



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consiglio di Stato**  
**Tribunali Amministrativi Regionali**

**News n. 40 del 21 marzo 2023**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

L'Adunanza plenaria delinea – al cospetto di una normativa tutt'altro che chiara – i rapporti tra impugnazione dell'interdittiva prefettizia antimafia e controllo giudiziario ex art. 34-*bis* d.lgs. n. 159 del 2011. La pronuncia in rassegna respinge la tesi della pregiudizialità tra i due momenti i quali sono connotati da *ratio* diverse ma nella comune ottica, più volte richiamata, del risanamento dell'impresa oggetto di infiltrazioni. La Plenaria, nel ricostruire gli istituti sia sostanziali, sia processuali, ha rilevato come neppure nella giurisprudenza della Cassazione emerge una ricostruzione del rapporto tra l'interdittiva e il controllo giudiziario volontario in termini di pregiudizialità-dipendenza di intensità maggiore rispetto a quella delineata dall'art. 34-*bis* d. lgs. n. 159 del 2011.

**Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 13 febbraio 2023, n. 7– Pres. Maruotti, Est. Franconiero**

**Misure di prevenzione – Interdittiva e informativa antimafia – Controllo giudiziario volontario – Pendenza – Effetti processuali – Sospensione del giudizio – Esclusione**

*L'Adunanza plenaria enuncia il seguente principio di diritto:*

*La pendenza del controllo giudiziario a domanda ex art. 34-bis, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, non è causa di sospensione né del giudizio di impugnazione contro l'informazione antimafia interdittiva, né delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese previste dall'art. 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, per il completamento dell'esecuzione dei contratti stipulati con la pubblica amministrazione dall'impresa destinataria di un'informazione antimafia interdittiva (1).*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato – alla quale le relative questioni erano state deferite con ordinanza Cons. Stato, sez. III, 6 giugno 2022, n. 4578 (oggetto della News US in data 4 luglio 2022) – ha chiarito che la pendenza del controllo giudiziario a domanda ex art. 34-*bis*, comma 6, d. lgs. n. 159 del 2011, non è causa di sospensione né del giudizio di impugnazione contro l'informazione antimafia

interdittiva, né delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese previste dall'art. 32, comma 10, d.l. n. 90 del 2014, per il completamento dell'esecuzione dei contratti stipulati con la pubblica amministrazione dall'impresa destinataria un'informazione antimafia interdittiva.

La sentenza è coeva alle decisioni (nn. 6 e 8) di altri due analoghi deferimenti - disposti dalla terza sezione con ordinanze 6 luglio 2022, n. 5615 e n. 5624 (oggetto della News US in data 2 agosto 2022) - in cui la Plenaria ha affermato gli stessi principi.

II. - L'Adunanza plenaria ha così articolato il proprio iter argomentativo:

- a) deve essere affermata la tesi dell'autonomia dei procedimenti e che l'ammissione al controllo giudiziario - a domanda dell'impresa destinataria di un'interdittiva antimafia - non impedisce che vada definito senza ritardo il giudizio amministrativo di impugnazione contro quest'ultima;
- b) in tal senso non possono essere condivise né la tesi della *"pregiudizialità processuale"* tra il giudizio di impugnazione dell'interdittiva antimafia e il procedimento di controllo giudiziario, per cui *"gli effetti del controllo giudiziario presupporrebbero la pendenza del giudizio amministrativo"*, né tanto meno la tesi dell'acquiescenza:
  - b1) la prima tesi postula che il giudizio di impugnazione contro l'interdittiva antimafia dovrebbe essere ancora pendente non solo quando l'impresa domanda al Tribunale della prevenzione penale di essere sottoposta al controllo giudiziario, come prevede testualmente l'art. 34-bis, comma 6, d. lgs. n. 159 del 2011, ma per tutta la durata di quest'ultimo;
  - b2) la tesi in questione: I) innanzitutto non ha base testuale poiché è previsto che l'impresa - quando chiede di essere sottoposta al controllo giudiziario - abbia impugnato l'interdittiva, ma non anche che il giudizio di impugnazione penda per tutta la durata del controllo; II) non è nemmeno imposta da ragioni di ordine sistematico poiché l'interdittiva svolge la sua funzione preventiva sulla base di accertamenti prefettizi rivolti al passato;
  - b3) il controllo giudiziario persegue anche finalità di carattere *"dinamico"* di risanamento dell'impresa interessata sicché è richiesta una prognosi favorevole del Tribunale della prevenzione penale sul superamento della situazione che ha in origine dato luogo all'interdittiva: quand'anche quest'ultima non sia annullata dal giudice amministrativo, e dunque si accerti l'esistenza di infiltrazioni mafiose, non per questo può ritenersi venuta meno l'esigenza di risanamento dell'impresa stessa;
  - b4) conferma di ciò si trae dall'art 34-bis comma 7 d. lgs. n. 159 del 2011: I) rileva la regola della sospensione degli effetti della incapacità a contrattare, derivanti dall'interdittiva antimafia, strumentale al buon fine del controllo in vista del superamento della situazione sulla cui base è stata emessa l'interdittiva; II) nella medesima direzione si pone la sospensione del termine per gli adempimenti prodromici al rilascio dell'informazione antimafia (art. 92, comma 2, d. lgs. n. 159 del 2011, effetto che si giustifica

per il venir meno dell'esigenza di verificare l'esistenza di tentativi di infiltrazione fintantoché penda il controllo giudiziario); III) al contrario, detta esigenza si pone una volta accertata in via definitiva che l'impresa è permeabile al fenomeno mafioso;

- b5) nessuno degli effetti previsti dall'art. 34-bis, comma 7, presuppone che il giudizio sull'interdittiva rimanga pendente: in caso di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva e, quindi, accertata la presenza di infiltrazioni mafiose, è consentito all'impresa di risanarsi sotto il controllo dell'autorità giudiziaria penale;
- b6) il controllo giudiziario sopravviene ad una situazione di condizionamento mafioso in funzione del suo superamento ed al fine di evitare la definitiva espulsione dal mercato dell'impresa permeata dalle organizzazioni malavitose: I) da un lato, il rapporto di successione tra i due istituti si coglie con immediatezza laddove il condizionamento mafioso non possa ritenersi definitivamente accertato, pendente l'impugnazione contro la ricostruzione del prefetto; II) dall'altro, la medesima vicenda successiva di istituti non è comunque impedita quando il condizionamento possa invece ritenersi accertato con effetto di giudicato, con il rigetto dell'impugnazione contro l'interdittiva;
- b7) depone in questo senso – oltre al dato testuale della legge – proprio la funzione risanatrice del controllo giudiziario, la quale muove dal presupposto accertato dal prefetto in sede di informazione antimafia, ma si basa su un'autonoma valutazione prognostica del Tribunale della prevenzione penale che si propone di pervenire al suo superamento, quando il grado di condizionamento mafioso non sia considerato a ciò impeditivo;
- b8) indicazioni in tal senso sono ritraibili dalla giurisprudenza della Corte di cassazione penale (cfr. sez. un., 19 novembre 2019, n. 46898, in *Anpp*. 1/20, con nota di BRANCIA; sez. I, 10 novembre 2022 n. 42646; sez. VI, 14 gennaio 2021, n. 1590) dalla quale non emerge una ricostruzione del rapporto tra l'interdittiva e il controllo giudiziario volontario in termini di pregiudizialità-dipendenza di intensità maggiore rispetto a quella delineata dall'art. 34-bis, comma 6, d. lgs. n. 159 del 2011;
- b9) la tesi estensiva prospettata da parte della giurisprudenza – secondo cui la pregiudizialità opererebbe fino alla definizione della procedura di cui alla disposizione da ultimo citata – innanzitutto non si basa su una disposizione di legge (rilevando il principio di legalità) e, in secondo luogo, non è imposta da ragioni di ordine logico-sistematico;
- b10) l'espedito della sospensione del giudizio di impugnazione contro l'interdittiva prefettizia determinerebbe: I) lo snaturarsi della funzione tipica del processo, da 'strumento di tutela' delle situazioni giuridiche soggettive ed attuazione della legge, a mero 'strumento per l'attivazione di ulteriori mezzi di tutela'; II) l'alterazione della funzione della sospensione del processo; III) l'impropria attribuzione a carico del processo,

contraddistinto dall'autonomia dell'azione rispetto alla situazione sostanziale da tutelare, della realizzazione di obiettivi di politica legislativa, esorbitanti dai compiti del giudice, assoggettato soltanto alla legge;

- b11) si determinerebbe così un'applicazione dell'istituto eccedente il presupposto della pregiudizialità-dipendenza previsto dall'art. 295 c.p.c., con conseguente potenziale lesione del principio della ragionevole durata del processo (art. 2, comma 2, c.p.a.), prevista quando il giudice "*deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa*";
- b12) nessun rapporto di pregiudizialità-dipendenza è quindi ravvisabile tra l'impugnazione dell'interdittiva antimafia e il controllo giudiziario, al di là di quello individuabile in sede di verifica dei presupposti di quest'ultimo: ad esso segue tuttavia un'attività di carattere prescrittivo e gestorio, orientata al risanamento dell'impresa, indifferente all'esito del giudizio sulla interdittiva, in ragione degli effetti sospensivi previsti dal più volte richiamato art. 34-*bis*, comma 7;
- b13) la condivisione della tesi della sospensione necessaria comporterebbe un'aporia sul piano logico, basandosi sull'esigenza di impedire non già decisioni contrastanti, ma una decisione di carattere eventualmente sfavorevole sull'impugnazione dell'interdittiva, che si suppone – in assenza di un presupposto normativo – possa vanificare obiettivi di risanamento dell'impresa infiltrata dal fenomeno mafioso;
- b14) la sospensione è dunque argomentata *secundum eventum litis*, posto che una decisione di accoglimento del ricorso contro l'interdittiva avrebbe in sé l'effetto di riportare l'impresa alla piena e libera concorrenza, sulla base dell'accertamento che essa non è stata mai interessata da fenomeni di inquinamento mafioso;
- b15) nella descritta prospettiva la sospensione del processo trasmoda in un rimedio a potenziali decisioni sfavorevoli;
- b16) a conferma delle considerazioni finora svolte, va sottolineato che l'interesse alla definizione del giudizio avverso l'interdittiva è talvolta dichiarato dalla parte ricorrente in primo grado, che ne chiede per di più la misura cautelare: l'esigenza di correlare la durata del giudizio di impugnazione contro l'interdittiva alla durata del controllo giudiziario non è presupposto della sospensione ex art. 295 c.p.c.; tuttavia, tutte le circostanze del caso potranno essere valutate dal giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 73, comma 1-*bis*, c.p.a.;
- b17) ribadita l'autonomia degli accertamenti di competenza del Tribunale della prevenzione penale rispetto a quelli svolti dall'autorità prefettizia in sede di rilascio delle informazioni antimafia, deve escludersi la tesi dell'acquiescenza da parte dell'impresa destinataria dell'interdittiva.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

c) la pronuncia in rassegna delinea un assetto basato sulla autonomia tra interdittiva antimafia e controllo giudiziale, sia sul versante sostanziale, sia sul versante processuale:

c1) evidenzia la Plenaria che in ipotesi di conferma dell'interdittiva con rigetto del ricorso dinanzi al giudice amministrativo, con accertamento *"in chiave retrospettiva [del]l'esistenza di infiltrazioni mafiose nell'impresa"*, la necessità di risanamento si pone *"in massimo grado"*;

c2) sul piano degli effetti, è stato già notato come *"l'eventuale decisione di rigetto dell'impugnazione dell'interdittiva non influenz[i] la vicenda del controllo giudiziario, poiché la pregiudizialità dell'impugnazione dell'interdittiva concerne solo il momento genetico"*, sicché *"è interesse della parte giungere alla più rapida definizione del merito dell'impugnazione, che, se favorevole, rimette l'impresa nel mercato, libera da sospetti di interferenze mafiose"* (P. ZERMAN, *Interdittiva antimafia e controllo giudiziale sull'impresa sono istituti autonomi*, in *NT+ enti locali & edilizia*, 28 febbraio 2023);

d) l'art. 34-bis d. lgs. n. 159 del 2011 (*"Controllo giudiziario delle aziende"*), nella sua attuale formazione stabilisce che: *"1. Quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende di cui al medesimo comma 1, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività. 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).77*

*2. 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 di cui al comma 1 l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria 76 del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, 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. Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente;*

*b) nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.*

*3. Con il provvedimento di cui alla lettera b) del comma 2, il tribunale stabilisce i compiti dell'amministratore giudiziario finalizzati alle attività di controllo e può imporre l'obbligo:*

*a) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;*

- b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;
- c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;
- d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;
- e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.

4. Per verificare il corretto adempimento degli obblighi di cui al comma 3, il tribunale può autorizzare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ad accedere presso gli uffici dell'impresa nonché presso uffici pubblici, studi professionali, società, banche e intermediari mobiliari al fine di acquisire informazioni e copia della documentazione ritenute utili. Nel caso in cui venga accertata la violazione di una o più prescrizioni ovvero ricorrano i presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 34, il tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa.

5. Il titolare dell'attività economica sottoposta al controllo giudiziario può proporre istanza di revoca. In tal caso il tribunale fissa l'udienza entro dieci giorni dal deposito dell'istanza e provvede nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale. All'udienza partecipano il giudice delegato, il pubblico ministero e, ove nominato, l'amministratore giudiziario.

6. Le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lettera b) del comma 2 del presente articolo. Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente, il prefetto che ha adottato l'informazione antimafia interdittiva nonché gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti; successivamente, anche sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali. 78

7. Il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del presente articolo sospende il termine di cui all'articolo 92, comma 2, nonché gli effetti di cui all'articolo 94. Lo stesso provvedimento è comunicato dalla cancelleria del tribunale al prefetto della provincia in cui ha sede legale l'impresa, ai fini dell'aggiornamento della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia di cui all'articolo 96, ed è valutato anche ai fini dell'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis nei successivi cinque anni”;

e) l'art. 92 del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011 (“procedimento di rilascio delle informazioni antimafia”) nella sua attuale formulazione stabilisce che:

“1. Il rilascio dell'informazione antimafia è immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati nazionale unica quando non emerge, a carico dei soggetti ivi censiti, la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4. In tali casi

*l'informazione antimafia liberatoria attesta che la stessa è emessa utilizzando il collegamento alla banca dati nazionale unica.*

*2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, quando dalla consultazione della banca dati nazionale unica emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, il prefetto dispone le necessarie verifiche e rilascia l'informazione antimafia interdittiva entro trenta giorni dalla data della consultazione. Quando le verifiche disposte siano di particolare complessità, il prefetto ne dà comunicazione senza ritardo all'amministrazione interessata, e fornisce le informazioni acquisite nei successivi quarantacinque giorni. Il prefetto procede con le stesse modalità quando la consultazione della banca dati nazionale unica è eseguita per un soggetto che risulti non censito.*

*2-bis. Il prefetto, nel caso in cui, sulla base degli esiti delle verifiche disposte ai sensi del comma 2, ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva ovvero per procedere all'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, e non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento, ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Con tale comunicazione è assegnato un termine non superiore a venti giorni per presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché per richiedere l'audizione, da effettuare secondo le modalità previste dall'articolo 93, commi 7, 8 e 9. In ogni caso, non possono formare oggetto della comunicazione di cui al presente comma elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose. La predetta comunicazione sospende, con decorrenza dalla relativa data di invio, il termine di cui all'articolo 92, comma 2. La procedura del contraddittorio si conclude entro sessanta giorni dalla data di ricezione della predetta comunicazione.*

*2-ter Al termine della procedura in contraddittorio di cui al comma 2-bis, il prefetto, ove non proceda al rilascio dell'informazione antimafia liberatoria:*

*a) dispone l'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, dandone comunicazione, entro cinque giorni, all'interessato secondo le modalità stabilite dall'articolo 76, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, qualora gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale;*

*b) adotta l'informazione antimafia interdittiva, procedendo alla comunicazione all'interessato entro il termine e con le modalità di cui alla lettera a), nel caso di sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. Il prefetto, adottata l'informazione antimafia interdittiva ai sensi della presente lettera, verifica altresì la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e, in caso positivo, ne informa tempestivamente il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione. [...];*

*f) l'art. 94-bis d. lgs. n. 159 del 2011 ("Misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale") stabilisce che:*

*"1. Il prefetto, quando accerta che i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, prescrive all'impresa, società o associazione interessata, con provvedimento motivato, l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, di una o più delle seguenti misure:*

a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale;

b) comunicare al gruppo interforze istituito presso la prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza, entro quindici giorni dal loro compimento, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 5.000 euro o di valore superiore stabilito dal prefetto, sentito il predetto gruppo interforze, in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume di affari dell'impresa;

c) per le società di capitali o di persone, comunicare al gruppo interforze i finanziamenti, in qualsiasi forma, eventualmente erogati da parte dei soci o di terzi;

d) comunicare al gruppo interforze i contratti di associazione in partecipazione stipulati;

e) utilizzare un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di pagamento e riscossione di cui alla lettera b), nonché per i finanziamenti di cui alla lettera c), osservando, per i pagamenti previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136, le modalità indicate nella stessa norma.

2. Il prefetto, in aggiunta alle misure di cui al comma 1, può nominare, anche d'ufficio, uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, individuati nell'albo di cui all'articolo 35, comma 2-bis, con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa. Agli esperti di cui al primo periodo spetta un compenso, determinato con il decreto di nomina, non superiore al 50 per cento di quello liquidabile sulla base dei criteri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14. Gli oneri relativi al pagamento di tale compenso sono a carico dell'impresa, società o associazione.

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.

4. 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.

5. Le misure di cui al presente articolo sono annotate in un'apposita sezione della banca dati di cui all'articolo 96, a cui è precluso l'accesso ai soggetti privati sottoscrittori di accordi conclusi ai sensi dell'articolo 83-bis, e sono comunicate dal prefetto alla cancelleria del tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione";

g) l'art. 32 d.l. n. 90 del 2014 ("Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione") nella sua attuale formulazione stabilisce che:

"1. Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per i delitti di cui agli articoli 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-bis c.p., 319-ter c.p., 319-quater c.p., 320 c.p., 322, c.p., 322-bis, c.p., 346-bis, c.p., 353 c.p. e 353-bis c.p., ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa

*aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture, nonché ad una impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, ovvero ad un concessionario di lavori pubblici o ad un contraente generale, il Presidente dell'ANAC ne informa il procuratore della Repubblica e, in presenza di fatti gravi e accertati anche ai sensi dell'articolo 19, comma 5, lett. a) del presente decreto, propone al Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante, alternativamente: [...];*

*2. Il Prefetto, previo accertamento dei presupposti indicati al comma 1 e valutata la particolare gravità dei fatti oggetto dell'indagine, intima all'impresa di provvedere al rinnovo degli organi sociali sostituendo il soggetto coinvolto e ove l'impresa non si adegui nel termine di trenta giorni ovvero nei casi più gravi, provvede nei dieci giorni successivi con decreto alla nomina di uno o più amministratori, in numero comunque non superiore a tre, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità di cui al regolamento adottato ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270. Il predetto decreto stabilisce la durata della misura in ragione delle esigenze funzionali alla realizzazione dell'opera pubblica, al servizio o alla fornitura oggetto del contratto ovvero dell'accordo contrattuale e comunque non oltre il collaudo. [...];*

*3. Per la durata della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, sono attribuiti agli amministratori tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa ed è sospeso l'esercizio dei poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa. Nel caso di impresa costituita in forma societaria, i poteri dell'assemblea sono sospesi per l'intera durata della misura.*

*4. L'attività di temporanea e straordinaria gestione dell'impresa è considerata di pubblica utilità ad ogni effetto e gli amministratori rispondono delle eventuali diseconomie dei risultati solo nei casi di dolo o colpa grave.*

*5. Le misure di cui al comma 2 sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di provvedimento che dispone la confisca, il sequestro o l'amministrazione giudiziaria dell'impresa nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento. L'autorità giudiziaria conferma, ove possibile, gli amministratori nominati dal Prefetto. [...]*

*10. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto ovvero dell'accordo contrattuale, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici, ancorché ricorrano i presupposti di cui all'articolo 94, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. In tal caso, le misure sono disposte di propria iniziativa dal Prefetto che ne informa il Presidente dell'ANAC. Nei casi di cui al comma 2-bis, le misure sono disposte con decreto del Prefetto, di intesa con il Ministro della salute. Le stesse misure sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di passaggio in giudicato di sentenza di annullamento dell'informazione antimafia interdittiva, di ordinanza che dispone, in via definitiva, l'accoglimento dell'istanza cautelare eventualmente proposta ovvero di aggiornamento dell'esito della predetta informazione ai sensi dell'articolo 91, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, anche a seguito dell'adeguamento dell'impresa alle indicazioni degli esperti.*

10-bis. *Le misure di cui al presente articolo, nel caso di accordi contrattuali con il Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, si applicano ad ogni soggetto privato titolare dell'accordo, anche nei casi di soggetto diverso dall'impresa, e con riferimento a condotte illecite o eventi criminosi posti in essere ai danni del Servizio sanitario nazionale";*

h) sui diversi profili involgenti le interdittive antimafia, tra le pronunce più recenti si vedano:

h1) sulla necessità o meno del contraddittorio endoprocedimentale: Corte di giustizia UE, sez. IX, ordinanza 28 maggio 2020, c-17/20, MC, oggetto della News US in data 25 agosto 2020, alla quale si rinvia per ogni approfondimento;

h2) sulla modifica legislativa all'art. 92 d. lgs. n. 159 del 2011 recata dal d.l. 6 novembre 2021, n. 152 recante *“Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”*, convertito, con modificazioni, nella l. 29 dicembre 2021, n. 233, Corte cost. 19 luglio 2022, n. 180, in *Foro it.*, 2023, I, 50 e oggetto della News UM n. 96/2022, secondo cui: I) *“Il novellato art. 92, comma 2-bis, cod. antimafia prevede ora una forma di contraddittorio necessario tra il prefetto e coloro nei cui confronti stia per essere emessa una informazione antimafia. Il prefetto è infatti tenuto, sempre che non ricorrano «particolari esigenze di celerità del procedimento», a dare tempestiva comunicazione all'interessato, «indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa». L'interessato può presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché richiedere di essere ascoltato”;* II) *“La disposizione prevede, inoltre, che non possono formare oggetto della comunicazione informazioni il cui disvelamento rischi di pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, oppure l'esito di altri accertamenti finalizzati a prevenire infiltrazioni mafiose”;* III) *“Al termine di questa fase in contraddittorio, secondo quanto dispone l'art. 92, comma 2-ter, cod. antimafia, il prefetto potrà rilasciare una informazione liberatoria oppure una informazione interdittiva, oppure ancora – laddove gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa «siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale» – disporre l'applicazione delle nuove misure amministrative di prevenzione collaborativa, di cui all'art. 94-bis cod. antimafia, a sua volta inserito dalla novella legislativa ora in esame”;* IV) *“tale ultima disposizione, al comma 1, prevede che, al sussistere della condizione ricordata (la cosiddetta «agevolazione occasionale»), il prefetto possa prescrivere, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici, una o più misure di prevenzione collaborativa”;* V) *“In tal caso, può essere richiesto all'impresa di adottare misure organizzative finalizzate a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale, di comunicare al gruppo interforze costituito presso la stessa prefettura gli atti di disposizione, di acquisto o pagamento e gli incarichi conferiti di valore non inferiore a una determinata soglia di valore, di utilizzare a tal fine un conto corrente apposito. Può essere inoltre*

*previsto l'obbligo di comunicare i contratti di associazione in partecipazione stipulati e, per le società di capitali o di persone, i finanziamenti erogati dai soci o terzi. Il prefetto può anche decidere, ai sensi del successivo comma 2, di nominare uno o più esperti con funzioni di supporto per l'attuazione delle misure disposte"; VI) "di rilievo è pure la nuova previsione del comma 4 dell'art. 94-bis, ai cui sensi, alla scadenza del termine di durata delle misure, 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»"; VII) "In definitiva, il decreto-legge n. 152 del 2021, come convertito, ha introdotto la possibilità, per l'impresa sospettata di agevolazione mafiosa solo occasionale, di evitare l'informazione e i suoi effetti interdittivi, e di continuare ad operare, sia pur risultando sottoposta a vigilanza e assumendo l'impegno di adoperarsi per una bonifica, sì da superare gli elementi di «compromissione» riscontrati"; VIII) "Queste misure di prevenzione, da adottarsi in via amministrativa dal prefetto, risultano per certi profili simili a quelle che l'autorità giudiziaria può disporre con il controllo giudiziario di cui all'art. 34-bis cod. antimafia. La significativa innovazione recata dalla riforma, con il nuovo strumento di cui all'art. 94-bis, consiste proprio nella possibilità di anticipare alla fase amministrativa quelle misure di bonifica dell'impresa (cosiddette di self cleaning) ricomprese nell'ambito dell'istituto del controllo giudiziario, e disposte, appunto, in sede giurisdizionale";*

- h3) sull'automatismo degli effetti della comunicazione antimafia, Corte cost. 10 maggio 2022, n. 118, oggetto della News US in data 15 giugno 2022;
- h4) sulla legittimazione ad impugnare l'interdittiva da parte di amministratori e soci di persona giuridica destinataria della stessa, Cons. Stato, Ad. plen. 28 gennaio 2022, n. 3, in *Foro it.*, 2022, III, 292, oggetto della News US in data 3 marzo 2022;
- h5) sull'applicazione delle misure interdittive nei confronti delle persone condannate anche per il reato previsto dall'art. 640-bis c.p., Corte cost. 30 luglio 2021, n. 178, oggetto della News US in data 21 settembre 2021;
- h6) sulla complessiva natura delle informazioni interdittive, Corte cost. 26 marzo 2020, n. 57, in *Guida al dir.*, 2020, 29, 96, con nota di CISTERNA; *Giust. pen.*, 2020, I, 105, con nota di DELLI PRISCOLI; *Giur. cost.* 2020, 678, con nota di SCOCA; *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2020, 3, 103, con nota di SISTO; *Gazzetta forense*, 2020, 994, con nota di RUBERTO; *Giur. comm.*, 2021, II, 41, con nota di DELLI PRISCOLI, secondo cui "Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 89 bis e 92, 3° e 4° comma, d.lgs. n. 159 del 2011 (codice antimafia) che conferiscono al prefetto il potere di adottare un'informazione interdittiva nei confronti delle imprese private oggetto di tentativi di infiltrazione mafiosa perché, pur comportando tale atto un grave sacrificio della

*libertà di impresa (nella specie era in gioco l'iscrizione all'albo delle imprese artigiane), esso è giustificato dall'estrema pericolosità del fenomeno mafioso e dal rischio di una lesione della concorrenza e della stessa dignità e libertà umana;*

- h7) sulle correlate (alle interdittive) questioni processuali in punto di competenza e rapporto di presupposizione: I) Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 4 febbraio 2013, n. 4 (in *Foro it.*, 2013, III, 356); II) Cons. Stato, Ad. plen., 12 dicembre 2012, n. 38 (in *Foro it.*, 2013, III, 356); III) Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 19 novembre 2012, n. 34, in *Corriere merito*, 2013, 108 (m), con nota di MADDALENA; IV) Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 24 settembre 2012, n. 33 (in *Foro it.*, 2013, III, 6, con nota di TRAVI);
- h8) sui rapporti fra interdittiva e le c.d. *“misure di bonifica aziendale in chiave collaborativa”* v. Cass. pen., sez. un., 21 novembre 2019, n. 46898, citata nella sentenza in rassegna. Sul tema, è stato in dottrina evidenziato (A. MERLO, *“Il controllo giudiziario «volontario»: fra irrazionalità della disposizione e irrazionalità interpretative”*, *Foro it.*, 2020, 135, 02, 02, che *“l'interpretazione del controllo giudiziario in termini ancillari rispetto all'impugnazione dell'interdittiva risulta fuorviante e distante rispetto agli scopi della norma. In conclusione, ricostruita in questi termini la ratio dell'istituto, ci si sarebbe aspettati una lettura da parte della Cassazione che circoscrivesse quanto più possibile gli effetti di una disposizione pressoché inutile come quella che prevede l'onere di impugnazione, piuttosto che una lettura che finisce col rendere sostanzialmente inutile una disposizione utile come quella del controllo giudiziario volontario”*);
- h9) sugli effetti dell'ammissione (o della sola richiesta di ammissione) al controllo giudiziario sui provvedimenti di esclusione da una procedura di evidenza pubblica adottati ai sensi dell'art. 80, comma 2, d.lgs. n. 50 del 2016 (nel senso che alla sospensione ex art. 34 bis, comma 7, potrebbe accordarsi un'efficacia *“solo per l'avvenire dell'ammissione al controllo giudiziario”*, consentendo agli operatori economici ammessi alla misura di partecipare alle gare pubbliche successive: Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2022, n. 2847, in *Foro it.*, 2022, III, 375 con nota – critica – di FINOCCHIO, secondo cui alla sospensione ex art. 34-bis, 7° comma, può accordarsi un'efficacia *“solo per l'avvenire dell'ammissione al controllo giudiziario”*, nel senso di consentire agli operatori economici ammessi alla misura di partecipare alle gare pubbliche successive. L'autore evidenzia – tra l'altro – che: I) la possibilità per l'impresa interdetta di impugnare il provvedimento del prefetto e ottenerne l'annullamento *ex tunc* prescinde dalla circostanza che la stessa sia stata ammessa al controllo giudiziario: è l'impugnazione dell'interdittiva che costituisce, ex art. 34 bis, 6° comma, cod. antimafia, un requisito per l'ammissione al controllo giudiziario e, dunque, per la conseguente sospensione degli effetti del provvedimento antimafia; II) è (solo) dinnanzi al giudice amministrativo che il soggetto destinatario dell'informazione potrebbe ottenere, nelle more del giudizio di annullamento, la sospensione anche degli atti adottati in attuazione dell'interdittiva (per esempio, il

provvedimento di esclusione dalla procedura ad evidenza pubblica); III) proprio la diversa efficacia della sospensione degli effetti dell'interdittiva antimafia giustificerebbe entrambe le forme di cautela, la cui compresenza, anzi, rappresenterebbe un punto di equilibrio del sistema delle misure di prevenzione; III) tuttavia, non si comprende fino in fondo perché ciò non possa valere anche nell'ipotesi di controllo giudiziario di un'impresa destinataria di un'interdittiva antimafia "sopravvenuta"; IV) può cioè dubitarsi che, ove l'interdittiva sopraggiunga nel corso dell'esecuzione del contratto, la sospensione ex art. 34 bis, 7° comma, cod. antimafia sia in grado di travolgere retroattivamente il "provvedimento" di recesso dal contratto che la stazione appaltante abbia, frattanto, adottato ai sensi dell'art. 94, 2° comma, medesimo codice: piuttosto, tale risultato potrà essere conseguito mediante apposita domanda cautelare dinnanzi al giudice amministrativo, al fine di evitare, sempre che ne ricorrano i presupposti, la cessazione del rapporto contrattuale in corso;

h10) sul rapporto tra controllo giudiziario e valutazioni successivamente effettuate dal prefetto in sede di aggiornamento dell'informativa: Cons. Stato, sez. III, 16 giugno 2022, n. 4912, in *Foro amm.*, 2022, 796, secondo cui *"La conclusione favorevole del controllo giudiziario di cui all'art. 34 bis, d.leg. 6 settembre 2011, n. 159 non è di per sé ostativa a che il Prefetto, in sede di aggiornamento dell'informativa ai sensi dell'art. 86, comma 2, dello stesso d.leg. n. 159 del 2011, possa confermare l'informativa antimafia disposta antecedentemente alla sottoposizione al controllo"*;

h11) sul coordinamento dei meccanismi e degli effetti propri degli istituti dell'informazione antimafia, del controllo giudiziario e della prevenzione collaborativa nella loro chiave sostanziale e nella loro proiezione processuale: T.a.r. per la Sicilia, sez. st. Catania, sez. IV, 1° maggio 2022, n. 1219;

i) sulla *ratio* dell'art. 295 e 337 c.p.c. e sul rigoroso accertamento dei suoi presupposti: Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2022, n. 5872, in *Foro it.*, 2022, III, 615, con nota di E. BARILA', secondo cui *"Il giudice amministrativo, adito per l'annullamento del provvedimento che nega il ricorso all'acquisizione sanante prevista dall'art. 42 bis d.p.r. 327/01, non è tenuto a procedere alla sospensione necessaria del giudizio, ai sensi dell'art. 295 c.p.c., in attesa della sentenza del giudice ordinario che si pronunci sulla domanda dell'amministrazione di accertamento dell'usucapione del medesimo immobile"*. L'Autore sottolinea che:

i1) *"la sentenza richiama l'orientamento espresso da Cass., sez. un., 29 luglio 2021, n. 21763, in Foro it., 2022, I, 694, con nota di richiami, e Riv. dir. proc., 2022, 283, con nota di GIUSSANI; Giur. it., 2022, 1127, con nota di NOVELLA, secondo cui (fatti salvi i casi in cui la sospensione del giudizio sulla causa pregiudicata sia*

*imposta da una disposizione normativa specifica, che richieda di attendere la pronuncia con efficacia di giudicato sulla causa pregiudicante), quando fra due giudizi esista un rapporto di pregiudizialità tecnica e quello pregiudicante sia stato definito con sentenza non passata in giudicato, la sospensione del giudizio pregiudicato non può ritenersi obbligatoria ai sensi dell'art. 295 c.p.c., ma può essere disposta, in via facoltativa, ai sensi dell'art. 337, 2° comma, c.p.c.”;*

i2) *non sembra invece dirimente la carenza di una tempestiva istanza di sospensione della parte interessata, dal momento che una tale istanza è configurabile come semplice sollecitazione all'esercizio di un potere officioso (Cass. 29 ottobre 2012, n. 18633, ForoPlus; 4 maggio 2006, n. 10268, id., Rep. 2006, voce Procedimento civile, n. 305), ma non deve sfuggire che nel caso in esame l'istanza di sospensione era supportata da una documentazione, depositata il giorno prima dell'udienza di merito, che avrebbe comprovato una citazione notificata ed iscritta a ruolo il giorno ancora precedente”;*

i3) *facendo riferimento al tardivo deposito della prova della proposizione del processo civile, più che all'istanza di sospensione in sé, il diniego di sospensione appare plausibile, perché l'officiosità del potere di sospensione non esclude che lo stesso possa essere esercitato solo a condizione che la pendenza del giudizio pregiudicante venga ritualmente documentata in atti (cfr., sulla possibilità per il giudice di rilevare d'ufficio la nullità dei contratti e delle eccezioni in senso lato solo sulla base della documentazione ritualmente depositata, Cass., ord. 22 marzo 2022, n. 9246, ForoPlus; 31 ottobre 2018, n. 27998, id., Rep. 2018, voce cit., n. 126; 27 febbraio 2018, n. 4548, ForoPlus)”;*

j) *sulla pregiudizialità penale e i suoi effetti sospensivi nel processo amministrativo (nel senso che il contrasto con un giudicato penale di assoluzione non è deducibile con ricorso per cassazione nei confronti di una sentenza del giudice amministrativo e che tale influenza sussiste anche nel caso in cui, secondo i parametri Cedu, l'oggetto del giudizio amministrativo presenti una natura quasi penale), cfr. Cass. civ., sez. un., 5 ottobre 2021, n. 26920, in Foro it., 2021, 3845 con nota di A. CARINGELLA il quale evidenzia che “le sezioni unite [...] affermano che il nostro ordinamento poggia sul principio della pluralità delle giurisdizioni, rendendo, dunque, fisiologica la presenza di giudicati in contrasto tra loro: «Non si tratta, infatti, di un disordine, bensì di parallelismo». La disciplina degli effetti extrapenali del giudicato si vuole sia riconducibile alla scelta ideologica di fondo tra un modello inquisitorio, caratterizzato dalla ricerca della verità assoluta, e un modello accusatorio, che tollera accertamenti condizionati all'attività di parte. Nel nostro sistema, ad avviso delle sezioni unite, a partire dalla codificazione penale del 1988, prevale l'anima accusatoria e, dunque, vige una tendenziale autonomia dei giudizi, la quale implica, alla stregua di un male minore, il rischio di più verità processuali (affermazione che, sia concesso, suscita un senso di profonda vertigine)”.*

