



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

Nota a Sezioni Unite Penali n. 21077/2026 Il controllo giudiziario volontario tra sindacato del giudice della prevenzione e tutela dell'impresa destinataria di interdittiva antimafia: il paradosso dell'impresa "sana"

1. La questione rimessa alle Sezioni Unite e il contesto normativo

Con sentenza depositata l'8 maggio scorso le Sezioni Unite penali della Corte di cassazione si sono pronunciate su una delle questioni più controverse emerse nell'applicazione del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 negli anni recenti, ovvero l'ampiezza del sindacato riservato al giudice della prevenzione investito di una richiesta di controllo giudiziario volontario ai sensi dell'art. 34-bis, comma 6.

La rimessione era stata disposta dalla Sesta Sezione penale con ordinanza del 30 aprile 2025, avendo constatato l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale che non aveva trovato soluzione spontanea nel dialogo tra le sezioni semplici.

La questione sottoposta alle SSUU era la seguente: *«se, in presenza di una richiesta di applicazione del controllo giudiziario previsto dall'art. 34-bis, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, il giudice, preso atto dell'emissione dell'informazione antimafia interdittiva e della pendenza del giudizio amministrativo avverso la stessa, debba accertare la sussistenza dell'infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo di tale accertamento, rigettare la richiesta di controllo giudiziario richiesto volontariamente dall'impresa».*

Per comprendere appieno la portata della questione, è necessario muovere dal dato normativo. L'art. 34-bis, comma 6, d.lgs. n. 159/2011 prevede che le imprese destinatarie di un'informazione antimafia interdittiva — che abbiano già proposto impugnazione del relativo provvedimento prefettizio dinanzi al giudice

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

amministrativo — possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario.

Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale, il Prefetto e gli altri soggetti interessati nelle forme camerali di cui all'art. 127 c.p.p., «accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti».

La norma non specifica, né direttamente né *per relationem*, quali siano tali presupposti e, in particolare, non rinvia espressamente a quelli indicati al comma 1 del medesimo articolo, che disciplina il controllo giudiziario c.d. prescrittivo applicabile su richiesta della parte pubblica o d'ufficio.

Il vuoto normativo ha costituito il terreno fertile su cui si sono sviluppati due contrapposti orientamenti interpretativi, entrambi richiamando a proprio sostegno — con letture diametralmente opposte — il precedente delle Sezioni Unite n. 46898 del 26 settembre 2019, *Ricchiuto*, Rv. 277156-01.

2. Il primo orientamento: la cognizione limitata alla prognosi di “bonificabilità”

Secondo il primo indirizzo, sostenuto in particolare dalla Sesta Sezione e da alcune pronunce della Seconda Sezione, il giudice della prevenzione chiamato a decidere su un'istanza di controllo giudiziario volontario non potrebbe rimettere in discussione la sussistenza del condizionamento criminale già accertato dal Prefetto in sede di emissione dell'informativa interdittiva.

Quest'ultima costituirebbe, per così dire, un «substrato intangibile» della decisione giudiziale ed il giudice ordinario non sarebbe chiamato a verificare nuovamente se l'impresa sia o meno esposta a un pericolo di contagio mafioso,

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

trattandosi di questione già rimessa al sindacato del giudice amministrativo nel giudizio di impugnazione pendente.

Il tribunale della prevenzione sarebbe dunque chiamato esclusivamente ad operare una prognosi di bonificabilità dell'ente, accogliendo la richiesta ove ritenga che la misura possa effettivamente raggiungere lo scopo terapeutico ad essa proprio.

Corollario di questa impostazione è che il tribunale della prevenzione dovrebbe negare il controllo volontario soltanto nei casi in cui la relazione tra l'impresa e i soggetti portatori di pericolosità mafiosa sia stabile, consolidata o comunque tale da non poter essere emendata attraverso la procedura di cui al comma 6; in tutti gli altri casi, inclusi quelli in cui il giudice ordinario non ravvisi in concreto alcuna forma di infiltrazione, la misura dovrebbe essere accordata.

Anzi, proprio in quest'ultima ipotesi — si argomentava — la prognosi favorevole di risanamento sarebbe formulabile con ancora maggiore facilità, sicché l'accesso al controllo apparirebbe ancor più giustificato.

A sostegno di questa tesi militavano, secondo i suoi fautori, plurimi argomenti.

Sul piano letterale, il comma 6 dell'art. 34-bis non contiene alcun rinvio espresso ai presupposti del comma 1, a differenza di quest'ultimo che richiama quelli di cui all'art. 34; l'espressa menzione dell'interdittiva prefettizia e della sua impugnazione quali condizioni di accesso all'istituto deporrebbe nel senso che il provvedimento amministrativo costituisce già di per sé il presupposto fattuale della misura giudiziaria.

Sul piano teleologico, si sottolineava che la misura è stata introdotta con la legge n. 161 del 2017 proprio allo scopo di promuovere la continuità delle attività

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

economiche esposte agli effetti inabilitanti delle interdittive, sicché negarne l'applicazione all'impresa giudicata più «sana» avrebbe frustrato tale finalità legislativa.

Sul piano sistematico, si evidenziava una irragionevole disparità di trattamento tra le imprese riscontrate come non pericolose dal giudice ordinario – alle quali il controllo sarebbe negato – e quelle occasionalmente contaminate – che, invece, potrebbero beneficiare della sospensione dei divieti connessi all'informativa.

3. Il secondo orientamento: la pienezza del sindacato giurisdizionale.

Il secondo indirizzo – patrocinato in particolare dalla Prima Sezione e da alcune pronunce della Quinta Sezione – muoveva da premesse radicalmente diverse.

Il controllo giudiziario volontario non sarebbe un istituto autonomo e ontologicamente distinto rispetto a quello prescrittivo, bensì una *species* dello stesso *genus*, caratterizzata dalla peculiarità della provenienza privata della richiesta; i presupposti di accesso sarebbero perciò i medesimi per entrambe le tipologie, dovendo il giudice verificare l'assenza di disponibilità diretta o indiretta dei beni in capo a soggetti pericolosi; accertare l'esistenza di una relazione agevolatrice di carattere occasionale tra l'impresa e soggetti sottoposti a misure di prevenzione o indagati per gravi reati; formulare, solo dopo aver completato positivamente i primi due passaggi, una prognosi favorevole di bonificabilità dell'organizzazione.

In tale prospettiva, il tribunale della prevenzione sarebbe titolare di un sindacato pieno e autonomo rispetto all'accertamento compiuto dal Prefetto, simmetrico e eguale a quello del giudice amministrativo.

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

Non vi sarebbe alcun rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra i due procedimenti, e il giudice ordinario potrebbe ben pervenire a conclusioni difformi da quelle dell'autorità prefettizia, non solo quanto all'intensità dell'infiltrazione — verificando se essa sia stabile anziché occasionale —, ma anche quanto alla sua stessa esistenza, con la conseguenza che l'accesso al controllo deve essere negato sia quando il condizionamento sia cronico e non emendabile, sia quando sia del tutto assente.

4. Il precedente della sentenza Ricchiuto e la lettura datane dalle Sezioni Unite

Entrambi gli orientamenti, come si è detto, richiavano a proprio sostegno la sentenza SS.UU. *Ricchiuto* del 2019, che aveva distinto tra il caso in cui la misura sia richiesta dalla parte pubblica — nel quale il giudice deve accertare le condizioni oggettive descritte nelle norme di riferimento, tra cui il grado di assoggettamento dell'attività economica alle condizioni di intimidazione mafiosa — e quello in cui la richiesta provenga dall'impresa privata attinta dall'interdittiva: in quest'ultima ipotesi la verifica *«non scolora del tutto, dovendo pur sempre il tribunale adito accertare i presupposti della misura, necessariamente comprensivi della occasionalità della agevolazione dei soggetti pericolosi»*.

Per la sentenza qui segnalata, le affermazioni della sentenza *Ricchiuto* non possono essere lette come attribuzione di un sindacato «sincopato» del giudice ordinario.

Al contrario, esse confermano che, anche nel caso di controllo volontario, il giudice deve compiere un accertamento che, *«seppur nella diversa prospettiva del recupero e della bonificabilità dell'impresa, nondimeno ha origine e si sviluppa sulla base*

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

della verifica della sussistenza di uno stato di condizionamento e di infiltrazione, che fotografa lo stato attuale di pericolosità oggettiva in cui versa la realtà aziendale».

Non si tratta, dunque, di una verifica limitata al solo accertamento del limite superiore del condizionamento (vale a dire dell'esistenza di un'infiltrazione non occasionale, ostativa alla bonifica), ma di un controllo autonomo e indipendente fondato sulla necessità di verificare che un'agevolazione occasionale ci sia.

5. La soluzione delle Sezioni Unite: il controllo giudiziario come istituto unitario.

Le Sezioni Unite, dunque, hanno aderito al secondo orientamento, enunciando il seguente principio di diritto: «Il giudice della prevenzione, cui sia stata richiesta l'applicazione del controllo previsto dall'art. 34-bis, comma 6, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, preso atto dell'emissione dell'informazione antimafia interdittiva e della pendenza del relativo giudizio di impugnazione, ove accerti, nell'ambito dei compiti affidatigli, la insussistenza del pericolo di infiltrazione mafiosa in capo alla impresa richiedente, è tenuto a rigettare la richiesta stessa».

Il nucleo argomentativo della decisione si sviluppa attorno alla qualificazione del controllo giudiziario come istituto unitario, i cui presupposti sono identici sia nella versione prescrittiva che in quella volontaria.

L'argomento centrale è di ordine logico-sistematico: il giudizio prognostico di riallineamento dell'impresa con l'economia legale — che costituisce il cuore della valutazione rimessa al tribunale della prevenzione — «non avrebbe alcun aggancio con la realtà qualora il giudice della prevenzione non ritenesse sussistente un profilo di pericolosità attuale da rimuovere».

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

La dimensione prospettica della bonificabilità non è scindibile dall'accertamento della pericolosità attuale: *«il profilo della sussistenza del pericolo di agevolazione occasionale e quello della possibilità concreta di bonifica non possono che essere unitari e saldarsi fra loro, presentandosi la dimensione prospettica come un logico sviluppo, conseguente e non scindibile, del primo profilo, senza il quale la stessa non avrebbe senso».*

Sul piano letterale, la Corte rileva che il richiamo ai «presupposti» contenuto nel comma 6, introdotto in sede parlamentare su sollecitazione della Direzione Nazionale Antimafia proprio al fine di evitare un indebolimento indiscriminato della prevenzione amministrativa, non sarebbe stato necessario se i presupposti si fossero ridotti alla mera constatazione dell'esistenza di un'interdittiva impugnata. Quel richiamo, secondo il Supremo Collegio, ha senso soltanto in quanto lega il controllo volontario a quello prescrittivo, ribadendo l'unitarietà dell'istituto.

Sul piano teleologico e sistematico, le Sezioni Unite valorizzano la struttura «a prisma» del sistema della prevenzione — graduato su livelli di intensità crescente, in cui al grado di invasività del provvedimento corrisponde proporzionalmente il livello di interferenza criminale nell'impresa — e il dato, ricavabile dalla relazione della Commissione ministeriale che ha predisposto l'articolato della legge n. 161/2017, per cui il controllo giudiziario è stato pensato per i casi in cui l'agevolazione «risulti occasionale e sussistano circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività di impresa».

A conferma ulteriore, la Corte richiama la sentenza n. 109/2025 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34-bis,

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

comma 7, d.lgs. n. 159/2011 nella parte in cui non prevede che la sospensione degli effetti dell'interdittiva, conseguente all'ammissione al controllo giudiziario, si protragga sino alla definizione del procedimento di aggiornamento prefettizio in caso di esito positivo della misura. In quella sede, i giudici costituzionali hanno ribadito – senza distinguere tra controllo prescrittivo e volontario – che la misura può essere disposta solo se l'agevolazione a persone pericolose sia «occasionale», secondo un riscontro che la giurisprudenza intende come teso non soltanto a fotografare lo stato attuale di pericolosità, ma anche a comprendere le potenzialità di affrancamento dell'impresa.

6. Il paradosso dell'impresa "sana" e la risposta della Corte

Il passaggio motivazionale più delicato – e più discusso – della sentenza riguarda le conseguenze applicative dell'orientamento accolto.

Il paradosso, cioè, che l'impresa ritenuta dal tribunale della prevenzione “non pericolosa” si veda negato l'accesso al controllo giudiziario e resti così esposta agli effetti inabilitanti dell'interdittiva prefettizia, mentre l'impresa che presenti effettive criticità, purché occasionali e ritenute emendabili, ottenga la misura e benefici della sospensione di quei divieti.

Si tratta di una irragionevole inversione, premiante il soggetto più compromesso e penalizzante quello più virtuoso.

Le Sezioni Unite affrontano il paradosso su due piani distinti.

Sul piano della ragionevolezza, la Corte osserva che la disparità denunciata non costituisce una conseguenza della decisione giudiziaria di rigetto, ma riflette una precisa scelta del legislatore di «costruire un doppio binario del paradigma della prevenzione»: il giudice ordinario, negando l'accesso alla misura all'impresa «sana»

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

e consentendolo a quella occasionalmente compromessa, non tratta in modo diverso situazioni uguali, ma opera differenziando le scelte a fronte di due situazioni «obiettivamente diverse».

L'esigenza di assicurare la continuità aziendale assume rilievo nel bilanciamento soltanto laddove vi sia un soggetto pericoloso e un rischio di condizionamento criminale, mentre, in assenza di tale pericolosità, non vi è necessità di disporre alcuna misura di prevenzione patrimoniale, la quale, se applicata, avrebbe *«solo la funzione anomala di superare un supposto difetto di coordinamento»* tra i diversi procedimenti.

In altri termini, applicare il controllo giudiziario a un'impresa che non presenta alcun pericolo di contaminazione equivarrebbe a *«curare un soggetto sano, che non avrebbe bisogno di nessuna cura»*, con un *«sovradossaggio di prevenzione»* nei confronti di enti non pericolosi, giustificato unicamente sul previo accertamento amministrativo caratterizzato da una piattaforma probatoria verosimilmente più limitata e da una minore affidabilità epistemica.

Sul piano della tutela concreta, la Corte individua il superamento del paradosso nel meccanismo di aggiornamento prefettizio previsto dall'art. 91, comma 5, d.lgs. n. 159/2011. Il provvedimento con cui il giudice della prevenzione nega l'accesso al controllo per inesistenza del pericolo di contaminazione criminale costituisce un fatto nuovo, una sopravvenienza rispetto alla situazione esistente al momento dell'adozione dell'interdittiva, di cui il Prefetto – d'ufficio o su sollecitazione dell'impresa – non può non tenere conto.

Si tratta di un elemento contrario e idoneo a inficiare la portata dimostrativa della base del giudizio sulla misura interdittiva: un fatto nuovo che, scaturendo da un

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

contraddittorio e da una piattaforma dimostrativa potenzialmente più ampia, può smentire la valenza dell'interdittiva antimafia, perché il pericolo di contaminazione è ritenuto dal giudice ordinario non più esistente.

La rivalutazione prefettizia deve essere condotta tempestivamente e in contraddittorio, secondo il canone di collaborazione e buona fede ex art. 1, comma 2-bis, legge n. 241/1990, concludendosi con una determinazione sorretta da congrua motivazione che prenda in considerazione il *novum*.

A questa tutela si aggiunge la possibilità per l'impresa di chiedere al giudice amministrativo — nell'ambito del giudizio di impugnazione dell'interdittiva già pendente — la sospensione cautelare del provvedimento prefettizio anche ai sensi dell'art. 58 c.p.a..

La Corte conclude dunque che non vi è «*un vuoto di tutela, ma una tutela che si sviluppa su due autonomi versanti*».

7. Considerazioni conclusive: un equilibrio raggiunto o ancora precario?

La sentenza chiude un contrasto giurisprudenziale pluriennale con una soluzione che ha sicuramente il pregio della coerenza sistematica, ma che lascia aperte molte incognite nella prassi applicativa.

L'affermazione dell'unitarietà dell'istituto e della pienezza del sindacato giurisdizionale garantisce, in effetti, che il controllo giudiziario sia sempre ancorato a una reale condizione di pericolosità verificata da un organo giurisdizionale con *standard* cognitivi più elevati rispetto a quelli dell'accertamento amministrativo.

La pronuncia rafforza la funzione di garanzia del giudice della prevenzione e sconsiglia il rischio di un «sovradossaggio di prevenzione» nei confronti di enti

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

non pericolosi, che avrebbe potuto trasformare il controllo giudiziario in uno strumento improprio di neutralizzazione degli effetti delle interdittive prefettizie, esorbitando dai presupposti e dalle potenzialità applicative dell'istituto.

Rimangono, tuttavia, aperte alcune tensioni che la sentenza mitiga ma non elimina del tutto.

La soluzione del «fatto nuovo», rimessa al potere-dovere di aggiornamento prefettizio, offre una tutela non automatica e in ogni caso dipendente dalla reattività e, soprattutto, dalla cultura garantista dell'autorità amministrativa.

Garantismo del quale, alla prova dei numeri delle informazioni interdittive e dall'esame delle istruttorie prefettizie, è lecito dubitare.

L'armonizzazione tra il sindacato dell'autorità di Governo o del Giudice amministrativo (che hanno ritenuto sussistente l'infiltrazione) e quello del Giudice ordinario (che l'ha esclusa) è questione che incrocia uno dei costituti basilari dell'ordinamento – quello di non contraddizione – che non può essere rimesso alla sensibilità personale di un interprete estraneo alla giurisdizione.

La via maestra sarebbe quella della giurisdizionalizzazione della informazione interdittiva, attribuendone il procedimento applicativo – quantomeno in fase di impugnazione, se non in quella applicativa – al Giudice ordinario di prevenzione (in tale direzione, si segnala la mozione presentata dalla Camera Penale A. Cantafora di Catanzaro – e condivisa da numerose altre – al Congresso Straordinario UCPI di Reggio Calabria).

Nell'attesa, occorre augurarsi che, di fronte a casi concreti in cui il rigetto del controllo lasci l'impresa esposta per un periodo significativo agli effetti di un'interdittiva che lo stesso giudice ordinario ha ritenuto priva di base fattuale

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione



Unione delle Camere Penali Italiane

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

attuale, venga sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 34-bis, comma 6, nella parte in cui — così interpretato — non consente di accordare il beneficio della sospensione degli effetti interdittivi all'impresa ritenuta non pericolosa, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost. e con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, per la manifesta sproporzione delle conseguenze connesse all'applicazione di una misura di prevenzione interdittiva ad un soggetto non pericoloso.

In tale eventualità, la parola finale spetterebbe alla Corte costituzionale, che potrebbe essere chiamata a valutare se il «doppio binario» legislativo denunciato dalle Sezioni Unite sia davvero il frutto di una scelta normativa non irragionevole, o se, invece, si traduca in una compressione dei diritti dell'impresa «sana» qualitativamente o quantitativamente eccessiva rispetto alla funzione che la misura è chiamata a soddisfare.

Roma, 12 agosto 2026

L'Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005

Osservatorio Misure Patrimoniali e di Prevenzione