

**queste istituzioni**

---

**Confisca di prevenzione e interdittiva  
antimafia: riflessioni a margine  
di un possibile confronto**

**Renato Rolli**

**Numero 1/2025**

**4 aprile 2025**

---

# Confisca di prevenzione e interdittiva antimafia: riflessioni a margine di un possibile confronto

di Renato Rolli\*

## Sommario

1. Rilevi introduttivi: prevenzione penale e prevenzione amministrativa nel Codice antimafia – 2. Cenni sulla evoluzione della disciplina delle misure di prevenzione patrimoniale di tipo penale. - 3. I presupposti oggettivi e soggettivi che permettono l'applicazione della confisca di prevenzione. – 4. La prevenzione amministrativa e la documentazione antimafia: nozioni e contenuti. – 5. L'interdittiva antimafia: cenni storici e ambiti di applicazione oggettivo e soggettivo – 6. Conclusioni: due facce di una stessa medaglia.

## Sintesi

La confisca di prevenzione e l'interdittiva antimafia sono strumenti giuridici fondamentali nella lotta contro la criminalità organizzata e il contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Entrambi i provvedimenti si fondano su una logica preventiva, mirata a colpire non solo i reati già commessi, ma anche a evitare che l'organizzazione mafiosa continui ad operare impunemente. La confisca di prevenzione consente di sottrarre i beni derivanti da attività illecite, anche in assenza di una condanna penale, mentre l'interdittiva antimafia si configura come un provvedimento amministrativo che impedisce a soggetti o imprese collegati alla criminalità di accedere a contratti pubblici o finanziamenti. Il presente lavoro intende analizzare le peculiarità e le interconnessioni tra questi due strumenti, valutando la loro efficacia, le criticità normative e applicative, e suggerendo possibili ambiti di confronto per un rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia. In particolare, si intende approfondire come l'uso sinergico di questi strumenti possa contribuire a un maggior radicamento della legalità e a un più efficace contrasto alle infiltrazioni mafiose, tutelando nel contempo i diritti dei soggetti non coinvolti in attività illecite.

## Abstract

Preventive confiscation and anti-mafia interdiction are fundamental legal tools in the fight against organized crime and the prevention of mafia infiltration into the legitimate economy. Both measures are based on a preventive logic aimed at not only addressing crimes that have already been committed but also preventing the mafia organization from continuing to operate impunely. Preventive confiscation allows for the seizure of assets derived from illegal activities, even in the absence of a criminal conviction, while anti-mafia interdiction serves as an administrative measure that prevents individuals or businesses linked to criminal organizations from accessing public contracts or financial assistance. This paper aims to analyze the specific features and interconnections between these two tools, assessing their effectiveness, legal and practical challenges, and suggesting potential areas for dialogue to strengthen the anti-mafia prevention system. In particular, the study will explore how the synergistic use of these measures can contribute to a deeper rooting of legality and a more effective fight against mafia infiltration, while also safeguarding the rights of individuals not involved in illegal activities.

## Parole chiave

confisca – interdittiva – codice antimafia – prevenzione.

---

\* Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università della Calabria.

## 1. Rilievi introduttivi: prevenzione penale e prevenzione amministrativa nel *Codice antimafia*.

Sul versante penalistico il contrasto ad alcune forme di criminalità è attuato anche attraverso un sistema di misure di prevenzione che si accompagna alle sanzioni proprie del diritto penale<sup>1</sup>.

Con l'entrata in vigore del *Codice antimafia*, avvenuta per effetto del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, il legislatore ha inteso colpire le mafie non più solo attraverso lo strumento tradizionale della pena, quale diretta espressione del potere punitivo dello Stato che rinviene il suo presupposto logico nel reato<sup>2</sup>, ma anche da un diverso angolo prospettico, quello cioè rivolto alla rimozione dal circuito economico dei patrimoni illecitamente acquisiti dalle mafie proprio grazie alla perpetrazione dei loro delitti.

Sotto il profilo della prevenzione patrimoniale di natura penale il *Codice antimafia*, accanto a quelle di prevenzione personale, propone diverse misure costituite dal sequestro (art. 20), confisca (art. 24)<sup>3</sup>, cauzione (art. 31), amministrazione giudiziaria dei beni personali (art. 33), amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende (art. 34) e, più di recente, controllo giudiziario delle aziende (art. 34 bis)<sup>4</sup>.

A differenza del controllo giudiziario, volto a disinnescare la contaminazione mafiosa salvaguardando la continuità di realtà imprenditoriali che si ritiene possano essere sanate perché solo parzialmente intaccate dal fenomeno mafioso<sup>5</sup>, tutti gli altri strumenti agiscono sul

---

<sup>1</sup> Si allude alle pene, principali e accessorie, la cui disciplina è contenuta all'interno degli artt. 17-38 c.p., che applica l'autorità giudiziaria in conseguenza dell'emissione di una sentenza di condanna. Diversi sono gli autori che rinvencono nell'affiancamento delle misure di prevenzione alle pene un «tratto distintivo della legislazione italiana»; nel quadro di una produzione scientifica oramai vastissima in tema di diritto penale e misure di prevenzione, si vedano, tra i tanti, P. NUVOLONE, *Le misure di prevenzione nel sistema delle garanzie sostanziali e processuali della libertà del cittadino*, in AA.VV., *Stato di diritto e misure di sicurezza*, Padova, 1962, p. 470 ss.; B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Milano, 1971; G. VASSALLI, *Misure di prevenzione e diritto penale*, in AA.VV., *Studi in onore di B. Petrocelli*, 1972, p. 1391 ss.; F. BRICOLA, *Forme di tutela ante delictum e profili costituzionali della prevenzione*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione*, Milano, 1975, p. 434 ss.; G. FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. disc. pen.*, 1994, p. 109 ss.; P. V. MOLINARI, voce *Misure di prevenzione*, in *Enc. dir.*, 1998, p. 550 ss.; F. Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2012; V. MAIELLO, *La prevenzione ante-delictum: lineamenti generali*, in F. Palazzo-C. E. Paliero (a cura di), *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, Torino, 2015; A. Manna, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, 2019; E. SQUILLACI, *La prevenzione illusoria. Uno studio sui rapporti tra diritto penale e diritto penale reale*, Napoli, 2020.

<sup>2</sup> G. MAZZA, *La confisca di prevenzione: l'attenzione dell'ordinamento sull'intervento patrimoniale preventivo*, in *Dir. pen. e proc.*, 6/2019, p. 863.

<sup>3</sup> All'interno del *Codice antimafia* l'art. 25 disciplina anche il sequestro e la confisca per equivalente.

<sup>4</sup> Introdotto per effetto dell'art. 11, l. 17 ottobre 2017, n. 161, dal titolo «Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate». La bibliografia sul controllo giudiziario delle aziende è già ampia; tra i tanti, R. ROLLI-M. MAGGIOLINI, *Atomo scisso e silenzio prefettizio: tra interdittiva antimafia e controllo giudiziario*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 8 maggio 2024.

<sup>5</sup> Secondo O. MORCAVALLO, *L'informazione interdittiva antimafia e lo scioglimento dei comuni*, in *Teoria e pratica del diritto*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024, p. 137 il controllo giudiziario delle aziende, dinamica risposta all'esigenza di contrasto delle infiltrazioni mafiose e particolarmente efficace per le imprese che lavorano in settori dell'economia dalla cui attività può scaturire una agevolazione occasionale a vantaggio della criminalità, si inserisce nel «novero di un sistema normativo ispirato alla logica della prevenzione dei condizionamenti di stampo mafioso e alla conservazione delle imprese nel circuito dell'economia legale, consentendone la prosecuzione da parte

patrimonio personale dei singoli con l'intento di rescindere definitivamente il rapporto di questi ultimi con i beni di loro proprietà o nella loro disponibilità.

Questa finalità, come sarà ricordato, è perseguita applicando le misure suddette anche prescindendo del tutto dall'esistenza di un procedimento penale o dall'accertamento della responsabilità circa la commissione di un reato da parte dei destinatari delle stesse.

Anche sul versante amministrativo non mancano strumenti utili al contrasto della criminalità organizzata, specie quella mafiosa, connotati da una forte anticipazione di tutela a scopo preventivo.

A tal proposito, dev'essere evidenziato che, oltre allo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose<sup>6</sup>, un fondamentale mezzo di contrasto all'inquinamento mafioso che finisce per riguardare inevitabilmente un'ampia gamma di soggetti è l'informazione antimafia, meglio conosciuta sotto il nome di interdittiva antimafia<sup>7</sup>.

L'evolversi delle mafie degli ultimi decenni ha infatti permesso di osservare come la loro affermazione ed il consolidamento sul territorio avviene spesso anche con l'impiego di imprese e società i cui clan hanno avuto la capacità di diventare operatori finanziari a tutti gli effetti lavorando in scenari caratterizzati tanto da traffici illeciti quanto soprattutto da traffici leciti<sup>8</sup>, per tale ragione più difficili da individuare.

Proprio quest'ultimo aspetto ha inevitabilmente indotto il legislatore – oramai può dirsi già da diversi anni<sup>9</sup> - all'implementazione del proprio armamentario contro le mafie con nuovi strumenti atti ad impedire efficacemente agli operatori a contatto con lo Stato avvicinati dalla

---

dell'impresa destinataria della misura»; alla stessa logica sarebbe anche ispirato il nuovo strumento, previsto all'interno dell'art. 94 bis del *Codice antimafia* ed introdotto per effetto dell'art. 49, co. 1, d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (conv. con modificazioni in l. 29 dicembre 2021, n. 233), diretto all'adozione, da parte dei soggetti i cui tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni solamente occasionali, di misure amministrative di prevenzione collaborativa.

<sup>6</sup> Oggi disciplinato all'interno dell'art. 143 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 contenente il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», il quale ha ad oggetto i fenomeni di infiltrazione non solo mafiosi, ma anche similari. Sulla misura in commento v. R. ROLLI, *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne Editrice, Roma, 2013, p. 129 ss. nonché, più di recente, D. BONANNO, *Lo scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose: normativa attuale e proposte di riforma*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, vol XIX, 2021.

<sup>7</sup> Sull'interdittiva antimafia come potente strumento di contrasto al fenomeno mafioso vds. R. ROLLI, *L'informazione antimafia come "frontiera avanzata"* (nota a sentenza Consiglio di Stato Sez. III n. 3641 dell'08.06.2020), in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2 luglio 2020.

<sup>8</sup> Cfr. P. PARISI, *Prevenzione amministrativa*, in R. Cantone-L. Della Ragione (a cura di), *Diritto penale dell'antimafia. Profili sostanziali e processuali-Prevenzione penale ed amministrativa-Sistema delle confische*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 464 che afferma, a tal proposito, che quello dello sfruttamento del settore economico da parte delle mafie sarebbe un dato oramai «pacificamente acclarato»; sul fenomeno della trasformazione imprenditoriale delle mafie P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. Dalla Calabria al centro dell'inferno*, Milano, 2010, p. 17; E. MEZZETTI, *L'impresa mafiosa*, in E. Mezzetti-L. Luparia Donati (a cura di), *La legislazione antimafia*, Bologna, 2020, p. 204 ss. nonché, più di recente, R. ROLLI, *L'interdittiva antimafia: misure di prevenzione connesse e controllo giudiziario*, in *Articoli e saggi. «Il diritto dell'economia»*, anno 70, n. 114, 2/2024, p. 31-58.

<sup>9</sup> Per le osservazioni di carattere storico relative alla nascita dell'interdittiva antimafia si rinvia al successivo § 5.

malavita organizzata di divenire titolari di rapporti, contrattuali e non, con le amministrazioni dello stesso.

Immaginando di voler porre a confronto due tra le misure di prevenzione per eccellenza del *Codice antimafia*, la confisca di prevenzione *ante delictum* e l'interdittiva antimafia, se ne apprezzano indubbe somiglianze se non proprio una certa sinergia desumibile da genesi, scopi ed effetti.

## 2. Cenni sulla evoluzione della disciplina delle misure di prevenzione patrimoniale di tipo penale.

Nel nostro ordinamento la disciplina delle misure di prevenzione patrimoniale di tipo penale è stata caratterizzata da ripetuti interventi di riforma in maniera simile a quanto è avvenuto per le misure di prevenzione personale colpite da numerosissimi interventi legislativi<sup>10</sup>.

Per comprendere come si è giunti alla attuale disciplina contenuta nel *Codice antimafia* sono molteplici, quindi, gli interventi legislativi che meritano di essere ricordati.

Ad eccezione della novità introdotta con l. 31 maggio 1965, n. 575, che operò l'estensione delle misure di prevenzione patrimoniale allora esistenti, il sequestro e la confisca, agli «indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose», ma che tuttavia risultò di difficile applicazione per la mancanza di una definizione del reato di associazione di tipo mafioso, è da rammentare che è solo con la l. 13 settembre 1982, n. 646, anche conosciuta con il nome di legge Rognoni-La Torre<sup>11</sup>, che venne per la prima volta prevista la possibilità di incidere in concreto sul patrimonio personale dei singoli e di aggredire perciò la libera disponibilità patrimoniale, il diritto di proprietà e il diritto di impresa degli individui<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Sulle riforme che hanno riguardato il settore delle misure di prevenzione in generale G. MACRINA, *Misure di prevenzione. Profili di diritto sostanziale e processuale*, Pacini giuridica, Pisa, 2019, nello specifico p. 17 ss.

<sup>11</sup> Particolarmente nota per il fatto di avere previsto l'introduzione del delitto di associazione di tipo mafioso, l'art. 416-bis, all'interno del codice penale. Può essere opportuno evidenziare che la versione definitiva della legge in commento originava da una proposta di legge dell'on. Pio La Torre nella quale finirono per convergere due ulteriori disegni di legge dell'allora Ministro degli Interni Virginio Rognoni, da qui il nome appunto di legge Rognoni-La Torre; per alcune considerazioni su tale provvedimento normativo cfr. E. MUSCO, *Luci ed ombre della legge "Rognoni-La Torre"*, in *Leg. Pen.*, 1986, p. 558 ss. nonché G. INSOLERA, *Considerazioni sulla nuova legge antimafia*, in *Pol. dir.*, 1982, p. 681 ss.

<sup>12</sup> In realtà, è opportuno ricordare che già durante il regime fascista il Testo Unico delle leggi in materia di pubblica sicurezza (l. 18 giugno 1931, n. 773), allo scopo di contrastare il brigantaggio e di colpire manifestazioni di dissenso politico, consentiva alle autorità di pubblica sicurezza di applicare alcune misure patrimoniali svincolate dalla pronuncia di una sentenza di condanna in sede penale. Per fare un esempio, l'art. 210 del citato corpo normativo attribuiva al prefetto la facoltà di sciogliere le associazioni, gli enti o gli istituti che svolgevano un'attività contraria agli ordinamenti politici dello Stato, unitamente alla possibilità di ordinare «la confisca dei beni sociali».

Rispetto a quelle personali<sup>13</sup>, può affermarsi che le misure di prevenzione patrimoniale risultano dunque un «ritrovato piuttosto recente»<sup>14</sup> la cui nascita è sicuramente da attribuire alla esigenza di contrastare gli interessi delle associazioni criminali emergenti in quel periodo che avevano dato prova di possedere straordinarie capacità imprenditoriali perfino capaci di inquinare i mercati legali e la libera circolazione dell'economia<sup>15</sup>.

Quest'ultima può dirsi quindi essere la scelta di politica criminale alla base, non solo, della nascita di tutte le misure di prevenzione, ma anche di quella maggiormente afflittiva, la confisca di prevenzione.

Almeno inizialmente, la confisca di prevenzione incontrò i favori della pubblica opinione e di vasti settori della magistratura poiché, se da un lato, essa si presentava come strumento nuovo rispetto alle confische all'epoca già esistenti nell'ordinamento giuridico<sup>16</sup>, dall'altro, costituiva un mezzo indubbiamente più risoluto nell'intenzione di rescindere il flusso di quei patrimoni illeciti che alimentavano le organizzazioni criminali dell'epoca<sup>17</sup>, e ciò a prescindere dalla emersione

---

<sup>13</sup> Le cui origini sono indubbiamente più risalenti dal momento che la prima codificazione delle misure di prevenzione personali è fatta addirittura risalire al codice preunitario sardo-piemontese del 1839, e nello specifico all'art. 466 c.p. che prevedeva la possibilità di accompagnare la repressione penale delle persone sospette, degli oziosi, dei vagabondi, dei mendicanti e dei diffamati per crimini o per delitti, oppure di coloro i quali erano già stati sottoposti a sorveglianza speciale della polizia o che venivano trovati senza documenti che potessero giustificarne le qualità, con l'adozione di «altri provvedimenti particolari» di pubblica sicurezza. Circa le origini delle misure di prevenzione personali alcuni autori, tra cui M. SBRICCIOLI, *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in ID., *Storia del diritto penale e della giustizia*, Tomo I, Milano, 2007, p. 592 ss. e L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1996, p. 795 ss. hanno evidenziato che l'esistenza di un sistema di controllo sociale della devianza e della marginalità alternativo a quello penale è sempre stato un tratto costante della tradizione giuridica italiana; in effetti, la storia insegna che le misure di prevenzione personali possiedono antecedenti remoti perfino nel diritto romano, in quello medievale e negli ordinamenti di *ancien régime*. Su tale ultimo aspetto, anche per le indicazioni bibliografiche di dottrina ivi contenute, G. GENTILE, *Prevenzione penale e sistema delle confische*, in R. Cantone, L. Della Ragione (a cura di), *Diritto penale dell'antimafia. Profili sostanziali e processuali-Prevenzione penale ed amministrativa-Sistema delle confische*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 350, nello specifico nt. 4, 5 e 6.

<sup>14</sup> L'espressione è richiamata in F. ARGIRÒ, *Prevenzione patrimoniale (e sistema delle confische non più soltanto antimafia)*, in R. Cantone-L. Della Ragione (a cura di), *Diritto penale dell'antimafia. Profili sostanziali e processuali-Prevenzione penale ed amministrativa-Sistema delle confische*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 395, cui si rimanda per la numerosa bibliografia citata.

<sup>15</sup> Ivi, p. 396 il quale ricorda dell'organizzazione criminale denominata "Cosa nostra". Proprio su questa scia una parte della dottrina ha anche evidenziato che, in quel periodo, l'esercizio del potere di impiegare le misure del sequestro e della confisca di prevenzione fu fin da subito predisposto al sacrificio di taluni principi e diritti propri del processo penale e del diritto penale fino a quel momento di esclusiva applicazione; così G. LAURICELLA, *Le misure di prevenzione patrimoniali e le garanzie: tra politica (criminale) e (Stato di) diritto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2021, p. 244.

<sup>16</sup> Per la citata osservazione vds. F. SIRACUSANO, *Commenti articolo per articolo l. 13 settembre 1982, n. 646, art. 14*, in *Leg. Pen.*, 1983, p. 29 ss.; R. BERTONI, *La legge 13 settembre 1982, n. 646*, in *Quaderni del CSM*, 1983, p. 49 ss.; ID., *Prime considerazioni sulla legge antimafia*, in *Cass. Pen.*, 1983, p. 1027 ss.; F. BRICOLA, *Commenti articolo per articolo, l. 13 settembre 1982, n. 646*, in *Leg. Pen.*, 1983, p. 240 ss.

<sup>17</sup> Anche secondo la dottrina era solo in questo modo che le associazioni criminali potevano essere indebolite perché lasciate prive di quei contributi finanziari necessari alla loro conservazione e all'accrescimento di un potere di condizionamento economico. Per una disamina più approfondita sulla già ricordata legge Rognoni-La Torre, con specifico riguardo all'art. 416-bis c.p., si veda G. FIANDACA, *Commento all'art. 1 l. 13/9/1982 n. 646*, in *Leg. Pen.*, 1983, p. 257 ss.; ID., *La prevenzione antimafia tra difesa sociale e garanzie di legalità*, *Foro it.*, 1987, II, p. 364 ss.; G. Fiandaca-

nell'ambito di un processo penale della loro derivazione da un delitto e con effetti che potevano essere anticipati da uno speciale sequestro, anch'esso di prevenzione<sup>18</sup>.

Sin dall'origine, quindi, come già si anticipava, l'applicazione del nuovo istituto, anche del sequestro finalizzato alla confisca, fu anzitutto ritenuta operante contro gli stessi destinatari delle misure di prevenzione personali secondo l'allora vigente art. 1, l. 31 maggio 1965, n. 575<sup>19</sup>, vale a dire contro i soggetti genericamente pericolosi in quanto «abituamente dediti a traffici delittuosi» o che comunque «per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose», ovvero ancora perché «dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica»<sup>20</sup>.

In quel panorama, poi, la successiva e già ricordata legge Rognoni-La Torre provvide ad inserire nel corpo normativo della l. 31 maggio 1965, n. 575, dedicato alle misure di prevenzione personali, oltre che gli istituti del sequestro e della confisca, quelli della cauzione e della sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni; l'amministrazione dei beni personali era invece già prevista dall'art. 22, l. 22 maggio 1975, n. 152<sup>21</sup>.

Dopo circa trent'anni, con l. 19 marzo 1990, n. 55<sup>22</sup> le misure di prevenzione patrimoniali furono rese applicabili anche agli indiziati di associazioni per delinquere finalizzate alla commissione di delitti in materia di sostanze stupefacenti e ai soggetti indiziati di vivere abitualmente, almeno in parte, con i proventi derivanti da delitti di estorsione e di sequestro di persona allo scopo di estorsione nonché agli indiziati dei delitti di riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita o di contrabbando.

L'art. 12 *quinquies*, co. 1, d.l. 8 giugno 1992, n. 306 (convertito in l. 7 agosto 1992, n. 356) ampliò ancor di più il numero dei destinatari delle suddette misure patrimoniali con la previsione della sottoposizione alle stesse degli indiziati dei delitti di cui all'art. 51, co. 3 *bis*, c.p.p., del delitto di trasferimento fraudolento e possesso ingiustificato di valori e di tutti i soggetti pericolosi individuati nell'art. 1, l. 27 dicembre 1956, n. 1423.

La successiva l. 24 luglio 1993, n. 256<sup>23</sup> inserì, ancora, tra i presupposti applicativi delle misure di prevenzione patrimoniali il requisito, oggi ancora richiesto, della sproporzione dei beni da apprendere rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta giungendo così ad

---

G. Costantino (a cura di), *La legge antimafia tre anni dopo – Bilancio di un'esperienza applicativa*, Milano, 1986, p. 25 ss.

<sup>18</sup> Attualmente disciplinato all'interno dell'art. 20 *Codice antimafia*.

<sup>19</sup> Recante «Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità».

<sup>20</sup> Previsione corrispondente all'attuale art. 1 *Codice antimafia*.

<sup>21</sup> F. ARGIRÒ, *Prevenzione patrimoniale (e sistema delle confische non più soltanto antimafia)*, cit. p. 396.

<sup>22</sup> In materia di «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale».

<sup>23</sup> Sulla «Modifica dell'istituto del soggiorno obbligato e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575».

ampliare le possibilità da parte dello Stato di apprendere beni patrimoniali sulla base di un nuovo e diverso fenomeno rispetto a quello tradizionale che fino ad allora applicava la confisca solamente quando si aveva motivo di ritenere che gli stessi fossero il frutto di attività illecite o che costituissero il reimpiego delle stesse.

Un'ultima tappa del percorso verso l'omogeneizzazione dell'ambito di applicazione soggettiva delle misure personali con quello della prevenzione patrimoniale venne, ancora, definitivamente suggellata con i cd. pacchetti sicurezza, entrati in vigore con il d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito in l. 24 luglio 2008, n. 125)<sup>24</sup> e con la legge 15 luglio 2009, n. 94<sup>25</sup>, che rappresentarono un vero e proprio «momento di svolta»<sup>26</sup> nel sistema della prevenzione patrimoniale.

Tra le innovazioni introdotte attraverso questi ultimi provvedimenti particolarmente significative furono, da una parte, l'affermazione del principio di autonomia delle misure di prevenzione patrimoniale da quelle personali e, dall'altra, quello della prevalenza dell'accertamento della pericolosità intrinseca della *res* da confiscare, perché ritenuta di sospetta provenienza illecita, sulla pericolosità del prevenuto fino ad allora requisito imprescindibile, oltre che per le misure di prevenzione personali, anche per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali<sup>27</sup>.

Oggi, come si accennava, la disciplina delle misure di prevenzione in Italia è interamente contenuta nel *Codice antimafia* adottato allo scopo di eliminare la forte disorganicità causata dalla evidente frammentarietà della disciplina stratificatasi nel corso del tempo<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Disciplina legata all'esigenza di potenziare gli strumenti di contrasto ai crescenti fenomeni di immigrazione clandestina e di criminalità organizzata, oltre che a quella specifica di assegnare maggiore tutela alla sicurezza della circolazione stradale con la previsione di norme maggiormente deterrenti delle imprudenti e sempre crescenti condotte assunte dai conducenti. Deve infatti ricordarsi che, durante il periodo di emanazione del citato decreto, gli incidenti stradali tornarono a crescere vertiginosamente dopo una temporanea flessione dovuta alla introduzione della patente a punti. Sullo specifico aspetto particolarmente utile L. SALAMONE-P. SILVESTRE, *Il decreto legge n. 92 del 23 maggio 2008, recante Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica: un breve commento*, in *Diritto&Diritti*, Portale Giuridico, Ragusa, 2008, p. 1.

<sup>25</sup> Sulla quale L. FILIPPI-M. CORTESI, *Novità sulle misure di prevenzione*, in A. Scalfati, (a cura di), *Il decreto sicurezza*, Torino, 2008; sul citato c.d. pacchetto sicurezza in generale vedi anche V. MAIELLO, *La prevenzione patrimoniale in trasformazione*, in *Dir. Pen. e proc.*, 2009, p. 805 ss.; F. CASSANO (a cura di), *Le misure di prevenzione patrimoniali dopo il pacchetto sicurezza*, Roma, 2008; A. M. MAUGERI, *La riforma delle sanzioni patrimoniali verso un actio in rem?*, in O. Mazza-F. Viganò (a cura di), *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, Torino, 2008, p. 46 ss.

<sup>26</sup> Così F. ARGIRÒ, *Prevenzione patrimoniale (e sistema delle confische non più soltanto antimafia)*, cit., p. 396.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Fu proprio questo, in effetti, il dichiarato scopo perseguito dalla legge delega di riordino della disciplina di settore del 13 agosto del 2010, n. 136 dal titolo «Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia». Secondo F. BASILE, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in ID., (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giurisprudenza italiana*, giugno 2015, p. 1522, con tale provvedimento il legislatore avrebbe in effetti preso a cuore l'esigenza di «ricomporre in sistema la disciplina delle misure di prevenzione» che appariva assai frastagliata.



### 3. I presupposti oggettivi e soggettivi che permettono l'applicazione della confisca di prevenzione.

Come è agevole intuire considerandone gli effetti, nell'ambito della legislazione antimafia un ruolo fondamentale è di certo riconosciuto al sequestro e alla confisca di prevenzione rispettivamente disciplinati agli artt. 20 e 24 del *Codice antimafia*.

Mentre il sequestro rappresenta un provvedimento di natura cautelare e provvisoria<sup>29</sup>, la confisca di prevenzione è tendenzialmente definitiva e richiede l'esistenza di alcuni presupposti di natura oggettiva<sup>30</sup>.

Dal contenuto dell'art. 24, co. 1, *Codice antimafia* si ricava che il tribunale dispone la confisca quando venga contestualmente accertata la presenza: (i) di una titolarità o comunque di una illecita disponibilità del bene che si intende confiscare; (ii) della sproporzione rispetto al reddito e all'attività economica svolta del proposto; (iii) della connessione del bene con una attività illecita<sup>31</sup>.

Se il concetto di titolarità richiede l'appartenenza del bene al soggetto, che rinvia alla sussistenza, anche solo formale, di un diritto reale<sup>32</sup>, per disponibilità deve invece intendersi l'esistenza di una mera relazione di fatto con il bene comunque tale da condizionare la destinazione e l'impiego dello stesso, non necessariamente da identificarsi con la proprietà, ma piuttosto con il possesso<sup>33</sup>.

Il requisito della sproporzione del valore dei beni rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta dal soggetto riguarda, invece, il rapporto tra le componenti negative del patrimonio dell'interessato, le spese, con quelle attive, costituite dalle entrate<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Tanto da perdere efficacia, ai sensi dell'art. 24, co. 2, *Codice antimafia*, quando «il tribunale non deposita il decreto che pronuncia la confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario».

<sup>30</sup> I contributi sulla confisca di prevenzione sono tantissimi. Senza pretesa di esaustività possono segnalarsi V. CONTRAFFATTO, *L'oggetto della confisca di prevenzione e lo standard della prova*, in A. Balsamo-V. Contraffatto-G. Nicastro (a cura di), *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 110 ss.; S. ASTARITA, *La confisca di prevenzione strumento di prosciugamento dei patrimoni mafiosi*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, Utet giuridica, Milano, 2013, p. 398 ss.; A. MANGIONE, *La situazione spirituale della confisca di prevenzione*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2017, p. 614 ss. e, più di recente, il lavoro monografico di S. FINOCCHIARO, *Confisca di prevenzione e civil forfeiture. Alla ricerca di un modello sostenibile di confisca senza condanna*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022.

<sup>31</sup> Secondo il comma successivo del medesimo articolo la confisca di prevenzione può avere ad oggetto, nell'ambito dell'ablazione delle partecipazioni sociali totalitarie, la sottrazione dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli artt. 2555 e ss. c.c.

<sup>32</sup> F. ARGIRÒ, *Prevenzione patrimoniale (e sistema delle confische non più soltanto antimafia)*, cit., p. 412.

<sup>33</sup> Indicativa, in tal senso, cass. pen, sez. III, 19 novembre 2021, n. 4456 la quale, sebbene in tema di confisca per equivalente, afferma che la disponibilità del bene quale presupposto del provvedimento ablatorio «non coincide con la nozione civilistica di proprietà, ma con quella di possesso, ricomprendendo tutte quelle situazioni nelle quali il bene stesso ricade nella sfera degli interessi economici del reo, ancorché il potere dispositivo su di esso venga esercitato tramite terzi, e si estrinseca in una relazione connotata dall'esercizio dei poteri di fatto corrispondenti al diritto di proprietà».

<sup>34</sup> A. CAIRO, *Misure di prevenzione patrimoniali*, in R. Tartaglia (a cura di), *Codice delle confische e dei sequestri. Illeciti penali e amministrativi*, Roma, 2012, p. 1889.

Infine, la derivazione illecita del bene da confiscare è connessa alla presenza di indizi che facciano ritenere che il bene da confiscare sia il frutto di attività illecite o che quest'ultimo costituisca il rimpiego delle stesse<sup>35</sup>, anche se ai fini dell'applicazione della confisca di prevenzione – è utile ribadirlo – non è comunque necessario il previo accertamento giurisdizionale del reato.

Oltre a quelli appena menzionati, il *Codice antimafia* indica anche una serie di presupposti di carattere soggettivo che devono ricorrere per potere applicare la confisca di prevenzione.

Sotto quest'ultimo aspetto, il richiamo ai soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria che l'art. 16 d.lgs. 6 settembre del 2011, n. 159, in materia di soggetti destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali, compie con il rinvio «ai soggetti di cui all'articolo 4»<sup>36</sup>, che a sua volta rinvia, tra gli altri, ai soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali applicate dal questore di cui all'art. 1 del medesimo corpo normativo, consente oggi di applicare le misure di prevenzione patrimoniali ad una vastissima platea di soggetti<sup>37</sup>, tra i quali si annoverano anche coloro che, per effetto dell'ampliamento

---

<sup>35</sup> G. MACRINA, *Le misure di prevenzione*, op. cit., p. 106.

<sup>36</sup> Così l'art. 16, lett. a), *Codice antimafia* che, tra quelli richiamati, aggiunge anche, alla successiva lett. b), le «persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali».

<sup>37</sup> Tutti elencati, perciò, negli artt. 4 e 1 del *Codice antimafia* dei quali se ne riporta il contenuto per facilità di consultazione.

«Art. 4. Soggetti destinatari. – 1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano: a) agli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416 bis c.p.; b) ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3 bis, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12 *quinquies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale; c) ai soggetti di cui all'articolo 1; d) agli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3 *quater*, del codice di procedura penale e a coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270 *sexies* del codice penale; e) a coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente; f) a coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza; g) fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), siano stati condannati per il delitto di cui all'articolo 421 bis del codice penale o per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato alla lettera d); h) agli istigatori, ai mandanti e ai finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti. È finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati; i) alle persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nonché alle persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive; i-bis) ai soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640 bis o del delitto di

dovuto alla l. 17 ottobre 2017, n. 161, risultino indiziati di delitti per i quali sarebbe difficile immaginare una possibile accumulazione illecita come derivazione dal reato<sup>38</sup>.

Inoltre, il ricordato art. 16 del *Codice antimafia* richiama sia ipotesi di pericolosità c.d. generica<sup>39</sup> che di pericolosità c.d. qualificata<sup>40</sup> rendendo perciò perfettamente speculare l'ambito soggettivo delle misure di prevenzione personali con quello della confisca, che però può essere applicata anche a prescindere dalla previa o congiunta irrogazione di una misura di prevenzione personale al medesimo soggetto destinatario della misura patrimoniale.

Infine, l'art. 18 del medesimo testo legislativo, con il sancire che le misure di prevenzione personali e patrimoniali «possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione», ha in effetti introdotto la possibilità di una applicazione della confisca di prevenzione disgiunta da quella relativa alle misure di prevenzione personali al medesimo soggetto interessato<sup>41</sup>.

---

cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322 e 322 bis del medesimo codice; *i-ter*) ai soggetti indiziati dei delitti di cui agli articoli 572 e 612 bis del codice penale o dei delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 575, 583, nelle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 577, primo comma, numero 1, e secondo comma, 583 *quinquies* e 609 bis del medesimo codice».

«Art. 1. Soggetti destinatari. – 1. I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a: *a*) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; *b*) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; *c*) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'articolo 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica».

<sup>38</sup> La considerazione è di F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione e la confisca allargata (l. 17 ottobre 2017, n. 161)*, Giuffrè editore, Milano, 2017, p. 42-43, il quale menziona a tal proposito il delitto di atti persecutori previsto dall'art. 612-bis c.p. quale fattispecie delittuosa dalla dubbia compatibilità con il presupposto dell'arricchimento illecito che giustifica l'applicazione delle misure di prevenzione; al contrario di quanto invece avviene nel caso di delitti associativi finalizzati a commettere reati contro la Pubblica amministrazione ovvero nei delitti di truffa aggravata per il conseguimento di pubbliche erogazioni e simili ove la misura della confisca sembrerebbe essere invece oggettivamente più giustificata.

<sup>39</sup> Contenute nell'art. 1, lett. *a*), *b*) e *c*), *Codice antimafia*.

<sup>40</sup> Elencate nel già citato art. 4 *Codice antimafia*. La distinzione tra le due fattispecie di pericolosità, oltre che a desumersi dal dato normativo, è sostenuta energicamente anche da parte della dottrina; vds., tra i molti, M. CERESA GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l'incoltabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 3 dicembre 2015; A.M. MAUGERI, *I destinatari delle misure di prevenzione tra irrazionali scelte criminogene e principio di proporzionalità*, in *Ind. Pen.*, 2017, p. 38 ss.; M. PELLISSERO, *I destinatari della prevenzione prater delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 442 ss.; N. D'ASCOLA, *Il confine di carta. Prevenzione e punizione nel prisma della pericolosità da reato*, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it), 15 dicembre 2020.

<sup>41</sup> Si tratta, a ben vedere, di una soluzione, adesso contenuta nell'articolo citato, che rappresenta però il frutto di diversi rimaneggiamenti della disciplina che, nell'impianto originario della l. 31 maggio 1965, n. 575, considerava all'opposto la pericolosità del proposto presupposto indefettibile dell'applicazione delle misure patrimoniali, destinate infatti ad operare congiuntamente a quelle personali; a ricordarlo è F. ARGIRÒ, *Prevenzione patrimoniale (e sistema delle confische non più soltanto antimafia)*, cit., p. 406. A tal riguardo, vale la pena segnalare che una diretta conseguenza del succitato principio di autonomia tra le misure di prevenzione personali con quelle patrimoniali fu quella di prevedere la possibilità, in realtà già in precedenza contenuta nell'art. 2-bis, co. 6-bis, l. 31 maggio 1965, n.

Quest'ultima previsione, già all'indomani della sua introduzione fortemente criticata da quella parte della dottrina che sottolineava l'esigenza di doverla interpretare restrittivamente<sup>42</sup>, trovò poi un definitivo consolidamento nella giurisprudenza della suprema corte la quale, cogliendo l'occasione per ribadire il principio secondo cui l'applicazione della confisca di prevenzione doveva prescindere dal requisito della pericolosità del proposto al momento dell'adozione della misura, stabiliva che era comunque necessario verificare che la stessa fosse accertata «con riferimento al momento dell'acquisto del bene oggetto della richiesta ablatoria»<sup>43</sup>, e che quindi la pericolosità del soggetto inciso durante quel momento dovesse rimanere, in qualche modo, presupposto ineludibile di applicazione della confisca di prevenzione<sup>44</sup>.

#### 4. La prevenzione amministrativa e la documentazione antimafia: nozioni e contenuti.

Sotto la lente della prevenzione amministrativa il contrasto alla criminalità mafiosa, oltre che con lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose<sup>45</sup>, avviene principalmente per il tramite della documentazione antimafia.

Secondo l'art. 84, co. 1, *Codice antimafia* «la documentazione antimafia è costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informazione antimafia».

Le due differenti tipologie di certificazione, tra loro alternative<sup>46</sup>, hanno in comune, al fine di evitare che lo Stato possa inconsapevolmente contribuire a costituire una fonte di guadagno e profitto per la criminalità organizzata a vocazione imprenditoriale, lo scopo di rendere edotte le Pubbliche amministrazioni della presenza di situazioni che non devono consentire il rilascio di alcuni certificati o della conclusione di determinati contratti da parte della stessa con alcuni soggetti che si pongono o intendono porsi in relazione con essa.

Ad eccezione della suddetta similarità, una differenza molto importante tra le due diverse certificazioni è da individuare nel contenuto.

---

575, adesso confluita nell'art 18, co. 2 e co. 3, *Codice antimafia*, di disporre le misure di prevenzione patrimoniali anche in caso di morte del proposto, e quindi a carico degli eredi o comunque degli aventi causa e, nel caso della confisca, nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare.

<sup>42</sup> V. MAIELLO, *La prevenzione patrimoniale in trasformazione*, cit., p. 805 ss. nonché A. GIALANELLA, *Un punto di vista sulla resistibile novità della riforma della prevenzione patrimoniale antimafia*, in *Quest. giust.*, 2010, p. 19 ss.

<sup>43</sup> Cass. pen., 18 ottobre 2012, n. 10153, inedita.

<sup>44</sup> Oltre che «misura temporale» del suo ambito applicativo. In giurisprudenza, sul punto, cass. pen, sez. un., 26 giugno 2014, Spinelli, in *Dir. pen. e proc.*, 2015, p. 722 ss., con nota di V. MAIELLO; in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2015, p. 945 ss., con nota di A.M. MAUGERI; in *Dir. pen. cont.*, 2015, p. 215 ss., con nota di F. MAZZACUVA; in *Cass. pen.*, 2015, p. 3520 ss., con nota di M. DI LELLO.

<sup>45</sup> Di cui si accennava al precedente § 1.

<sup>46</sup> Infatti l'art. 89 bis, co. 1, *Codice antimafia*, introdotto per effetto dell'art. 2, co 1, lett. d), d.lgs. 13 ottobre 2014, n. 153, stabilisce che nell'ambito di un procedimento volto a ottenere la comunicazione antimafia, qualora emerga la sussistenza delle situazioni che permettono invece l'adozione della informazione antimafia, il provvedimento da rilasciare dev'essere quest'ultimo; da tale previsione normativa, quindi, discenderebbe che «l'interdittiva tiene luogo della comunicazione, rendendola superflua»; cfr. R. Rolli, *L'interdittiva antimafia: misure di prevenzione connesse e controllo giudiziario*, cit., p. 37.

Mentre l'art. 84, co. 2, *Codice antimafia* prevede che la comunicazione antimafia «consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 [ovvero del divieto di ottenere determinate licenze, autorizzazioni, concessioni, attestazioni e altri provvedimenti di natura amministrativa quale conseguenza dell'applicazione di una misura di prevenzione personale]», il successivo comma terzo del medesimo articolo prevede che l'informazione antimafia è composta, oltre che della medesima attestazione della comunicazione antimafia, dalla «attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicate nel comma 4»<sup>47</sup>.

Con specifico riguardo alla interdittiva antimafia quest'ultimo comma elenca, poi, nel dettaglio, tutte le situazioni che sarebbe possibile ritenere «tentativi di infiltrazione mafiosa» il cui accertamento è in sostanza rimesso alla valutazione dell'Amministrazione<sup>48</sup>.

Quest'ultima potrà in effetti applicare l'interdittiva antimafia in presenza: (a) di provvedimenti che abbiano disposto una misura cautelare o il giudizio penale ovvero che abbiano previsto una condanna, anche non definitiva, per taluni delitti contro la Pubblica amministrazione, contro la libertà individuale; contro il patrimonio commessi mediante violenza alle persone o mediante frode; di criminalità organizzata di competenza della D.D.A. e altri reati che creano forte allarme sociale commessi contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio; (b) della proposta o del provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione, personali o patrimoniali; (c) dell'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di concussione e di estorsione aggravati dall'utilizzo del metodo mafioso; (d) degli accertamenti disposti dal prefetto in base alla legge (e) e di quelli da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta di quello precedente; (f) di sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società e nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie effettuate da soggetti che convivono stabilmente con persone destinatarie dei

---

<sup>47</sup> Per alcuni approfondimenti, anche critici, in tema di interdittiva antimafia si rinvia a M. MAZZAMUTO, *Interdittive prefettizie: rapporti tra privati e giusto procedimento*, in *Giur.it*, 2020, p. 1471; ID., *Lo scettro alla prefettocrazia: l'indefinitiva pervasività del sottosistema antimafia delle grandi opere e il caso emblematico della "filiera"*, in F. Manganaro-A. Romano Tassone-F. Saitta (a cura di), *Diritto amministrativo e criminalità. Atti del Convegno di Copanello*, 28-29 giugno 2013, Torino, 2014, pp. 177 e ss.; J. P. DE JORIO, *Le interdittive antimafia e il difficile bilanciamento con i diritti fondamentali*, Napoli, 2019; G. AMARELLI-S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019; A. LONGO, *La "massima anticipazione di tutela". Interdittive antimafia e sofferenze costituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2019; C. COMMANDATORE, *Interdittiva antimafia e incapacità giuridica speciale: un difficile equilibrio*, in *Resp. civ. prev.*, n. 3/2019, p. 917 e ss.; F. G. SCOCA, *Le interdittive antimafia e la razionalità, la ragionevolezza e la costituzionalità della lotta "anticipata" alla criminalità organizzata*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 6/2018, p. 10 e ss.; e P. PIRRUCCIO, *L'informativa antimafia prescinde dall'accertamento di fatti penalmente rilevanti*, in *Giur. mer.*, n. 2/2009, p. 503 e ss.

<sup>48</sup> Cfr. sul punto G. TROMBETTA, *Le interdittive antimafia: un istituto sotto attacco?*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, anno XI, 2/2021, p. 98.

provvedimenti di cui alle prime due lettere con modalità che suggeriscono l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia<sup>49</sup>.

## 5. L'interdittiva antimafia: cenni storici, ambiti di applicazione oggettivo e soggettivo.

Anche per l'informazione antimafia la già ricordata l. 31 maggio 1965, n. 575 ebbe in qualche modo un ruolo, sebbene del tutto marginale poiché non così importante da stabilire già a quel tempo le fondamenta della disciplina della documentazione antimafia come la si conosce oggi, contenuta all'interno del *Codice antimafia*.

L'art. 10 della citata legge prevedeva, infatti, a carico degli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose che erano stati colpiti da una misura di prevenzione in via definitiva, la decadenza *ex lege* dalle licenze di polizia, di commercio e di commissionario astatore dei mercati annonari, dalle concessioni di acque pubbliche o di diritti ad esse inerenti e dalle iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o forniture<sup>50</sup>.

Di fronte ai limiti che questo primordiale apparato di prevenzione amministrativa presentava – primo tra tutti, il fatto che a fronte della perdita di licenze già conseguite da parte delle consorterie interessate non corrispondeva affatto l'impedimento di acquisirne di nuove<sup>51</sup> - ci volle, ancora una volta, la successiva l. 13 luglio 1982, n. 646 (cd. Rognoni-La Torre) per stabilire, in aggiunta alla decadenza, il divieto di rilascio delle licenze su ricordate nonché la l. 23 dicembre 1982, n. 936, di modifica della prima, per affidare al Prefetto il compito di rilasciare la certificazione necessaria ad attestare la presenza o meno di fattori ostativi al rilascio dei provvedimenti amministrativi richiesti<sup>52</sup>.

Era in quel momento, dunque, che la legislazione antimafia dava vita a quel modello di certificazioni che diventerà solo più tardi la base su cui si erge l'attuale disciplina dell'informativa antimafia<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Può essere utile evidenziare che cons. Stato, sez. III, 8 marzo 2017, n. 1109 ha affermato che «gli elementi di inquinamento mafioso, ben lungi dal costituire un *numerus clausus*, assumono forme e caratteristiche diverse secondo i tempi, i luoghi e le persone e sfuggono, per l'insidiosa pervasività e mutevolezza, anzitutto sul piano sociale, del fenomeno mafioso, ad un preciso inquadramento». Sulla eccessiva genericità degli elementi sintomatologici della permeabilità mafiosa di cui alle lett. d) ed e) dell'art. 84 *Codice antimafia*, pur a fronte degli ultimi interventi novellistici in materia, si veda G. Amarelli, *Butterfly effect e interdittive antimafia. L'incostituzionalità di una norma edilizia regionale può determinare l'illegittimità delle interdittive generiche?*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), p. 5-8.

<sup>50</sup> P. PARISI, *Prevenzione amministrativa*, cit., p. 466.

<sup>51</sup> Ivi, p. 467 cui si rinvia per la bibliografia citata circa i limiti della previsione normativa in commento.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Vds. R. CANTONE, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, p. 889.

In effetti, con il d.lgs. 8 agosto 1994, n. 490<sup>54</sup> veniva per la prima volta alla luce l'informazione antimafia quale forma di documentazione destinata ad operare nei rapporti contrattuali con la Pubblica Amministrazione; negli anni successivi, poi, intervennero altri provvedimenti<sup>55</sup> che, in aggiunta a diverse circolari esplicative nate anch'esse per razionalizzare la materia, finirono per fare della documentazione antimafia, e quindi anche dell'informazione antimafia, «uno dei capisaldi nella strategia preventiva del contrasto alla criminalità mafiosa»<sup>56</sup>; l'ultimo tassello, quindi, fu quello sigillato dall'entrata in vigore del *Codice antimafia*, nel tempo colpito da varie riforme<sup>57</sup>, che ancora oggi dedica alla informazione antimafia un rilevante numero di disposizioni<sup>58</sup>.

Quando si prende in considerazione l'ambito di applicazione oggettivo dell'interdittiva antimafia è indispensabile rinviare al contenuto degli artt. 83 e 91 del *Codice antimafia*.

Se il primo, infatti, con riferimento ai soggetti che hanno l'obbligo di acquisire la documentazione antimafia, stabilisce, sul piano generale, eccezioni a parte<sup>59</sup>, che, «prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti o subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilate dallo Stato o da altro ente pubblico, e le società o le imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o servizi pubblici, devono acquisire la documentazione antimafia di cui all'art. 84 del medesimo decreto legislativo»<sup>60</sup>; il secondo, nel prevedere invece nello specifico i rapporti per i quali l'informazione

---

<sup>54</sup> Dal titolo «Disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia nonché disposizioni concernenti i poteri del prefetto in materia di contrasto alla criminalità organizzata», come modificato ad opera dell'art. 2, co. 2, l. 15 luglio 2009, n. 94.

<sup>55</sup> Importante fu la l. 13 agosto 2010, n. 136 che stabiliva il nuovo «Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia».

<sup>56</sup> PARISI, *Prevenzione amministrativa*, cit., p. 468.

<sup>57</sup> Per una ricostruzione recente delle più importanti riforme che hanno riguardato il *Codice antimafia* e per considerazioni vds. G. AMARELLI, *Butterfly effect e interdittive antimafia. L'incostituzionalità di una norma edilizia regionale può determinare l'illegittimità delle interdittive generiche?*, cit., p. 2 ss.

<sup>58</sup> Oltre a quelle già ricordate nel paragrafo che precede che attengono, insieme ad altre non citate, alla documentazione antimafia in generale, può essere utile evidenziare che alle informazioni antimafia il legislatore ha dedicato ben sette disposizioni contenute negli artt. 90-95 *Codice antimafia*.

<sup>59</sup> Secondo l'art. 84, co. 3, *Codice antimafia*: «La documentazione di cui al comma 1 non è comunque richiesta: a) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui al comma 1; b) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui alla lettera a) ed altri soggetti, anche privati, i cui organi rappresentativi e quelli aventi funzioni di amministrazione e di controllo sono sottoposti, per disposizione di legge o di regolamento, alla verifica di particolari requisiti di onorabilità tali da escludere la sussistenza di una delle cause di sospensione, di decadenza o di divieto di cui all'articolo 67; c) per il rilascio o rinnovo delle autorizzazioni o licenze di polizia di competenza delle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza; d) per la stipulazione o approvazione di contratti e per la concessione di erogazioni a favore di chi esercita attività agricole o professionali, non organizzate in forma di impresa, nonché a favore di chi esercita attività artigiana in forma di impresa individuale e attività di lavoro autonomo anche intellettuale in forma individuale; e) per i provvedimenti, ivi inclusi quelli di erogazione, gli atti ed i contratti il cui valore complessivo non supera i 150.000 euro».

<sup>60</sup> Così O. MORCAVALLO, *L'informazione interdittiva antimafia e lo scioglimento dei comuni*, cit., p. 1 parafrasando il contenuto dell'art. 83, co. 1, *Codice antimafia* il quale, nel successivo co. 3 bis, delinea quale ulteriore ipotesi in cui è necessario acquisire la documentazione antimafia, la concessione di terreni agricoli e zootecnici

deve essere ottenuta prima di contrattare con la Pubblica Amministrazione, aggiunge, oltre alla circostanza della sua raccolta solo quando la stipulazione, approvazione o autorizzazione di contratti e subcontratti ovvero il rilascio dei richiamati provvedimenti di cui all'art. 67 abbiano un valore determinato nel loro ammontare<sup>61</sup>, che il tentativo di infiltrazione mafiosa (come detto, alla base della sua applicazione<sup>62</sup>) può essere desunto, oltre che dalla accertata violazione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 l. 13 agosto 2010, n. 136, commessi con la condizione della reiterazione prevista dall'art. 8-bis l. 24 novembre 1981, n. 689, «da provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività d'impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata»<sup>63</sup>.

Sul piano dell'ambito di applicazione soggettivo della informazione antimafia interdittiva, ovvero dei soggetti sottoposti alla verifica antimafia, è necessario fare riferimento al contenuto dell'art. 85 del *Codice antimafia* il quale si occupa di stabilire, attraverso un elenco ampio e

---

demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché quella relativa a tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore ad euro venticinquemila o di fondi statali per un importo maggiore ad euro cinquemila; in dottrina, vds. anche E. PEZZUTO, *Nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*, in *Commentario al codice antimafia*, a cura di Razzante, Pisa, 2020, p. 152.

<sup>61</sup> L'art. 91, co 1, *Codice antimafia* stabilisce, infatti, che «I soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, devono acquisire l'informazione di cui all'articolo 84, comma 3, prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67, il cui valore sia: a) pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati; b) superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali; c) superiore a 150.000 euro per l'autorizzazione di subcontratti, cessioni, cottimi, concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche»; secondo il successivo comma 1-bis: «L'informazione antimafia è sempre richiesta nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 25.000 euro».

<sup>62</sup> Vedi *supra*, § 3.

<sup>63</sup> Vds., nello specifico, l'art. 91, co 6, *Codice antimafia*. Quanto a quest'ultimo aspetto, può essere utile ricordare che, sul piano pratico, l'informazione antimafia è rilasciata con la consultazione della Banca dati nazionale unica da parte di tutti coloro che ne sono autorizzati. L'art. 92 *Codice antimafia* si occupa di disciplinare, peraltro, due differenti modalità di rilascio dell'informazione, distinte, in un primo caso (per il quale si parla di “informazione antimafia liberatoria”), dall'ipotesi in cui a carico dei soggetti censiti non emerge la sussistenza delle citate cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 né di tentativi di infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 84, co. 4 dello stesso testo e, dunque, l'informazione sarà acquisita con il solo interpellato del sistema informatico; in un secondo caso (per il quale si parla invece di “informazione antimafia interdittiva”), da quelle ipotesi in cui, all'opposto, il soggetto con cui contrarre non risulti già in precedenza censito o se dalla consultazione della Banca dati non emerge a carico di quest'ultimo l'esistenza di una delle cause del citato art. 67 o dell'art. 84, co. 4, *Codice antimafia*. Dunque, in questi ultimi casi, quando l'informazione è interdittiva, essa conseguirà necessariamente ad una istruttoria condotta dal Prefetto del tutto assente nel caso di informazione antimafia cd. liberatoria. Circa le modalità di acquisizione della informazione antimafia R. ROLLI, *L'interdittiva antimafia: misure di prevenzione connesse e controllo giudiziario*, cit., p. 36.



variegato riferito sia alla comunicazione che all'informazione antimafia, quali debbano essere i soggetti sottoposti ad accertamento contemplando, tra questi, un'ampia gamma di personaggi riconducibili tanto ad imprese individuali quanto ad imprese collettive e considerando nello specifico le diverse forme e i diversi assetti scelti per l'esercizio dell'attività d'impresa; ancora, l'ambito di applicazione soggettiva della documentazione antimafia, e quindi anche della informazione, dopo essere esteso ad altri soggetti, come le associazioni e società anche prive di personalità giuridica<sup>64</sup>, alle società costituite all'estero prive di una sede secondaria con rappresentanza stabile nel territorio dello Stato<sup>65</sup> e alle società di capitali concessionarie nel settore dei giochi pubblici<sup>66</sup>, è perfino allargato «ai familiari conviventi di maggiore età» di tutti i soggetti su indicati<sup>67</sup>.

## 6. Conclusioni: due facce di una stessa medaglia.

Sebbene appartenenti a due differenti settori della legislazione antimafia, rispettivamente quello penale e quello amministrativo, il confronto tra la confisca ante *delictum* e l'interdittiva antimafia pone in risalto la presenza di alcune interessanti somiglianze.

Volendo prima di tutto considerare il dato storico, un primo elemento in comune tra queste due misure per eccellenza della legislazione antimafia è senz'altro da rinvenirsi nella logica emergenziale che ha ispirato l'intervento normativo che ha condotto alla loro introduzione<sup>68</sup>.

L'emergenza alla base della confisca di prevenzione che con la legge Rognoni-La Torre si cercò di contrastare energicamente fu, infatti, quella di una eccessiva dilatazione del fenomeno della criminalità organizzata di stampo mafioso che, in quegli anni, anche se già risalente, aveva finito per imporre con una certa insistenza una risposta normativa a fronte di decenni di sostanziale inerzia se non di vera e propria indifferenza da parte del legislatore<sup>69</sup>.

In quel periodo, in effetti, il volto della mafia come manifestazione criminale potenzialmente eversiva del sistema democratico e delle istituzioni statali era emerso in modo così considerevole e tangibile da essere divenuto diretta espressione di un potere “uguale e contrario” a quello dello Stato capace, come tale, di mettere a repentaglio la sua stessa esistenza<sup>70</sup>.

---

<sup>64</sup> V. art. 85, co. 2 *bis*, *Codice antimafia*.

<sup>65</sup> Art. 85, co. 2 *ter*, *Codice antimafia*.

<sup>66</sup> V. art. 85, co. 2 *quater*, *Codice antimafia*.

<sup>67</sup> Art. 85, co. 3, *Codice antimafia*.

<sup>68</sup> Per i cui riferimenti si rinvia ai § 2 e 5.

<sup>69</sup> Così A. COSTANTINI, *La confisca del diritto della prevenzione. Ibridazione di modelli e limiti di legittimità*, in AA.VV., *Studi di diritto penale costituzionale ed europeo*, 6, G. Giappichelli editore, Torino, 2022, p. 6; sulla attrazione della confisca di prevenzione nel paradigma del diritto dell'emergenza vds. S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie del sistema penale*, ed. II, Napoli, 1997; L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*, Bari, 1999; G. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, Napoli, 1982.

<sup>70</sup> Per tali considerazioni vds. G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e reati associativi*, in AA.VV., *Beni e tecniche della tutela penale. Materiali per la riforma del codice*, Milano, 1987, p. 118 ss.; sulla efferatezza degli episodi criminali, che coinvolsero magistrati, politici, giornalisti, avvenuti in quella precisa epoca storica particolarmente

Anche l'informazione antimafia interdittiva nasce per avversare il fenomeno mafioso, seppure in quella sua veste "evoluta" che negli anni successivi rispetto a quelli su considerati cominciava ad affermarsi non più solo attraverso la perpetrazione dei tradizionali traffici illeciti ma anche con l'immissione delle mafie in imprese e società sottoforma di attività solo in apparenza costituite o esercitate lecitamente.

Così come lo è ancora oggi, l'idea di fondo dell'interdittiva antimafia era quella che un organismo contaminato dalle consorterie malavitose non poteva meritare la fiducia della Pubblica Amministrazione né nel caso della instaurazione di rapporti contrattuali con quest'ultima né di concessione di titoli abilitativi individuati dalla legge<sup>71</sup>.

Anche sul piano dei diritti incisi dall'applicazione delle due misure di prevenzione è possibile registrare una ulteriore somiglianza; si tratta infatti di diritti la cui tutela è sancita costituzionalmente.

Se, a differenza delle misure di prevenzione personali, la confisca di prevenzione colpisce diritti di natura patrimoniale, l'interdittiva antimafia comprime la libertà di iniziativa economica dell'interessato<sup>72</sup>.

Sempre a tal riguardo, è necessario aggiungere che anche l'esercizio del diritto di difesa ed il principio della presunzione di non colpevolezza, anch'essi tutelati dalla Costituzione<sup>73</sup>, rischierebbero di subire compressioni considerevoli a seguito dell'applicazione delle due misure di prevenzione in commento.

Sotto quest'ultimo aspetto può essere rammentato che i principali dubbi della dottrina riguardano il rovesciamento dell'onere probatorio che, tanto nel procedimento di applicazione della confisca di prevenzione quanto in quello di rilascio della interdittiva, grava sull'interessato e che sarebbe possibile desumere dalla stessa disciplina della legislazione antimafia.

Ai sensi dell'art. 24 *Codice antimafia* incombe sul destinatario della confisca di prevenzione la prova della legittima provenienza dei beni oggetto di sequestro e della loro proporzione rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta; a proposito dell'interdittiva, l'art. 93, co. 7, *Codice antimafia* prevede che il prefetto competente all'adozione dell'informazione antimafia «può invitare in sede di audizione personale i soggetti interessati a produrre ogni informazione ritenuta utile, anche allegando elementi documentali, qualora non ricorrano particolari esigenze di celerità del

---

utile V. ZAGREBELSKY, *I delitti contro l'ordine pubblico*, in AA.VV., *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, diretta da F. Bricola-V. Zagrebelsky, vol. IV, Torino, 1996, p. 559; L. STORTONI, *Criminalità organizzata e legislazione di emergenza*, in *Crit. dir.*, 1992, 6, p. 44 ss. nonché, più di recente, M. DONINI, *Mafie e terrorismo come "parte generale" del diritto penale. Il problema della normalizzazione del diritto di eccezione, tra identità costituzionale e riserva di codice*, in *disCrimen*, 30 maggio 2019.

<sup>71</sup> P. PARISI, *Prevenzione amministrativa*, cit., p. 464.

<sup>72</sup> Tutelati, i primi, in virtù dell'art. 42 Cost. e la seconda in base all'art. 41 Cost.

<sup>73</sup> Se al diritto di difesa si riferisce l'art. 24, co. 2, Cost., al principio della presunzione di non colpevolezza fa invece riferimento l'art. 27, co. 2, Cost.

procedimento ovvero esigenza di tutela di informazioni che, se disvelate, siano suscettibili di pregiudicare procedimenti amministrativi finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose»<sup>74</sup>.

È quindi evidente che ci si trova di fronte a limitazioni particolarmente consistenti nell'esercizio al diritto al contraddittorio il quale, nel caso dell'interdittiva, finirebbe per essere anche condizionato<sup>75</sup>.

Un ulteriore connotato di somiglianza tra la confisca di prevenzione e l'interdittiva antimafia sembrerebbe potersi ricavare dall'esame del criterio di selezione delle fattispecie dalle quali è desumibile la pericolosità del bene o del soggetto quale presupposto indefettibile dell'applicazione delle due misure<sup>76</sup>.

In entrambi, infatti, la disciplina del *Codice antimafia* fa riferimento sia a ipotesi tipizzate che ad ipotesi generiche<sup>77</sup> rimesse alla discrezionalità dell'autorità giudiziaria o del prefetto, a seconda dei casi.

Sotto tale ultimo profilo, se si prendono in considerazione i presupposti applicativi, ad accomunare l'azione penale con quella amministrativa sarebbe, dunque, la funzione preventiva volta in entrambe le azioni, piuttosto che alla repressione, alla prevenzione attraverso un'azione tempestiva contro la criminalità organizzata, specie quella mafiosa, anche di quella a vocazione imprenditoriale.

In effetti, la confisca di cui all'art. 24 *Codice antimafia*, quando non direttamente diretta a neutralizzare la pericolosità sociale del reo, sembrerebbe potersi indirizzare anche a contenere il

---

<sup>74</sup> Nel contenuto da poco modificato per effetto dell'art. 48, co. 1, lett. b), d.l. 6 novembre 2021, n. 152 convertito, con modificazioni, nella l. 29 dicembre 2021, n. 233.

<sup>75</sup> Lo stesso principio sarebbe desumibile dal contenuto, anch'esso oggetto di novella ad opera dell'art. 48, co. 1, lett. a), n. 2), d.l. 6 novembre 2021, n. 152 convertito, con modificazioni, nella l. 29 dicembre 2021, n. 233, dell'art. 92, co. 2 bis, *Codice antimafia* che subordina il rilascio della comunicazione di avvio del contraddittorio da parte del prefetto alla mancanza di «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». Per un commento particolarmente utile in materia di contraddittorio e interdittiva antimafia si rinvia a M.A. Sandulli, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 25 maggio 2023; per una ricostruzione particolarmente esaustiva circa la difficile compatibilità della interdittiva antimafia non solo con le norme costituzionali ma anche con quelle unitarie e internazionali si veda, invece, R. ROLLI-M. MAGGIOLINI, *Interdittiva antimafia tra norme costituzionali, euro unitarie e internazionali pattizie (nota a Consiglio di Stato, sez. III del 25 ottobre 2021, n. 7165)*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 11 marzo 2022.

<sup>76</sup> Di cui già si è detto a proposito dei § 3 e 5.

<sup>77</sup> Si pensi, per la confisca di prevenzione, alle ipotesi che ai sensi dell'art. 1 *Codice antimafia* configurano la pericolosità cd. generica e a quelle atte a individuare, secondo l'art. 84, co. 4, *Codice antimafia*, i tentativi di infiltrazione mafiosa; a ciò si aggiunga che questa genericità risulterebbe peraltro ampliata dal fatto che il significato di «tentativi di infiltrazione mafiosa» contenuto nel *Codice antimafia* possiede connotati vaghi, difficili da rapportare all'ambito penalistico e per lo più appartenenti al campo della sociologia. Così P. PARISI, *Prevenzione amministrativa*, cit., p. 486. A proposito del contenuto da attribuire ai tentativi di infiltrazione mafiosa vds., tra i tanti, anche V. REALE-R. REALE, *Il sistema normativo dei controlli antimafia e sui tentativi di infiltrazione mafiosa nelle attività contrattuali, autorizzati e e concessorie pubbliche*, in *Nuova Rassegna*, 2011, 22, p. 2208.

pericolo che quest'ultimo alteri il corretto funzionamento del mercato attraverso l'immissione al suo interno di capitali o beni di provenienza illecita<sup>78</sup>.

In tale veste, dunque, la confisca di prevenzione funzionerebbe alla stregua di uno strumento di tutela del sistema economico nel suo complesso dai pericoli distorsivi derivanti dall'infiltrazione al suo interno di patrimoni di sospetta provenienza illecita<sup>79</sup>.

Ma l'aspetto che più avvicina la confisca *ante delictum* e l'interdittiva antimafia è quello che si ricava dall'analisi delle conseguenze prodotte sui soggetti colpiti dalla due misure che finiscono per essere sostanzialmente le stesse<sup>80</sup>.

A ben vedere, infatti, entrambe le misure limitano o perfino eliminano la possibilità dei loro destinatari di accedere alle finanze liberamente, di esercitare diritti di proprietà, condurre affari e di mantenere una indipendenza economica.

Altre volte accade che gli effetti che derivano dall'applicazione di quelle misure si riversano, in entrambi i casi, su individui diversi da quelli direttamente colpiti come, ad esempio, nel caso dei familiari e degli eredi di questi ultimi oppure delle persone fisiche che ereditano il patrimonio del soggetto sottoposto a confisca o dei dipendenti dell'impresa raggiunta dall'interdittiva<sup>81</sup>.

Al di là di alcune sicure differenze<sup>82</sup>, dunque, il confronto tra la confisca di prevenzione e l'informazione antimafia interdittiva permette di intravedere tra le stesse indubbie somiglianze se non proprio identità.

La coesistenza di meccanismi preventivi di carattere penale e amministrativo all'interno di un unico testo normativo, stante la loro efficacia ampiamente utilizzati dalle autorità giurisdizionali penali e amministrative, è in grado di delineare, in altri termini, un sistema di prevenzione costituito da due facce che appartengono ad una stessa medaglia.

---

<sup>78</sup> Riconosce due distinti paradigmi all'interno della confisca con funzione preventiva A. COSTANTINI, *La confisca nel diritto della prevenzione. Ibridazione di modelli e limiti di legittimità*, cit., p. 148.

<sup>79</sup> Si tratterebbe, dunque, di una confisca fondata su di un «concetto di pericolosità diverso rispetto a quello tradizionale di “pericolosità sociale”, perché non riferito alla realizzazione di futuri comportamenti criminali da parte del destinatario, ma a una pericolosità intrinseca dei patrimoni di provenienza illecita, di per sé produttivi di destabilizzazione per il funzionamento dei mercati e della libera concorrenza»; cfr. A. COSTANTINI, *La confisca nel diritto della prevenzione. Ibridazione di modelli e limiti di legittimità*, cit., p. 148 che, a tal proposito, immagina una confisca in funzione di prevenzione di pericolosità macrosistemica.

<sup>80</sup> Per alcune considerazioni che è possibile ricavare dal confronto tra l'interdittiva antimafia e la sanzione penale vds. R. ROLLI-P. PEPE, *Interdittiva antimafia, sanzione penale?*, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it), 2/2024.

<sup>81</sup> Si occupano di descrivere i considerevoli effetti che derivano dall'interdittiva antimafia R. ROLLI-M. MAGGIOLINI, *Danni, danni a cascata nell'interdittiva antimafia illegittima (nota a CGRS n. 233/2024)*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 31 luglio 2024.

<sup>82</sup> Come, a titolo esemplificativo, quella relativa al soggetto titolare dell'azione preventiva che, nel caso della confisca di prevenzione è individuato, secondo l'art. 17, co. 1, *Codice antimafia* nel procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, nel procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e nel questore o nel direttore della Direzione investigativa antimafia nonché negli altri soggetti indicati ai commi successivi; nel caso dell'informazione antimafia interdittiva è invece indicata, ai sensi dell'art. 90 e ss. *Codice antimafia*, nella prefettura territorialmente competente.