

## MISURE GIURISDIZIONALI DI SALVATAGGIO DELLE IMPRESE VERSUS MISURE AMMINISTRATIVE DI COMPLETAMENTO DELL'APPALTO: BREVI NOTE SULLE MODIFICHE *IN ITINERE* AL CODICE ANTIMAFIA

di Marco Mazzamuto

**Abstract.** Il testo di modifiche al codice antimafia, approvato dalla Camera l'11 novembre 2015, e ancora al vaglio del Senato, intende introdurre, alla stregua di talune indicazioni dottrinarie, poteri giurisdizionali di salvataggio delle imprese, anche qualora colpite da interdittive prefettizie. Tali novità, pur in sé apprezzabili, devono tuttavia coordinarsi con la sopravvenuta medio tempore concorrenza dei poteri amministrativi previsti dal d.l. 90/2014, in capo all'ANAC ed ai prefetti, e con il conseguente conflitto di *rationes*, tra interesse al salvataggio delle imprese e interesse al completamento dell'appalto.

SOMMARIO: 1. Le prospettive di salvataggio tra *self restraint* giurisprudenziale e innovazioni dottrinarie. – 2. Le modifiche al codice antimafia nel testo approvato alla Camera l'11 novembre 2015.

### 1. Le prospettive di salvataggio tra *self restraint* giurisprudenziale e innovazioni dottrinarie.

Le interdizioni prefettizie antimafia hanno sempre destato perplessità soprattutto in ragione del carattere tranciante e permanente dei relativi effetti (cd. ergastolo imprenditoriale), che appaiono tanto più eccessivi, quanto più si constata la scarsa densità dei presupposti di siffatto potere pubblicistico.

Ciò ha indotto la dottrina a porsi da un angolo di visuale diverso, che mira non soltanto ad interdire, ma, ove possibile, anche a “salvare” l'impresa dai condizionamenti criminali.

La prevalente giurisprudenza invero ha sin qui assecondato l'attitudine prudentiale delle prefetture<sup>1</sup> e, per l'evidente timore della consumazione di percorsi elusivi, non ha ritenuto di attribuire rilievo, di per sé, a mutamenti relativi alla sede, agli

---

<sup>1</sup> Non è certo frequente che le prefetture valorizzino l'adozione di misure salvifiche successive. Tuttavia, v. ad es. il caso di TAR Calabria, Reggio Calabria, 6 marzo 2014, n. 150, ove la prefettura si è rideterminata in senso liberatorio in ragione della dismissione delle quote di partecipazione alle imprese controindicate.

amministratori e alle quote societarie<sup>2</sup>, o alla costituzione di un trust antimafia<sup>3</sup>, o persino alla sottoposizione dell'impresa all'amministrazione giudiziaria<sup>4</sup>.

E ciò nonostante sia ravvisabile nello stesso codice antimafia (di seguito CAM) almeno un indice significativo nel senso che non vi sia un ostacolo di principio a valorizzare tale prospettiva. Ci riferiamo all'art. 83 c. 3 lett. b), ove, tra l'altro, si escludono dalla documentazione antimafia i rapporti tra i soggetti pubblici e "altri soggetti, anche privati, i cui organi rappresentativi e quelli aventi funzioni di amministrazione e di controllo sono sottoposti, per disposizione di legge o di regolamento, alla verifica di particolari requisiti di onorabilità tali da escludere la sussistenza di una delle cause di sospensione, di decadenza o di divieto di cui all'articolo 67"<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> V. Cons. St., sez. VI, 20 maggio 2011 n. 2996; Cons. St. sez. III, 18 aprile 2011, n. 2352.

<sup>3</sup> Cons. St., sez. III, 7 marzo 2013, n. 1386.

<sup>4</sup> Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2013, n. 96: "in ogni caso di estromissione dalla società dell'amministratore sulla cui persona si incentra il giudizio di permeabilità mafiosa e di nomina di un nuovo amministratore a tutela di interessi generali (come nel caso della irrogazione della misura cautelare del sequestro dei beni aziendali e di nomina di un amministratore giudiziario, ovvero nel caso, ricorrente nella fattispecie, di fallimento del socio-amministratore e di nomina del nuovo amministratore da parte della curatela fallimentare), quella nomina non può di per sé azzerare la situazione di possibile condizionamento ed i pericoli di infiltrazioni malavitose, depurando così ex tunc la gestione aziendale e gli amministratori da quei condizionamenti (Cons. St., III, 5 gennaio 2012, n. 12), in quanto l'estraneità della nuova gestione dell'impresa da eventuali interferenze mafiose non vale certo ad elidere la presunzione – iuris et de iure – che l'illecita infiltrazione mafiosa possa aver influito con effetto inquinante sull'esito di procedure di gara, quale quella a conclusione della quale è nato nel caso all'esame il vincolo della cui risoluzione pure qui si discute, attivate sotto la precedente gestione dell'impresa, colpita dalla misura preventiva amministrativa di cui si tratta". V. anche Cons. St., sez. III, ord. 27 luglio 2012, n. 2943, e 5 luglio 2013 n. 2557.

Cons. St., sez. VI, 11 maggio 2011, n. 2776 non ha ritenuto neanche decisivo, ai fini dei presupposti dell'informativa, quanto evidenziato dal giudice penale e cioè che con l'amministrazione giudiziaria si crea "uno iato o diaframma tra provenienza illecita e gestione ordinaria, al fine di impedire il protrarsi di ogni influenza o inquinamento illecito nella fase dell'amministrazione" (Cass. pen. 17 aprile 2009, n. 30956).

In senso contrario v. però da ult. TAR Calabria, Catanzaro, ord. 27 gennaio 2014, n. 62: "Considerato che appare suscettibile di favorevole apprezzamento la censura di cui al ricorso per motivi aggiunti, con la quale viene dedotto che, allo stato, non esistono pericoli di infiltrazione, essendovi stata nomina di amministratore da parte dell'Autorità Giudiziaria".

<sup>5</sup> Merita di essere segnalata una ormai risalente pronuncia di TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 12 ottobre 2000, n. 1792, che, in relazione all'identica disposizione dell'art. 1 c.2 lett. b) d.P.R. n. 252/1998, attribuisce rilievo o meno sanante alla nomina della amministratore giudiziario, a seconda che la procedura si gara sia iniziata successivamente o antecedentemente. Nel primo caso: "Ove tale momento risalga ad epoca successiva al sequestro dei beni e alla nomina dell'amministratore, non v'è dubbio che quest'ultimo possa, con le debite autorizzazioni del giudice delegato e del Tribunale, partecipare alla gara o alla trattativa, nel quadro della funzione dinamica che la legge (art. 2 sexies, L. 575/1965, cit.) assegna all'istituto dell'amministrazione giudiziaria dell'impresa, al fine di consentire alla stessa di incrementare la propria redditività e quindi, in definitiva, di rimanere sul mercato. In tal caso, ove risulti aggiudicatario, l'amministratore giudiziario ben può addivenire alla stipulazione del contratto con la P.A. senza necessità di acquisizione della certificazione antimafia, ai sensi dell'art.1, comma 2, del D.P.R. n.252/1998, non ricorrendo nei suoi confronti la condizione ostativa di cui agli artt. 4, comma 6, D.L.vo n.490/1994 e 10, comma 2, D.P.R. n.252/1998, ed essendo d'altro lato la trasparenza nella gestione del cantiere e dei rapporti con la stazione appaltante di per sé garantita dalla veste di pubblico ufficiale del legale rappresentante dell'impresa e dalla vigilanza esercitata dall'autorità giudiziaria."

Ma indicazioni rilevanti sono desumibili anche dalla disciplina degli appalti pubblici.

Le cause di esclusione, riguardanti i requisiti di ordine generale per la partecipazione alle gare, “non si applicano alle aziende o società sottoposte a sequestro o confisca ai sensi dell’articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, ed affidate ad un custode o amministratore giudiziario, limitatamente a quelle riferite al periodo precedente al predetto affidamento, o finanziario” (art. 38 c. 1-bis cod. app.).

Né mancano, *aliunde*, esempi di percorsi salvifici: ai fini dell’ammissione alle gare d’appalto, in caso di accertata commissione di gravi reati, “l’esclusione e il divieto operano anche nei confronti dei soggetti cessati dalla carica nell’anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l’impresa non dimostri che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione dalla condotta penalmente sanzionata” (art. 38 c.1 lett. c) cod. app.)<sup>6</sup>.

Non può tuttavia disconoscersi che, proprio di fronte alla misura potenzialmente più idonea al salvataggio, cioè l’amministrazione giudiziaria, vi è non meno un significativo ostacolo nella individuazione normativa delle misure di prevenzione tra le fonti dell’interdittiva (art. 10, d.P.R. n. 252/1998, ora art. 84 CAM), con il che si lascia intendere che il provvedimento prefettizio possa naturalmente conseguire al sequestro e dunque all’amministrazione giudiziaria<sup>7</sup>.

Invero, il quadro normativo non è affatto chiaro e sarebbe bisognoso di ben altra focalizzazione legislativa. Nel frattempo l’applicazione risente di tali incertezze: se la giurisprudenza, come si è visto, sembra propendere per una soluzione prudentiale, nella prassi non sempre si riscontra l’emanazione di una interdittiva prefettizia a seguito del sequestro di mafia o a volte neanche una richiesta di documentazione antimafia. Così, ad es., nel famoso caso di talune cliniche private siciliane, del tutto *de plano*, non è venuto meno, in costanza di amministrazione giudiziaria, l’accreditamento con il servizio sanitario pubblico<sup>8</sup>. E vi sarebbe da chiedersi se, con il sopravvenire dell’amministrazione giudiziaria, non trovi o non debba trovare applicazione l’art. 86 c. 3 che impone alle imprese di comunicare al prefetto l’intervenuta modificazione dell’assetto gestionale.

Non è dunque un caso che più voci si siano di recente levate al fine di rimediare all’effetto interdittivo con misure che possano in qualche modo mettere l’impresa al riparo dal perpetuarsi del pericolo di infiltrazione mafiosa.

---

<sup>6</sup> Non si può qui dar conto delle figure cui la giurisprudenza ha attribuito valenza dissociativa, ma da ult., v., ad es., TAR Lazio, Roma, sez. IIIbis, 14 marzo 2014, n. 2867 e TAR Piemonte, Torino, sez. I, 4 aprile 2014, n. 588.

<sup>7</sup> Con riferimento all’art. 10 d.P.R. n. 252/1998, Cons St., n. 2776/2011 cit.: “statuendosi con ciò che proprio l’adozione di una misura cautelare (e perciò di un sequestro preventivo) in un procedimento relativo al delitto di cui all’art. 416-bis (compreso fra quelli indicati nell’art. 51, comma 3-bis, c.p.p.) è ragione sufficiente per desumere il tentativo di infiltrazioni mafiose legittimante l’emanazione della relativa informativa prefettizia”.

<sup>8</sup> Si ricorda che essendo l’accreditamento qualificato come concessione si rientra nell’ambito di applicazione della documentazione antimafia TAR Campania, Napoli, sez. I, 10 febbraio 2010, n. 876; v. anche Cons. St., sez. III, 14 dicembre 2012, n. 6439, e 14 marzo 2014, n. 1290.

Si è così suggerito, in termini generali, che “l’impresa, prima di essere espulsa dal mercato, venga sottoposta a controlli di corretta gestione, anche con l’inserimento negli organi di amministrazione, o accanto ad essi, di persone estranee, competenti, degne di fiducia e dotate di poteri effettivi”<sup>9</sup>.

Più puntualmente, la dottrina civilistica ha evocato la figura del *trust* o, meglio, di un *trust* antimafia, che si vuole caratterizzare per una posizione di assoluta indipendenza del *trustee* e dei guardiani<sup>10</sup>.

Di recente, la proposta della Commissione Fiandaca<sup>11</sup>, avallata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere (Commissione Bindi)<sup>12</sup>, ha quanto mai valorizzato la prospettiva del salvataggio.

In primo luogo, si prospetta la possibilità che, in sede di aggiornamento, l’autorità prefettizia possa tenere conto dell’adozione da parte dell’istante di misure organizzative anche ai sensi degli artt. 6 e 7, d. lg. n. 231/2001.

In secondo luogo, ed in modo ben più tranciante, si prescrive che, qualora siano disposti dal tribunale l’amministrazione giudiziaria ai sensi dell’art. 34 del codice o il controllo giudiziario (una nuova figura che opererebbe qualora l’agevolazione di cui all’art. 34 sia soltanto occasionale), si determini automaticamente la sospensione degli effetti dell’interdittiva prefettizia. In particolare, per il controllo giudiziario, viene espressamente previsto che la stessa impresa, destinataria dell’informativa prefettizia, possa chiederne l’attivazione.

In altre parole, mentre l’adozione delle misure organizzative del d. lg. n. 231/2001 da parte dell’impresa costituisce soltanto un elemento, tra gli altri, che insiste sull’aggiornamento prefettizio, l’eterocontrollo del più invasivo intervento giurisdizionale, anche su sollecitazione dell’interessato, mette *ex lege* immediatamente al riparo dalla misura di prevenzione amministrativa.

Si tratta di una condivisibile proposta a forte contenuto innovativo, di cui certo, ove fosse introdotta, bisognerebbe poi testarne l’effettiva funzionalità, sia in punto di diritto, sia in ordine al raggiungimento degli obiettivi desiderati.

---

<sup>9</sup> SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2013.

<sup>10</sup> GALASSO, MORMILE, *Ancora sul trust antimafia. Riflessioni a margine di una pronuncia del Consiglio di Stato*, in *Trusts e attività fiduciarie*, 2014, 127 ss. Sull’argomento v. anche PUGGIONI, *Trust “anti-mafia”. Uno strumento per la salvezza del patrimonio imprenditoriale*, *ivi*, 2011, 109-114; MARCHESE, *Brevi note in tema di trust (anti)mafia, ovvero: la segregazione dei beni in frode alla legge*, in [www.comparazioneDirittocivile.it](http://www.comparazioneDirittocivile.it), 2013.

<sup>11</sup> V. [Proposte di intervento in materia di criminalità organizzata: la prima relazione della Commissione Fiandaca](#), in questa *Rivista*, 12 febbraio 2014.

Nella dottrina penalistica, sempre in tale direzione, v. VISCONTI, *Strategie di contrasto dell’inquinamento criminale dell’economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, 706 ss.

<sup>12</sup> *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrato e confiscati alla criminalità organizzata*, 9 aprile 2014, cui è seguita l’approvazione (22 ottobre 2014) di un allegato contenente *Proposte di modifica e revisione organica del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159*, in questa *Rivista*, 2014.

Sin d'ora può osservarsi che si introduce un nuovo terreno di possibile interferenza tra giurisdizione e amministrazione, poiché l'intervento giurisdizionale va ad incidere sui provvedimenti prefettizi. La stessa proposta non ci dà indicazioni su quale debba essere la sorte del provvedimento prefettizio "sospeso", al momento della conclusione del periodo di controllo giurisdizionale. Indubbiamente, l'autorità prefettizia dovrà procedere ad un aggiornamento, ma non è chiaro in che misura gli esiti di tale aggiornamento saranno condizionati dalle valutazioni finali del Tribunale sull'attività di controllo svolta o si riapra uno spazio di piena e autonoma valutazione discrezionale della prefettura.

Ulteriori profili problematici potrebbero sorgere in relazione al sindacato del giudice amministrativo, sia a monte, dato che l'impresa ben potrebbe impugnare l'interdittiva prefettizia, sia a valle in sede di impugnazione dell'atto di aggiornamento non liberatorio.

Proviamo ad immaginare un possibile percorso: l'impresa impugna e tenta la carta della tutela cautelare; di fronte ad un rigetto, chiede il controllo giudiziario e, ottenuto, si determina la sospensione *ex lege* del provvedimento; il processo amministrativo rimane in stato di quiescenza, finché non si conclude il periodo di controllo giudiziario; la prefettura provvede sull'aggiornamento; se liberatorio, potrebbe tutto al più persistere un interesse all'annullamento dell'informativa originaria, qualora quest'ultima, prima della sospensione *ex lege*, abbia prodotto un qualche effetto lesivo, se confermativo invece dell'interdizione, l'interessato presumibilmente potrà presentare un ricorso per motivi aggiunti nel processo già incardinato.

Peraltro, andrebbe non meno chiarita la possibilità di "rinnovare" il ricorso al controllo giudiziario. La proposta ci dice che il controllo può durare massimo tre anni, ma ci dice anche che il controllo può essere richiesto dalle imprese destinatarie di una interdittiva, sicché potrebbe ritenersi che ad ogni riedizione del potere prefettizio si ponga la possibilità di richiedere nuovamente il controllo giudiziario. Anzi, ciò potrebbe divenire del tutto normale, ove si consideri che, al momento della conclusione del controllo giudiziario, la rivalutazione prefettizia dell'interdittiva sospesa non potrà avere un carattere meramente confermativo (il che in ipotesi non dovrebbe consentire la possibilità di un rinnovo del controllo giudiziario), bensì necessariamente, proprio per l'avvenuta intermediazione giurisdizionale, un carattere di novità nella valutazione dei presupposti, dunque un "nuovo" provvedimento, pur nel segno del permanere dell'interdizione.

Non mancano dunque difficoltà, ma si tratta di un percorso che potrebbe valere la pena di tentare, anche perché sembra ragionevole presumere che la criminalità per lo più sarà portata ad estraniarsi da un'impresa (di per sé non mafiosa) messa sotto i riflettori di un più o meno stringente controllo giurisdizionale e che solo eccezionalmente potrebbero attecchire raffinate strategie elusive.

Queste proposte vanno però oggi riconsiderate in radice alla luce dei poteri amministrativi attribuiti *medio tempore* dal legislatore al tandem ANAC/prefetti.

## 2. Le modifiche al codice antimafia nel testo approvato alla Camera l'11 novembre 2015.

Il testo di recente approvato dalla Camera, e in corso di vaglio al Senato (disegno di legge n. 2134)<sup>13</sup>, contiene anzitutto una soluzione tranciante nel caso delle imprese sequestrate e confiscate, nel senso di metterle al riparo da effetti interdittivi<sup>14</sup>. Si rimuove così opportunamente un elemento, come abbiamo visto, di grave incertezza giuridica, per quanto rimanga discutibile che una tale copertura sia automaticamente garantita anche per l'impresa solo sequestrata.

Più in generale, al di fuori cioè delle misure di sequestro e confisca, la Camera fa proprie le proposte di "salvataggio" della Commissione Fiandaca, pur con una variante che condiziona all'avvenuta impugnazione del provvedimento prefettizio di fronte al giudice amministrativo la richiesta dell'impresa di accedere al controllo giudiziario (artt. 34 e 34bis del codice antimafia)<sup>15</sup>.

Il senso di questa variante è evidente. Si vuole dare la possibilità del controllo giudiziario alle sole imprese che ritengono di aver subito ingiustamente l'interdittiva, dandone prova con l'impugnazione del provvedimento prefettizio. E' discutibile tuttavia l'appropriatezza del mezzo introdotto. Qualsiasi impresa, anche quella che, ben infiltrata dalla criminalità, aspira del tutto strumentalmente al controllo giudiziario, non avrebbe certo difficoltà, ancora una volta strumentalmente, ad adire il giudice amministrativo. Il mezzo dunque non raggiungerebbe il fine e comporterebbe la controindicazione di alimentare oltre misura il contenzioso amministrativo.

Ma il vero problema dell'accoglimento delle proposte in questione sta nel fatto che esse sono state formulate prima del d.l. 90/2014 (conv. con mod. l. n. 114/2014), né la Camera, nel farle proprie, ha tenuto conto della sopravvenuta *medio tempore* previsione dei poteri amministrativi di cui al citato decreto-legge. Come a volte avviene, certi percorsi riformatori si incanalano inizialmente in binari che restano poi impermeabili alle mutazioni nel frattempo intercorse nell'ordinamento, e anche questo sembra essere il caso.

Riprendiamo sinteticamente i termini dell'intervento del 2014.

In presenza di un'iniziativa giudiziaria, relativa ad una serie di reati, o in presenza di situazioni sintomatiche di condotte illecite, l'Autorità anticorruzione (ANAC), se si

---

<sup>13</sup> Pubblicato in questa Rivista, 2015, 23 novembre 2015 con il commento di VISCONTI C., [Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale](#).

<sup>14</sup> "3. Al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dell'impresa sequestrata o confiscata, il prefetto della provincia rilascia all'amministratore giudiziario la nuova documentazione antimafia di cui all'articolo 84. Tale documentazione ha validità per l'intero periodo di efficacia dei provvedimenti di sequestro e confisca dell'azienda e sino alla destinazione della stessa disposta ai sensi dell'articolo 48" (nuovo art. 35-bis, c. 3).

<sup>15</sup> "6. Le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di cui alla lettera b) del comma 2 del presente articolo. IL tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente e gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, accoglie la richiesta, ove ne ricorrono i presupposti; successivamente, anche sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrono i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali. 7. Il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'art. 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 del presente articolo sospende gli effetti di cui all'articolo 94" (nuovo art. 34-bis c. 6 e 7).



tratta di fatti gravi e accertati, propone al Prefetto provvedimenti che intervengono, in modo più o meno intenso, nella gestione dell'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture: ordinare la rinnovazione degli organi sociali, assumere la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, pur limitatamente all'appalto interessato. E' prevista altresì l'adozione della misura di "sostegno e monitoraggio", con la nomina di appositi esperti.

La suddetta disciplina interessa la documentazione antimafia poiché il relativo ambito di applicazione è esteso anche ai casi in cui sia stata emessa una interdittiva prefettizia:

"Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici, ancorché ricorrano i presupposti di cui all'articolo 94, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. In tal caso, le misure sono disposte di propria iniziativa dal Prefetto che ne informa il Presidente dell'ANAC. Le stesse misure sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di passaggio in giudicato di sentenza di annullamento dell'informazione antimafia interdittiva, di ordinanza che dispone, in via definitiva, l'accoglimento dell'istanza cautelare eventualmente proposta ovvero di aggiornamento dell'esito della predetta informazione ai sensi dell'articolo 91, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, anche a seguito dell'adeguamento dell'impresa alle indicazioni degli esperti" (art. 32 . 10 d.l. 90/2014).

In termini generali, si fa indubbiamente un passo avanti, rispetto a quanto poteva esservi di irragionevole negli effetti trancianti della interdittiva.

La *ratio*, più che alla prospettiva del "salvataggio", è tuttavia essenzialmente protesa alla tutela dell'interesse pubblico all'esecuzione dell'appalto.

Invero, un qualche effetto di salvataggio si potrebbe intravedere, ma solo indirettamente come conseguenza temporanea e non strutturale del controllo instaurato nel persistere del rapporto contrattuale. Un'indicazione aggiuntiva che va nel senso della Commissione Fiandaca potrebbe anche ravvisarsi nel fatto che in sede di aggiornamento prefettizio entra in gioco -non certo come vincolo, ma come elemento rilevante- "l'adeguamento dell'impresa alle indicazioni degli esperti". In tal senso, le misure previste dalla legge non è escluso che producano effetti al di là dell'esecuzione dell'appalto, finendo potenzialmente per contribuire in modo anche decisivo alla bonifica dell'impresa.

Rispetto alle proposte della Commissione Fiandaca rimangono comunque due elementi strutturali di disomogeneità: la *ratio* fondamentale, come si diceva, è l'interesse pubblico al completamento dell'appalto e non il salvataggio dell'impresa; i poteri messi in campo sono poteri "amministrativi" e non giurisdizionali.

Il testo approvato dalla Camera sembra del tutto ignorare il d.l. 90/2014, presentando una lacuna di immediata appariscenza, ovvero sia l'assenza di una qualunque previsione di coordinamento tra i poteri amministrativi (tandem ANAC/Prefetti) e i nuovi poteri giurisdizionali.

Basti immaginare il caso di un prefetto che, a seguito dell'interdittiva, adotti una misura ex art. 32 cit., mentre l'impresa, impugnata l'interdittiva, solleciti il controllo giudiziario. L'art. 32 prevede peraltro la revoca delle misure e la cessazione dei relativi effetti solo in caso di giudicato di annullamento dell'interdittiva, di sospensione cautelare definitiva o di aggiornamento prefettizio, per quanto si potrebbe sostenere che, in presenza del controllo giudiziario e dunque della sospensione *ex lege* dell'interdittiva, cadano automaticamente anche le misure prefettizie ex art. 32, con una interpretazione sistematica che tenga conto delle (eventuali) sopraggiunte modifiche al codice antimafia.

Certamente, così come è stata per inerzia configurata, l'introduzione dei poteri giurisdizionali di salvataggio appare improponibile, poiché sarebbe soltanto fonte di *caos* normativo e operativo, tra amministrazione e giurisdizione, dando luogo ad un autentico ingorgo istituzionale. E senza contare che il quadro si presenta ancor più complesso in ragione, come si è visto, della variabile legata alle sorti dell'interdittiva prefettizia di fronte al giudice amministrativo.

Si tratta di una mera questione tecnica appunto di coordinamento tra le rispettive discipline? Il discorso non ci pare sia risolvibile in questi soli termini.

Il vero punto è che, al di là del coordinamento, tecnicamente sempre risolvibile, vi è un problema ben più impegnativo di conflitto di *rationes*, tra l'intervento giurisdizionale, volto al salvataggio, e l'intervento prefettizio, volto al completamento dell'opera. Far prevalere l'uno o altro potere significa far prevalere l'una o l'altra *ratio*.

Così, ad es., ritenere che l'avvio del controllo giudiziario, con una più chiara norma di coordinamento, debba avere effetti paralizzanti del potere amministrativo, si traduce in una scelta di campo sulle finalità perseguite.

Non vogliamo aprioristicamente escludere, pur non apparendo affatto semplice, che possano configurarsi delle sofisticate soluzioni di convivenza tra le suddette *rationes* e tra i diversi poteri che vi sono correlati.

Resta tuttavia che il legislatore, siano o meno configurabili soluzioni di compromesso, è chiamato ad una scelta consapevole nel concorso di finalità pubbliche eterogenee e potenzialmente confliggenti. E tale consapevolezza appare tanto più necessaria, se si considera che, per altro verso, è nel frattempo emersa una inequivocabile tendenza a valorizzare il ruolo dei poteri amministrativi, specialmente con riferimento all'ANAC.

Si sono prese le mosse dal caso più significativo delle interdittive prefettizie, ma, a ben vedere, il problema di un irrisolto concorso tra i vigenti poteri amministrativi e i proposti poteri giurisdizionali potrebbe porsi in termini più ampi. Non è infatti neanche da escludere che i presupposti delle varieguate misure di ingerenza nella gestione imprenditoriale che l'ANAC propone al prefetto, al di fuori dell'emanazione di una interdittiva, possano, in quanto pur sempre attinenti a vicende di mafia, potenzialmente sovrapporsi ai presupposti cui dovrebbe sottintendere l'esperimento dell'amministrazione giudiziaria o del controllo giudiziario.

In definitiva, ci sembra che, allo stato, questo ordine di modifiche al codice antimafia esiga una più puntuale messa a punto di carattere sistematico da parte del legislatore, non solo riguardo alla natura dei poteri da coinvolgere e agli eventuali rapporti



che devono tra loro intercorrere, ma anche riguardo alle varie finalità da privilegiare o da contemperare.

Se dunque si intende percorrere, come potrebbe essere ragionevole tentare, la via delle tecniche giurisdizionali di salvataggio, il testo licenziato dalla camera dovrà ineludibilmente farsi carico dei correlati destini della normativa *medio tempore* introdotta, specie l'art. 32 cit., sui poteri amministrativi volti a garantire il completamento dell'opera.