

PROGETTO DI RICERCA DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE

BORDERLINE

L'ibridazione della lotta alla criminalità attraverso misure non penali o di confine: principi, regole, limiti e opportunità per un sistema di contrasto integrato

BANDO	CODICE CUP	RESPONSABILE DI UNITÀ	FINANZIAMENTO
PRIN 2022	E53D23007390006	Prof. Giuseppe AMARELLI Univ. Federico II, Napoli	Unione europea – NextGenerationEU/ MUR

Cod. progetto: 20227C3F48

1. Dati identificativi del progetto

Titolo (IT)	L'ibridazione della lotta alla criminalità attraverso misure non penali o di confine: principi, regole, limiti e opportunità per un sistema di contrasto integrato (BORDERLINE)
Titolo (EN)	<i>The Hybridization of the fight against crime through non-criminal or BORDERLINE measures: principles, rules, limits and opportunities for an integrated system</i>
Bando	MUR – PRIN 2022
CUP	E53D23007390006
Principal Investigator	Prof. Antonino Gullo (Luiss Guido Carli)
Responsabile Unità	Prof. Giuseppe Amarelli
Istituzione	Università degli Studi di Napoli Federico II

2. Breve descrizione del progetto

Il progetto BORDERLINE è nato dalla presa d'atto del proliferare, nell'ordinamento punitivo italiano, di misure non penali o di confine che si pongono in stretto collegamento con il diritto penale: integrandolo, sostituendolo o prevenendone l'applicazione. L'obiettivo centrale è stato quello di offrire, per la prima volta in modo sistematico, un'analisi complessiva e ordinata di tali strumenti ibridi di contrasto alla criminalità, evidenziandone le caratteristiche, le interazioni reciproche e le implicazioni in termini di garanzie fondamentali.

Il progetto è stato articolato in quattro linee di ricerca coordinate tra quattro unità universitarie: Luiss Guido Carli (illeciti punitivi civili), Scuola Superiore Sant'Anna (*compliance* e sistema penale), Università degli Studi di Napoli Federico II (prevenzione amministrativa antimafia), Università Unitelma Sapienza (confische). L'Unità dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, coordinata dal Prof. Giuseppe Amarelli, si è occupata dello studio delle misure di prevenzione amministrativa antimafia, con specifica attenzione alle interdittive antimafia e agli strumenti di bonifica aziendale.

3. Finalità del progetto

L'Unità di ricerca dell'Università Federico II si proponeva di perseguire le seguenti finalità:

Sul piano teorico, approfondire lo studio della letteratura scientifica e della giurisprudenza in materia di interdittive antimafia e strumenti di bonifica aziendale, verificando la ragionevolezza delle riforme legislative intervenute nel settore (in particolare il d.l. n. 152/2021) e proponendo soluzioni per superare le criticità ancora esistenti, tra cui l'insufficiente determinatezza della base legale, la violazione del diritto di difesa e la concentrazione di poteri discrezionali nelle mani del Prefetto.

Sul piano applicativo, elaborare precise indicazioni di *policy* in prospettiva *de iure condendo*, destinate al legislatore, agli enti pubblici e privati e agli operatori del settore, puntando a un equilibrio ragionevole tra l'efficacia dell'*enforcement* e il rispetto delle garanzie fondamentali. In tale prospettiva, si è inteso valutare anche l'opportunità di un superamento della distinzione tra prevenzione giurisdizionale e prevenzione amministrativa.

Sul piano metodologico, affiancare all'analisi teorica (*desk research*) un'indagine empirica attraverso interviste a *stakeholder* qualificati e raccolta di dati statistici dalle Prefetture, al fine di misurare l'efficacia concreta degli strumenti di prevenzione antimafia.

4. Risultati attesi

Il progetto dell'Unità si prefiggeva, in particolare, di raggiungere i seguenti risultati:

- (a) Ricognizione sistematica: una mappatura completa e ordinata delle misure di prevenzione amministrativa antimafia nell'ordinamento italiano, con elaborazione di nuove coordinate sistematiche capaci di riportare ordine in un settore caratterizzato da estrema frammentarietà normativa e significative incertezze applicative;
- (b) Analisi costi-benefici: una valutazione comparata dei diversi strumenti di *enforcement* antimafia, con riguardo sia all'efficacia nell'attività di contrasto alle infiltrazioni mafiose, sia ai rischi per i principi fondamentali di garanzia (determinatezza, proporzionalità, diritto di difesa);
- (c) Indagine empirica: raccolta e analisi di dati provenienti da Prefetture e *stakeholder* qualificati (magistrati, prefetti, avvocati, operatori del settore), attraverso interviste mirate e questionari strutturati, per integrare la ricerca teorica con l'analisi delle prassi applicative;
- (d) *Policy recommendations*: formulazione di indicazioni di riforma *evidence-based*, in prospettiva *de iure condendo*, per il legislatore e per gli enti pubblici e privati.
- (e) Disseminazione: organizzazione di un convegno scientifico presso la sede dell'Unità, partecipazione agli eventi degli altri partner del progetto, e pubblicazione di un volume scientifico.

5. Risultati raggiunti

Al termine del progetto, l'Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Napoli Federico II ha pienamente conseguito i risultati prefissati, con i seguenti esiti concreti:

(a) Volume scientifico pubblicato: G. Amarelli (a cura di), *La prevenzione amministrativa antimafia*, Giappichelli, Torino, 2026 (ISBN 979-12-211-1847-6), nell'ambito della collana "L'ibridazione della lotta alla criminalità attraverso misure non penali o di confine" (progetto PRIN 2022 BORDERLINE). In particolare, il volume offre un'analisi organica e critica del sistema delle misure di prevenzione antimafia di natura amministrativa, articolata in due parti:

— Parte I ("La prevenzione amministrativa antimafia: uno sguardo di sintesi"): ricostruzione storica e sistematica del sistema delle interdittive antimafia, della documentazione antimafia, del contraddittorio procedimentale, degli effetti delle interdittive, dei profili di illegittimità costituzionale delle interdittive "generiche", e degli strumenti di bonifica aziendale (amministrazione giudiziaria, controllo giudiziario prescrittivo e volontario).

— Parte II ("Interviste ad esperti, statistiche applicative e prospettive di riforma"): analisi dei questionari sottoposti agli esperti del settore; analisi quali-quantitativa dei dati di cinque Prefetture del Mezzogiorno (Napoli, Caserta, Reggio Calabria, Cosenza, Foggia); elaborazione di articolate prospettive di riforma *de iure condendo*.

(b) Convegno scientifico organizzato dall'Unità: "Le interdittive antimafia e gli strumenti di bonifica aziendale", tenutosi il 23 giugno 2025, presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, Aula Spinelli, Via Leopoldo Rodinò 22. L'evento, patrocinato dalla SISMA – Società Scientifica Italiana degli Studi su Mafie e Antimafia, ha ospitato due sessioni tematiche

con la partecipazione di magistrati, prefetti, avvocati e studiosi, affrontando le principali problematiche delle misure di prevenzione amministrativa antimafia e del controllo giudiziario.

(c) Partecipazione agli eventi del progetto: l'Unità ha preso parte al convegno intermedio del progetto BORDERLINE (Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 2 dicembre 2024), nonché al convegno finale del progetto, nel corso dei quali sono stati presentati e discussi i risultati delle ricerche condotte dalle quattro unità, con il coinvolgimento di *discussant* della Corte di Cassazione e di studiosi nazionali e internazionali.

(d) Indagine empirica: l'Unità ha condotto una significativa attività di ricerca sul campo, raccogliendo dati statistici da cinque Prefetture del Mezzogiorno e somministrando questionari strutturati a un panel di esperti qualificati. I dati, elaborati e analizzati nel volume, documentano l'andamento delle misure interdittive e la crescente rilevanza degli strumenti di prevenzione collaborativa.

(e) *Policy recommendations*: il volume conclude con articolate proposte di riforma, tra cui: la precisazione delle situazioni legittimanti le misure di prevenzione; l'eliminazione degli indicatori sintomatici generici; la riduzione dei reati-spia; l'estensione dell'interdittiva temperata; la riforma del controllo giudiziario volontario; la valutazione di una possibile attribuzione della competenza esclusiva al giudice ordinario.

6. Sostegno finanziario dell'Unione Europea

Il finanziamento ricevuto dall'Unione europea è stato destinato dall'Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Napoli Federico II alle seguenti attività:

— Organizzazione del convegno scientifico "Le interdittive antimafia e gli strumenti di bonifica aziendale" (Napoli, 23 giugno 2025) e finanziamento delle missioni dei componenti dell'Unità per la partecipazione agli eventi degli altri partner del progetto (Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Luiss Guido Carli, Unitelma Sapienza).

— Arruolamento di un ricercatore post-doc per la durata di 24 mesi, dedicato alle attività di ricerca nell'ambito del progetto BORDERLINE.

— Pubblicazione del volume scientifico G. Amarelli (a cura di), *La prevenzione amministrativa antimafia*, Giappichelli, Torino, 2026, recante la dicitura «Volume finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU».