Ordine giuridico ed economico europeo”
Università degli studi Magna Graecia di Catanzaro

Abstract [It]: Col nuovo decreto legge n. 48/2025, c.d. “decreto sicurezza”, convertito con legge n. 80/2025, il legislatore, sollecitato sul punto dalla Corte costituzionale, è intervenuto nuovamente nella materia della prevenzione antimafia, con l’obiettivo di mitigare gli effetti negativi derivanti dall’interdittiva antimafia, laddove incidano sui mezzi di sostentamento dell’imprenditore e della sua famiglia. Desta tuttavia perplessità l’attribuzione alle prefetture della discrezionalità di concedere un tale *favor*, senza vincolarne la decisione in condizioni di oggettiva indigenza. Inoltre, si è scelto di utilizzare il sistema delle misure di prevenzione collaborativa di cui all’art. 94 *bis* del d. lgs. n. 159/2011, che faticano a trovare concreta attuazione nella prassi, al fine di contemperare le esigenze di contrasto alla criminalità mafiosa con quelle di continuità aziendale.

Title: The new features introduced by the “security” decree law in the field of anti-mafia prevention

Abstract [En]: With the new decree law n. 48/2025, the so-called “security decree”, converted with law n. 80/2025, the legislator, urged on this point by the Constitutional Court, has intervened again in the field of antimafia prevention, with the aim of mitigating the negative effects deriving from the anti-mafia interdiction, where they affect the livelihood of the entrepreneur and his family. However, the attribution to the prefectures of the discretion to grant such a favor, without binding the decision in conditions of objective poverty, is perplexing. In addition, it was decided to use the system of collaborative prevention measures referred to in art. 94 *bis* of legislative decree n. 159/2011, which struggle to find concrete implementation in practice, to reconcile the needs of combating mafia crime with those of business continuity.

Parole chiave: prevenzione; contiguità; mafia; impresa; sicurezza

Keywords: prevention; contiguity; mafia; business; security

Sommario: 1. La *ratio* ispiratrice della riforma. 2. L’elaborazione della Corte costituzionale. 3. Le posizioni della dottrina. 4. L’attività di indagine che precede l’emissione dell’interdittiva antimafia. 5. L’esclusione degli effetti di cui all’art. 67, c. 1, del d. lgs. n. 159/2011. 6. L’accertamento della mancanza dei mezzi di sussistenza. 7. Il nuovo ambito applicativo del sistema di prevenzione collaborativa. 7.1. Il ruolo del sistema di prevenzione collaborativa. 7.1.1. Similitudini e divergenze col controllo giudiziario *ex* art. 34 *bis*. 7.1.2. L’individuazione delle situazioni di agevolazione occasionale. 7.2. Le criticità emergenti dalla prassi applicativa. 8. L’esclusione delle nuove misure di favore nei confronti dei soggetti condannati per particolari tipologie di delitti. 9. La vocazione storica delle misure di prevenzione e il loro volto costituzionale. 10. Conclusioni.

1. La *ratio* ispiratrice della riforma

Con l’art. 3, c. 1, let. b), d. l. n. 48 dell’11 aprile 2025, convertito con legge n. 80 del 9 giugno 2025, è stata introdotta una nuova disposizione nel *corpus* del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d. lgs. n. 159 del 6 settembre 2011: l’art. 94.1, rubricato “Limitazione degli effetti delle informazioni del prefetto per le imprese individuali”. Già l’intitolazione rende esplicita la finalità della

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

norma, rivolta a contenere il riverbero delle interdittive antimafia laddove queste incidano finanche sui mezzi di sostentamento dell'imprenditore e della sua famiglia¹.

L'*intentio legis* è rinvenibile nella volontà di ottemperare alle prescrizioni della Consulta del 2020 e del 2022, che avevano ammonito il legislatore proprio in questo senso² a causa della irragionevole disparità di trattamento tra la persona colpita da una misura di prevenzione personale, applicata sulla scorta della pericolosità sociale del proposto, e l'impresa colpita da un'interdittiva antimafia, fondata invece sul pericolo di infiltrazione mafiosa³: orbene, solo nel primo caso, al giudice della prevenzione, era consentito di graduare gli effetti negativi della misura, mentre al prefetto, nel secondo caso, era preclusa ogni forma di intervento mitigatore⁴.

La riforma legislativa si propone dunque di tutelare l'ordine pubblico economico⁵, garantendo, al contempo, i mezzi di sostentamento dell'imprenditore e della sua famiglia, nonché la continuità aziendale

¹ Cfr. il *dossier* del 30 settembre 2024, dal titolo *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*, pp. 11-18, in www.senato.it. Invero, sul piano sistemico l'iniziale intenzione palesata dal legislatore, come emerge dai lavori preparatori, era quella di inserire all'uopo un nuovo comma 1 *bis* all'art. 94, come emerge dal verbale della seduta delle Commissioni riunite Affari costituzionali, Presidenza del consiglio, Interni e Giustizia del 27 febbraio 2024, p. 12, consultabile in www.camera.it. Per un primo commento dottrinale, si veda G. AMARELLI, *Il decreto sicurezza e la riforma degli effetti delle interdittive antimafia: un fiore nel deserto in attesa di essere emendato*, in www.sistemapenale.it, 5 maggio 2025.

² Il riferimento è a C. Cost., 19 luglio 2022, n. 180, con nota di E. ZUFFADA, *Informazione antimafia: la consulta dichiara inammissibile una questione relativa alla mancata previsione in capo al prefetto di un potere di modulazione degli effetti dell'informativa interdittiva*, in www.sistemapenale.it, 6 settembre 2022, e C. Cost., 26 marzo 2020, n. 57 in www.cortecostituzionale.it.

³ Si tratta di atti fondati sulla discrezionalità tecnico-investigativa del prefetto, rivolti ad accertare il pericolo di infiltrazione mafiosa suscettibile di condizionare la vita delle imprese. La valutazione si fonda, in questi casi, sui parametri di cui agli artt. 84 e 91 d. lgs. n. 159/2011, nonché su una serie di indicatori fenomenici enucleati dalla giurisprudenza amministrativa, a decorrere dal noto decalogo di cui alla sentenza del Consiglio di Stato n. 1743 del 3 maggio 2016. Proprio l'esercizio di una tale discrezionalità riduce, in modo significativo, il sindacato del giudice amministrativo, in ragione del superiore principio di separazione dei poteri che preclude la possibilità per l'autorità giudiziaria di esercitare un controllo di merito sulle scelte discrezionali dell'autorità amministrativa. Per questa via, il controllo giurisdizionale può investire solo i profili di manifesta illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti. In argomento, Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale" nello specchio delle interdittive antimafia. Note a margine di Cost. cost., 19 luglio 2022, n. 180*, in *Arch. Pen.*, 3/2023., pp. 1-7. Ove si volesse, sul punto, T. PASSARELLI, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa: azioni di contrasto al crimine organizzato tra incertezze legislative e discrezionalità applicativa*, in www.federalismi.it, 10/2024, pp. 149 ss. e ID, *Il ruolo delle misure di prevenzione patrimoniale nel contrasto alle condotte di contiguità tra mafia e impresa*, in www.camminodiritto.it, 13 agosto 2020.

⁴ Si veda sotto questo profilo la Relazione al disegno di legge presentata alla Camera dei deputati il 22 gennaio 2024, p. 5, in www.camera.it. Sul punto, cfr. anche E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale"*, *cit.*, *passim*. In sede di lavori preparatori, in ogni caso, non erano mancate le voci dissenzienti di coloro che avevano paventato un indebolimento della legislazione antimafia, evocando, da un lato, la sterilizzazione dei provvedimenti interdittivi, ritenuti necessari onde contrastare efficacemente la criminalità mafiosa, e, da diverso angolo prospettico, un eccessivo aggravio di lavoro in capo alle prefetture nell'opera di accertamento delle situazioni di indigenza, Sul punto, si veda il Resoconto sommario n. 37, del 4 dicembre 2024, p. 3, i Resoconti sommari nn. 38-39, del 5 dicembre 2024, p. 1, il Resoconto sommario n. 43, del 14 gennaio 2025, p. 1 e il Resoconto sommario n. 35, del 21 gennaio 2025, p. 2, consultabili in www.senato.it.

⁵ In ordine alla declinazione in senso strettamente giuridico del concetto, si veda G. BIANCO, *Ordine pubblico economico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II agg., Utet, Torino, 2005, consultabile in *OneLegale.it* e ID, *Costituzione economica e ordine pubblico economico*, Utet, Torino, 2008, *passim*, secondo cui esso rappresenta il temperamento dell'autonomia imprenditoriale mediante la previsione di clausole come «l'utilità sociale e la funzione sociale», al fine di assicurare l'equilibrio tra il progresso economico e lo sviluppo sociale.

e la salvaguardia del diritto al lavoro. In questo senso, è stata promossa la logica del recupero delle imprese soltanto lambite da forme marginali ed emendabili di contiguità agli ambienti criminali, così da ricondurle ad una dimensione di piena legalità attraverso un percorso condiviso con gli apparati statuali⁶.

Non va infatti trascurato, sul piano fenomenico, come il settore economico-imprenditoriale rivesta un'importanza strategica nell'azione di contrasto al crimine organizzato, in ragione del fatto che, storicamente, le mafie hanno mostrato particolare interesse all'infiltrazione dei contesti ove è possibile lucrare risorse strumentali al loro rafforzamento, con particolare riferimento a quelle di tipo economico-finanziario. Sul punto, la letteratura sociologica ha rilevato le principali modalità di penetrazione dell'economia legale nell'offerta di servizi quali: l'eliminazione della concorrenza, il contenimento del conflitto coi lavoratori e l'immissione di capitali di provenienza illecita⁷.

2. L'elaborazione della Corte costituzionale

Come già anticipato nel paragrafo iniziale, le novità introdotte col “decreto sicurezza” sono state sollecitate, negli anni scorsi, dalla Corte costituzionale.

Già nel 2020, il giudice delle leggi aveva invitato il legislatore a conferire al prefetto la possibilità di graduare gli effetti dell'interdittiva antimafia, in modo da escludere i divieti e le decadenze *ex art. 67, c. 1, d. lgs. n. 159/2011* ove incidenti *in malam partem* sui mezzi di sostentamento dell'imprenditore e della sua famiglia. Analogo potere di intervento era infatti già previsto in capo al giudice della prevenzione, per il caso in cui i divieti e le decadenze di cui al c. 1 scaturissero da una misura di prevenzione personale⁸.

Orbene, nell'emanare l'interdittiva antimafia il prefetto valuta, al netto di ogni recepimento acritico, le risultanze investigative prodotte dal gruppo interforze e di tale valutazione fornisce poi puntuale riscontro nella motivazione del provvedimento, poiché esso incide su alcuni valori fondamentali dell'ordinamento,

⁶ Sotto questo profilo, la dottrina sostiene la necessità di introdurre nuovi e sempre più sofisticati strumenti di contrasto al fine di graduare la risposta ordinamentale ai tentativi della criminalità organizzata di contaminare l'economia legale. L'autorità pubblica deve, infatti, poter disporre di un vasto repertorio di strumenti, quanto più possibile adattabili al caso concreto, onde proporzionare al meglio il proprio intervento. Per tutti, si veda E. SQUILLACI, *La prevenzione “eventuale”*, *op. cit.*, pp. 21-23.

⁷ Sul punto, gli studi sociologici rappresentano un prezioso riferimento per gli operatori del diritto. Si vedano, *ex multis*, D. GAMBETTA, *La mafia siciliana*, Einaudi, Torino, 1992; P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, Il saggiatore, Milano, 2007; N. DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Cavallotti University Press, Milano, 2012; R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009. Sotto questo profilo, ha assunto grande rilevanza il fenomeno dell'impresa totalmente mafiosa e non solo a partecipazione mafiosa, ove le organizzazioni criminali divengono attori economici, immettendo non solo denaro di provenienza illecita, ma finanche le metodologie tipiche delle mafie di cui all'art. 416 *bis*, c. 3, c.p., notoriamente estranee alla dotazione delle imprese lecite e che comportano l'acquisizione di una posizione di mercato favorevole, in ragione dell'eliminazione della concorrenza, dell'enorme disponibilità di capitali illeciti e dei rapporti di cointeressenza col mondo della politica e della P.A., che rappresenta il tratto distintivo delle mafie, così da falsare il mercato e alterare i rapporti di lecita concorrenza tra gli attori economici. Cfr. sul punto Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione “eventuale”*, *op. cit.*, p. 22 e F. SIRACUSANO, *L'impresa a “partecipazione mafiosa” tra repressione e prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 3/2021.

⁸ Il riferimento è a C. Cost., n. 57/2020, *cit.*, pp. 7-12.

quali il contrasto alla criminalità organizzata, la libertà di impresa e il diritto al lavoro, che in questo caso entrano in conflitto. Per queste ragioni, la complessiva opera di bilanciamento dell'interprete richiede anche la possibilità di mitigarne gli effetti negativi, ove questi cagionino condizioni di disagio economico⁹. La predette carenze sono state rilevate con maggior pregnanza argomentativa nel 2022, allorquando la Consulta ha precisato che, ferme le differenze ontologiche tra i diversi provvedimenti, le misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria perseguono le stesse finalità di difesa sociale anticipata delle informazioni antimafia emanate dall'autorità amministrativa¹⁰. Entrambi i provvedimenti, dunque, assumono natura strettamente preventiva e innervano gli effetti di cui all'art. 67. In tale ottica, è stata ritenuta irragionevole l'assenza, in capo al prefetto, del potere di escludere gli effetti negativi dell'interdittiva antimafia¹¹.

Invero, i divieti e le decadenze di cui all'art. 67 rappresentano il contenuto tipico delle interdittive antimafia: pertanto, non essendo possibile sterilizzarne *de plano* gli effetti, frustrando così gli obiettivi di politica criminale su cui poggia l'istituto, occorre calibrarli in modo da contemperare le diverse esigenze della lotta alla mafia e della continuità aziendale¹², in ossequio ad una strategia di recupero delle attività economiche non del tutto compromesse dal contagio mafioso nei territori di origine della criminalità organizzata¹³.

3. Le posizioni della dottrina

All'indomani della sentenza del 2022, una parte della dottrina ha tentato di ridimensionare la necessità di ampliare la sfera di attribuzioni in capo al prefetto.

⁹ In questo senso, infatti, non è sufficiente la sola temporaneità del provvedimento *ex art.* 86, c. 2, d. lgs. n. 159/2011, che la giurisprudenza ritiene operante solo con riferimento alle informazioni liberatorie e non già per le informazioni interdittive, i cui effetti si protraggono fino al sopravvenire di elementi nuovi ed ulteriori rispetto a quelli che hanno innervato l'adozione del provvedimento originario. Si veda sul punto Consiglio di Stato, 2 maggio 2019, n. 2855, p. 4, in www.dejure.it.

¹⁰ C. Cost., n. 180/2022, *cit.*, p. 5.

¹¹ Il riferimento è a C. Cost., n. 180/2022, *op. cit.*. La Corte costituzionale non ha nemmeno ritenuto sufficiente, in questo senso, la possibilità di ricorrere all'istituto del controllo giudiziario *ex art.* 34 *bis*, c. 6, del d. lgs. n. 159/2011, il quale, come detto, consente la prosecuzione dell'attività di impresa sotto l'egida dell'autorità giudiziaria, ma il cui accoglimento è subordinato, dapprima, all'impugnazione dell'interdittiva antimafia dinanzi al G. A. – che dunque colloca il controllo giudiziario su un piano temporale differente rispetto alla prevenzione collaborativa, che invece anticipa l'emissione dell'interdittiva – e, successivamente, all'accoglimento dell'istanza da parte del giudice della prevenzione. Questa misura, definita dalla dottrina quale vera e propria “messa alla prova” dell'impresa, è finalizzata a contemperare le esigenze di difesa sociale con quelle di continuità aziendale, ma non prende in considerazione la condizione economica, precaria, dell'interessato, bensì la sola bonificabilità delle imprese. In argomento, si vedano V. GAETA, *Il controllo giudiziario a richiesta dell'impresa e il compito del giudice ordinario*, in www.giustiziainsieme.it, 16 luglio 2021 e G. AMARELLI, *La Cassazione riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario ed i poteri cognitivi del giudice ordinario*, in www.sistemapenale.it, 10 marzo 2021; F. GIACALONE, *Il nuovo volto dell'informazione antimafia*, *cit.*, pp. 71-74.

¹² Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione “eventuale”*, *op. cit.*, p. 21.

¹³ C. Cost., n. 180/2022, *op. cit.*, *passim*.

In particolare, si segnala quella voce critica secondo cui gli effetti dell'art. 67 del d. lgs. n. 159/2011 siano da ricondurre non già all'interdittiva antimafia, ma ai provvedimenti giurisdizionali che necessariamente la precedono, vale a dire la misura di prevenzione personale, ovvero la sentenza penale di condanna. Per questa via, il prefetto, con l'interdittiva antimafia – i cui effetti rimangono quelli *ex* art. 94 del d. lgs. n. 159/2011 – avrebbe solo il compito di accertare, mediante la consultazione della banca dati unica, la pregressa esistenza dei summenzionati provvedimenti giudiziali, a cui sono da ricondurre in via esclusiva i divieti e le decadenze previsti all'art. 67. Pertanto, questi ultimi sono ritenuti avulsi dall'interdittiva che, a sua volta, potrebbe poggiare soltanto sui provvedimenti del giudice¹⁴.

Questa posizione pare tuttavia discutibile *in parte qua*, poiché l'impatto degli effetti previsti all'art. 67 è ricondotto all'apprezzamento del solo giudice, in ragione del fatto che attribuire anche al prefetto il potere di escluderli aprirebbe la strada a valutazioni diverse di situazioni uguali, per giunta all'esito di un procedimento meno garantito rispetto a quello giurisdizionale, ciò che per la verità accade ormai da lungo tempo, come si è avuto modo di osservare nelle pagine che precedono¹⁵.

Sul punto, altra parte della dottrina, in modo condivisibile, rileva come l'interdittiva antimafia non necessariamente sia fondata su provvedimenti giurisdizionali. È pertanto da censurare l'ermeneusi rivolta a sovrapporre, con un automatismo, il giudizio di meritevolezza di una interdittiva antimafia con la mera ricorrenza delle ipotesi previste all'art. 84 del d. lgs. n. 159/2011, le quali evidenziano condizioni di pregressa pericolosità sociale, sovente riconducibili a provvedimenti giudiziari emessi in epoca risalente, che non necessariamente coincidono con un attuale tentativo di infiltrazione mafiosa¹⁶.

4. L'attività di indagine che precede l'emissione dell'interdittiva antimafia

Gli effetti delle informazioni antimafia sono disciplinati all'art. 94 del d. lgs. n. 159/2011, il quale evoca inizialmente le cause di decadenza, sospensione e divieto di cui all'art. 67, unitamente al tentativo di infiltrazione mafiosa, ma non rivolge le proprie prescrizioni ai soggetti prevenuti o condannati, bensì alle pubbliche amministrazioni, come elencate all'art. 83, c. 1-2, del d. lgs. n. 159/2011, alle quali è vietato di contrattare, ovvero di rilasciare autorizzazioni, concessioni ed erogazioni alle società o imprese che siano interessate proprio dai tentativi di infiltrazione mafiosa¹⁷. Già questo punto marca un *discrimen* con la disposizione di cui all'art. 67, che, seguendo una diversa traiettoria, si rivolge ai prevenuti e ai condannati

¹⁴ In questi termini il Consiglio di Stato, 9 febbraio 2017, n. 565, in www.dejure.it. Critico sul punto E. ZUFFADA, *Informazione antimafia*, *op. cit.*, pp. 2-5.

¹⁵ E. ZUFFADA, *Informazione antimafia*, *op. cit.*, pp. 14-15, ove l'autore si mostra critico anche in ordine all'idoneità dell'interdittiva antimafia a produrre gli effetti di cui all'art. 67 del d. lgs. n. 159/2011.

¹⁶ Questo orientamento osserva come il d. lgs. n. 159/2011 abbia spostato, negli ultimi anni, il proprio baricentro dalla persona al patrimonio e, in particolare, verso gli operatori economici. Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale"*, *op. cit.*, p. 13 e 30-36. Ove si volesse, T. PASSARELLI, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa*, *op. cit.*, pp. 160-161.

¹⁷ A. DE PASCALIS, *Effetti delle misure interdittive antimafia*, *cit.*, p. 150.

per particolari tipologie di reato, i quali non possono ottenere le licenze, le autorizzazioni, i contributi, le concessioni, i finanziamenti, le iscrizioni e le attestazioni di cui al c. 1.

Il cuore della fattispecie è dunque rappresentato dall'accertamento del tentativo di infiltrazione mafiosa nelle imprese che richiedono il rilascio della documentazione antimafia, che comporta approfondite indagini da parte del gruppo interforze¹⁸. In questo senso, l'emersione delle cause di cui all'art. 67, c. 1 e 8, rappresenta solo un primo *marker*, che segnala l'ipotetica vicinanza tra le imprese e i soggetti *ivi* indicati. Dal punto di vista procedurale, le cause di divieto e decadenza di cui all'art. 67 sono accertate mediante la consultazione della banca dati nazionale unica, seguendo la procedura di cui all'art. 88 del d. lgs n. 159/2011. Tale disposizione prevede, al c. 2, che laddove emerga una delle suddette cause, il prefetto, con l'ausilio del gruppo interforze, procede ad ulteriori verifiche ed accerta la corrispondenza tra i risultati estrapolati dalla banca dati e la situazione effettiva ed aggiornata del soggetto attenzionato, in quanto i risultati prodotti dalla banca dati potrebbero evidenziare situazioni incapacitanti ormai superate dal tempo e dagli eventi. Sulla base di questa istruttoria, verrà rilasciata l'informazione antimafia, che, a seconda dell'esito degli accertamenti, sarà interdittiva o liberatoria.

Si tratta di indagini di non poco momento, che superano la mera presa d'atto dei risultati prodotti dalla banca dati, in antitesi ad ogni automatismo di rilascio o diniego della documentazione antimafia, del tutto meccanici e monchi di sostrato valutativo¹⁹.

Questi approfondimenti investigativi favoriscono dunque l'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa, poiché fanno emergere l'irrogazione di una misura personale, sovente rilasciata nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, ovvero di una sentenza di condanna per i delitti di cui all'art. 51, c. 3 *bis* c.p.p., di competenza della D.D.A. . A ben vedere, si tratta di provvedimenti omogenei sul piano criminologico, idonei ad evidenziare la prossimità dei destinatari agli ambienti criminali e, di riflesso, la loro vicinanza alle imprese interessate al rilascio della documentazione antimafia. Al lume di questa ricostruzione, non pare quindi condivisibile l'orientamento di quella parte della dottrina volto a declinare l'emissione dell'interdittiva antimafia come una mera constatazione dei precedenti provvedimenti giurisdizionali²⁰, poiché, come visto, la decisione del prefetto sottende la ponderazione, e non già il recepimento acritico, di ulteriori elementi derivanti dalle indagini del gruppo interforze in ordine all'accertamento dei tentativi di infiltrazione mafiosa.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 151-152; L. DELLA RAGIONE, *Art. 94*, in *Commentario*, *op. cit.*, pp. 504-50

¹⁹ Sul punto, rileva il *dictum* dell'art. 22 del G.D.P.R., che, al c. 1, vieta le procedure automatizzate che producano effetti giuridici o che, comunque, incidano in modo significativo sulla persona, come accade nel caso del rilascio della documentazione antimafia. Cfr. sul punto S. GAMBACURTA, *Artt. 87, 88, 89 e 89 bis*, in *Commentario*, *op. cit.*, pp. 470-488.

²⁰ Il riferimento è a E. ZUFFADA, *Informazione antimafia*, *op. cit.*, pp. 1-16.

5. L'esclusione degli effetti di cui all'art. 67, c. 1, del d. lgs. n. 159/2011

Nel primo comma della nuova disposizione è disciplinata l'esclusione degli effetti negativi delle interdittive antimafia da parte del prefetto²¹ ove sia accertato che, in ragione del loro dispiegarsi, verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento per il titolare dell'impresa e per la sua famiglia. Di base, l'esclusione può avere durata annuale, ma è prorogabile per tutto il tempo in cui ne permangano i presupposti.

In particolare, si tratta degli effetti di cui all'art. 67, c. 1, del d. lgs. n. 159/2011, che operano su disposizione del Tribunale anche nei confronti dei conviventi e delle imprese in cui il destinatario sia amministratore di fatto. Di base, essi scaturiscono dall'applicazione di una misura di prevenzione personale disposta dall'autorità giudiziaria, come la sorveglianza speciale e il divieto o l'obbligo di soggiorno in uno o più comuni. In particolare, agli effetti di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 159/2011, si aggiungono la decadenza di licenze, autorizzazioni, concessioni, appalti, autorizzazioni, abilitazioni, contributi, finanziamenti, mutui e altre erogazioni da parte dello Stato, nonché il divieto di concludere contratti pubblici²².

Il profilo della rimodulazione di questi effetti, seppure con specifico riferimento all'azione del giudice della prevenzione, era già stato affrontato nella relazione illustrativa al d. lgs. n. 159/2011, ove era stato chiarito come questa si fosse resa necessaria all'indomani dell'entrata in vigore del d. l. n. 92 del 23 maggio 2008, che aveva disciplinato l'applicazione disgiunta delle misure di prevenzione patrimoniali da quelle personali. Questa riforma aveva reso indispensabile una rivisitazione della disciplina previgente di cui all'art. 10 della legge n. 575 del 31 maggio 1965, ove erano già disciplinati gli effetti delle misure di prevenzione, ma senza distinzione alcuna tra quelle personali, fondate sulla pericolosità sociale del proposto, e quelle reali, fondate, oltre che sull'origine illecita dei beni, anche sulla sproporzione tra il patrimonio e i redditi dichiarati, ovvero l'attività economica svolta, da parte del prevenuto²³.

²¹ Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale"*, op. cit., pp. 28-29. Per un approfondimento in ordine alla disciplina delle interdittive antimafia, si veda l'ottimo studio di G. D'ANGELO, *Le interdittive antimafia*, pp. 1389-1436, in T. EPIDENDIO – G. VARRASO (a cura di), *Codice delle confische*, Giuffrè, Milano, 2024.

²² In argomento, cfr. F. CERQUA, *Art. 67*, in G. SPANGHER-A. MARANDOLA (a cura di), *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, Cedam, Vicenza, 2024, pp. 370-374. Sul punto, dottrina e giurisprudenza sono convergenti nel ritenere che la misura personale rappresenti un necessario prodromo di tali effetti, senza il quale la sola interdittiva antimafia non potrebbe inibire la percezione delle erogazioni pubbliche e, più in generale, non potrebbe innervare quella situazione di "incapacità giuridica di diritto pubblico" che impedisce al destinatario di percepire finanche quelle somme dovute dalla P.A. a titolo di risarcimento del danno. In giurisprudenza, cfr. Cass. pen., sez. VI, 11 gennaio 2022, n. 14731, in www.dejure.it, con nota di D. PERRONE, *Percezione di erogazioni pubbliche e informazione interdittiva antimafia: nessuna incompatibilità*, in *IUS penale*, 30 giugno 2022. In dottrina, si veda E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale"*, op. cit., pp. 26-28.

²³ Cfr. la Relazione illustrativa di commento al Codice delle leggi antimafia, in www.giustizia.it, pp. 10-11.

6. L'accertamento della mancanza dei mezzi di sussistenza

Al comma due sono disciplinate le modalità di accertamento della mancanza dei mezzi di sussistenza. In particolare, si tratta di procedure innervate da un atto d'impulso avanzato dall'imprenditore, consistente in una istanza documentata, dal quale scaturiscono le verifiche del gruppo interforze istituito ai sensi dell'art. 90 del d. lgs. n. 159/2011. Non sono state all'uopo previste iniziative *ex officio*, facendo seguito alle voci critiche sorte in sede di dibattito parlamentare sul possibile aggravio delle incombenze negli uffici territoriali di governo²⁴. Invero, gli accertamenti in parola risultano del tutto a-specifici e, presumibilmente, avranno ad oggetto la fondatezza dell'istanza, con particolare riferimento al rapporto di causa-effetto tra il provvedimento interdittivo antimafia e le circostanze di difficoltà economica-finanziaria desumibili dalla richiesta di parte privata.

Nel caso in cui l'accertamento dia esito positivo, il prefetto può disporre, in modo discrezionale, le esclusioni di cui all'art. 67, c. 5, d. lgs. n. 159/2011. In questo senso, sarebbe stato più opportuno un precetto legale di maggiore dettaglio, volto a restringere la discrezionalità valutativa del prefetto, vincolandolo a disporre le esclusioni in presenza del riscontro, da parte del gruppo interforze, di fattori di oggettiva indigenza. In questo senso, la novella non ha previsto alcun dovere di specifica motivazione in capo al prefetto in ordine alla valutazione degli elementi istruttori, replicando pedissequamente il previgente modello *ex art.* 67, c. 5, che prevede la sola "possibile" (e non già "necessaria") esclusione dei divieti e delle decadenze da parte del giudice della prevenzione²⁵.

Il legislatore pare dunque aver perso una buona occasione per armonizzare il sistema di prevenzione antimafia e informarlo al canone di ragionevolezza, vincolando le pubbliche autorità, in presenza di obiettive condizioni di disagio economico-finanziario, a mitigare gli effetti delle misure preventive. Infatti, anziché promuovere un vero *favor* nei confronti dei soggetti che versano in comprovate condizioni di difficoltà a causa delle affezioni derivanti dai provvedimenti di prevenzione, vincolando non solo il prefetto, ma anche il giudice, mediante la contestuale riforma dell'art. 67, c. 5, nella parte in cui prevede la semplice possibilità (e non già la doverosità) dell'esclusione degli effetti negativi delle misure di prevenzione personale. Di contro, si è scelto, ancora una volta, di promuovere la strada della più ampia discrezionalità valutativa e applicativa, estendendo anche ai prefetti i poteri già previsti in capo al giudice, seguendo la *via legis*, intrapresa con l'introduzione del d. l. n. 152 del 6 novembre 2021, rivolta alla duplicazione delle funzioni dell'autorità giudiziaria in capo al prefetto.

²⁴ Invero, in un primo momento il legislatore aveva proposto anche l'accertamento *ex officio* da parte delle prefetture, poi eliminato al fine di non aggravare eccessivamente il carico di lavoro delle stesse. Cfr. sul punto la Relazione al disegno di legge presentata alla Camera dei deputati il 22 gennaio 2024, *cit.*, p. 5.

²⁵ Sul punto, la dottrina ha rilevato come le prescrizioni di cui all'art. 67, c. 5, siano finalizzate a tutelare i bisogni primari della persona, mentre le misure di prevenzione collaborativa vanno nella diversa direzione della tutela dell'ordine pubblico economico. Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale"*, *op. cit.*, p. 19.

7. Il nuovo ambito applicativo del sistema di prevenzione collaborativa

Ai sensi del c. 3 nel nuovo art. 94.1, contestualmente all'esclusione dei divieti e delle decadenze di cui all'art. 67, c. 1, il prefetto può prescrivere all'imprenditore di osservare una o più misure del sistema di prevenzione collaborativa *ex art. 94 bis* del d. lgs. n. 159/2011, ove compatibili con le caratteristiche strutturali e funzionali dell'impresa interessata.

In particolare, l'art. 94 *bis*, c. 1, prevede che il prefetto possa disporre l'adozione di misure organizzative funzionali a rimuovere o prevenire le cause di agevolazione occasionale alle organizzazioni mafiose, tra cui l'obbligo di comunicare al gruppo interforze determinati atti e operazioni, ovvero l'utilizzo di un conto corrente dedicato²⁶. Il c. 2, poi, in aggiunta alle misure di cui al c. 1, disciplina la nomina, anche d'ufficio, di un *pool* di massimo tre amministratori giudiziari per supportare l'impresa nella fase di attuazione delle misure di prevenzione collaborativa, i cui compensi graveranno sugli stessi operatori economici.

Del medesimo art. 94 *bis* si prevede anche l'applicazione del c. 3, primo periodo, e del comma 5: nel primo caso, è stabilita la cessazione delle misure in parola ove il tribunale disponga il controllo giudiziario di cui all'articolo 34 *bis*, ma del periodo di loro esecuzione potrà in ogni caso tenersi conto ai fini della determinazione della durata della misura giurisdizionale; nel secondo caso, invece, si prevede l'annotazione delle misure nella banca dati nazionale unica della documentazione antimafia, istituita ai sensi dell'art. 96 del d. lgs. n. 159/2011.

Il sistema di prevenzione collaborativa assume, pertanto, un ruolo centrale ai fini della deflazione degli effetti dell'interdittiva antimafia. Infatti, è prevedibile che l'esclusione di questi ultimi, anziché essere accordata *sine obligatione* sulla scorta della mera istanza di parte, sarà agganciata, in base alla previa valutazione di compatibilità, alla possibilità di applicare proprio gli strumenti di cui all'art. 94 *bis*, i quali, introdotti al fine di relegare le interdittive antimafia al ruolo di *extrema ratio*, non sono stati collocati, fino a questo momento, in una ben precisa dimensione prasseologica.

7.1. Il ruolo del sistema di prevenzione collaborativa

Per le ragioni appena esposte, pare il caso di spendere alcune brevi considerazioni sulle misure di prevenzione collaborativa al fine di valutarne l'incidenza sistemica, poiché la novella pare promuovere un più diffuso utilizzo di questi strumenti, che invero stentano a decollare nella prassi delle prefetture.

Introdotte con l'art. 49, c. 1, del d. l. n. 152/2021, esse sono finalizzate a contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale. L'obiettivo perseguito dal legislatore è stato quello di graduare il contrasto a queste particolari fenomenologie criminose, bilanciando le contrapposte esigenze della lotta al crimine organizzato e della salvaguardia del

²⁶ Cfr. la Relazione al disegno di legge presentata alla Camera dei deputati il 22 gennaio 2024, *op. cit.*, p. 5.

tessuto economico-imprenditoriale del Paese, per non travolgere da principio gli operatori economici con gli effetti incapacitanti dell'interdittiva antimafia e consentire ad essi di conservare inalterata la capacità di contrattare con la P.A., ma nel solco di un percorso condiviso e dialogico con le autorità dello Stato, al fine di espungere le pur episodiche dinamiche di contiguità.

Orbene, i rapporti contrattuali tra imprese e P.A. sono basati su presupposti fiduciari, in base ai quali il privato versa nella piena capacità a contrarre e, in generale, ad essere titolare di rapporti giuridici. Proprio questa capacità viene sterilizzata con l'emissione dell'interdittiva antimafia, che evidenzia l'indegnità morale del destinatario a ricevere le pubbliche risorse²⁷. Sul piano assiologico, il sistema di prevenzione collaborativa intende così salvaguardare l'ordine pubblico economico, la libertà di iniziativa economica e il buon andamento della P.A., che rappresentano i valori fondamentali su cui incide l'interdittiva antimafia²⁸.

Non a caso, la novella è intervenuta nella fase attuativa del "Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.)", che ha visto l'impiego di notevoli capitali pubblici, i quali, storicamente, stimolano gli appetiti delle organizzazioni mafiose. In questo senso, la più efficace azione statuale di contrasto deve muovere dal tempestivo intervento, già sul piano preventivo, da parte delle autorità amministrative, onde garantire la piena efficienza del sistema economico e produttivo del Paese²⁹. Proprio per anticipare l'intervento di *law enforcement*, gli strumenti di cui all'art. 94 *bis* consentono al prefetto di attivare un subprocedimento di controllo che precede l'emissione dell'interdittiva antimafia, finalizzato a ripristinare le condizioni di legalità nelle imprese lambite – in modo episodico e superficiale – dalla criminalità organizzata, così da mantenerle temporaneamente all'interno del mercato dell'economia legale sotto l'egida dello Stato³⁰.

²⁷ A. DE PASCALIS, *Effetti delle misure interdittive antimafia nei rapporti con la pubblica amministrazione*, in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, in G. AMARELLI – S. STICCHI DAMIANI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2019, p. 149; R. ROLLI-P. PEPE, *Interdittiva antimafia, sanzione penale?*, in *Arch. Pen.*, 2/2024, p. 23.

²⁸ Sul punto, nel più recente orientamento della giurisprudenza si evidenzia che siffatte misure consistono in forme di intervento statale più attenuate rispetto alle tradizionali interdittive, volte a neutralizzare l'infiltrazione mafiosa nei gangli dell'economia legale, senza tuttavia sacrificare il contrapposto interesse all'iniziativa imprenditoriale, così da garantire agli operatori economici un percorso di riallineamento al mercato lecito. Cfr. sul punto il Consiglio di Stato, 30 gennaio 2025, n. 722, p. 21, in www.giustizia-amministrativa.it. Ove si volesse, T. PASSARELLI, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa*, *cit.*, pp. 167-170.

²⁹ G. DANIELO-G. VARRASO, *Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa*, in www.sistemapenale.it, 1 agosto 2022, pp. 15 ss.; S. CAVALIERE, *Art. 94 bis d. lgs. n. 159/2011*, in *Commentario*, *cit.*, pp. 508 ss.; D. ALBANESE, *Le modifiche del d.l. 152/2021 al "codice antimafia": maggiori garanzie nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e nuove misure di "prevenzione collaborativa"*, p. 6, in www.sistemapenale.it, 12 gennaio 2022; F. GATTO, *Le nuove frontiere della Legislazione antimafia alla luce del D.L. 6 novembre 2021, n. 152*, www.giustizia-amministrativa.it, pp. 10-16.

³⁰ Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale"*, *op. cit.*, p. 17 e 25.

7.1.1. Similitudini e divergenze col controllo giudiziario *ex art. 34 bis*

Già ad una lettura *prima facie*, si evince che le misure in parola replicano il modello del controllo giudiziario di cui all'art. 34 *bis* del d. lgs. n. 159/2011, col quale condividono il presupposto applicativo del tentativo di agevolazione occasionale e alcune delle misure previste ai fini della sua rimozione, tanto che i primi commentatori della riforma hanno parlato di un controllo amministrativo che, negli effetti, anticipa quello giudiziario³¹. Infatti, le misure di prevenzione collaborativa, come detto, intervengono nella fase amministrativa di controllo e non necessitano, diversamente da ciò che accade nel controllo giudiziario, né della previa impugnazione dell'interdittiva, che, in quella fase, non è ancora stata emessa, e nemmeno della successiva accettazione della domanda da parte del Tribunale della prevenzione, essendo rimesse alla discrezionale adozione da parte del prefetto³².

Sul piano finalistico, invece, controllo giudiziario e prevenzione collaborativa sono accomunati dall'avvertita necessità di ripensare la reazione ordinamentale antimafia, aggiungendo alle tradizionali misure ablatorie³³ – che, sovente, cagionano la messa in liquidazione delle aziende – nuovi strumenti di *self cleaning*, così che lo Stato possa affiancare le imprese non del tutto compromesse dal contagio mafioso nel percorso “terapeutico” di recupero ad una piena dimensione di legalità.

7.1.2. L'individuazione delle situazioni di agevolazione occasionale

I nuovi strumenti di prevenzione collaborativa antimafia hanno tuttavia palesato diverse criticità.

Fin da subito, è parso chiaro che il legislatore avrebbe dovuto approfondire un maggiore sforzo definitorio nell'opera di selezione delle situazioni sintomatiche di agevolazione occasionale e restringere la

³¹ Per una analisi di dettaglio, si veda G. BRESCIA-S. CAVALIERE-G. MOTTURA, *Amministrazione e controllo giudiziario. Prevenzione e bonifica dell'infiltrazione mafiosa nelle imprese*, pp. 354-380, Giuffrè, Milano, 2024 e G. VARRASO-M. PISATI, *Controllo giudiziario delle aziende*, pp. 1359-1380, in T. EPIDENDIO – G. VARRASO (a cura di), *Codice delle confische*, op. cit. .

Cfr. anche D. ALBANESE, *Le modifiche del d.l. 152/2021 al “codice antimafia”*, cit., pp. 7-8; G. DANIELO-G. VARRASO, *Il decreto legge n. 152/2021*, cit., pp. 19-23; E. ZUFFADA, *Informazione antimafia*, cit., p. 6; E. SQUILLACI, *La prevenzione “eventuale”*, op. cit., p. 17.

³² In ogni caso, rimane inalterato il rapporto di prevalenza dell'azione promossa dall'autorità giudiziaria su quella amministrativa, poiché con l'attivazione del controllo giudiziario cessano gli effetti della precedente misura di prevenzione collaborativa, di cui in ogni caso dovrà tenersi conto ai fini del calcolo del periodo di tempo per il quale ha operato ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario. Cfr. sul punto S. CAVALIERE, *Art. 94 bis*, cit., p. 509.

³³ Il dibattito dottrinale sui tradizionali strumenti del sequestro e della confisca di prevenzione ha assunto una dimensione notevole nel corso degli anni. Tra i più recenti contributi scientifici, si vedano R. MAGI, *Il sequestro e la confisca di prevenzione*, pp. 1271-1309, in T. EPIDENDIO – G. VARRASO (a cura di), *Codice delle confische*, op. cit.; L. DELLA RAGIONE, *Le misure di prevenzione nello specchio del volto costituzionale del sistema penale*, in *discrimen.it*, 20 aprile 2020; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. Vol. I, aspetti sostanziali e processuali*, pp. 490 ss., Giuffrè, Milano, 2019.

discrezionalità conferita al prefetto³⁴, soprattutto ove si consideri che questa è insindacabile, nel merito, anche in sede di controllo giurisdizionale dinanzi al G.A.³⁵.

Orbene, se in ordine alla discrezionalità nulla è stato migliorato anche in sede novellistica, come più sopra rilevato, sotto il profilo definitorio va riconosciuto allo stesso legislatore di non essere rimasto del tutto silente e di aver individuato, *in nuce*, taluni *markers* di contiguità nelle previsioni di cui al c. 1, lett. b) - e), dell'art. 94 *bis*. In particolare, ci si riferisce alle attività sottoposte al vaglio del gruppo interforze al fine di monitorarne la liceità, quali gli atti di disposizione, di acquisto, di pagamenti effettuati e ricevuti; gli incarichi professionali, di amministrazione e di gestione fiduciaria conferiti o ricevuti, di valore superiore a 5.000 euro, o di altro valore stabilito dal prefetto, in relazione al reddito della persona, al patrimonio e al volume di affari dell'impresa; i finanziamenti erogati in qualsiasi forma dai soci o dai terzi; i contratti di associazione in partecipazione stipulati.

7.2. Le criticità emergenti dalla prassi applicativa

Le misure di prevenzione collaborativa, nell'ottica della novella legislativa emanata col "decreto sicurezza", dovrebbero dunque contribuire a mitigare gli effetti negativi dell'interdittiva antimafia³⁶.

La prassi applicativa evidenzia, tuttavia, come questi strumenti godano di scarsa considerazione, in quanto le prefetture di rado ne valutano la preventiva applicazione e preferiscono affidarsi al più invasivo strumento dell'interdittiva antimafia³⁷. Inoltre, ai fini di un'applicazione *ex post* rispetto alla fase di controllo giudiziario, le medesime autorità evitano il confronto con le relazioni finali prodotte dagli amministratori, finendo col riesperire gli effetti dell'interdittiva antimafia che, temporaneamente, erano stati sospesi proprio a causa dell'intervento del Tribunale. In questi casi, le valutazioni del prefetto poggiano su un'autonomia di giudizio insindacabile tanto dal giudice della prevenzione, a cui è precluso pronunciarsi sui provvedimenti interdittivi di natura amministrativa, tanto dal G.A., che, seppure

³⁴ In questo senso, importanti proposte riformatrici giungono da E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale"*, *op. cit.*, pp. 46-47, il quale propone di estendere anche alle interdittive antimafia il criterio di perimetrazione cronologica adottato in materia di confisca, come enucleato in Cass. pen., SS. UU., 26 giugno 2014, n. 4880, in www.dejure.it, ma soprattutto si propone di ancorare le interdittive antimafia a situazione realmente sintomatiche di inquinamento dell'economia legale e non già a fatti genericamente caratterizzati da ipotesi di illiceità.

³⁵ Cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale"*, *op. cit.*, pp. 12 e 22; G. DANGELO-G. VARRASO, *Il decreto legge n. 152/2021*, *op. cit.*, pp. 17-19; S. CAVALIERE, *Art. 94 bis*, *op. cit.*, p. 509; F. GIACALONE, *Il nuovo volto dell'informazione antimafia dopo le novelle del D.L. n. 152/2021: verso la definitiva consacrazione del "diritto amministrativo dell'emergenza criminale"?*, in *Dir. ec.*, 2/2023, pp. 60-62 e 69-70. In giurisprudenza, Cass. pen., n. 14731/2022, *cit.*, pp. 3-4.

³⁶ Cfr. il Consiglio di Stato, 10 aprile 2025, n. 3082, p. 19, in www.giustizia-amministrativa.it. Di contro, l'utilizzo di tali misure è da escludersi, in radice, in quelle situazioni caratterizzate da cointeressenze continuative, stabili e perduranti nel tempo con gli apparati criminali. Sul punto, si veda la sentenza sempre del Consiglio di Stato, 31 marzo 2025, n. 2654, pp. 9-12, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁷ Con acume, la dottrina rileva che l'interdittiva antimafia rappresenta sempre «una corsia preferenziale» nell'azione di contrasto alla «mafia imprenditrice». Cfr. R. ROLLI-P. PEPE, *Interdittiva antimafia*, *cit.*, p. 4.

competente *ratione materiae*, deve arrestare il proprio vaglio alle soglie dell'esercizio della discrezionalità amministrativa, in ragione del superiore principio di separazione dei poteri³⁸.

Orbene, desta preoccupazione in *subiecta materia* l'assenza di costruttivo dialogo e, soprattutto, il perpetuarsi dell'antagonismo tra le diverse autorità preposte al contrasto delle infiltrazioni mafiose nel tessuto economico-imprenditoriale, vale a dire quella amministrativa e quella giurisdizionale, giacché le medesime paiono orientate soprattutto a ribadire il rispettivo primato nella lotta alla mafia mediante l'affermazione di spazi intangibili di autonomia decisionale³⁹. Ebbene, tale dialettica cagiona di frequente il "fine vita" delle imprese colpite dalle interdittive antimafia, anche laddove queste assolvano, con profitto, al controllo giudiziario, che dovrebbe comportare l'aggiornamento *ex officio* dell'informazione antimafia ai sensi dell'art. 91, c. 5, d. lgs. n. 159/2011 mediante la rivalutazione dei precedenti fatti storici che ne avevano innervato l'adozione, presumibilmente superati nel corso della fase di controllo triennale operata dal Tribunale della prevenzione, ove questa giunga a buon esito⁴⁰.

Di contro, nella prassi accade che il percorso "terapeutico", anche allorché vada a buon fine, risulti *tamquam non esset* dinanzi alle insindacabili valutazioni prefettizie, spesso compendiate in sintetiche, apodittiche e tautologiche motivazioni in ordine alla persistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa, che, per questa via, assumono i crismi dell'arbitrio⁴¹.

In definitiva, può dirsi che il legislatore si è ben adoperato al fine di introdurre sempre più proficue finestre di dialogo tra Stato e imprese, nell'ottica del più anticipato ed efficace contrasto alle organizzazioni criminali, ma non ha disciplinato compiutamente le modalità di intervento da parte delle diverse autorità statuali, che esercitano prerogative esclusive in momenti distinti, ma agiscono nello stesso

³⁸ Il riferimento è sempre al Consiglio di Stato, 21 gennaio 2025, n. 427, pp. 11-17, in www.giustizia-amministrativa.it. In dottrina, cfr. E. SQUILLACI, *La prevenzione "eventuale"*, *op. cit.*, pp. 1-8, il quale paventa l'eccedenza dei mezzi rispetto alle finalità di prevenzione del crimine. Si veda anche l'ottimo contributo di L. CESTARO, *L'impugnazione dell'informazione antimafia e il sindacato del giudice amministrativo in Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto*, *cit.*, pp. 127-148.

³⁹ Come noto, all'autorità amministrativa è attribuito il compito di prevenire le manifestazioni criminose e non già di reprimerle, poiché di tale ultima attribuzione è investita l'autorità giudiziaria. L'attività di prevenzione si caratterizza per essere rapida, diretta e incisiva sui fenomeni forieri di manifestazioni delittuose e non può prescindere da una conoscenza specifica, che poggia sul costante monitoraggio delle manifestazioni criminose, dall'osservazione e dalla valutazione fenomenologica delle medesime. Il potere di emanare le interdittive antimafia deriva proprio dalla necessità di anticipare l'intervento di *law enforcement* nel contrasto alla criminalità mafiosa e i relativi provvedimenti assumono, per questa via, natura strettamente preventiva. È dunque fisiologico che essi siano fondati su elementi più sfumati rispetto a quelli del processo penale. Sul punto, sia consentito un rinvio a T. PASSARELLI, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa*, *op. cit.*, pp. 158 ss. .

⁴⁰ Un tale meccanismo ben si collocherebbe all'interno di quell'orientamento che, in materia di misure di prevenzione, riconosce il primato del giudice penale in ordine all'accertamento dei fatti storici operato nella sede processuale, caratterizzata da un più elevato grado di garanzie rispetto a quella tipicamente procedurale sottesa all'emanazione dei provvedimenti amministrativi. Infatti, costituisce prassi consolidata, nel sistema di prevenzione antimafia, il rinvio alla ricostruzione dei fatti storici emersa nel corso del giudizio penale a cognizione piena. Ove si volesse, sul punto, T. PASSARELLI, *La Corte di cassazione sul rapporto tra giudicato penale e giudizio di pericolosità sociale: riaffermata l'autonomia "temperata" del Tribunale della prevenzione*, in *Riv. Pen.*, 3/2025, pp. 263-270.

⁴¹ È quanto emerge dalla prassi giurisprudenziale del Consiglio di Stato, tra cui si veda, *ex multis*, la sentenza n. 427/2025, *cit.*, pp. 1-10.

settore, quello economico-imprenditoriale, e perseguono le medesime finalità. Questo comporta interferenze inevitabili, che necessitano di essere superate mediante una razionalizzazione sistemica delle misure di prevenzione antimafia, articolata sui principi che legittimano questo particolare settore del diritto, come enucleati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁴², trascendendo la mera ripartizione delle competenze e perseguendo un *habeas patrimonium* di nuova generazione⁴³.

8. L'esclusione delle nuove misure di favore nei confronti dei soggetti condannati per particolari tipologie di delitti

In chiusura, il nuovo art. 94.1, c. 4, mutuando la previgente disposizione *ex* art. 67, c. 8, d. lgs. n. 159/2011, prevede che le esclusioni di cui al c.1 non operano nei confronti delle persone condannate, anche solo in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, c. 3 *bis*, c.p.p., tra i quali spiccano l'associazione per delinquere, l'associazione di tipo mafioso, lo scambio elettorale politico mafioso, il traffico illecito di rifiuti, i delitti aggravati dal fine di agevolare l'associazione mafiosa, ovvero avvalendosi delle metodologie proprie di quest'ultima, l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti. Inoltre, vengono in rilievo anche i reati di truffa finalizzati a conseguire erogazioni pubbliche commessi a danno dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee.

A ben vedere, si tratta di tipologie delittuose eterogenee. Infatti, se i delitti di cui all'art. 51, c. 3 *bis*, c.p.p. sono rivolti a contrastare il crimine organizzato in tutte le sue numerose manifestazioni e in una moltitudine di settori di interessi, i delitti di truffa a danno dello stato perseguono invece la tutela delle risorse finanziarie pubbliche, destinate a sostenere e incentivare particolari e strategici settori dell'economia⁴⁴.

Orbene, la nuova disposizione mira a valorizzare l'accertamento dei fatti storici compiuti nel processo penale, in quanto il legislatore ha ritenuto sufficiente, per i fini che qui si analizzano, la sola condanna da parte del supremo giudice del merito, vale a dire la Corte d'appello. La *ratio* pare quella di precludere ai condannati – quanto meno in secondo grado – per i suddetti reati il beneficio delle predette esclusioni, onde bloccare il flusso delle risorse pubbliche in capo ad essi. Tuttavia, se così fosse, essa contrasterebbe

⁴² A partire dal suo effettivo funzionamento, la Corte costituzionale ha prodotto un notevole sforzo in questo senso, a partire dalla sentenza n. 2 del 14 giugno 1956. Di rilievo sul punto sono anche le sentenze n. 27 del 20 aprile 1959, n. 45 del 21 giugno 1960, n. 23 del 4 marzo 1964 e n. 68 del 20 giugno 1964, tutte consultabili in www.cortecostituzionale.it.

⁴³ Sempre alla giurisprudenza della Corte costituzionale si deve l'ampia declinazione del più tradizionale *habeas corpus*, esteso alla *diminutio* delle libertà morali, oltre che di quelle fisiche, allorché queste vengano comprese a causa dell'esercizio del potere di polizia. Si veda sul punto C. Cost., sent. n. 30 del 22 marzo 1962, pp. 4-5, in www.cortecostituzionale.it, dalla quale potrebbe prendersi spunto al fine di individuare uno statuto di garanzie *ad hoc* per la libertà di iniziativa economica e per la proprietà privata, il cui esercizio è stato garantito dal legislatore Costituente agli artt. 41-42 della Carta fondamentale.

⁴⁴ Sul punto, si rinvia a P. ZARRA-T. PASSARELLI, *I controlli applicativi della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e della frode informatica*, in *Dir. Int.*, 2/2024, pp. 199 ss. .

con le ragioni che hanno ispirato la riforma, consistenti nel voler sterilizzare gli effetti delle informazioni antimafia in presenza di oggettive situazioni di indigenza, riproponendo un soggettivismo d'autore mai del tutto superato⁴⁵.

9. La vocazione storica delle misure di prevenzione e il loro volto costituzionale

La disamina proposta nel corso della narrativa evidenzia luci ed ombre nel nuovo decreto “sicurezza”.

Il legislatore ha infatti recepito i *dicta* provenienti dalla Corte costituzionale in ordine alla possibilità di escludere gli effetti negativi dell'interdittiva antimafia in situazioni di particolare difficoltà economica per l'imprenditore e per la sua famiglia, ma ha contestualmente dilatato il potere discrezionale del prefetto – insindacabile nel merito, al netto del vaglio estrinseco e puramente formale operato dal giudice amministrativo – la cui espansione riflette un tuffo nel passato e risalta i tratti genetici del sistema di prevenzione, poi smussati con l'avvento dello Stato costituzionale. Riaffiorano così gli antichi dubbi di legittimità costituzionale (e, oggi, anche convenzionale), invero mai del tutto superati.

Sul piano storico, va ricordato che l'origine delle misure di prevenzione, rinvenibile nelle legislazioni degli Stati preunitari ottocenteschi, è dovuta all'esigenza di tutelare l'ordine costituito mediante la restrizione della libertà personale e di circolazione dei soggetti ritenuti – per le condotte di vita – socialmente pericolosi, irrogate dagli organi di polizia sulla scorta di meri sospetti⁴⁶.

Come sopra accennato, questa loro invasività, unitamente all'assenza di idonee garanzie difensive, le rendeva incompatibili col nuovo ordinamento costituzionale, sicché la Consulta si è diffusa, fin da subito, in un'opera di armonizzazione sistemica rivolta ad enucleare una serie di principi generali⁴⁷, a partire da quello di prevenzione e sicurezza nello Stato di diritto, finalizzato a garantire il pacifico e ordinato

⁴⁵ In argomento, si veda L. VIOLANTE, *L'infesta riemergere del tipo di autore*, in *Quest. Giust.*, 1/2019, pp. 101-103.

⁴⁶ Delle misure di prevenzione si trova traccia già nella legge n. 1339 del 26 febbraio 1852, recante “Provvedimenti di pubblica sicurezza contro gli oziosi e vagabondi”. Una significativa riforma è giunta a seguito dell'unificazione del Regno d'Italia, con la legge di unificazione legislativa e amministrativa n. 2248 del 1865, all. B e, dopo appena un anno, a tutela della raggiunta unificazione del Regno e per fronteggiare la terza guerra di indipendenza, venne emanata la legge del 4 maggio 1866, n. 2907. Sotto il fascismo, poi, il sistema di prevenzione venne ulteriormente riformato al fine di contrastare il dissenso politico nello Stato autoritario. All'uopo, la legge di pubblica sicurezza n. 1848 del 1926 introdusse il confino di polizia in sostituzione del domicilio coatto, poi confluito nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al R. D. n. 773 del 18 giugno 1931, che introdusse anche il presupposto applicativo della pericolosità politica. Per una ricostruzione completa, cfr. L. LACCHÉ, *Uno “sguardo fugace”. Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in *Riv. It. Dir. Proc. pen.*, 2/2017, pp. 413 ss.; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 27 ss. .

⁴⁷ Per questa via, le misure di prevenzione sono state avvicinate al sistema penale onde mutuarne lo statuto garantistico. Gli ancoraggi principali hanno riguardato la riserva di legge, la giurisdizionalizzazione, l'interpretazione costituzionalmente orientata, l'accertamento fondato su indizi di fatto e non su sospetti, e, da ultimo, il riferimento alle fattispecie delittuose. Si veda sul punto L. ELIA, *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1964, p. 948.

svolgimento dei rapporti sociali. Il suo fondamento risiede nell'art. 2 Cost., ove sono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili della persona, la cui tutela passa anche dalla prevenzione dei delitti⁴⁸.

I precetti previsti all'art. 13 Cost. vanno proprio in tale direzione: infatti, i provvedimenti di necessità e urgenza attribuiscono una specifica competenza, seppure limitata e provvisoria, all'autorità di pubblica sicurezza, i cui atti restano comunque sottoposti al vaglio dell'autorità giudiziaria, che può revocarli o convalidarli⁴⁹. La disposizione compendia pertanto la rapidità di intervento, propria delle forze di polizia, e le garanzie di *habeas corpus*, che sono prerogativa dell'autorità giudiziaria. Questo duplice aspetto rappresenta il volto bifasico del sistema di prevenzione, chiamato a garantire, al contempo, il pronto intervento di *law enforcement* e il rispetto dei diritti fondamentali della persona.

Il giudice delle leggi⁵⁰ ha pure precisato come la doppia riserva di legge e di giurisdizione ex art. 13 Cost. non rappresenti una illimitata libertà per il cittadino di compiere qualsivoglia azione, ma vada intesa quale limite al potere di coercizione che lo Stato può esercitare sulla persona, che, diversamente, assumerebbe i caratteri dell'arbitrio. Pertanto, la libertà personale costituisce un diritto fondamentale che può essere compresso solo in casi specifici e predeterminati nelle fattispecie di pericolosità, che il legislatore deve tipizzare con criteri diversi da quelli utilizzati per la rigorosa selezione dei fatti delittuosi. Il sistema di prevenzione, infatti, ammette anche il ricorso ad elementi presuntivi, pur sempre ancorati a situazioni di fatto identificabili e suscettibili di analisi critica⁵¹.

Per questa via, il sacrificio di un diritto costituzionale deve avvenire al culmine di un giusto processo celebrato dinanzi all'autorità giudiziaria e attraverso un provvedimento motivato in ordine alle ragioni poste a fondamento della restrizione⁵².

In ordine al rapporto tra legislazione e giurisdizione, la Corte ha affermato che il giudizio di pericolosità sociale deve articolarsi attorno alla fattispecie legale di pericolosità, che rappresenta il fondamento e il limite del potere giurisdizionale, a cui è precluso di individuare per via ermeneutica le condotte pericolose, poiché, così facendo, avoccherebbe a sé le scelte di politica criminale spettanti al legislatore, il quale deve conferire al modello legale un sufficiente grado di determinatezza in ordine ai *markers* di pericolosità sociale, così da circoscrivere la discrezionalità dell'interprete⁵³. Di recente, tuttavia, ha preso consistenza

⁴⁸ Ciò comporta la necessaria compresenza di un apparato repressivo dei crimini e di un sistema che ne prevenga il pericolo di futura perpetrazione. Secondo la dottrina, le misure di prevenzione rappresentano una reazione dell'ordinamento alle manifestazioni di «demerito sociale», ciò che comporta la «degradazione giuridica» della persona pericolosa in termini di dignità e prestigio, configurando dunque una vera e propria sanzione. Cfr. L. ELIA, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 941.

⁴⁹ Così C. Cost., sent. n. 27/1959, citata *supra* al capitolo 5.

⁵⁰ Il riferimento è a C. Cost., sent. nn. 2 e 11 del 1956, già citate *supra* al capitolo 5.

⁵¹ Sul punto è doveroso rinviare alle riflessioni di L. ELIA, *Le misure di prevenzione*, op. cit., pp. 939-940.

⁵² Si veda C. Cost., sent. n. 23/1964, citata *supra* al capitolo 5.

⁵³ Cfr. C. Cost., sent. del 22 dicembre 1980, n. 177, in www.cortecostituzionale.it, secondo cui che una misura di prevenzione deve fondarsi sulla valutazione di fatti concreti inerenti alla complessiva condotta di vita del proposto, pur

un orientamento di segno contrario, secondo il quale la fattispecie di pericolosità può essere integrata dall'interpretazione uniforme e costante (c.d. "tassativizzante") della giurisprudenza, che, in ragione del principio di stretta legalità di cui all'art. 25 cost., è preclusa solo in materia penale⁵⁴.

10. Conclusioni

Proprio il rapporto tra legislazione e giurisdizione riflette l'evoluzione del sistema di prevenzione. Si è passati, infatti, da una fase di necessaria prossimità alla materia penale, finalizzata a dotare il previgente sistema di un corredo di principi e garanzie necessario alla sua legittimazione sistemica, ad una fase di progressiva autonomizzazione, che vede la fattispecie di pericolosità articolarsi secondo principi del tutto peculiari, autonomi rispetto a quelli della materia penale. Pertanto, può affermarsi che oggi il sistema di prevenzione vanta una propria dimensione giuridica, che rappresenta il risultato escatologico del processo di costituzionalizzazione avviato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 2/1956⁵⁵.

Muovendo dal piano valoriale, si è in precedenza sottolineato come le generiche esigenze di difesa sociale, in senso preventivo e non solo repressivo, abbiano rappresentato un sicuro ancoraggio nella fase di elaborazione iniziale. Sotto questo profilo, assume oggi valore dirimente la difesa dei cittadini e dei territori dall'aggressione delle mafie, nelle sue multiformi e particolareggiate manifestazioni, che sovente la giurisprudenza contrappone, quale valore assiologico di riferimento, alla *diminutio* dei diritti e delle libertà costituzionali cagionata con l'emanazione dell'interdittiva antimafia⁵⁶.

Sul piano positivo, lo *jus preventionis* vanta poi un *corpus* legislativo ben definito, vale a dire il d. lgs. n. 159/2011, concepito al fine di superare la stratificazione legislativa ipertrofica che aveva segnato la materia nel corso degli anni. Esso ha avuto il pregio di riunire le diverse misure in un testo unico ove al libro I sono disciplinate le misure di prevenzione personali e patrimoniali, di impronta penalistica, mentre al libro II trova collocazione la disciplina della documentazione antimafia, dal carattere più spiccatamente amministrativistico⁵⁷. Più di recente, inoltre, il legislatore ha ridisegnato la competenza giurisdizionale

nella necessaria discrezionalità applicativa di cui dispone l'autorità amministrativa, che tuttavia non può sfociare in arbitrii incontrollabili derivanti dall'impossibilità per il legislatore di prevedere e disciplinare *ex ante* ogni concreta manifestazione di pericolosità che possa venire ad esistenza.

⁵⁴ Pertanto, allorché si versi al di fuori della materia penale, è consentito alla giurisprudenza di emendare i dati legislativi caratterizzati da clausole generali, o comunque da un certo grado di imprecisione, come delle volte accade in talune fattispecie di pericolosità. Cfr. C. Cost., sent. del 27 febbraio 2019, n. 24, in www.cortecostituzionale.it, in particolare pp. 26-34.

⁵⁵ Contrario sul punto L. ELIA, *Le misure di prevenzione*, op. cit., p. 953; Cfr. *ex multis* F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, op. cit., *passim*.

⁵⁶ Da ultimo, si veda l'orientamento espresso in Consiglio di Stato, sent. del 18 aprile 2025, n. 3428, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵⁷ Sono escluse dal novero del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione solo talune specifiche misure, come quelle finalizzate al contrasto della violenza antisportiva di cui alla Legge del 13 dicembre 1989, n. 401.

specifica in materia di prevenzione, attribuendola alle sezioni istituite presso i Tribunali distrettuali a seguito della novella di cui alla legge del 17 ottobre 2017, n. 161.

Oltre alla dimensione legislativa e giurisdizionale, il sistema di prevenzione vanta oggi anche un proprio corredo di principi che ne marcano l'autonomia dagli altri settori del diritto.

Innanzitutto, viene in rilievo la riserva di legge “aperta” e non già “*stricta*”, che, ispirata ai dettami del diritto amministrativo, differenzia il sistema di prevenzione da quello penale e, come accennato più sopra, consente le integrazioni del precetto legale apportate con l'interpretazione costante ed uniforme, c.d. “tassativizzante”, da parte delle Corti.

Ab uno, disce omnes.

Orbene, questo sistema di legalità “aperta” agli approdi della giurisprudenza demarca la centralità di un ulteriore principio fondamentale, rappresentato dal controllo giurisdizionale pieno ed effettivo sulle misure di prevenzione, originariamente finalizzato a contenere gli interventi di polizia incidenti sui diritti e sulle libertà costituzionali del cittadino e oggi nuovamente fondamentale onde assicurare la legittimità di un precetto legale sovente esposto alle intemperie della prassi prefettizia.

La garanzia di giurisdizione è poi strettamente connessa al principio di proporzione, la cui funzione è quella di temperare l'invasività delle misure, parametrandola agli scopi di difesa sociale che ne giustificano l'esistenza ordinamentale. In questo senso, è centrale il bilanciamento del giudice tra la necessità di prevenire i reati e il sacrificio dei diritti costituzionali dei destinatari, al netto di ogni automatismo applicativo⁵⁸.

Queste criticità attanagliano in modo specifico l'interdittiva antimafia, strumento che palesa un *animus puniendi* affatto differente dalla reazione sanzionatoria tipicamente riconnessa alle manifestazioni criminose⁵⁹, che investe le libertà e i diritti di cui agli artt. 41-42 Cost. . Questo elevato grado di afflittività, a parere di chi scrive, è dovuto in modo particolare al formante prasseologico, poiché sul piano “ingegneristico” il legislatore aveva previsto una serie di meccanismi finalizzati a mitigare la portata potenzialmente dirompente di questi strumenti. Il riferimento è alle previsioni di cui agli artt. 86, c. 2 e 91, c. 5, del d. lgs. n. 159/2011, con cui sono state disciplinate la temporaneità e il doveroso aggiornamento dell'interdittiva antimafia, che, tuttavia, risultano *tamquam non esset* nella prassi delle prefetture, che effettuano finanche scelte di politica criminale antitetiche rispetto alle previsioni di legge⁶⁰.

⁵⁸ Di pregio sul punto le osservazioni espresse dalla giurisprudenza sovranazionale e domestica. Cfr. sul punto Corte EDU, caso De Tommaso c. Italia, pp. 42-45, in *budoc.echr.coe.int* e C. Cost. 27/1959, citata *supra* al capitolo 5.

⁵⁹ Rileva la dottrina come queste criticità mettono in risalto come la denominazione formale di un istituto e la sua collocazione sistemica, nella prassi applicativa, rappresentino mere enunciazioni formali, che sottendono ben più afflittivi effetti che, di contro, lo avvicina al sistema sanzionatorio tipicamente penalistico. Cfr. R. ROLLI-P. PEPE, *Interdittiva antimafia, op. cit.*, p. 6.

⁶⁰ Il riferimento è alla giurisprudenza creativa del Consiglio di Stato, che ha implementato il dato legislativo di cui alla lett. a) dell'art. 84, aggiungendo ai provvedimenti di rinvio a giudizio, ovvero dispositivi di una misura preventiva o

Con particolare riferimento a tale ultimo profilo, si evidenzia la necessità di attribuire al giudice della prevenzione una competenza piena, che gli consenta di pronunciarsi su tutti i provvedimenti del diritto della prevenzione, compreso quello recante l'interdittiva antimafia, le cui problematiche sono dovute proprio all'esclusione di un sindacato giurisdizionale di merito, in ossequio alla sua natura di provvedimento amministrativo. Di contro, ove al provvedimento fosse conferito carattere di provvedimento amministrativo "atipico" di prevenzione, in ragione delle finalità a cui è preordinato, il sindacato del giudice diverrebbe pieno e potrebbe investire anche i profili di merito, che ad oggi risultano blindati dall'esercizio di una discrezionalità tecnica-investigativa, il cui carattere intangibile rappresenta un'aporia sistemica di non poco momento, che mal si concilia col volto costituzionale delle misure di prevenzione.

cautelare altri atti dell'autorità giudiziaria, compresi i provvedimenti di archiviazione e le sentenze di proscioglimento o assoluzione, ritenuti potenzialmente idonei a manifestare il contagio mafioso delle imprese secondo l'apprezzamento del prefetto che, pertanto, contrasta con le scelte di politica criminale compiute dal legislatore, che giammai ha tipizzato tra gli atti sintomatici di mafiosità anche i provvedimenti in parola, e poi anche con gli orientamenti interpretativi del giudice penale o della prevenzione. Sul punto sia consentito rinviare a T. PASSARELLI, *Interdittive antimafia e prevenzione collaborativa*, *op. cit.*, pp. 163-164.