Deloitte.
Legal

Diritto Amministrativo

Centro di Eccellenza di Diritto Amministrativo (CEDA)

Interdittiva antimafia e controllo giudiziario: la prospettiva rimediale al vaglio della legittimità costituzionale

settembre 2025

Interdittiva antimafia e controllo giudiziario: la prospettiva rimediale al vaglio della legittimità costituzionale

Beatrice Genco – Associate, Deloitte Legal

1. Premessa

Il contributo affronta il tema del controllo giudiziario, istituto previsto dall'art. 34-*bis* del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 ("Codice antimafia") sotto il delicato profilo della perduranza della sospensione degli effetti dell'informativa interdittiva antimafia alla luce della recente giurisprudenza costituzionale.

2. Contesto normativo

Il controllo giudiziario, introdotto dal legislatore nel 2017, rappresenta uno tra i pochi rimedi apprestati dall'ordinamento per attenuare gli effetti dell'interdittiva antimafia, che molto spesso si rileva essere troppo rigida, se non addirittura sproporzionata. Come noto, infatti, l'interdittiva antimafia si fonda su elementi indiziari gravi, precisi e attuali, difficilmente censurabili in sede giurisdizionale, che seguono il criterio del "*più probabile che non*" (un parametro di gran lunga meno garantista di quelli impiegati in sede penale).

In aggiunta, il procedimento per l'applicazione dell'interdittiva antimafia era, fino al 2021[1], privo di contraddittorio. Ne deriva una natura particolarmente afflittiva dell'interdittiva, specie considerando che i suoi effetti si traducono in incapacità giuridica dell'impresa verso la p.A.: dall'esclusione automatica dalle gare pubbliche fino al divieto di ottenere titoli abilitativi e autorizzatori necessari per lo svolgimento dell'attività d'impresa.
Dinanzi a tale rigoroso apparato normativo – pur necessario per la lotta al fenomeno mafioso – il legislatore è intervenuto in una prospettiva rimediale.
Tra le diverse misure, ha introdotto il meccanismo del controllo giudiziario volontario, che presuppone, tra gli altri, l'impugnazione dell'interdittiva e un giudizio prognostico sulla possibilità di riallineare l'impresa alla legalità.
In analogia al modello della sospensione cautelare *ex* art. 55 e ss. c.p.a., esso mira ad inibire provvisoriamente gli effetti drastici prodotti da un provvedimento prefettizio istantaneo e incapacitante; parallelamente, consente all'impresa di avviare un percorso sinergico-collaborativo per il ripristino della legalità sotto il controllo dell'autorità giudiziaria penale.
La misura ha durata massima triennale, con la criticità che, alla cessazione del controllo, gli effetti pregiudizievoli dell'interdittiva non si estinguono, anzi operano nuovamente anche in assenza di presupposti per disporre ulteriori misure ablative.

3. La sentenza

Di recente, sulla questione è intervenuta la Corte costituzionale con sentenza del 17 luglio 2025, n. 109, affrontando il complicato tema della reviviscenza degli effetti interdittivi al termine del controllo giudiziario e nelle more della conclusione del procedimento di aggiornamento della misura interdittiva.

La vicenda esaminata dai giudici della Corte costituzionale trae origine da un giudizio relativo alla risoluzione di un contratto di appalto stipulato dall'operatore economico durante la vigenza del suddetto controllo. Prima della scadenza della misura di prevenzione, l'impresa aveva infatti formulato istanza per la permanenza nella *white list*, la quale era rimasta tuttavia priva di riscontro, determinando in tal modo la (ri)produzione degli effetti del provvedimento interdittivo, e, quindi, la risoluzione del contratto da parte della stazione appaltante.
I giudici di legittimità costituzionale hanno ravvisato un contrasto tra l'art. 34-*bis*, comma 7 del Codice antimafia con gli artt. 3 e 41 Cost., dal momento che la riespansione degli effetti interdittivi comporterebbe un sacrificio ingiustificato alla libertà d'impresa e vanificherebbe le finalità di recupero perseguite con il controllo giudiziario.

A loro avviso, infatti, la mancata ultrattività degli effetti sospensivi sino all'informazione liberatoria creerebbe un irragionevole "iato temporale" con ripercussioni negative e altamente pregiudizievoli per l'impresa, specie sui contratti pubblici in corso, tanto più in caso di esito positivo del riesame.
In quest'ottica, il sistema complessivo risulta dunque illogico e contraddittorio nella parte in cui, da un lato, consente all'impresa di risanarsi (con notevoli costi, anche a carico dello Stato) e dall'altro, lascia che, in attesa dell'aggiornamento, gli effetti interdittivi tornino ad operare.
All'esito di tali considerazioni, la Corte costituzionale ha, quindi, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 159/2011 nella parte in cui non prevede che la sospensione degli effetti dell'informazione interdittiva derivante dall'ammissione al controllo giudiziario si protragga, nel caso di sua conclusione con esito positivo, sino alla definizione del procedimento di aggiornamento del provvedimento interdittivo di cui all'art. 91, comma 5, del Codice antimafia.

4. Osservazioni

Il tema analizzato induce a riflettere sulla lenta evoluzione in merito alle garanzie a favore del privato nell'ambito dell'informativa interdittiva antimafia.
La natura anticipatoria, preventiva e puramente cautelare dell'interdittiva esclude che ad essa possano essere attribuite finalità sanzionatorie e, di conseguenza, che vi si possano estendere le garanzie proprie del diritto penale. Ciò vale anche se i suoi effetti incidono profondamente sull'impresa destinataria e, in particolare, sulla sua continuità, con una ricaduta di fatto punitiva, al punto da essere talvolta definita come un vero e proprio "ergastolo imprenditoriale".
Risulta, pertanto, indispensabile un bilanciamento tra esigenze di sicurezza pubblica e libertà di iniziativa economica *ex* art. 41 Cost., che tenga al contempo inalterata la severità della risposta a fenomeni di infiltrazione mafiosa nel tessuto sociale ed economico.
Il contraltare potrebbe consistere, perciò, nell'intensificazione di una prospettiva rimediale efficace, che favorisca il recupero della legalità nell'impresa (dalle prescrizioni di cui all'art. 94 *bis* Codice antimafia all'amministrazione e controllo giudiziario).

La pronuncia della Corte costituzionale, in questa direzione, contribuisce a creare un inedito equilibrio costituzionale tra contrasto alla criminalità e tutela dell'economia legale.
Un coraggioso passo potrebbe provenire dalle sezioni unite della Corte di cassazione, recentemente investite del rigetto della richiesta di controllo giudiziario volontario in caso di accertata assenza di infiltrazioni mafiose[2].
Si auspica che la giurisprudenza, guidata dai principi dell'ordinamento, possa quindi rimuovere i dubbi ermeneutici e gli ostacoli alla completa razionalizzazione della materia.

Riferimenti dottrinali essenziali

•F. Fracchia, M. Occhiena, *Il giudice amministrativo e l'inferenza logica: "più probabile che non" e "oltre", "rilevante probabilità" e "oltre ogni ragionevole dubbio". Paradigmi argomentativi e rilevanza dell'interesse pubblico,* in *Dir. econ.*, 2018, 3, pp. 1125-1164.
•M. A. Sandulli, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova interdittiva antimafia*, in *Giustizia Insieme*, 2025.
•R. Rolli, *L'interdittiva antimafia: misure di prevenzione connesse e controllo giudiziario*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2024, pp. 31-58.
•G. Amarelli, S. Sticchi Damiani (a cura di) *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Torino, 2019.
•A.M. Maugeri, *Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, in *Dir. pen. cont., Riv. Trim.*, 2022, 106 ss.
•S. Rafaraci, *La giurisprudenza costituzionale in materia di interdittive antimafia e i recenti approdi*, in *Giust. amm*., 2023.
•M. Mazzamuto, *Pagamento di imprese colpite da interdittiva antimafia e obbligatorietà delle misure anticorruzione*, in *Giur. It.,* 1, 2019, pp. 375 ss.

Orientamenti giurisprudenziali

•Sulla natura, presupposti ed effetti dell'interdittiva antimafia: Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57; G.A.R.S., 9 giugno 2025 n. 450; Id., 30 gennaio 2023 n. 73.
•Sui rapporti tra il giudizio di impugnazione dell'interdittiva e il c.d. controllo giudiziario volontario: Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023, nn. 6-7.
•Sugli effetti del controllo giudiziario nell'ambito dei contratti pubblici: Cons. Stato, sez. III, 10 marzo 2025, n. 1937; Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2024, n. 2515.

Note

[1]d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

[2]Le sezioni unite della Corte di cassazione sono state investite, con ordinanza della VI sezione penale del 4 luglio 2025, n. 24672, del compito di dirimere il contrasto interpretativo relativo al paradosso che si determinerebbe qualora fosse negato l'accesso alle misure di sostegno alle imprese per le quali è stata accertata l'assenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, che rimarrebbero così "intrappolate" nell'interdittiva.

Autrice

Beatrice Genco
Associate| Public and Administrative Law
Email: bgenco@deloitte.it

Comitato Scientifico

Francesco Paolo Bello

Partner | Public and Administrative Law

Email fbello@deloitte.it

Prof. Piergiuseppe Otranto

Senior Of Counsel | Public and Administrative Law

Email potranto@deloitte.it

Andrea Bergamino

Managing associate | Port, Shipping & transport

Email abergamino@deloitte.it

Andrea Carafa

Senior associate | Public and Administrative Law

Email acarafa@deloitte.it

Mattia Mescieri

Senior associate | Public and Administrative Law

Email mmescieri@deloitte.it

Sebastiano Santarelli

Senior associate | Public and Administrative Law

Email sesantarelli@deloitte.it

Prof. Giacomo Gargano

Partner | Public and Administrative Law

Email ggargano@deloitte.it

Luca Amicarelli

Of Counsel | Public and Administrative Law

Email lamicarelli@deloitte.it

Emanuele Bottazzi

Managing associate | Public and Administrative Law

Email ebottazzi@deloitte.it

Danilo De Benedittis

Senior associate | Public and Administrative Law

Email ddebenedittis@deloitte.it

Elena Mitzman

Senior associate | Public and Administrative Law

Email emitzman@deloitte.it

Andrea Antonio Talivo

Managing associate | Public and Administrative Law

Email atalivo@deloitte.it

Deloitte.
Legal

Il nome Deloitte si riferisce a una o più delle seguenti entità: Deloitte Touche Tohmatsu Limited, società a responsabilità limitata di diritto inglese (“DTTL”), le member firm aderenti al suo network e le entità a esse correlate. DTTL (denominata anche “Deloitte Global”) e ciascuna delle sue member firm sono entità giuridicamente separate e reciprocamente indipendenti. DTTL non fornisce servizi ai clienti. Si invita a leggere l’informativa completa relativa alla descrizione della struttura legale di Deloitte Touche Tohmatsu Limited e delle sue member firm all’indirizzo www.deloitte.com/about.

Deloitte Legal individua le entità del network Deloitte che forniscono consulenza legale professionale. In Italia, tale entità è denominata Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata.
La presente comunicazione contiene unicamente informazioni a carattere generale che possono non essere necessariamente esaurienti, complete, precise o aggiornate. Nulla di quanto contenuto nella presente comunicazione deve essere considerato esaustivo né alla stregua di una consulenza professionale o legale. A tale proposito Vi invitiamo a contattarci per gli approfondimenti del caso prima di intraprendere qualsiasi iniziativa suscettibile di incidere sui risultati aziendali. È espressamente esclusa qualsivoglia responsabilità in capo a Deloitte Touche Tohmatsu Limited, alle sue member firm o alle entità ad esse a qualsivoglia titolo correlate, compreso Deloitte Legal - Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata, per i danni derivanti a terzi dall’aver, o meno, agito sulla base dei contenuti della presente comunicazione, ovvero dall’aver su essi fatto a qualsiasi titolo affidamento.

©2025 Deloitte Legal Società tra Avvocati a Responsabilità Limitata Società Benefit