

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

2/2026

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervè Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti.

COMITATO SCIENTIFICO (REVISORI) Andrea Abbagnano Trione, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Enrico Mario Ambrosetti, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Enrico Basile, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Teresa Bene, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Francesca Biondi, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Carlo Bonzano, Matilde Brancaccio, Carlo Bray, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Gaia Caneschi, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Carlotta Conti, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Jacopo Della Torre, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Stefano Finocchiaro, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Dèsirèe Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Alessandra Galluccio, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Giorgio Lattanzi, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Adelmo Manna, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Francesco Mazzacuva, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Bartolomeo Romano, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Nicola Triggiani, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Maria Chiara Ubiali, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia.

REDAZIONE Francesco Lazzeri, Giulia Mentasti (coordinatori), Dario Albanese, Enrico Andolfatto, Silvia Bernardi, Patrizia Brambilla, Pietro Chiaraviglio, Beatrice Fragasso, Elisa Grisonich, Alessandro Malacarne, Cecilia Pagella, Emmanuele Penco, Gabriele Pontepino, Sara Prandi, Tommaso Trinchera.

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili). La licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2023, p. 5 ss.

LEGALITÀ PROATTIVA: IL DIALOGO TRA PREVENZIONE ANTIMAFIA E D.LGS. 231/2001 COME STRUMENTO DI AUTORIZZAMENTO D'IMPRESA

di Francesco Vincelli

L'articolo analizza l'evoluzione dei principali strumenti di prevenzione e, in particolare, dell'interdittiva antimafia, tradizionalmente intesa come misura amministrativa di esclusione dal mercato pubblico, verso una funzione proattiva e rigenerativa. Viene ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale che ha legittimato lo strumento come misura preventiva, fondata su valutazioni prognostiche del rischio di infiltrazione mafiosa, e la sua progressiva trasformazione da strumento puramente difensivo a leva di autoriforma organizzativa. In questo quadro, il modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001 assume un ruolo centrale in quanto, da presidio difensivo di compliance penale, diventa parametro di affidabilità complessiva dell'impresa e condizione per l'accesso a misure meno afflittive. L'articolo evidenzia come questa sinergia tra "prevenzione" e modello ex d.lgs. 231/2001 realizzi un cambio di paradigma nel diritto della prevenzione passando dalla logica esclusivamente espulsiva a un approccio di prevenzione integrata, che valorizza la capacità dell'impresa di autorisanarsi, promuovendo legalità, resilienza organizzativa e continuità aziendale.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'interdittiva antimafia come strumento proattivo. – 3. Il d.lgs. 231/2001 e il ruolo del modello di organizzazione e gestione. – 4. I richiami al modello ex d.lgs. 231/2001 nel Codice Antimafia. – 5. Parallelismi con altri strumenti di legalità proattiva. – 6. Conclusioni. Dalla prevenzione alla responsabilità: un paradigma in evoluzione.

1. Introduzione.

Da tempo, il nostro ordinamento ha sviluppato un articolato sistema di strumenti di prevenzione volto a contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Tra questi, l'informazione antimafia interdittiva occupa un ruolo primario, costituendo lo strumento attraverso il quale il Prefetto può precludere a un'impresa, anche solo sospettata di condizionamenti criminali, l'accesso a rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione.

Si tratta, com'è noto, di una misura amministrativa e non sanzionatoria¹, fondata su una logica anticipatoria, la quale non presuppone l'accertamento di un reato, ma si

¹ Per un approfondimento sul tema D. ALBANESE, [Le modifiche del d.l. 152/2021 al "codice antimafia": maggiori garanzie nel procedimento di rilascio dell'interdittiva antimafia e nuove misure di "prevenzione collaborativa"](#), in

fonda sulla rilevazione di elementi sintomatici del pericolo di infiltrazione mafiosa. Proprio questa sua caratteristica ha suscitato ampi dibattiti circa la compatibilità con i principi di legalità, proporzionalità e tutela dell'affidamento². La Corte costituzionale e il Consiglio di Stato hanno tuttavia costantemente riaffermato la legittimità di tale

questa Rivista, 2022; G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e 'valori fondanti della democrazia': il pericoloso equivoco da evitare*, in *Giustizia insieme*, 2020; P. AMOVILLI, *Brevi note in tema di riforma delle interdittive antimafia contenuta nel d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233 per l'attuazione del PNRR*, in *giustiziaamministrativa.it*, 2022.; T. BENE, [Tentativi di aggressione alle risorse pubbliche. Il rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia](#), in *Dir. pen. cont.*, 1/2022, pp. 163 e ss.; L. BORDIN, *Contraddittorio procedimentale e interdittive antimafia: la questione rimessa alla Corte di Giustizia. E se il problema fosse altrove?*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2020, pp. 34 ss.; L. BORDIN, *Le interdittive antimafia tra potere prefettizio e sindacato del giudice amministrativo*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2023, pp. 21 ss.; M. COCCONI, *Il perimetro del diritto al contraddittorio nelle informazioni interdittive antimafia*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2022, pp. 45 ss.; G. D'ANGELO, G. VARRASO, [Il decreto legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa](#), in *Dir. pen. cont.*, 2/2022, pp. 12 ss.; R. DIMARIA, A. AMORE, *Effetti inibitori dell'interdittiva antimafia e il bilanciamento fra principi costituzionali: alcune questioni di legittimità dedotte in una recente ordinanza di rimessione alla Consulta*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2021, pp. 91 ss.; N. DURANTE, *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia*, in *www.giustiziaamministrativa.it*, 2022; F. FIGORILLI, W. GIULIETTI, *Contributo allo studio della documentazione antimafia: aspetti sostanziali, procedurali e di tutela della giurisdizione*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2021, pp. 56 ss.; S. IPPEDICO, *Le interdittive antimafia tra collaborazione e contraddittorio: nuove contraddizioni?*, in *Cassazione Penale*, 12/2023, pp. 4337 ss.; A. LONGO, *La "massima anticipazione di tutela". Interdittiva antimafia e sofferenze costituzionali*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2019, pp. 2 ss.; A. LONGO, *La Corte costituzionale e le informative antimafia. Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020*, in *Nomos*, 2/2020, pp. 1 ss.; M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, in *giustiziaamministrativa.it*, 2018; M. NOCCELLI, *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *giustiziaamministrativa.it*, 2020; R. ROLLI, M. MAGGIOLINI, *Brevi note sul riformato contraddittorio procedimentale in tema di interdittive antimafia (nota a Ordinanza TAR Lecce, sez. III; n. 116/2022)*, in *Giustizia insieme*, 19 maggio 2022; M. A. SANDULLI, *Il contraddittorio nel procedimento della nuova informativa antimafia*, in *Giustizia insieme*, 25 maggio 2023; V. SALAMONE, *L'efficacia temporale delle interdittive antimafia e le procedure di revisione. Si tratta veramente di un "ergastolo imprenditoriale"?*, in *giustiziaamministrativa.it*, 2023; E. VETRONE, *La dimensione del contraddittorio procedimentale nella riformata disciplina delle informative antimafia*, in *Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, 2/2024; M. VULCANO, *Le modifiche del decreto legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, in *giurisprudenza penale web*, 2021.

² Cfr. S. STICCHI DAMIANI, *Le interdittive tra lacune normative e discrezionalità amministrativa: il ruolo del giudice amministrativo nell'individuazione degli elementi indiziari*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019.

strumento³, riconoscendone la funzione di tutela dell'ordine pubblico e della concorrenza, purché sorretto da motivazioni puntuali e da un uso proporzionato⁴.

Negli ultimi anni, il sistema della prevenzione antimafia nel suo complesso mostra un'evoluzione significativa, che investe anche il modo di intendere la funzione dell'informazione antimafia interdittiva. Pur conservando la propria vocazione escludente, l'interdittiva si colloca oggi all'interno di un assetto normativo nel quale l'effetto espulsivo è affiancato, sul piano sistemico, da meccanismi orientati a favorire la riorganizzazione delle imprese non strutturalmente compromesse.

L'interdittiva tende sempre più a svolgere una funzione proattiva e persino "generativa". Mira non solo a isolare le imprese compromesse, ma stimolare quelle vulnerabili a dotarsi di assetti organizzativi idonei a prevenire i rischi di condizionamento mafioso⁵. In questa prospettiva, il legislatore ha introdotto un dialogo

³ Il Consiglio di Stato, a partire dalla sentenza n. 6105/2019 e con orientamento poi costantemente confermato, ha escluso che la disciplina relativa ai presupposti per l'adozione delle informative prefettizie presenti un deficit di tassatività. Inoltre, ha negato la configurabilità di una violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, in relazione al diritto di proprietà, e, per il tramite di tale parametro interposto, dell'art. 117 Cost. In tale decisione, il Supremo Consesso amministrativo, pur riconoscendo che il legislatore, nel prevedere l'adozione del provvedimento antimafia sulla base dell'esistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, abbia fatto ricorso a clausole generali attribuendo al Prefetto un ampio margine di discrezionalità, ne ha escluso l'arbitrarietà. L'accertamento della sussistenza del tentativo di infiltrazione, anche in assenza di elementi tipizzati, deve infatti fondarsi su indicatori gravi, precisi e concordanti, idonei a dimostrare in modo non equivoco una situazione di permeabilità mafiosa. Il rischio che la valutazione prefettizia si traduca in una pena del sospetto e che l'ampiezza della discrezionalità sfoci nell'arbitrio è scongiurato dal sindacato giurisdizionale per eccesso di potere, incentrato sulla motivazione del provvedimento. Il giudice amministrativo, infatti, ha pieno accesso agli elementi posti a fondamento della misura ed è chiamato a verificare la ragionevolezza e la proporzionalità della prognosi inferenziale operata dall'autorità. Tale valutazione deve basarsi non sul rigoroso standard penale dell'"oltre ogni ragionevole dubbio", ma sul più tenue criterio del "più probabile che non", sufficiente a ritenere la sussistenza del tentativo di infiltrazione mafiosa. In particolare, v. Cons. St., sez. III, 18 aprile 2018, n. 2343 secondo cui la legittimità dell'informativa antimafia va valutata attraverso un esame unitario di tutti gli elementi e fatti disponibili che, considerati nel loro insieme, possano far emergere una ragionevole e probabile ipotesi di permeabilità dell'impresa alle ingerenze della criminalità organizzata di tipo mafioso. Tale valutazione si fonda sulla regola causale del "più probabile che non", integrata da dati di comune esperienza ricavati dall'osservazione dei fenomeni sociali (come quello mafioso), restando estranea al sistema delle informazioni antimafia qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria "oltre ogni ragionevole dubbio". Cfr. anche T.A.R. Palermo, Sez. I, 22 dicembre 2023, n. 3828; T.A.R. Reggio Calabria, 16 marzo 2023, n. 242. Peraltro, subordinare l'accertamento del pericolo di infiltrazione alla sola ricorrenza di elementi tipizzati significherebbe limitare in maniera irragionevole gli strumenti preventivi a disposizione delle autorità per contrastare la criminalità organizzata. L'informativa antimafia, infatti, assolve a una funzione di frontiera avanzata nel confronto tra Stato e anti-Stato, imponendo alle Prefetture l'impiego di strumenti, accertamenti, collegamenti e risultanze anche atipici, così come atipiche sono le modalità operative delle organizzazioni mafiose. Cfr. Cons. St., Sez. III 3641/2020; Cons. St. Sez. III, 3182/2021. Va infine evidenziato come la giurisprudenza amministrativa si sia adoperata per realizzare una "tassativizzazione processuale" indici sintomatici delle infiltrazioni mafiose, al fine garantire una prevedibilità dell'adozione della misura. v. M. NOCCELLI, *Le informazioni antimafia tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, cit., p. 22.

⁴ M. NOCCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, cit., p. 1. Cfr. anche Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57, in *Guida al dir.*, 2020, 29, pp. 96 ss., con nota di A. CISTERNA, Una misura giustificata dalle dimensioni del fenomeno.

⁵ M. VULCANO, *Le modifiche del decreto-legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione*

esplicito con il decreto legislativo 231 del 2001⁶, relativo alla responsabilità da reato degli enti, riconoscendo nel modello di organizzazione, gestione e controllo uno strumento privilegiato di autorisanamento e di recupero alla legalità⁷.

Il collegamento tra interdittiva e modello ex d.lgs. 231/2001 emerge in particolare negli articoli 34-bis e 94-bis del Codice Antimafia, che aprono la strada a una lettura integrata delle misure di prevenzione: il giudice o il Prefetto possono infatti prescrivere all'impresa l'adozione di un modello organizzativo come condizione per accedere a forme di controllo meno invasive o per ottenere la sospensione o la revoca della misura interdittiva. Ciò segna un passaggio di grande rilievo in quanto il modello ex d.lgs. 231/2001 non è più solo una scelta volontaria di compliance penale, ma diviene parametro di affidabilità complessiva e condizione strategica per la continuità dell'attività imprenditoriale.

Pertanto, si intende indagare questo snodo, muovendo da due linee di analisi principali.

In primo luogo, verrà ricostruita brevemente la disciplina dell'interdittiva antimafia nella sua dimensione tradizionale e nella sua evoluzione verso un uso proattivo.

In secondo luogo, sarà esaminato il ruolo del modello ex d.lgs. 231/2001 come strumento di compliance, evidenziandone la trasformazione da presidio difensivo a criterio positivo di valutazione della legalità organizzativa.

L'idea cardine che guiderà la riflessione è che ci si trovi oggi dinanzi a un vero e proprio cambio di paradigma nel diritto della prevenzione. Si passa da un approccio esclusivamente difensivo dell'interdizione a quello generativo della responsabilizzazione organizzativa. Il mutamento investe non solo il diritto amministrativo e penale, ma anche il diritto societario, contribuendo a delineare un modello di "prevenzione integrata" nel quale il rapporto tra Stato e impresa non si esaurisce nella dinamica della sanzione, ma si sviluppa in quella, più complessa e promettente, della cooperazione alla legalità.

amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario, cit., p. 8.

⁶ Cfr. S. MANACORDA, F. CENTONZE, *Corporate Compliance on a Global Scale. Legitimacy and Effectiveness*, Londra, Milano, 2022; B. VAN ROJI, D. SOKOL, *The Cambridge Handbook of Compliance*, Cambridge, 2021; A. GULLO, *Compliance*, in Arch. pen., 1/2023, pp. 1 ss.; V. MONGILLO, *Presente e futuro della compliance penale*, in *www.sistemapenale.it*, 11 gennaio 2022, pp. 1 ss.; M. COLACURCI, *L'illecito "riparato" dell'ente. Uno studio sulle funzioni della compliance penalistica nel d.lgs. n. 231/2001*, Torino, 2022, pp. 69 ss.; M. COLACURCI, *Compliance penalistica e intervento pubblico sull'impresa. Punti fermi e prospettive evolutive a più di vent'anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 231/2001*, in T. ALESCI, M. COLACURCI, F. LOMBARDI (a cura di), *L'interferenza criminale nell'economia. Modelli di prevenzione*, Napoli, 2024, pp. 247 ss.

⁷ N. DURANTE, *Il contraddittorio nel procedimento di rilascio d'informazione antimafia*, cit., p. 2; P. AMOVILLI, *Brevi note in tema di riforma delle interdittive antimafia contenuta nel d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233 per l'attuazione del PNRR*, cit, p. 6.

2. L'interdittiva antimafia come strumento preventivo e proattivo.

Il sistema della documentazione antimafia, oggi disciplinato dal d.lgs. 159/2011⁸, ha l'obiettivo primario di contrastare il fenomeno dell'inquinamento mafioso dell'economia. Alla base di tale disciplina vi è l'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra due interessi contrapposti: da un lato, la tutela della libertà di iniziativa economica privata ex art. 41, comma 1, Cost.; dall'altro, la salvaguardia della sicurezza pubblica e della libera concorrenza, volta ad impedire alle organizzazioni criminali di infiltrarsi nel tessuto imprenditoriale.

Il sistema si articola in due strumenti principali: la comunicazione antimafia e l'informazione antimafia interdittiva.

La comunicazione antimafia ha natura sostanzialmente ricognitiva⁹: essa consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto previste dall'art. 67 del Codice antimafia (art. 84). È uno strumento che trova applicazione nei rapporti tra privati e produce effetti di esclusione dall'attività economica in presenza di cause ostative già accertate in sede giurisdizionale con provvedimento definitivo di applicazione di una misura di prevenzione personale. Proprio per questa ragione, la comunicazione antimafia presenta un contenuto vincolato, limitandosi a certificare l'esistenza di una situazione giuridica già consolidata. Essa si configura dunque come una vera e propria attestazione in senso tecnico¹⁰, priva di margini valutativi discrezionali da parte della pubblica amministrazione.

Ben diversa è la natura delle informazioni antimafia interdittive. Queste ultime si collocano su un piano più complesso, fondato non sulla mera ricognizione di una situazione giuridica accertata¹¹, ma sulla valutazione prognostica di un rischio di infiltrazione mafiosa¹².

⁸ D'ora in avanti, Codice antimafia o CAM.

⁹ V. SALAMONE, *L'efficacia temporale delle interdittive antimafia e le procedure di revisione. Si tratta veramente di un "ergastolo imprenditoriale"?*, cit., p. 4.

¹⁰ F. FIGORILLI, W. GIULIETTI, *Contributo allo studio della documentazione antimafia: aspetti sostanziali, procedurali e di tutela della giurisdizione*, cit. p. 59.

¹¹ R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2023, VII Edizione, p. 957.

¹² La permeabilità mafiosa dell'impresa, presupposto per l'adozione dell'interdittiva, può essere desunta da una pluralità di situazioni indiziarie. Gli artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, del d.lgs. 159/2011 individuano una serie di indicatori, eterogenei per natura e contenuto, che il Prefetto è chiamato a valutare. Cons. St., sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743 ha escluso il carattere tassativo di detta elencazione, chiarendo come tali situazioni sintomatiche assumano 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. Accanto a un nucleo di ipotesi tipizzate, in particolare quelle indicate alle lettere a), b), c) ed f) dell'art. 84, comma 6, il legislatore ha previsto anche situazioni "atipiche", ricorrendo alla tecnica della clausola generale. Le lettere d) ed e) del medesimo articolo stabiliscono infatti che il tentativo di infiltrazione possa essere desunto dagli accertamenti disposti dal Prefetto nel corso dell'istruttoria. Un'ulteriore apertura è contenuta nell'art. 91, comma 6, che consente di ricavare l'infiltrazione mafiosa anche da provvedimenti di condanna, ancorché non definitiva, per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali, purché accompagnati da concreti elementi da cui emerga che l'attività d'impresa possa, anche solo indirettamente, agevolare le condotte criminose o subirne condizionamenti. Rientrano, inoltre, tra gli indici rivelatori le violazioni reiterate degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari,

Non si presenta né come sanzione penale, né come misura che si determini a seguito di una responsabilità precedentemente accertata, ma bensì come un istituto amministrativo che si colloca sotto il segno di una netta previsionalità e che si fonda su un approccio marcatamente anticipatorio¹³. Lo scopo non è punire un illecito già realizzato, bensì prevenire il pericolo che un'impresa, anche solo indirettamente o occasionalmente contigua ad ambienti mafiosi, possa divenire veicolo di condizionamento criminale nei rapporti con la pubblica amministrazione.

La ratio è quindi quella di garantire la tutela dell'ordine pubblico economico, inteso come insieme di regole che assicurano il corretto funzionamento del mercato e della libera concorrenza¹⁴. Consentire a un'impresa esposta a condizionamenti mafiosi

previsti dall'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, come richiamati dall'art. 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689. Sul deficit di tassatività sostanziale G. AMARELLI, *Interdittive antimafia e "valori fondanti della democrazia": il pericoloso equivoco da evitare*, cit.; A. LONGO, *La "massima anticipazione di tutela". Interdittiva antimafia e sofferenze costituzionali*, cit., p. 28. Vedi anche quanto detto nella nota 3.

¹³ Sulla natura giuridica dell'interdittiva antimafia si confrontano due opposte ricostruzioni. Un primo orientamento, accolto in modo costante dalla giurisprudenza amministrativa, valorizza la collocazione sistematica della disciplina della documentazione antimafia all'interno del Libro II del Codice antimafia, dedicato alle misure di prevenzione. Da ciò si deduce la chiara volontà del legislatore di configurare l'interdittiva come misura preventiva e cautelare, del tutto estranea all'ambito penalistico o parapenalistico. La stessa Corte costituzionale ha confermato tale lettura, sottolineando il carattere anticipatorio della misura e qualificandola come una vera e propria "frontiera avanzata" della prevenzione antimafia. A tal proposito v. Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57, in Guida al dir., 2020, 29, p. 96 ss., con nota di A. CISTERNA, *Una misura giustificata dalle dimensioni del fenomeno*; Cons. St., sez. III, 24 aprile 2015, n. 2054, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 5, p. 681 ss., con nota di F. V. VIRZI, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa*; Cons. St., sez. III, 24 febbraio 2016, n. 748, in *Giur. it.*, 2016, 6, p. 1722 ss., con nota di F. G. SCOCA, *Scioglimento di organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*. In dottrina, v. NOCELLI, *I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia*, cit., p. 1. Di segno opposto è un secondo indirizzo, che prende le mosse dalla particolare afflittività e dalla severità delle conseguenze derivanti dall'interdittiva, spesso in grado di determinare la sostanziale "morte" dell'impresa colpita. Secondo questa impostazione, l'informativa interdittiva presenterebbe i tratti tipici di una sanzione e soddisferebbe i criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Engel e altri c. Paesi Bassi, così da poter essere ricondotta alla matiere pénale. Cfr. A. LONGO, *La "massima anticipazione di tutela". Interdittiva antimafia e sofferenze costituzionali*, cit., pp. 22 ss.

¹⁴ Sul concetto di ordine pubblico economico v. G. RIPERT, *L'ordre économique et la liberté contractuelle*, in *Etudes Giny*, II, Parigi, 1934, p. 374; G.B. FERRI, *L'ordine pubblico economico*, in *Saggi di diritto civile*, Rimini, 1983, pp. 341 ss.; P. TRIMARCHI, *Istituzione di diritto privato*, 16, Milano 2005, p. 201; G. PASSAGNOLI, *Il contratto illecito*, in V. ROPPO (a cura di), *Il trattato del contratto*, vol. II, p. 456; G.B. FERRI, *Ordine pubblico, buon costume e teoria del contratto*, Milano 1970. Secondo l'autore, già il codice civile del 1942 segna un distacco rispetto ai principi rigidamente liberisti che avevano ispirato sia il Code Napoléon sia il codice civile italiano del 1865. Esso rompe il criterio della totale "privatezza" dell'iniziativa economica, introducendo il ruolo attivo dello Stato nel sistema economico: da un lato con la possibilità di intervenire direttamente nell'economia, dall'altro predisponendo programmi volti a coordinare e indirizzare l'attività economica, pubblica e privata, mediante misure autoritative riguardanti vari settori della vita economica nazionale. Sotto quest'ottica, la nozione di ordine pubblico economico dovrebbe distinguersi da quella tradizionale di ordine pubblico, assumendo un significato funzionale: non con funzione meramente interdittiva, bensì positiva, attuata attraverso differenti tecniche di intervento, riconducibili a due macro-categorie, gli interventi di direzione e quelli di protezione. Tuttavia, tali interventi non danno vita a un insieme organico e armonico: misure di direzione e di protezione si intrecciano senza delineare un quadro unitario da cui ricavare concetti giuridici definiti. Di conseguenza, l'espressione ordine pubblico economico finisce per diventare una formula

di accedere a commesse pubbliche significherebbe, infatti, rischiare di deviare flussi di denaro verso circuiti illeciti, alterare le dinamiche concorrenziali e, in definitiva, compromettere la fiducia stessa nelle istituzioni¹⁵.

Tradizionalmente, l'interdittiva antimafia è stata interpretata e applicata in chiave essenzialmente espulsiva. L'impresa colpita dal provvedimento veniva esclusa dal circuito della contrattualistica pubblica, con la conseguenza di un vero e proprio isolamento economico¹⁶. Tale impostazione, pur coerente con la funzione di protezione preventiva, ha generato nel tempo non pochi interrogativi: l'estromissione dal mercato, soprattutto in settori fortemente dipendenti dalle commesse pubbliche, si è spesso tradotta in un effetto paralizzante sull'attività d'impresa, con ricadute pesanti sull'occupazione, sull'indotto e sulla continuità aziendale. In molti casi, dunque, l'interdittiva si è rivelata misura dagli effetti sostanzialmente irreversibili, assimilabile, nelle sue conseguenze pratiche, a una sanzione definitiva, pur senza passare attraverso un procedimento giurisdizionale penale¹⁷.

generica, che copre situazioni eterogenee e perciò difficilmente utilizzabile in senso tecnico. Per designare questo complesso di interventi si preferisce, quindi, la formula di ordinamento pubblicistico dell'economia, che ha il pregio di non voler definire un concetto giuridico preciso, ma solo una tendenza di politica legislativa. Rientrano, invece, nella nozione tradizionale di ordine pubblico i limiti posti all'iniziativa economica privata dal secondo comma dell'art. 41 Cost., non solo con riferimento alla sicurezza, libertà e dignità umana, ma anche rispetto all'utilità sociale. Diversamente, sulla definizione di ordine pubblico materiale v. O. RANELLETTI, *Concetto di ordine pubblico*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, Milano, Società Editrice Libreria, 1904; S. MOCCIA, *Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell')*, in Enc. giur., vol. XXII, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1990. Sulla definizione di ordine pubblico normativo, L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Nss. Dig. It.*, vol. XII, Torino, Utet, 1965; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1967, p. 360.

¹⁵ A tal proposito, Cass., Pen., Sez. I, Sent., 8 maggio 2023, n. 19154, ha precisato che l'interdittiva antimafia configura una particolare forma di incapacità giuridica ex lege, circoscritta ai rapporti con la pubblica amministrazione espressamente previsti dalla normativa, posta a tutela del valore costituzionalmente garantito della libertà d'impresa e del principio di legalità sostanziale.

¹⁶ L'art. 94, comma 2, del D.Lgs. n. 36/2023 prevede che l'esclusione non si applichi qualora, entro la data di aggiudicazione, l'impresa sia stata ammessa al controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34-bis del Codice antimafia. Tale disposizione rappresenta una significativa innovazione rispetto al previgente quadro normativo. In base all'art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016, infatti, l'operatore economico destinatario di un'interdittiva antimafia veniva automaticamente escluso, senza che rilevasse l'eventuale ammissione al controllo giudiziario, la quale aveva effetto solo per le gare future. Con l'attuale disciplina, invece, un'impresa colpita da interdittiva durante lo svolgimento della procedura può proseguire nella gara, purché l'ammissione alla misura di cui all'art. 34-bis intervenga prima dell'aggiudicazione.

¹⁷ Cfr. Cons. St. 30 gennaio 2019, n. 758. In dottrina, cfr. M. MAZZAMUTO, [Misure giurisdizionali di salvataggio delle imprese versus misure amministrative di completamento dell'appalto: brevi note sulle modifiche in itinere al codice antimafia](#), in *Dir. pen. cont.*, 20 aprile 2016, p. 1; R. CANTONE, B. COCCAGNA, [Commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario delle imprese interdette per mafia: problemi di coordinamento e prospettive evolutive](#), in *Dir. pen. cont.*, 2018, 10, pp. 151 ss.; G. PIGNATONE, [Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive](#), in *Diritto pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, 4, pp. 259 ss.; E. MEZZETTI, [L'enticidio: una categoria penalistica da ricostruire ed una conseguenza per l'azienda da evitare](#), in *Dir. pen. cont.*, 23 gennaio 2018; R. BORSARI, *Le misure interdittive antimafia. Profili penali*, in L. DELLA RAGIONE, A. MARANDOLA, A. ZAMPAGLIONE (a cura di), *Misure di prevenzione, interdittive antimafia e procedimento*, Milano, 2022, pp. 733 ss.

Questa tensione tra esigenze di tutela e rischio di eccessiva afflittività ha progressivamente alimentato una riflessione critica: se lo strumento interdittivo possa limitarsi a recidere i rapporti tra impresa e Stato, o se, invece, debba farsi carico anche della prospettiva di recupero dell'impresa non strutturalmente collusa, ma soltanto esposta o vulnerabile a rischi di condizionamento mafioso.

Ecco che in tale prospettiva, negli ultimi anni, il sistema della prevenzione antimafia ha conosciuto un'evoluzione significativa, che investe anche il modo di intendere la funzione dell'informazione antimafia interdittiva. Pur conservando una natura essenzialmente incapacitante, l'interdittiva tende oggi a collocarsi all'interno di un assetto normativo nel quale l'effetto espulsivo si accompagna, sul piano sistemico, a una funzione di stimolo indiretto alla riorganizzazione dell'impresa. Invero, l'interdittiva non è soltanto un meccanismo di difesa, ma può e deve diventare anche una leva proattiva di stimolo al cambiamento organizzativo. In altri termini, la misura non si esaurisce nella funzione di esclusione, ma può essere letta come occasione per l'impresa di intraprendere un percorso di autoriforma interna, volto a rafforzare la trasparenza dei processi decisionali, l'affidabilità della governance e i sistemi di controllo. Sotto quest'ottica, l'interdittiva non assume una funzione correttiva in senso proprio, ma opera come fattore di pressione esterna che può indurre l'impresa a intraprendere spontaneamente percorsi di riorganizzazione e rafforzamento dei propri assetti di legalità.

Da questa evoluzione nasce la nozione di interdittiva proattiva, una misura che non segna necessariamente la "fine" dell'impresa¹⁸, ma che può costituire l'inizio di un percorso di risanamento, purché accompagnata dall'adozione di strumenti organizzativi adeguati.

Ciò implica un passaggio concettuale importante: la prevenzione non è più solo difensiva, finalizzata a separare in modo netto l'economia sana da quella inquinata, ma si fa anche generativa, stimolando la costruzione di assetti organizzativi virtuosi capaci di ridurre il rischio mafioso.

In questa cornice, il Prefetto, pur non disponendo formalmente di poteri di intervento diretto sull'assetto interno dell'impresa, diventa l'attore istituzionale che, attraverso l'adozione del provvedimento interdittivo, può innescare un processo di compliance organizzativa. La misura interdittiva, in altri termini, si trasforma da provvedimento meramente escludente a segnale d'allarme che invita l'impresa a dotarsi di presidi di legalità.

Questa trasformazione ha conseguenze profonde sul piano sistemico.

Se la logica tradizionale era binaria, dentro o fuori dal mercato pubblico, oggi si afferma una logica più sfumata, fondata sull'idea che l'impresa colpita da interdittiva possa recuperare credibilità se dimostra, attraverso strumenti di governance e di controllo, di aver effettivamente neutralizzato le proprie aree di vulnerabilità.

¹⁸ Cfr. A. LONGO, *La "massima anticipazione di tutela". Interdittiva antimafia e sofferenze costituzionali*, cit., pp. 22 ss.

In questo quadro, l'interdittiva non è più solo chiusura, ma può diventare opportunità: uno strumento per promuovere una cultura d'impresa fondata sulla responsabilità, sulla prevenzione del rischio e sulla trasparenza.

3. Il d.lgs. 231/2001 e il ruolo del modello di organizzazione e gestione.

Per comprendere appieno il dialogo tra interdittiva antimafia e strumenti di legalità proattiva, è necessario soffermarsi sul significato e sulla funzione del d.lgs. 231/2001, che ha introdotto nel nostro ordinamento la responsabilità da reato degli enti.

Con tale intervento, il legislatore ha voluto colmare il vuoto positivo, che per lungo tempo aveva caratterizzato il diritto penale, circa la difficoltà di imputare responsabilità a enti collettivi per reati commessi nel loro interesse o a loro vantaggio¹⁹. La scelta non è stata quella di introdurre una responsabilità meramente oggettiva, incompatibile con i principi penalistici costituzionali, ma di delineare un modello

¹⁹ C.E. PALIERO, *Dieci anni di "corporate liability" nel sistema italiano: il paradigma imputativo nell'evoluzione della legislazione e della prassi*, in AA.VV., *D.lgs. 231: dieci anni di esperienze nella legislazione e nella prassi*, in Soc. 2011, pp. 5 ss.; A. BASSI, T.E. EPIDENDIO, *Enti e responsabilità da reato*, Giuffrè, Milano, 2006; C. DE MAGLIE, *L'etica e il mercato*, Giuffrè, Milano, 2002; G. DE SANTIS, *Il regime della responsabilità penale in materia di sicurezza del lavoro dopo il "Correttivo" (d.lgs. 106/2009) al T.U.S. (d.lgs. 81/2008)*, in *Resp. Amm. Soc. enti*, 2, 2010; G. DE VERO, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Giuffrè, Milano, 2008; G.M. GAREGNANI, *Etica d'impresa e responsabilità da reato*, Giuffrè, Milano, 2008; R. GUERRINI, *La responsabilità da reato degli enti*, Giuffrè, Milano, 2006; M.A. PASCULLI, *La responsabilità "da reato" degli enti collettivi nell'ordinamento italiano*, Cacucci, Bari, 2005; M. RIVERDITI, *La responsabilità degli enti: un crocevia tra repressione e specialprevenzione*, Jovene, Napoli, 2009; G. RUGGIERO, *Contributo allo studio della capacità penale*, Giappichelli, Torino, 2007; F. SANTI, *La responsabilità delle società e degli enti*, Giuffrè, Milano, 2004; F.C. BEVILACQUA, *Responsabilità da reato ex d.lgs. 231/2001 e gruppi di società*, Egea, Milano, 2010; E. SCAROINA, *Societas delinquere potest. Il problema del gruppo di imprese*, Giuffrè, Luiss University Press, Milano, Roma, 2006. In base all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 231/2001, la disciplina ivi contenuta si applica agli enti dotati di personalità giuridica, nonché alle società e associazioni prive di tale requisito. Il comma 3, per contro, esclude espressamente la responsabilità per lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti pubblici non economici e quelli investiti di funzioni di rilievo costituzionale. Cfr. A. ROSSI, *I soggetti persone giuridiche: su quali enti vigila il D.Lgs. 231?*, in AA.VV., *D.lgs. 231: dieci anni di esperienze nella legislazione e nella prassi*, in Soc. 2011, pp. 23 ss.

innovativo, descritto da taluni come “terza via”²⁰ tra responsabilità penale e responsabilità amministrativa²¹.

Al cuore della disciplina vi è l’idea di prevenire il rischio-reato, da realizzarsi mediante strumenti di auto-organizzazione interna. L’ente, invero, è chiamato a predisporre meccanismi idonei a prevenire, o quanto meno ridurre, la possibilità di commissione di illeciti, attraverso un articolato processo di risk assessment e risk management.

L’asse portante del sistema, fatte salve le esclusioni previste dall’art. 1 del decreto, è costituito dai modelli di organizzazione, gestione e controllo. Essi svolgono un ruolo sistematico all’interno della struttura del “fatto dell’ente”: la mancata adozione di adeguati presidi organizzativi rappresenta, infatti, l’elemento costitutivo della fattispecie di responsabilità. L’illecito dell’ente assume, dunque, la forma di una responsabilità in larga misura assimilabile al modello colposo d’evento, essendo fondata

²⁰ Vedi G. DE SIMONE, *Il « fatto di connessione », tra responsabilità individuale e responsabilità corporativa*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2011, p. 57, nonché A. NIETO MARTÍN, *La responsabilidad penal de les personas jurídicas: un modelo legislativo*, Madrid, 2008, i quali affermano che si definiscono in tal modo quei modelli che, pur ancorando la struttura del reato alle condotte di soggetti individuali, considerano anche aspetti riconducibili all’agire collettivo. In tale prospettiva, alcuni elementi non riferibili a una persona fisica determinata possono essere sostituiti da fattori di natura collettiva; oppure, può rendersi necessario un requisito aggiuntivo di carattere collettivo per imputare l’illecito all’ente. Non è escluso, infine, che tali due modalità ascrittive si combinino e si intreccino tra loro. Ancora cfr. A. BERNASCONI, A. PRESUTTI, *Manuale della responsabilità degli enti*, Milano, Giuffrè, 2018; M. CAPUTO, *La mano visibile. Codici etici e cultura d’impresa nell’imputazione della responsabilità agli enti*, in *Dir. pen. cont. Riv. trim.*, 2013, pp. 101 ss; G. DE SANTIS, *La responsabilità da reato degli enti collettivi*, in AA.VV., *Trattato di Diritto Privato*, 4, Utet, Torino, 2012, pp. 601 ss; G. DE SIMONE, *Persone giuridiche e responsabilità da reato. Profili storici, dogmatici e comparatistici*, Pisa, Edizioni ETS, 2012; G. DE SIMONE, *Persone giuridiche, responsabilità penale e principi costituzionali*, in *Criminalia*, 2010, pp. 605 ss; G. DE SIMONE, *Societates e responsabilità da reato. Note dogmatiche e comparatistiche*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, vol. III, Jovene, Napoli, 2011, pp. 1883 ss; G. DE VERO, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, Milano, Giuffrè, 2008; G. FORTI, *Uno sguardo ai “piani nobili” del d.lgs. n. 231/2001*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, pp. 1252 ss; V. MONGILLO, *La responsabilità penale tra individuo ed ente collettivo*, Giappichelli, 2018; C. E. PALIERO, *La colpa di organizzazione tra responsabilità collettiva e responsabilità individuale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2018, pp. 175 ss.; C. E. PALIERO, *Problemi e prospettive della responsabilità penale dell’ente nell’ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1996, pp. 1173 ss.; C. E. PALIERO, *Il d. lgs. 8 giugno 2001, n. 231: da ora in poi, societas delinquere (et puniri) potest*, in *Corr. Giur.*, 2001, pp. 846 ss.; C. E. PALIERO, *Dalla vicarious liability alla colpevolezza d’impresa (Tendenze della responsabilità penale degli enti nel panorama giuridico europeo)*, in AA.VV., *Studi in onore di Mario Pisani*, Vol. III, Piacenza, Celt, 2010, pp. 427 ss.; C. E. PALIERO, C. PIERGALLINI, *La colpa di organizzazione*, in *Rivista 231*, 2006, pp. 167 ss.; C. PIERGALLINI, *Paradigmatica dell’autocontrollo penale (dalla funzione alla struttura del “modello organizzativo” ex d. lgs. n. 231/2001)*, in *Cass. pen.*, 2013, pp. 376 ss.; C. PIERGALLINI, *Voce Persone giuridiche (responsabilità da reato delle)*, in *Enc. giur. Sole 24Ore*, XI, 2007, pp. 179 ss.; C. PIERGALLINI, *Autonormazione e controllo penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, pp. 261 ss.; C. PIERGALLINI, *Societas delinquere et puniri non potest: la fine tardiva di un dogma*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, pp. 571 ss.; F. STELLA, *Criminalità d’impresa: lotta di sumo e lotta di judo*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1998, pp. 459 ss.

²¹ Il modello italiano di responsabilità da reato degli enti, delineato dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, si configura come un sistema misto o ibrido, talvolta definito anche sincretistico o limitatamente individualistico. Esso si colloca, infatti, a metà strada tra il modello vicariale, o dell’accessorietà, della etero-responsabilità o della responsabilità derivata, e quello della Originäre Verbandshaftung, che riconosce una responsabilità originaria dell’ente. v. G. DE SIMONE, *Il fatto di connessione*, cit., pp. 55 ss.

sull'inosservanza di un dovere cautelare volto a presidiare il rischio-reato. L'ente risponde non perché abbia voluto il reato, ma perché ha ommesso di predisporre assetti organizzativi idonei a prevenirlo. L'elemento di rimproverabilità è dunque collegato alla mancata adozione di misure interne che avrebbero potuto impedire la commissione dell'illecito.

In questo quadro, il modello non deve essere considerato come un semplice adempimento formale, ma come un sistema dinamico e complesso di procedure, protocolli e regole di comportamento, pensato quale presidio contro il rischio di commissione di reati. Per essere ritenuto idoneo, il modello deve essere personalizzato e dunque calato sulla concreta realtà operativa dell'ente, aggiornato periodicamente, in modo da tener conto dell'evoluzione dell'attività e delle normative, dotato di un organismo di vigilanza autonomo e indipendente, capace di esercitare controlli effettivi. A ciò si aggiungono attività di formazione rivolta al personale, volte a diffondere una cultura di legalità, e un sistema disciplinare idoneo a sanzionare comportamenti non conformi²².

La logica che ispira il sistema delineato dal d.lgs. 231/2001 è, in sostanza, duplice: da un lato, rendere l'ente consapevole e responsabile delle proprie scelte organizzative; dall'altro, stimolarlo a prevenire il rischio penale attraverso strumenti di gestione e controllo adeguati. Si tratta di un approccio che si colloca nel più ampio contesto del diritto penale dell'economia, sempre più attento a valorizzare la compliance aziendale come forma di prevenzione primaria²³.

²² Si è giunti alla conclusione che il modello organizzativo non possa limitarsi a un'esistenza meramente formale, ma debba essere effettivamente attuato. Ciò significa che esso deve risultare concretamente idoneo a predisporre meccanismi decisionali e di controllo capaci di ridurre in misura significativa l'area di rischio di commissione di illeciti nell'interesse o a vantaggio della società. A tale fine, il modello deve possedere due requisiti fondamentali: la specificità, ossia l'adeguata calibratura rispetto alla struttura e alle attività dell'ente, e l'attualità, che impone un costante aggiornamento. Quest'ultimo si rende necessario non solo quando il legislatore amplia il catalogo dei reati presupposto della responsabilità degli enti, ma anche in presenza di mutamenti organizzativi interni, della commissione di un illecito nell'interesse o a vantaggio dell'ente, o ancora dell'emersione di nuove aree di rischio in precedenza non considerate. v. P. IELO, *Compliance programs: natura e funzione del sistema delle responsabilità degli enti. Modelli organizzativi e d.lg. 231/2001*, in *Resp. amm. soc. enti*, 2006, n. 1. L'idoneità del modello deve essere valutata ex ante, secondo il c.d. criterio della prognosi postuma: occorre, cioè, collocarsi idealmente nella realtà aziendale al momento della commissione dell'illecito, per verificare se il modello adottato fosse congruente rispetto alle prescrizioni normative e adeguato a prevenire il rischio in concreto verificatosi cfr. App. Milano, sez. II, 18 giugno 2012, n. 1824, in *rivista231.it*. Nella prassi giudiziaria, è ormai consolidato l'orientamento secondo cui la valutazione dell'idoneità e la verifica della sua effettiva attuazione debbano essere affidate a un perito o a un collegio peritale, incaricato di ricostruire le condizioni organizzative dell'ente e di valutarne l'efficacia preventiva. Tale impostazione è stata inaugurata dal Tribunale di Roma con la sentenza del 4 aprile 2003, ed è stata successivamente seguita da numerosi uffici giudiziari, cfr. R. LOTTINI, *Le principali questioni in materia di modelli di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. n. 231 del 2001 (parte I)*, in *Giurisprudenza di merito*, 2013, 10, pp. 2260 ss.

²³ Per un approfondimento delle funzioni della pena nel sistema nordamericano della responsabilità degli enti, v. M. E. DIAMANTIS, *Clockwork Corporations: A Character Theory of Corporate Punishment*, in *Iowa L. Rev.*, vol. 103, 2018, pp. 507 ss.; M. COLACURCI, *From a Voluntary to a "Coerced" Dimension: The Remedial Function of Compliance from a Criminal Law Perspective*, in AA.VV., *Corporate Compliance on a Global Scale. Legitimacy and Effectiveness*, Cham, 2022, pp. 341 ss.

Col passare del tempo, il modello ex d.lgs. 231/2001 ha assunto una valenza che travalica i confini della responsabilità penale degli enti. Non è più considerato soltanto come condizione di esonero o attenuazione della responsabilità, ma come vero e proprio indice di affidabilità complessiva dell'impresa. In diverse occasioni, la giurisprudenza e la prassi amministrativa hanno valorizzato l'adozione del modello ex d.lgs. 231/2001 non solo in sede penale, ma anche in contesti di valutazione amministrativa, contrattuale e di prevenzione antimafia.

Il modello ex d.lgs. 231/2001 diventa, pertanto, uno strumento di difesa, perché può consentire all'ente di andare esente da responsabilità, un fattore competitivo, perché testimonia all'esterno l'impegno dell'impresa verso la legalità e la trasparenza e un parametro di affidabilità, che può orientare le decisioni della pubblica amministrazione e delle autorità di prevenzione.

L'evoluzione è significativa in quanto l'istituto, nato come meccanismo di compliance penale, si è trasformato progressivamente in criterio di valutazione trasversale, capace di incidere anche in ambiti diversi, come quello delle misure antimafia.

Sotto questo profilo, interdittiva antimafia e modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001, pur profondamente differenti per genesi, natura e modalità applicative, concorrono entrambi, su piani diversi, alla tutela della legalità dell'impresa e alla bonifica del tessuto economico dal rischio di infiltrazioni criminali. Il modello 231 opera in chiave propriamente organizzativa, attraverso la costruzione di presidi interni di prevenzione; l'interdittiva, invece, mediante un intervento esterno e incapacitante che, pur non avendo funzione terapeutica, esercita un effetto di pressione verso la riorganizzazione e la discontinuità rispetto a situazioni di rischio.

Se l'interdittiva si fonda sul sospetto di contiguità mafiosa e sul pericolo di infiltrazione, il modello ex d.lgs. 231/2001 si fonda sulla capacità dell'impresa di costruire un sistema organizzativo impermeabile a tali rischi. Ne deriva una relazione potenzialmente sinergica in quanto l'impresa che adotta e attua in maniera effettiva un modello ex d.lgs. 231/2001 offre alla pubblica amministrazione un segnale forte di affidabilità, riducendo la probabilità che venga considerata a rischio di infiltrazione.

In tal senso, i due strumenti non risultano sovrapponibili, ma complementari, inserendosi in un sistema di prevenzione che, attraverso tecniche differenti, mira a rafforzare l'affidabilità complessiva dell'impresa.

Questo scenario ha trovato un riconoscimento normativo nel Codice Antimafia, che valorizza l'adozione del modello ex d.lgs. 231/2001 quale strumento di bonifica e riorganizzazione dell'impresa, cui può farsi ricorso nell'ambito o all'esito dell'applicazione delle misure stesse.

4. I richiami al modello ex d.lgs. 231/2001 nel Codice Antimafia.

Il dialogo tra interdittiva antimafia e il modello organizzativo previsto dal d.lgs. 231/2001 è ormai espressamente riconosciuto dal legislatore e non solo il frutto di una mera elaborazione dottrinale o giurisprudenziale. In particolare, gli artt. 34-bis e 94-bis

del Codice Antimafia rappresentano un vero e proprio punto di svolta nella disciplina delle misure di prevenzione²⁴.

Con l'art. 34-bis il legislatore ha introdotto una misura di controllo delle imprese, quale alternativa meno afflittiva rispetto all'amministrazione giudiziaria o alla confisca. Il controllo giudiziario si applica nei casi in cui l'impresa sia risultata occasionalmente esposta a fenomeni di agevolazione mafiosa. Non è necessario un coinvolgimento strutturale, essendo sufficiente una contiguità episodica, tale da giustificare un intervento correttivo e di vigilanza, distinto sia dall'amministrazione giudiziaria prevista per le ipotesi di condizionamento stabile o strutturale, sia dalle misure di carattere ablativo, fondate su presupposti ulteriori²⁵.

Tale controllo può assumere due forme: una più blanda, tradotta nell'imposizione di obblighi informativi a cadenza periodica a carico dell'impresa; una più invasiva, che comporta la nomina di un amministratore giudiziario con compiti di vigilanza e affiancamento²⁶. Nel caso di controllo giudiziario attuato mediante la nomina di un amministratore giudiziario, ai sensi dell'art. 34-bis, comma 2, lett. b), il Tribunale può prescrivere all'impresa l'adozione e l'efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001²⁷.

Questo dato è particolarmente significativo poiché l'adozione del modello ex d.lgs. 231/2001 non è più lasciata alla mera discrezionalità dell'impresa, ma diventa parte integrante del contenuto della misura di prevenzione. In tal modo, il legislatore riconosce espressamente al modello ex d.lgs. 231/2001 una funzione di strumento di bonifica organizzativa, idoneo a consentire all'impresa di riorientarsi verso assetti di legalità²⁸.

L'articolo 34-bis assume, quindi, un significato duplice: da un lato, consente al giudice di intervenire in modo proporzionato rispetto al grado di compromissione dell'impresa; dall'altro, stimola l'impresa a intraprendere un percorso di autorisanamento, nel quale il modello ex d.lgs. 231/2001 diventa requisito fondamentale.

²⁴ Sulle misure di prevenzione con collocazione extra codicistica v. F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240-bis c.p.)*, I, *Aspetti sostanziali e processuali*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 436 ss.

²⁵ Il sistema delle misure di prevenzione si articola così secondo una progressione di intensità, calibrata sulla natura e sulla stabilità del condizionamento mafioso.

²⁶ Cfr. A. M. MAUGERI, [Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 1/2022, p. 134; D. ALBANESE, [Alle sezioni unite una questione in tema di "controllo giudiziario delle aziende" ex art. 34-bis d.lgs. 159/2011: appello, ricorso per cassazione o nessun mezzo di impugnazione?](#), nota a Cass., Sez. VI, ord. 15 maggio 2019 (dep. 3 giugno 2019), n. 24661, Pres. Fidelbo, Rel. Costanzo, in *Dir. pen. cont.*, par. 2, 13 giugno 2019; C. VISCONTI, [Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale](#), in *Dir. pen. cont.*, 23 novembre 2015.

²⁷ Trib. Milano, 15 aprile 2011, *Tecnis*, n. 48; F. BALATO, [La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia](#), in *Diritto pen. cont.*, 3/2019, p. 70. In giurisprudenza cfr. Tribunale Santa Maria Capua Vetere, 14 febbraio 2018, con nota di T. ALESCI, *I presupposti ed i limiti del nuovo controllo giudiziario nel codice antimafia*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/2018, pp. 1518 ss.

²⁸ S. PERINI, *La valutazione giudiziale del Modello organizzativo ex d.lgs. 231/2001*, in *Lavoro nella giurisprudenza*, 2016, p. 879.

Per quanto concerne l'art. 94-bis, introdotto nel contesto delle riforme normative connesse al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'istituto disciplina le cosiddette "misure amministrative di prevenzione collaborativa", le quali trovano applicazione nei confronti delle imprese che abbiano agevolato, in forma meramente occasionale, soggetti appartenenti alla criminalità organizzata.

Nonostante l'applicazione della prevenzione collaborativa²⁹, l'impresa conserva la piena capacità di contrattare con la pubblica amministrazione, di eseguire i contratti già stipulati e di incamerare i corrispettivi previsti³⁰. La misura ha una durata compresa tra sei e dodici mesi, arco temporale entro il quale l'azienda è tenuta ad adempiere a una serie di obblighi, tra i quali le comunicazioni periodiche al Prefetto, l'apertura di un conto corrente bancario dedicato, ma soprattutto l'adozione e la concreta attuazione di un modello organizzativo 231.

Al termine di tale periodo, il Prefetto avrà avuto modo di conoscere più a fondo la realtà aziendale e di verificare l'assenza, attuale o pregressa, di condotte di agevolazione, anche solo occasionale, di soggetti mafiosi. Se la verifica ha esito positivo, il Prefetto rilascia un'informazione antimafia liberatoria, procedendo alle relative iscrizioni nella banca dati nazionale unica della documentazione antimafia. In questa dimensione, il modello ex d.lgs. 231/2001 si configura come uno strumento decisivo per il superamento della misura e per il ritorno dell'impresa alla piena operatività.

La prevenzione collaborativa è stata giustamente definita un istituto "cerniera"³¹ tra misure amministrative e misure giudiziarie. Essa, infatti, condivide con il controllo giudiziario ex art. 34-bis Codice Antimafia il presupposto fondamentale dell'agevolazione occasionale. La somiglianza emerge anche dalla disciplina dei rapporti tra i due strumenti: qualora un'impresa sottoposta a prevenzione collaborativa sia destinataria di un provvedimento di controllo giudiziario, il tribunale deve tener conto del periodo già eseguito ai fini della determinazione della durata della misura giurisdizionale. Si riconosce così la prevalenza della più garantista misura giudiziale rispetto a quella amministrativa.

Questo nuovo istituto apre la strada a una forma inedita di cooperazione partecipata tra impresa e autorità amministrativa. Al Prefetto viene riconosciuta la possibilità di "entrare" nell'azienda e verificarne i presidi di legalità, senza però determinare la paralisi dell'attività economica e salvaguardando al contempo i livelli occupazionali³².

²⁹ Manifesta dubbi A. DE VIVO, *L'efficace attuazione del modello nella «prevenzione collaborativa» introdotta dal d.l. 152/2021*, in *Rivista231*, n.1/2022, pp. 125 ss.

³⁰ Cfr. Corte Cost. n. 101 del 22 marzo 2023. Sulla capacità della prevenzione collaborativa di permettere la partecipazione alle gare pubbliche si veda G. D'ANGELO, G. VARRASSO, [Il decreto-legge n. 152/2021 e le modifiche in tema di documentazione antimafia e prevenzione collaborativa](#), in *questa Rivista*, n. 2/2022, p. 23.

³¹ Cfr. E. C. COSENTINO, C. GNONI, F. NOVI, A. SALVEMINI, S. TOGNOLOSI, *Strumenti normativi e strategie operative a tutela delle risorse relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). Opportunità e innovazioni per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici*, in *Rivista trimestrale della scuola di perfezionamento per le forze di polizia periodico trimestrale di dottrina, legislazione e giurisprudenza*, 2022, n. 2, p. 164.

³² Cfr. M. VULCANO, *Le modifiche del decreto-legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla*

La prevenzione antimafia, come attualmente delineata, sembra dunque abbandonare un approccio meramente autoritativo per abbracciare una prospettiva dialogica, che valorizza il confronto con l'impresa e la sua capacità di riorganizzazione interna. Si tratta di un istituto improntato a una logica rigenerativa, che privilegia la continuità aziendale a condizione che l'impresa dimostri di voler e saper correggere le proprie vulnerabilità.

Anche al di là dei casi espressamente previsti dal legislatore, il riferimento al modello ex d.lgs. 231/2001 emerge in modo implicito in diversi altri istituti del Codice Antimafia. Si pensi, ad esempio, all'amministrazione giudiziaria delle imprese prevista dall'articolo 34, che consente al tribunale di affidare temporaneamente la gestione dell'azienda a un amministratore giudiziario nei casi in cui non ricorrano i presupposti per la confisca.

L'amministrazione giudiziaria³³ è applicabile nei casi di cosiddetta agevolazione strutturale. Si tratta di uno strumento particolarmente invasivo, in quanto comporta una sorta di temporanea "espropriazione" dell'azienda, affidata per la gestione a un amministratore giudiziario. Tale misura può essere adottata anche indipendentemente dall'accertamento di situazioni di intimidazione o assoggettamento mafioso. In particolare, essa trova infatti applicazione anche nei casi in cui l'impresa, pur estranea a tali dinamiche, faciliti l'attività di soggetti nei cui confronti siano state proposte o applicate misure di prevenzione, ovvero di persone imputate per gravi reati elencati nello stesso art. 34. L'imprenditore che svolge tale attività di facilitazione deve essere un soggetto terzo rispetto alla persona agevolata, ed esercitare un effettivo potere di

prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2021, p. 11.

³³ Il Libro I, dedicato alle misure di prevenzione, si articola in due sezioni principali: il Titolo I, dedicato alle misure di prevenzione personali, e il Titolo II, dedicato alle misure di prevenzione patrimoniali. Ai fini che qui interessano, rileva in particolare il Titolo II del Libro I, incentrato appunto sulle misure patrimoniali. All'interno del Capo I, intitolato "Il procedimento applicativo", sono disciplinati istituti quali il sequestro (art. 20) e la confisca di prevenzione (art. 24). Un intero Capo V è invece dedicato alle misure di prevenzione patrimoniali diverse dalla confisca, che comprendono strumenti peculiari e di grande originalità anche sul piano comparatistico. Tra questi si annoverano l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende (art. 34) e il controllo giudiziario delle aziende (art. 34-bis), previsto sia nella forma d'ufficio (comma I) sia nella forma cosiddetta volontaria (comma VI). Sui caratteri della misura cfr. F. BASILE, E. ZUFFADA, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, 2, Torino, 2021, pp. 1 ss.; C. SANTORIELLO, *Le misure di prevenzione patrimoniale diverse dalla confisca*, in C. FURFARO (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013, pp. 1 ss.; F. VERGINE, *Le misure patrimoniali diverse dalla confisca*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, pp. 723 ss.; T. ALESCI, *Verso uno statuto delle impugnazioni delle misure di prevenzione patrimoniale*, in *Giur. it.*, 2020, pp. 677 ss.; M. VULCANO, *La prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, in *Riv. Studi Ric. Crim. Org.*, 3, 2021, pp. 20 ss.; G. BRESCIA, S. CAVALIERE, G. MOTTURA, *Amministrazione e controllo giudiziario. Prevenzione e bonifica dell'infiltrazione mafiosa nelle imprese*, Milano, 2024, pp. 1 ss.; V. DROSI, *Modelli 231 e prevenzione antimafia*, in *LUISS L. Rev.*, 2, 2023, pp. 39 ss.; F. MENDITTO, *La nuova frontiera della bonifica delle aziende coinvolte in contesti illeciti: l'amministrazione giudiziaria (art. 34 d.lgs. n. 159/2011)*, in *Questione di giustizia*, 2020; A. M. MAUGERI, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 2018, pp. 325 ss.

disponibilità sui beni. Qualora, invece, egli si riveli un mero prestanome del soggetto agevolato, i beni formalmente a lui intestati potrebbero essere immediatamente sottoposti a sequestro e successiva confisca di prevenzione, misure che colpiscono l'intero patrimonio nella disponibilità, diretta o indiretta, anche tramite intestazioni fittizie, del preposto o dell'imputato.

In tali ipotesi, l'adozione di un modello ex d.lgs. 231/2001 può rappresentare una delle misure di ristrutturazione organizzativa più idonee a dimostrare la capacità dell'impresa di sottrarsi al condizionamento mafioso. Invero, pur in assenza di un espresso richiamo nell'art. 34 Codice Antimafia, l'adozione del modello organizzativo ex d.lgs. 231/2001 può essere ricondotta agli atti rientranti nelle attribuzioni dell'amministratore giudiziario. In giurisprudenza, peraltro, non sono mancati casi in cui lo stesso Tribunale abbia prescritto all'impresa l'introduzione di «presidi occorrenti per scongiurare in futuro comportamenti aziendali analoghi a quello censurato»³⁴, né ipotesi in cui l'adozione del modello abbia costituito il presupposto per la revoca anticipata della misura di amministrazione giudiziaria³⁵.

³⁴ Cfr. Trib. Milano, decr. 24 giugno 2016, con nota di C. VISCONTI, *Ancora una decisione innovativa del Tribunale di Milano sulla prevenzione antimafia nelle attività imprenditoriali*, in *Penale contemporaneo*, 11 luglio 2016.

³⁵ Sulla vicenda TNT, Sezione Misure di prevenzione del Tribunale di Milano, decreto di revoca del 23 settembre 2011, ne discutono C. VISCONTI, [Contro le mafie non soloconfisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese \(working paper\)](#), in *Diritto pen. cont.*, 20 gennaio 2012 e P. PIGNATONE, [Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive](#), in *Diritto pen. cont.*, 4/2015, p. 262; F. BRIZZI, F. MASTRO, *Possibili protocolli preventivi dei reati associativi a seguito di un evento sentinella*, in *Rivista231*, giugno 2021. Un ulteriore caso emblematico, verificatosi tra il 2020 e il 2021, ha riguardato Uber Italy S.r.l., operante nel settore del food delivery. La misura applicata nei confronti della società era motivata dal fatto che, attraverso le proprie attività economiche, essa aveva agevolato un soggetto sospettato di condotte riconducibili all'art. 603-bis c.p. Tale vicenda consente di riflettere sul rilievo assunto, ai fini della revoca anticipata della misura, dall'adozione e dall'effettiva attuazione di un Modello ex d.lgs. 231/2001 all'interno del programma di risanamento aziendale disposto dal Tribunale. Nel provvedimento di revoca si evidenzia, infatti, come la società non si sia limitata a introdurre formalmente il modello, ma abbia anche proceduto a una capillare mappatura dei rapporti infragruppo, in particolare con Uber Eats S.r.l. Il Tribunale ha valorizzato l'attività svolta dall'amministratore giudiziario, che ha individuato venti aree di rischio e definito specifici protocolli di prevenzione, tra cui quello relativo alla gestione dei rapporti con i corrieri. In quest'ultimo, è stato introdotto l'obbligo di copertura assicurativa per i rider e il divieto di ricorrere a intermediari esterni (le c.d. Fleet Partner) per l'identificazione, il reclutamento o la gestione dei rapporti di lavoro. La scelta del Tribunale di Milano si è rivelata particolarmente equilibrata nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze in gioco, comprese quelle di salvaguardia dei livelli occupazionali. Fin dall'avvio del procedimento, è stato preferito un approccio non espropriativo ma di affiancamento, finalizzato alla bonifica dell'organizzazione. In tale prospettiva, l'intervento giudiziario si è trasformato per la società in un'opportunità di rinnovamento e rafforzamento dei propri assetti organizzativi e di compliance. Cfr. A. MERLO, [Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il "caporalato digitale"](#), in *questa Rivista*, 2 giugno 2020; A. GALLUCCIO, *Misure di prevenzione e "caporalato digitale": una prima lettura del caso Uber Eats*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2/2021, pp. 105 ss.; M. VULCANO, *La Compliance 231 nelle società sottoposte a misure di prevenzione patrimoniali: il Caso Uber*, in *Rivista231*, 2, 2022, pp. 47 ss.; F. VITARELLI, *Lo sfruttamento del lavoro dei "riders" tra prevenzione e repressione*, *Le società*, 1/2023 p. 83; M. VULCANO, *la prevenzione mite: amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis del codice antimafia*, cit., p. 31; A.M. MAUGERI, *Prevenire il condizionamento criminale dell'economia: dal modello ablatorio al controllo terapeutico delle aziende*, cit., p. 131.

In tal senso, il terzo comma dell'art. 34 Codice Antimafia attribuisce all'amministratore giudiziario il potere di «esercitare tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura». Ne discende la legittimazione a introdurre, nell'ambito dell'organizzazione aziendale sottoposta a misura, strumenti di compliance funzionali sia a prevenire il rischio di una nuova sottoposizione a condizionamenti di tipo intimidatorio o vessatorio, sia a scongiurare che l'impresa continui o torni ad agevolare l'attività di soggetti ritenuti socialmente pericolosi.

Da questo quadro emerge con evidenza la tendenza alla valorizzazione del modello ex d.lgs. 231/2001 come strumento trasversale di affidabilità preventiva, sia in sede giurisdizionale (art. 34-bis), sia in sede amministrativa (art. 94-bis). Ciò significa che la misura di prevenzione antimafia non è più destinata a operare esclusivamente in chiave di esclusione, ma si apre a scenari di recupero e di riorganizzazione.

Il punto qualificante non è tanto l'adozione formale del modello, quanto la sua attuazione effettiva. Il legislatore e la giurisprudenza sottolineano che non è sufficiente predisporre un documento cartaceo o un insieme di regole astratte: è necessario dimostrare che l'impresa ha realmente modificato i propri processi decisionali, ha attivato controlli interni, ha istituito un organismo di vigilanza funzionante e ha investito nella formazione del personale³⁶. Solo in questo caso il modello ex d.lgs. 231/2001 può essere considerato indice di affidabilità e strumento di reale discontinuità rispetto al passato.

Questa impostazione segna un passaggio paradigmatico: il sistema delle misure antimafia non si limita più a difendere lo Stato dal rischio di infiltrazione, ma diventa un meccanismo che stimola la resilienza organizzativa dell'impresa. L'interdittiva, da misura di esclusione, si trasforma in occasione di rinascita, e il modello ex d.lgs. 231/2001 diventa il parametro attraverso il quale valutare se e come tale rinascita sia possibile³⁷.

5. Parallelismi con altri strumenti di legalità proattiva.

L'interazione tra interdittiva antimafia e modello ex d.lgs. 231/2001 evidenzia, dunque, una precisa opzione di politica legislativa di legalità, la quale non deve essere perseguita esclusivamente attraverso meccanismi repressivi o ablativi, ma anche mediante strumenti che stimolino l'impresa a riorganizzarsi dall'interno.

Questa impostazione di legalità proattiva non è isolata nel nostro ordinamento. Al contrario, trova riscontro in diversi altri istituti che, pur muovendo da ambiti

³⁶ Ad esempio v. Trib. Milano, Sez. II 25 gennaio 2024 (dep. 22.4.2024); Corte Cass., Sent., n. 38025 del 7 ottobre 2022.

³⁷ Nel caso in cui l'impresa sia destinataria di un'informazione antimafia interdittiva, l'art. 34-bis, sesto comma, CAM introduce la possibilità che sia la stessa azienda a richiedere l'applicazione del controllo giudiziario nella forma cosiddetta volontaria o ad istanza di parte. Tale strumento consente di ottenere la sospensione degli effetti preclusivi derivanti dall'interdittiva, a fronte dell'impegno dell'impresa a predisporre specifici interventi correttivi, tra i quali assume particolare rilievo l'adozione di un modello organizzativo conforme al d.lgs. 231/2001.

differenti, esprimono una medesima logica di valorizzare della capacità dell'organizzazione di autocorreggersi, anziché subire un intervento punitivo definitivo.

Un primo esempio lo si rinviene nell'art. 2409 c.c.³⁸, che disciplina l'intervento del tribunale per gravi irregolarità nella gestione delle società di capitali.

I soci o il collegio sindacale, quando emergono fondati sospetti di irregolarità, hanno la possibilità di rivolgersi al tribunale, il quale può ordinare ispezioni e, nei casi più gravi, rimuovere gli organi sociali e sostituirli con un amministratore giudiziario. La norma, allo stesso tempo, contempla anche un'opzione alternativa: il procedimento può essere sospeso nel caso in cui l'assemblea provveda a sostituire gli amministratori, tacciati di inadeguatezza, con soggetti dotati di idonea professionalità e ad avviare un percorso di risanamento interno.

Questa disciplina evidenzia chiaramente la logica del self-cleaning: il legislatore non impone un intervento verticale e autoritativo, ma lascia spazio alla capacità dell'impresa di rimediare autonomamente alle proprie criticità. Ciò che viene valorizzato non è soltanto la repressione dell'irregolarità, ma la dimostrazione di un'effettiva volontà, e capacità, di ristrutturazione aziendale. È la medesima logica che anima l'interdittiva antimafia proattiva: lo Stato riconosce all'impresa la possibilità di recuperare affidabilità attraverso scelte organizzative adeguate.

Un secondo esempio di legalità proattiva è offerto dal d.lgs. 81/2008 in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro³⁹. L'art. 16, comma 3, dispone che, in caso di delega di funzioni, l'obbligo di vigilanza del datore di lavoro si ritiene assolto se l'ente si è dotato di un modello di organizzazione e gestione⁴⁰ conforme all'art. 30 del decreto⁴¹.

³⁸ G. BONGIORNO, *Il nuovo procedimento previsto dall'art. 2409 cod. civ. dopo la riforma del diritto societario*, Studi di diritto processuale civile in onore di Giuseppe Tarzia, Milano, 2005, II; V. CERAMI, *Il controllo giudiziario sulle società di capitali (art. 2409 cod. civ.)*, Milano, 1954; A. CHIZZINI, *Modifiche al controllo giudiziale sulla gestione nel novellato art. 2409 c.c.*, Studi di diritto processuale civile in onore di Giuseppe Tarzia, Milano, 2005, II; E. DALMOTTO, *Denuncia al Tribunale*, in S. CHIARLONI (a cura di), *Il nuovo processo societario*, Bologna, 2004; M. F. GHIRGA, *Il procedimento per irregolarità della gestione sociale*, Padova, 1994; A. MARCINKIEWICZ, A. PATELLI, *Il controllo giudiziario delle società di capitali*, Milano, 1989; L. NAZZICONE, *La denuncia al tribunale per gravi irregolarità ex art. 2409 c.c.: le novità della riforma societaria*, Soc 2003; L. NAZZICONE, *Il controllo giudiziario sulle irregolarità di gestione*, Milano, 2005; L. NAZZICONE, S. PROVIDENTI, *Società per azioni. Amministrazione e controlli*, in G. LO CASCIO (a cura di), *La riforma del diritto societario*, Milano, 2003; A. PATELLI, A. MARCINKIEWICZ, *Il nuovo controllo giudiziario ex art. 2409 c.c. sulle s.r.l.*, Soc 2005; A. PATRONI GRIFFI, *Il controllo giudiziario sulle società per azioni*, Napoli, 1971; A. PRINCIPE, *Il controllo giudiziario nel governo societario*, Milano, 2008; B. QUATRARO, E. TOSI, *Il controllo giudiziario delle società*, Milano, 1997; R. RORDORF, *La revoca cautelare dell'amministratore di s.r.l.*, Soc 2009; V. SALAFIA, *La riforma del controllo giudiziario previsto dall'art. 2409 c.c.*, Soc 2002; V. SALAFIA, *La partecipazione della società per azioni al procedimento regolato dall'art. 2409 c.c.*, Soc 2009; G. U. TEDESCHI, *Il controllo giudiziario sull'amministrazione delle società di capitali*, Padova, 1965; V. VITRÒ, *Controllo giudiziario e provvedimenti cautelari nelle società di capitali*, Milano, 1992; V. VITRÒ, *Il controllo giudiziario delle imprese collettive*, Milano, 2007.

³⁹ C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Milano 2015; P. PASCUCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d.lgs. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Fano 2017.

⁴⁰ Per un commento approfondito cfr. G. DE SANTIS, *Profili penalisti del regime normativo sulla sicurezza nei luoghi di lavoro introdotto dal d.lgs. n. 81/2008*, in *Resp. Civ. e prev.*, 2008, p. 1675.

⁴¹ Se un'organizzazione adotta un modello di gestione conforme all'art. 30 del decreto, l'art. 16, comma 3,

Anche in questo caso, il legislatore riconosce che l'adozione di un modello organizzativo non è soltanto una scelta volontaria, ma una condotta che incide direttamente sulla valutazione della responsabilità del vertice aziendale. L'impresa che dimostra di aver predisposto un sistema organizzativo efficace, infatti, viene considerata meno esposta a responsabilità, poiché il rischio è stato adeguatamente presidiato.

Ecco che risulta evidente il parallelismo con la logica che guida l'interdittiva: in entrambi i casi, la responsabilità non dipende unicamente dal verificarsi di un evento attenzionato, ma viene modulata alla luce della capacità dell'ente di realizzare una vigilanza effettiva.

Tutto ciò permette di evidenziare come il nostro ordinamento si stia progressivamente orientando verso un approccio integrato alla prevenzione, fondato sui pilastri complementari del controllo esterno, esercitato attraverso misure giudiziarie o amministrative, volto a garantire la legalità e la trasparenza, e il controllo interno, affidato alla stessa impresa, chiamata a dotarsi di assetti organizzativi idonei a prevenire il rischio reato e a garantire la correttezza dei propri comportamenti.

stabilisce che l'obbligo di vigilanza si considera adempiuto attraverso l'adozione e la concreta attuazione di tale modello. Si tratta però di una presunzione solo relativa, da verificare alla luce del principio di effettività che permea l'intero sistema di prevenzione. Art. 30 così recita: *Il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi: a) al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti; c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; d) alle attività di sorveglianza sanitaria; e) alle attività di informazione e formazione dei lavoratori; f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori; g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge; h) alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate.* 2. Il modello organizzativo e gestionale di cui al comma 1 deve prevedere idonei sistemi di registrazione dell'avvenuta effettuazione delle attività di cui al comma 1. 3. Il modello organizzativo deve in ogni caso prevedere, per quanto richiesto dalla natura e dimensioni dell'organizzazione e dal tipo di attività svolta, un'articolazione di funzioni che assicuri le competenze tecniche e i poteri necessari per la verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio, nonché un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello. 4. Il modello organizzativo deve altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico. 5. In sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti. Agli stessi fini ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione di cui all'articolo 6. 5-bis. La commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure sono recepite con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. 6. L'adozione del modello di organizzazione e di gestione di cui al presente articolo nelle imprese fino a 50 lavoratori rientra tra le attività finanziabili ai sensi dell'articolo 11.

In questa prospettiva, il modello ex d.lgs. 231/2001 funge come filo conduttore che lega settori apparentemente distanti del diritto e da ponte tra il diritto penale, il diritto amministrativo e diritto societario, traducendo in termini concreti l'idea che la legalità non si esaurisca nella repressione successiva, ma si costruisca quotidianamente attraverso scelte organizzative responsabili preventive.

L'impresa, di fronte all'interdittiva, non è più solo soggetto passivo del provvedimento espulsivo, ma soggetto attivo di un percorso di autorisanamento. La prevenzione non è concepita più come limite esterno imposto dall'ordinamento, ma come opportunità di crescita e di rafforzamento per l'organizzazione privata, stimolata a sviluppare resilienza contro fenomeni di illegalità.

6. Conclusioni. Dalla prevenzione alla responsabilità: un paradigma in evoluzione.

L'analisi condotta consente di cogliere come il sistema delle misure di prevenzione antimafia stia vivendo una trasformazione profonda. L'interdittiva antimafia, nata e tradizionalmente intesa come strumento essenzialmente espulsivo, appare oggi sempre più orientata verso una funzione proattiva e rigenerativa. Accanto alla tutela dell'ordine pubblico e alla necessità di interrompere rapporti a rischio di infiltrazione mafiosa, emerge la prospettiva di stimolare le imprese vulnerabili a dotarsi di presidi organizzativi di legalità, capaci di ridurre le aree di rischio e di restituirle al circuito economico legale.

In questo contesto, il modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001 assume un ruolo centrale. Nato come strumento di compliance penale, volto a prevenire la responsabilità degli enti, esso si è progressivamente affermato come parametro trasversale di affidabilità, non più solo presidio difensivo, ma criterio positivo di valutazione della legalità organizzativa.

Il legislatore stesso, attraverso gli articoli 34-bis e 94-bis del Codice Antimafia, ha valorizzato il modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/2001 non come presupposto formale per l'applicazione o la revoca delle misure di prevenzione, ma come strumento operativo di riorganizzazione dell'impresa, idoneo a sostenere percorsi di bonifica e a dimostrare una discontinuità organizzativa rispetto alle pregresse situazioni di rischio.

Il paradigma che emerge è dunque quello di una prevenzione integrata, in cui diritto penale, diritto amministrativo e diritto societario convergono nel valorizzare la capacità dell'impresa di autoriformarsi. La prevenzione non è più solo difesa dall'esterno, ma anche e soprattutto costruzione dall'interno di assetti organizzativi idonei a resistere alle pressioni illecite. Quando l'impresa si dota di un modello organizzativo serio, effettivamente attuato e sostenuto da controlli reali, le autorità amministrative e giudiziarie sono disposte a riconoscerne la validità, revocando o attenuando le misure interdittive. È la dimostrazione che la legalità può essere recuperata e che il diritto può operare non solo come fattore di esclusione, ma anche come leva di responsabilizzazione e resilienza organizzativa.

Sotto questa luce, il sistema antimafia sembra muoversi verso un modello che potremmo definire di giurisdizione rigenerativa il quale non limitarsi a colpire, ma guidare; non solo interrompere rapporti, ma stimolare percorsi di rinnovamento. È un approccio che riflette le sfide contemporanee del diritto della prevenzione, sempre più chiamato a coniugare sicurezza e sviluppo, tutela della concorrenza e continuità aziendale.

La vera sfida, per il futuro, sarà garantire che questo meccanismo non si traduca in un mero formalismo, una “paper compliance” fatta di manuali privi di effettività, ma diventi occasione di cambiamento sostanziale. Solo un modello ex d.lgs. 231/2001 autenticamente attuato, sostenuto da organismi di vigilanza autonomi e da una cultura d’impresa orientata alla legalità, potrà costituire parametro credibile per il superamento delle misure interdittive.

In conclusione, il rapporto tra interdittiva antimafia e modello ex d.lgs. 231/2001 rappresenta oggi una delle frontiere più promettenti del diritto della prevenzione. Esso dimostra come il diritto possa evolversi da strumento esclusivamente repressivo a meccanismo generativo di responsabilità, capace di incentivare imprese più trasparenti, più resilienti e, in ultima analisi, più affidabili. In questo equilibrio tra prevenzione e responsabilizzazione si gioca una parte essenziale della sfida dello Stato moderno contro le infiltrazioni mafiose nell’economia.

Editore

ASSOCIAZIONE
**"PROGETTO GIUSTIZIA
PENALE"**