**La prevenzione antimafia collaborativa: un primo commento\***

**Sommario**: **1. Premessa: la necessità di un approccio sistematico; 2. La nuova impostazione della prevenzione penale; 3. I rapporti tra prevenzione penale e amministrativa; 4. Il controllo giudiziario a domanda; 5. Riflessi sistematici del controllo giudiziario a domanda; 6. La novella intervenuta sul finire del 2021; 7. Riflessi sul sindacato del giudice amministrativo; 8. La fase applicativa della collaborazione preventiva; 9. La cessazione della prevenzione collaborativa; 10. E’ ancora necessario il “ponte” tra informative interdittive e controllo giudiziario?**

**di *Giulio Veltri***

**1.Premessa: la necessità di un approccio sistematico**

Il recente intervento del legislatore in materia di interdittive antimafia, spinto dalla rinnovata centralità che la prevenzione dell’infiltrazione assume nel contesto del PNRR e dell’ingente mole di risorse destinate a finanziare appalti pubblici, concessioni o agevolazioni economiche per le imprese, offre lo spunto per una riflessione di carattere generale e ricostruttivo su quello che ormai può definirsi il “sistema” amministrativo/giudiziario della prevenzione del rischio infiltrativo.

La novella interviene sul contraddittorio procedimentale, raccogliendo in proposito una sollecitazione riveniente dalla giurisprudenza amministrativa[[1]](#footnote-1), ma anche e soprattutto sul piano delle misure adottabili dal Prefetto, nell’intento – è da ritenere – di proseguire il disegno varato nel 2017 teso ad arricchire gli strumenti di prevenzione e a diversificare e modulare la risposta dello Stato in relazione alla gravità del fenomeno infiltrativo, sì da sottrarre materia al monopolio delle informative antimafia e agli effetti esiziali che dalle stesse derivano per le imprese.

Gli strumenti messi in campo assumono sempre più una connotazione dinamica, prevedendosi regimi di sorveglianza e bonifica, in cui è prevista una interrelazione tra prevenzione penale e prevenzione amministrativa, sconosciuta al tempo in cui le informative interdittive costituivano l’unico presidio utile ad evitare che la PA instaurasse rapporti di rilievo economico con soggetti in odore di mafia.

L’aumentata complessità non può che essere affrontata, nello studio e nell’analisi, attraverso un approccio sistematico e diacronico.

**2.La nuova impostazione della prevenzione penale**

Il periodo 2014/2018 è quello delle grandi novità, perché da una parte l’informativa antimafia cessa di essere uno strumento di nicchia relativo alla sola attività contrattuale della PA e diventa condizione per l’esercizio di attività economiche. Sul punto si ricorda che il Consiglio di Stato, dapprima in sede consultiva, con il parere della sez. I, 17 novembre 2015, n. 497, e poi, soprattutto, in sede giurisdizionale, con le sentenze della sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565 e 8 marzo 2017, n. 1109, ha inteso il disposto dell’art. 89-bis del d. lgs. n. 159 del 2011 (introdotto da d. lgs. n. 153 del 2014), quale segno di cessazione della rigida tradizionale ripartizione degli effetti interdittivi, propria del binomio comunicazioni/informazioni antimafia, è ha ritenuto che il legislatore abbia voluto prevenire il pericolo di fenomeni infiltrativi mafiosi nell’economia legale anche a prescindere da eventuali contratti, concessioni o sovvenzioni pubblici e, quindi, dai rapporti dell’impresa con la pubblica amministrazione, estendendo l’efficacia interdittiva delle informazioni antimafia anche alle autorizzazioni e, dunque, anche ai rapporti tra privati. Sull’innovativa estensione del perimetro delle informative antimafia è stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale. Quest’ultima, con le sentenze n. 4 del 18 gennaio 2018 e n. 57 del  26 marzo 2020, ha ritenuto la novella, come interpretata dal Consiglio di Stato, rispettosa dei criteri della legge delega, nonché esente da profili di irragionevolezza o sproporzione, atteso che: a) la tutela dei valori in gioco “*impone di colpire in anticipo quel fenomeno mafioso, sulla cui gravità e persistenza – malgrado il costante e talvolta eroico impegno delle Forze dell’ordine e della magistratura penale – non è necessario soffermarsi ulteriormente*; b) il carattere provvisorio della misura, costituisce correttivo idoneo ad evitare pregiudizi permanenti.

D’altra parte, con la legge 161/2017 il sistema della prevenzione penale dell’infiltrazione criminale delle imprese, evolve e muta pelle. Non poggia più esclusivamente sulla misura dell’amministrazione giudiziaria[[2]](#footnote-2) al tempo riservata ai casi in cui “*il libero esercizio delle attività economiche di cui al comma 1 agevoli l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-bis, 629, 630, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale*”, e diviene fattispecie più ampia in cui sono ricompresi anche i casi in cui “*il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'*[*articolo 416-bis del codice penale*](https://pa.leggiditalia.it/#id=05AC00011236,__m=document)”. Il controllo giudiziario cessa di essere una mera appendice esecutiva dell’amministrazione giudiziaria, com’era nell’impianto originario, e acquisisce il rango di misura autonoma, avente quale specifico presupposto l’occasionalità dell’infiltrazione ([art. 11, comma 1, L. 17 ottobre 2017, n. 161](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000856745ART29,__m=document) che introduce nel testo unico l’art. 34 bis). Al contempo esonda dal sistema chiuso della prevenzione penale e si correla con l’informativa antimafia, secondo uno schema del tutto originale, che di seguito meglio si vedrà.

Giova intanto qui ricordare che:

a) l’amministrazione giudiziaria, prevista nei casi di infiltrazione “strutturata” o “permanente”, comporta la nomina di un amministratore giudiziario che sostituisce l’imprenditore sotto la supervisione del giudice. V’è dunque uno spossessamento che può culminare, qualora “*si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego*”, anche nella confisca;

b) il controllo giudiziario prevede invece la nomina di un amministratore giudiziario che si limita a monitorare l’imprenditore e riferire periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero. Il controllo giudiziario è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni. Con il provvedimento che lo dispone, il tribunale può: a) imporre nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende attinte dalla misura, l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa.

**3. I rapporti tra prevenzione penale e amministrativa**

Ricapitolando, nel 2017 è definito un assetto delle misure di prevenzione penale in tema di infiltrazione mafiosa delle imprese che si articola in due fattispecie: a) infiltrazione permanente e b) infiltrazione occasionale. Esso ha riguardo a fenomeni di interposizione fittizia, di assoggettamento, condizionamento mafioso delle imprese, che assumono rilievo in quanto determinanti la costituzione di propaggini o gangli imprenditoriali di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, i quali, grazie al potere di intimidazione che esercitano, possono indirettamente operare nell’economia e trarne profitti diretti o indiretti.

Il rischio infiltrativo è affrontato dal legislatore diversificando fattispecie e misure, e in particolare individuando un’area, quella della infiltrazione solo occasionale, in cui le misure sono meno pregiudizievoli per l’impresa.

In ambito amministrativo le misure di prevenzione hanno invece riguardo specificatamente ai rapporti tra PA e imprese (e non le imprese in quanto tali) e si compendiano in un unico strumento, l’informativa antimafia. Essa colpisce il rischio infiltrativo, a prescindere dalla sua occasionalità, e opera solo – com’anzi detto - sul versante dei rapporti con la PA o delle autorizzazione commerciali.

L’ulteriore e più profonda differenza risiede, invero, negli effetti: l’amministrazione e il controllo sottopongono l’impresa rispettivamente a una sostituzione gestoria o a un tutoraggio, l’informativa lascia l’impresa in mano all’imprenditore ma inibisce i rapporti con la PA., non solo quelli contrattuali[[3]](#footnote-3).

Le differenze, evidenti, non tolgono che, dal punto di vista logico, l’informativa (amministrativa) e le misure di prevenzione (penali) si collochino in una sorta di rapporto di continenza, posto che i rapporti con la PA o anche i rapporti tra privati subordinati ad atti autorizzativi, presidiati dall’informativa, sono uno dei possibili ambiti operativi di quell’imprenditore, attinto dalla prevenzione penale nella sua dimensione generale di operatore economico.

Consapevole delle interferenze, il legislatore ha coniugato a sistema i due settori e ne ha disciplinato i rapporti.

In che modo?

Dal punto di vista degli effetti ha creato una separazione dei due settori alla luce del principio della prevalenza della misura penale. A mente del comma 7 dell’art. 34 bis del D.Lgs. 06/09/2011, n. 159: le due misure di prevenzione penale (amministrazione giudiziarie e controllo giudiziario) sospendono gli effetti dell’interdittiva.

Dal punto di vista procedurale il legislatore ha creato un ponte, suscettibile di generare osmosi tra i due settori. Nell’intento di diminuire gli effetti esiziali per le imprese, infatti, ha stabilito un collegamento tra il settore della prevenzione penale e quello della prevenzione amministrativa, e segnatamente fra la misura del controllo giudiziario e l’informativa, consentendo agli imprenditori attinti da informativa di domandare il controllo giudiziario e di conseguire così la sospensione degli effetti interdittivi, purchè – questa la precondizione di accesso – l’imprenditore abbia impugnato dinanzi al giudice amministrativo l’informativa.

Si è dunque coniato il controllo giudiziario “a domanda”, con effetti sospensivi dell’informativa (si tratta, invero, dell’unica misura di prevenzione a domanda dell’interessato, che l’ordinamento conosce).

**4. Il controllo giudiziario a domanda**

Il controllo giudiziario a domanda è un istituto diverso dal controllo giudiziario d’ufficio, e non solo per l’evidente peculiarità nei profili soggettivi dell’impulso.

A spiegarlo è stata la Corte di Cassazione, trovatasi di fronte ad un caso in cui l’imprenditore aveva da un lato impugnato in sede giurisdizionale amministrativa l’informativa, non ottenendo accoglimento, e dall’altro aveva chiesto il controllo giudiziario, non ottenendo neanche in questo caso accoglimento, seppur per ragioni opposte, ossia a causa della ritenuta insussistenza di un rischio infiltrativo.

La Corte di Cassazione ha chiarito che a differenza di quanto previsto dall'art. 34 bis, comma 1, citato, in relazione al quale "la valutazione del prerequisito del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, idonee a condizionare le attività economiche e le aziende, è riservata in via esclusiva al giudice della prevenzione - trattandosi di misura richiesta ad iniziativa pubblica in funzione di un controllo cd. prescrittivo - nel caso del comma 6 della medesima disposizione, la valutazione deve tener conto del provvedimento preventivo di natura amministrativa" e dunque non può prescindere "dall'accertamento di quello stesso prerequisito effettuato dall'organo amministrativo, substrato della decisione riservata alla cognizione del giudice ordinario, così da risultare preclusa la possibilità di negare addirittura la misura ove si ritenga inesistente, con gli standard probatori propri del giudizio penale di prevenzione, quello stesso pericolo di infiltrazione che, invece, l'organo amministrativo ha affermato, sia pure sulla base di un diverso parametro di giudizio, in dimensione prospettica, attraverso una lettura prognostica delle informazioni acquisite” (così Cass. 28 gennaio 2021, n. 9122).

**5. I riflessi sistematici del controllo giudiziario a domanda**

Il quadro, grazie al contributo della giurisprudenza amministrativa e penale, pur nella sua complessità è progressivamente divenuto chiaro.

Alla luce del ponte che si è creato tra settore penale e settore amministrativo, il sistema complessivo ritrova coerenza in una dimensione diacronica. Sul versante amministrativo il provvedimento interdittivo fotografa il passato, ha una dimensione statica e determina l’incapacità dell’imprenditore nei rapporti di diritto pubblico, contribuendo a creare una sorta di black list (Adunanza Plenaria 6 aprile 2018, n. 3) dalla cui consultazione l’amministrazione ricava un divieto di contrarre o di rilasciare provvedimenti autorizzativi a finalità commerciale; sul versante della prevenzione penale le misure dell’amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario hanno invece un carattere dinamico e sono proiettate al futuro poiché tendono a sostituire o monitorare provvisoriamente l’imprenditore nei futuri rapporti, anche con la PA.

Le due misure convivono, posto che quella penale ha carattere bonificante e può servire a reinserire le imprese bonificate nel circuito economico, nelle more del giudizio amministrativo.

Il legislatore del 2017 ha però dimenticato di chiudere il cerchio. Cosa succede quando l’amministrazione e il controllo giudiziario termina? L’informativa sospesa, diviene definitivamente quiescente o riprende i suoi effetti? E che succede se l’informativa è definitivamente confermata nel giudizio amministrativo, il controllo giudiziario può continuare o si arresta?

I problemi esegetici e applicativi sono stati un pò stemperati dalla Corte costituzionale. La Corte ha ripreso la definizione dell’informazione antimafia data in sede giurisdizionale amministrativa, ossia quella di misura di natura «cautelare e preventiva» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3), e ha posto l’attenzione su un ulteriore fondamentale attributo: il carattere provvisorio della misura.

È questo - per usare le parole della Corte - il senso della disposizione dell’art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, secondo il quale l’informativa antimafia ha una “*validità limitata di dodici mesi, cosicché alla scadenza del termine occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell’interdittiva…... E va sottolineata al riguardo la necessità di un’applicazione puntuale e sostanziale della norma, per scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile*”.

La Terza Sezione del Consiglio di Stato, con la recente [sentenza del 13 dicembre 2021 n. 8309](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=cds&nrg=202108150&nomeFile=202108309_23.html&subDir=Provvedimenti), ha poi chiarito che il riferimento della Consulta al concetto di validità annuale non significa che si verifica–  ex lege – una caducazione automatica degli effetti interdittivi dell’informazione antimafia; piuttosto l’effetto è quello di legittimare 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, ovvero consentire *recta via* alla Prefettura di procedere alla attualizzazione della prognosi infiltrativa, laddove sia venuta a conoscenza di circostanze suscettibili di estinguere o attenuare il pericolo di condizionamento mafioso.

Un’altra risposta la sta dando la giurisprudenza amministrativa, sospendendo i processi nei casi in cui, dopo l’impugnazione dell’informativa antimafia, l’imprenditore ha avanzato istanza di controllo giudiziario. In sostanza, il controllo giudiziario è visto dal giudice amministrativo quale parentesi concessa all’impresa per affrancarsi da rischio infiltrativo, attraverso la prosecuzione dell’attività imprenditoriale in regime di sorveglianza e monitoraggio del Tribunale.

Nella pratica cosa è successo? l’amministrazione ha continuato a emettere interdittive antimafia, i tribunali a disporre controllo giudiziario (in sostanza il controllo giudiziario è divenuto l’appendice gestionale del provvedimento amministrativo) con contestuale attivazione di due giudizi – entrambi necessari - in relazione ad un'unica vicenda.

**6. La novella intervenuta sul finire del 2021**

Le cose cambiano nel novembre del 2021 ([D.L. 6 novembre 2021, n. 152](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000917278ART116,__m=document)). Il legislatore ha introdotto una nuova misura amministrativa preventiva, cautelare e provvisoria: la prevenzione collaborativa applicabile in caso di agevolazione occasionale.

Il presupposto sostanziale è esattamente sovrapponibile a quello del già visto controllo giudiziario: l’occasionalità del rischio infiltrativo. Dunque, similmente a quanto previsto in sede di prevenzione penale, l’occasionalità dell’infiltrazione assume una rilevanza speciale.

Questa volta sono pressochè sovrapponibili anche gli effetti. La misura amministrativa è una sorta di controllo giudiziario senza giudice né amministratore, in cui sono disposti, come è per il controllo giudiziario, obblighi di tracciamento e comunicazione dei pagamenti (in questo caso sopra i 5000 euro, nel caso del controllo giudiziario sopra i 7000) e soprattutto – questa la misura qualificante – è imposto l’obbligo di attuare misure organizzative, anche ai sensi degli [articoli 6](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000146502ART7,__m=document), [7](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000146502ART8,__m=document) e [24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231](https://pa.leggiditalia.it/#id=10LX0000146502ART96,__m=document), atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale.

Dunque si crea una misura amministrativa, non più statica, com’era per l’informativa, ma dinamica, speculare rispetto a quella penale.

Il mutamento non è di poco momento e suggerisce riflessione.

Dirimente sarà il significato concreto da attribuire al concetto giuridico indeterminato della “occasionalità”. Su questo può esserci d’aiuto la Corte di Cassazione. Secondo Cass. pen. Sez. V, 22-12-2021, n. 46799: “il substrato principale su cui deve appuntarsi l'accertamento del giudice è la realtà imprenditoriale nelle sue implicazioni gestionali, operative che per essere colte nella loro essenza e nelle loro componenti non possono che essere considerate in una visione dinamica e non statica; ed invero, è solo seguendo il loro divenire - dal passato e con proiezione nel futuro - nel contesto di riferimento che si può veramente cogliere a entità dei legame esistente tra l'impresa e i fattori inquinanti ai fine di qualificarlo o meno come occasionale*”.*

Si coglie dunque che l’occasionalità è diretta a cogliere qualcosa che può anche essere stata duratura in passato, ma che può essere rimossa per il futuro.

Non è un accertamento facile, eppure sullo stesso il legislatore ha poggiato il discrimine tra informativa e collaborazione preventiva, discrimine che avrà un rilievo anche in sede giurisdizionale amministrativa.

**7. Riflessi sul sindacato del giudice amministrativo**

Il sindacato del giudice amministrativo è destinato inevitabilmente a mutare in conseguenza della novella. Può farsi una prognosi differenziata a seconda del tipo di misura sottoposto a giudizio:

a) per le informative, il sindacato del GA probabilmente si arricchirà di un parametro ulteriore, ricompreso nell’eccesso di potere, ossia quello della proporzionalità della misura applicata. In particolare, posto che le misure a disposizione dell’amministrazione sono due (informativa e collaborazione preventiva) e sono graduabili, il vaglio di legittimità dell’informativa non dovrà essere soltanto basato sulla sussistenza o meno del rischio infiltrativo, ma sul carattere stabile o occasionale della stessa e sulla possibile applicabilità della collaborazione preventiva in luogo dell’informativa.

Vi sarà inoltre probabilmente spazio per provvedimenti cautelari propulsivi e atipici quali l’ordine del riesame o addirittura l’ordine di applicare il controllo giudiziario quale misura “cautelare” minore idonea a scongiurare i rischi per l’economia legale nelle more del definitivo giudizio sull’informativa;

b) quanto, invece, al sindacato della collaborazione preventiva, vi sarà una probabile frizione fra il carattere dinamico della collaborazione preventiva, e in particolare la sua breve durata (da sei mesi ad un anno), e i tempi del processo amministrativo. Sicchè è verosimile che si riproporrà, nei suoi toni drammatici, la centralità del momento cautelare.

**8. La fase applicativa della collaborazione preventiva**

La fase gestionale della collaborazione preventiva costituisce uno snodo importante. Innanzitutto, sul versante amministrativo la legge stabilisce che essa può essere in ogni momento revocata o modificata e che la stessa non impedisce l'adozione dell'informativa antimafia interdittiva.

Ancor più interessante è la dinamica sul versante dei rapporti con il controllo giudiziario in sede penale.

La collaborazione preventiva non contempla un organo dello Stato che monitori costantemente l’andamento della misura, come è invece tipico del controllo giudiziario che ha quale organo il Commissario giudiziario e il Tribunale.

E’ previsto soltanto un flusso di informazioni verso il Gruppo interforze e un’analisi finale da parte dello stesso.

E’ dunque ben possibile che, sussistendo i presupposti, il Tribunale, su proposta del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dal Questore o dal direttore della Direzione investigativa antimafia, possa, mentre è in applicazione la collaborazione preventiva, disporre il controllo giudiziario.

Non a caso la legge dispone in tal senso delle misure di coordinamento:

1) ai sensi dell’art. 34 bis novellato “*Nel caso in cui risultino applicate le misure previste dall'articolo 94-bis, il tribunale valuta se adottare in loro sostituzione il provvedimento di cui al comma 2, lettera b)*” (*id est*, il controllo giudiziario con nomina di un amministratore);

2) ai sensi del 94 bis “3*. Le misure di cui al presente articolo cessano di essere applicate se il tribunale dispone il controllo giudiziario di cui all'articolo 34-bis, comma 2, lettera b). Del periodo di loro esecuzione può tenersi conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario*”.

Dunque, è affermato il principio di prevalenza della misura giudiziaria con conseguenza cessazione delle misure amministrative.

**9. La cessazione della prevenzione collaborativa**

Occorre ancora chiedersi cosa succede una volta terminato il periodo di prevenzione collaborativa. E’ previsto che “*Alla scadenza del termine di durata delle misure di cui al presente articolo, il prefetto, ove accerti, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascia un'informazione antimafia liberatoria ed effettua le conseguenti iscrizioni nella banca dati nazionale unica della documentazione antimafia”.*

La disposizione è utile perché impone al Prefetto un accertamento finale. Il Prefetto dovrà sostanzialmente verificare l’attuazione delle misure organizzative, ex legge 231/2001; verificare che dai pagamenti effettuati e dai flussi finanziari non emergano anomalie, e se tutto è proceduto regolarmente, rilasciare, d’ufficio, uno specifico provvedimento con il quale dichiara che non sussistono più tentativi di infiltrazione.

Ovviamente non può escludersi che l’accertamento del Prefetto possa dare esito negativo. In questo caso vorrà dire che la misura di prevenzione non ha funzionato e che il rischio non è stato eliminato, indi, sempre d’ufficio, il Prefetto non potrà che emettere una informativa interdittiva.

A questo punto tutto torna come era un tempo e dovrebbe riattivarsi il ponte con il controllo, questa volta giudiziario, su domanda dell’imprenditore.

**10. E’ ancora necessario il “ponte” tra informative interdittive e controllo giudiziario?**

Ci si deve tuttavia chiedere: una volta che si è consentito all’amministrazione il potere di imporre misure gestorie dinamiche, è ancora opportuno il “ponte” tra l’informativa e il controllo giudiziario?

Le disposizioni continuano a prevederlo, ma se ne intravede l’illogicità.

La novella fa infatti entrare in tensione il “sistema” di prevenzione amministrativa/giudiziaria: il “ponte” aveva un senso quando all’interno della fattispecie “informativa antimafia” il fuoco della valutazione prefettizia si incentrava sul rischio infiltrativo indiscriminato, considerato rilevante a prescindere dalla sua occasionalità. Oggi, a seguito della novella, se l’informativa è emessa è perché il Prefetto ha valutato il rischio infiltrativo come permanente e non già come occasionale.

La domanda di controllo giudiziario proposto dall’imprenditore al Tribunale della prevenzione penale è dunque tesa a “criticare” l’informativa, non più a dimostrarne la mera sussistenza quale condizione di accessibilità alla misura del controllo giudiziario. In altri termini al G.O. viene indirettamente chiesto un sindacato incidentale sulla legittimità dell’informativa, seppur ai fini dell’applicazione di una misura di prevenzione. Circostanza quest’ultima che certamente acuirà le problematicità legate al rapporto tra giudizio penale e giudizio amministrativo, a detrimento del giudizio amministrativo, che rischia di essere svuotato per divenire, nella sostanza, una condizione di procedibilità del controllo giudiziario.

Forse, per dare razionalità al novellato e più articolato sistema, questo “ponte” andrebbe eliminato.

\* *Il presente scritto costituisce rielaborazione, priva di note, di una relazione tenuta a Palazzo Spada (1 aprile 2022) e presso la sede del TAR Reggio Calabria (8 aprile 2022)*

**Giulio Veltri**

Consigliere di Stato

Pubblicato il 13 maggio 2022

1. Il legislatore ha in particolare raccolto l’appello del Consiglio di Stato**, contenuto nella Sez. III, sent. del 10 agosto 2020, n. 4979** [↑](#footnote-ref-1)
2. Prima del 2017, la prevenzione penale era dotata esclusivamente dell’amministrazione giudiziaria, disciplinata dall’art. 34 del codice antimafia: una fattispecie complessa che prevedeva una prima fase di indagini disposta dal Tribunale della prevenzione, su richiesta il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona, il questore o il direttore della Direzione investigativa antimafia. Indagini da condurre a mezzo della GdF. Quando dall’indagine condotta emergevano *sufficienti elementi per ritenere che il libero esercizio delle attività economiche agevoli l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-bis, 629, 630, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale*” allora era possibile applicare l’amministrazione giudiziaria. Nel 2017 L’amministrazione giudiziaria viene privata dalla previa “fase dell’indagine”, e costruita non solo come prevenzione del fenomeno delle “teste di paglia” ma anche come strumento direttamente utilizzabile quando sussistono sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'[articolo 416-bis del codice penale](https://pa.leggiditalia.it/#id=05AC00011236,__m=document) [↑](#footnote-ref-2)
3. E’ interessante notare, per inciso, che dal punto di vista degli interessi economici l’imprenditore ha dimostrato di preferire il controllo giudiziario se non anche l’amministrazione giudiziaria rispetto all’informativa antimafia. L’imprenditore temporaneamente spossessato (per il caso dell’amministrazione giudiziaria) o temporaneamente monitorato (per il caso del controllo giudiziario), continua a intrattenere rapporti con la PA e dunque sopravvive. Situazione preferibile per l’impresa rispetto all’informativa antimafia, poiché quest’ultima invece determina un’incapacità di agire nei confronti della PA (come chiarito dall’Ad. Plenaria n. 3/2018) e la caducazione di atti autorizzativi dell’esercizio dell’impresa, che di fatto ne determina la morte. [↑](#footnote-ref-3)