

## COMMISSARIAMENTI PREFETTIZI E CONTROLLO GIUDIZIARIO DELLE IMPRESE INTERDETTE PER MAFIA: PROBLEMI DI COORDINAMENTO E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

di Raffaele Cantone e Barbara Coccagna (\*)

SOMMARIO: 1. Premessa. La prevenzione in chiave riabilitativa delle infiltrazioni criminali nell'attività di impresa. – 2. Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio. – 3. I commissariamenti prefettizi per la costituzione di presidi di legalità nelle imprese raggiunte da interdittiva antimafia. – 4. L'istituto del controllo giudiziario. – 5. Il controllo giudiziario delle imprese destinatarie di interdittiva antimafia, tra difetto di coordinamento e criticità applicative. – 6. Il controllo giudiziario delle imprese soggette a commissariamento prefettizio: problematiche interpretative e applicative nell'avvicendamento degli istituti. – 7. Conclusioni. Prospettive evolutive in un'ottica interpretativa unitaria.

### **1. Premessa. La prevenzione in chiave riabilitativa delle infiltrazioni criminali nell'attività di impresa.**

La costruzione di un'efficace strategia di prevenzione delle infiltrazioni criminali nelle attività economiche deve conciliarsi con la contrapposta esigenza di salvaguardare i preminenti interessi collettivi che nell'esercizio dell'attività imprenditoriale trovano soddisfacimento e tutela. Nella ricerca di un faticoso punto di equilibrio, si è andata progressivamente affermando, di pari passo con il superamento di un approccio esclusivamente punitivo/repressivo al crimine organizzato, una linea evolutiva dell'ordinamento che, per un verso, tende alla individuazione di svariati strumenti alternativi di matrice preventiva e di controllo, calibrati sul diverso grado di interferenza criminale, che si affiancano agli istituti classici e, per l'altro, mira a salvaguardare la continuità dell'attività dell'impresa, anche nella *prospettiva terapeutica* di una sua bonifica e successiva riabilitazione<sup>1</sup>.

---

(\*) Pur costituendo il presente contributo l'esito di riflessioni comuni di due autori, i paragrafi 1, 3, 5 sono attribuibili a Raffaele Cantone e i paragrafi 2, 4 e 6 a Barbara Coccagna; il 7, invece, è attribuirsi in comune ad entrambi.

<sup>1</sup> Cfr. C. VISCONTI, [Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese](#), in questa *Rivista*, 20 gennaio 2012; ID., *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Fascicolo n. 2, aprile-giugno 2014, pp. 705-737; Cfr. S. RENZETTI, *La responsabilità degli enti per corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti*, in L.M. Scomparin (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici: strumenti di prevenzione e contrasto*, Giappichelli, Torino, 2016.

Nel campo della prevenzione delle contaminazioni mafiose nell'economia, questa necessità di contemperamento si fa più stringente allorché l'operatore economico viene raggiunto da un'interdittiva antimafia e, non essendo ritenuto più meritevole della fiducia delle istituzioni, subisce una sorta di *paralisi* dell'attività di matrice pubblicistica che, non di rado, ne decreta la morte<sup>2</sup>. Come ha recentemente ribadito il Consiglio di Stato, il provvedimento ostativo determina, in capo all'operatore economico, una particolare forma di "*incapacità giuridica ex lege*", a garanzia di valori costituzionalmente garantiti, che gli preclude, sia pure in via tendenzialmente temporanea, la possibilità di essere titolare di rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione, o destinatario di titoli abilitativi da questa rilasciati, ovvero di "*contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità Europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali*"<sup>3</sup>. E proprio in ragione della gravità delle conseguenze prodotte dalle informazioni antimafia, sono stati progressivamente introdotti strumenti diversi che consentono di contrastare le infiltrazioni mafiose nell'economia avendo cura, nel contempo, di apprestare tutela agli interessi collettivi connessi all'attività di impresa<sup>4</sup>.

Questa linea evolutiva si è strutturata in sistemi autonomi e indipendenti, attraverso una stratificazione di interventi normativi settoriali, succedutisi nell'arco di svariati decenni, difficilmente sistematizzabili in un quadro unitario. Sarà sufficiente citare lo specialistico impianto normativo antimafia, che si compone di un ampio ventaglio di istituti di prevenzione patrimoniali (quali sequestro, confisca, amministrazione giudiziaria) che coesistono con il sistema di misure interdittive a carattere cautelare e, più in generale, con il modello di responsabilità complessivamente disegnato dal d.lgs. n. 231/2001, con le misure straordinarie di gestione sostegno e monitoraggio delle imprese, introdotte con il d.l. n. 90/2014<sup>5</sup> e con altri strumenti a carattere preventivo preesistenti<sup>6</sup>. L'affastellamento di nome diverse ha generato

---

<sup>2</sup> La documentazione antimafia è disciplinata dagli artt. 84-94 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recante il "*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*". L'informazione antimafia interdittiva consiste "*nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi*" delle imprese (art. 84). La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto all'interdittiva antimafia la natura di provvedimento amministrativo di natura cautelare e preventiva, "*che non richiede la prova di un fatto, ma una serie di indizi*" in un'ottica di "*massima anticipazione dell'azione di prevenzione*" e di bilanciamento tra la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., la libera concorrenza tra le imprese e il buon andamento della pubblica amministrazione (Consiglio di Stato, sez. III, 29 gennaio 2015; Cons. Stato, sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743). Sulle interferenze tra documentazione antimafia e contrattualistica pubblica si veda V. VARONE, *La disciplina antimafia e i contratti pubblici*, in M. Nunziata (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Carocci Editore, Roma, 2017, pp. 395-398.

<sup>3</sup> Cfr. Cons. di Stato, Ad. Plen., 6 aprile 2018, n. 3.

<sup>4</sup> Cfr. G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, in questa Rivista, n. 4/2015, pp. 259-266. Si veda anche R. GAROFOLI, [Il contrasto ai reati di impresa nel d.lgs. 231 del 2001 e nel d.l. 90 del 2014: non solo repressione, ma prevenzione e continuità aziendale](#), in questa Rivista, 30 settembre 2015.

<sup>5</sup> Cfr. Decreto legge 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

<sup>6</sup> Cfr. C. VISCONTI, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, cit, p. 723 e ss.

problemi di coordinamento, di interferenza e di avvicendamento che rendono arduo per l'interprete orientarsi già sul piano dell'astratto confronto normativo<sup>7</sup>.

Nell'ambito di questo complesso e variegato panorama, ci si limiterà a tracciare qualche linea di riflessione a margine della recente introduzione del controllo giudiziario delle imprese<sup>8</sup>. L'impianto normativo che ne ha disposto l'inserimento nel codice antimafia, dopo una lunga gestazione, difetta di previsioni di coordinamento con il commissariamento prefettizio antimafia<sup>9</sup>. Il positivo contesto esperienziale maturato in questi anni nel campo delle misure straordinarie prefettizie offre diversi spunti di riflessione sui potenziali margini di operatività della straordinaria e temporanea gestione, nel caso in cui l'operatore economico, già commissariato dal prefetto, faccia istanza di controllo giudiziario. Invero, proprio nell'anzidetta ottica di consentire vie d'uscita condizionate alle aziende colpite da interdittiva antimafia, è necessario che i due istituti, congegnati come due sistemi isolati, siano ricondotti in un unico ed organico piano di interventi.

## 2. Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio.

Nel ventaglio di istituti che l'ordinamento ha progressivamente introdotto per far fronte alle interferenze illecite nel settore degli appalti pubblici, di notoria vulnerabilità<sup>10</sup>, la scelta compiuta dal legislatore con la disciplina delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese ha senza dubbio il pregio di aver coniugato la necessità di costruire efficaci presidi di legalità con l'esigenza di preservare i tempi di ultimazione delle opere pubbliche e la prestazione di servizi indifferibili. Previste dall'articolo 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90<sup>11</sup>, all'indomani delle inchieste giudiziarie relative agli appalti nevralgici dell'evento Expo

---

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 724.

<sup>8</sup> L'art. 11, comma 1, della legge 17 ottobre 2017, n. 161, "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate", ha inserito l'art. 34-bis, rubricato "Controllo giudiziario delle aziende" nel Codice antimafia.

Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese sono disciplinate dall'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Si veda in argomento il successivo paragrafo 3.

<sup>10</sup> Cfr. F. DI CRISTINA, *La corruzione negli appalti pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, pp. 177-226; N. PARISI – M.L. CHIMENTI, *Il ruolo dell'Anac nella prevenzione della corruzione in materia di appalti pubblici*, in *Diritto del commercio internazionale*, aprile-giugno 2015, pp. 419-428.

<sup>11</sup> La conversione parlamentare del decreto, accanto all'introduzione di un obbligo di comunicazione in capo al Presidente dell'Anac nei confronti del procuratore della Repubblica, ha introdotto novità significative, la più rilevante delle quali è l'ampliamento dell'ambito di applicazione soggettivo della norma che, nella sua versione originaria, contemplava soltanto le imprese aggiudicatrici di un appalto, mentre, in sede di conversione, è stato esteso anche ai "concessionari di lavori pubblici" e ai "contraenti generali". L'impianto normativo è stato da ultimo integrato e completato dall'articolo 1, comma 704, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) che ha esteso le misure straordinarie anche all'ambito sanitario.

Milano 2015, accanto alla creazione di un presidio di vigilanza preventiva *ad hoc*<sup>12</sup>, le misure straordinarie hanno registrato una progressiva diffusione in svariati ambiti, rivendicando una rilevante funzionalità nella platea degli strumenti di prevenzione e contrasto della corruzione e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle attività economiche, in raccordo – o in alternanza – con le altre misure di prevenzione o cautelari di spettanza del giudice penale<sup>13</sup>.

La norma ha elaborato un sistema di prevenzione – che fa capo a due soggetti autonomi, il Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione<sup>14</sup> e il prefetto competente – che consente all’impresa, la cui affidabilità è compromessa dal coinvolgimento in vicende di corruzione<sup>15</sup> o di contiguità al crimine organizzato, di proseguire nell’esecuzione contrattuale, in vista del soddisfacimento di imprescindibili esigenze pubbliche<sup>16</sup>. Sono previsti due distinti campi di intervento – anticorruzione e antimafia – assommando la scarna disciplina di cui al citato articolo 32 due istituti diversi, ciascuno con un proprio *iter procedimentale*, che si caratterizzano per differenti finalità e ambito di

---

<sup>12</sup> Cfr. art. 30 del citato decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha previsto la costituzione di un’unità operativa speciale per Expo 2015.

<sup>13</sup> In materia di misure straordinarie sia consentito il rinvio a R. CANTONE – B. COCCAGNA, *La prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose nei contratti pubblici: i commissariamenti per la costituzione di presidi di legalità nelle imprese*, in I.A. Nicotra (a cura di), *L’Autorità nazionale anticorruzione tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, Torino, 2016. In argomento, si vedano anche S. ADAMO, *Contratti pubblici e anticorruzione. Commissario ex art. 32 legge 114/2014: limiti, equilibri e responsabilità anche dell’Anac e della Prefettura*, in *Appalti & Contratti*, n. 12/2017, pp. 39-51; T. GUERINI – F. SGUBBI, [L’art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, un primo commento](#), in questa *Rivista*, 24 settembre 2014; R. MANGANI, *Corruzione negli appalti, revoca dei contratti, commissariamento: brevi note anche a seguito dell’entrata in vigore del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90*, in [www.giustamm.it](#), n. 7/2014; V. TORANO, *Prime considerazioni sulle misure amministrative di gestione temporanea e straordinaria, sostegno e monitoraggio delle imprese nell’ambito del contrasto della corruzione e della criminalità organizzata*, in [www.giustamm.it](#), n. 2/2015.

<sup>14</sup> La scelta di attribuire il potere al Presidente, anziché all’organo collegiale dell’Anac, sembra trovare una sua *ratio* sia nella necessità di incardinare il procedimento in capo a un organo capace di offrire garanzie di speditezza e celerità sia nella volontà di prevedere in una logica di garanzia, due fasi procedurali simmetriche ed autonome, gestite da due autorità amministrative monocratiche. Sul tema sia consentito il rinvio a R. CANTONE – B. COCCAGNA, *I poteri del Presidente dell’Anac nel d.l. 90*, in R. Cantone – F. Merloni (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 105.

<sup>15</sup> La prima fattispecie riguarda, come si legge nell’art. 32, comma 1, del decreto “*l’ipotesi in cui l’autorità giudiziaria proceda per i delitti di cui agli articoli 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-bis c.p., 319-ter c.p., 319-quater c.p., 320 c.p., 322, c.p., 322-bis, c.p. 346-bis, c.p., 353 c.p. e 353-bis c.p., ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali*”.

<sup>16</sup> L’art. 32 del d.l. n. 90/2014 disciplina due procedimenti diversi a seconda che la misura sia adottata con finalità anticorruzione o antimafia. Nel primo caso è prevista una doppia valutazione dei presupposti legittimanti, mediante l’articolazione del procedimento in due fasi distinte, anche se funzionalmente integrate: al Presidente dell’Anac è attribuito un potere di impulso e proposta in ordine alla misura ritenuta più idonea a sterilizzare il contratto “*inquinato*”; al prefetto competente spetta un potere decisorio sulla misura da disporre nei confronti dell’operatore economico. La proposta dell’organo di vertice dell’Autorità di vigilanza nel settore, di contenuto valutativo complesso, non ha efficacia vincolante nei confronti del prefetto il quale è dotato di poteri istruttori autonomi sia in ordine alla sussistenza dei presupposti sia per quanto concerne la individuazione della misura più idonea al singolo caso di specie. Nel secondo caso la misura è adottata dal Prefetto che ne dà comunicazione al Presidente dell’Anac.

efficacia, pur condividendo alcune disposizioni di carattere generale<sup>17</sup>. Ai fini che qui ci occupano, nell'ottica sopra tracciata di ricomporre un quadro unitario di azione, si farà riferimento al commissariamento per finalità antimafia<sup>18</sup>, uno strumento che consente di dare adeguata risposta all'esigenza di contenere gli effetti paralizzanti delle informazioni interdittive, nell'ottica di salvaguardare posti di lavoro, servizi indifferibili e risorse economiche, attraverso uno spossessamento gestorio di natura temporanea<sup>19</sup>.

In linea generale, l'impianto normativo prevede tre diverse misure, tra loro alternative, graduate in ragione della gravità riscontrata a carico dell'operatore economico: l'ordine di rinnovazione degli organi sociali (art. 32, comma 1, lettera a); la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione (art. 32, comma 1, lettera b); il sostegno e del monitoraggio dell'impresa (art. 32, comma 8)<sup>20</sup>.

La prima misura è finalizzata ad estromettere dalla *governance* societaria i soggetti coinvolti nei fatti illeciti. La norma concede all'impresa un breve termine di trenta giorni per dare seguito all'ordine di sostituzione, decorso inutilmente il quale il prefetto è tenuto a disporre, nei dieci giorni successivi, la misura della temporanea e straordinaria gestione di cui al comma 1, lettera b)<sup>21</sup>.

La seconda misura prefigura, invece, un vero e proprio commissariamento del contratto<sup>22</sup>, volto a soddisfare, attraverso l'intervento del prefetto, l'interesse pubblico alla esecuzione dell'appalto/concessione, sotto la guida di uno o più amministratori straordinari<sup>23</sup>, nonché a sterilizzarne la gestione dal pericolo di acquisizione delle utilità

---

<sup>17</sup> Per quanto concerne la gestione commissariale delle imprese con finalità anticorruzione, sia consentito il rinvio a R. CANTONE – B. COCCAGNA, *La prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose nei contratti pubblici: i commissariamenti per la costituzione di presidi di legalità nelle imprese*, cit. pp. 76-83.

<sup>18</sup> Il comma 10 si limita a radicare la competenza territoriale in capo al prefetto che ha adottato l'interdittiva antimafia e a circoscriverne l'ambito applicativo, rinviando per il resto genericamente "alle disposizioni di cui al presente articolo" e lasciando aperte svariate problematiche ermeneutiche ed applicative.

<sup>19</sup> Cfr. G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, cit., p. 264.

<sup>20</sup> In ambito antimafia, benché la norma, attraverso un generico rinvio operato nel comma 10 dell'art. 32 del decreto, sembra fare riferimento alle tre misure introdotte, l'orientamento formulato dall'Anac è stato quello di ritenere applicabile esclusivamente la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, poiché solo questa è idonea a sospendere gli effetti dell'interdittiva antimafia con riferimento ai contratti commissariati, consentendone l'esecuzione. Tale posizione è stata condivisa dal Gabinetto del Ministro dell'interno con la Circolare n. 15006/2 (41) del 10 maggio 2016, con la quale si richiama l'attenzione delle prefetture in ordine al fatto che la norma attribuisce esclusivamente alla straordinaria e temporanea gestione il potere di neutralizzare, limitatamente alla commessa pubblica commissariata, gli effetti inibitori derivanti dall'adozione dell'informazione antimafia interdittiva.

<sup>21</sup> Nel silenzio della norma, il termine deve ritenersi liberamente prorogabile dal prefetto, sia d'ufficio, sia su istanza motivata dell'impresa, soprattutto a fronte di sopraggiunte, oggettive difficoltà. L'ordine di rinnovazione degli organi sociali non ha registrato esperienze applicative e rimasta pressoché sulla carta.

<sup>22</sup> La gestione commissariale per finalità anticorruzione è attivabile in caso di inottemperanza all'ordine di ingiunzione di cui al comma 1 dell'art. 32 o, nei casi più gravi, su diretta iniziativa del Presidente dell'Anac o del prefetto competente. Il commissariamento per finalità antimafia, invece, è attivabile su iniziativa esclusiva del prefetto che ha adottato l'interdittiva, come si vedrà più diffusamente nel paragrafo 3.

<sup>23</sup> L'art. 32, comma 2, del d.l. n. 90/2014, prevede "la nomina di uno o più amministratori, in numero comunque non superiore a tre". L'individuazione degli amministratori è di esclusiva competenza del prefetto, fatta eccezione per l'ambito sanitario in cui ne è prevista la designazione previa intesa con il Ministro della salute

illecitamente captate in danno della pubblica amministrazione<sup>24</sup>. Il legislatore si è premurato, infatti, di prevedere, per il periodo di vigenza del commissariamento, non solo l'esecuzione dell'appalto in un regime di "legalità controllata" e secondo un paradigma pubblicistico, ma anche la costituzione di un fondo di accantonamento della quota di corrispettivo percepita dall'impresa a titolo di utile, statuendone la indisponibilità fino all'esito dei giudizi in sede penale o in sede amministrativa<sup>25</sup>.

Si tratta di un intervento tanto invasivo, quanto delimitato sia sotto il profilo applicativo, poiché chirurgicamente circoscritto al singolo appalto "inquinato" o pacchetto contrattuale di matrice pubblicistica, sia sotto il profilo temporale, dovendo il decreto prefettizio stabilire la durata della misura in ragione delle esigenze funzionali alla realizzazione dell'opera o all'espletamento del servizio o fornitura<sup>26</sup>. L'istituto, infatti, mira a costituire un presidio di legalità sulla sola attività coinvolta nell'esecuzione contrattuale, con ciò distinguendosi dalle misure di prevenzione patrimoniali disposte ai sensi del Codice antimafia<sup>27</sup>.

---

(art. 32, comma 2-bis, d.l. n. 90/2014).

<sup>24</sup> Si vedano in argomento, Consiglio di Stato, sez. III, 10 gennaio 2018, n. 93 e Consiglio di Stato, sez. III, 28 aprile 2016, n. 1630.

<sup>25</sup> A seconda che la misura di straordinaria gestione sia stata disposta sulla base di vicende giudiziarie (art. 32, comma 1) ovvero a seguito di informazione antimafia interdittiva (art. 32, comma 10). La costituzione del fondo di accantonamento degli utili è previsto dall'art. 32, comma 7, d.l. n. 90/2014. Si veda in argomento il recente parere del Consiglio di Stato n. 706/2018 dell'11 maggio 2018 che ha evidenziato come il sistema dell'accantonamento degli utili sia stato congegnato "al fine di scongiurare il paradossale effetto di far percepire, proprio attraverso il commissariamento che conduce all'esecuzione del contratto, il profitto dell'attività criminosa; in coerenza sia con la disposizione generale che consente nel processo penale di disporre la confisca del profitto del reato (art. 240 c.p.), sia avuto riguardo, nella fattispecie, alla speciale disposizione di cui all'art. 322-ter c.p. (in tal senso si veda anche Cass., sez. III, 26/09/2017, n. 51085)".

<sup>26</sup> Così l'art. 32, comma 2, ultimo periodo: "Il predetto decreto stabilisce la durata della misura in ragione delle esigenze funzionali alla realizzazione dell'opera pubblica, al servizio o alla fornitura oggetto del contratto ovvero dell'accordo contrattuale e comunque non oltre il collaudo". Per una ricostruzione critica del quadro fattuale, giuridico e sociale in cui si inseriscono le misure ex art. 32, cfr. F. TESTI, *Il commissariamento delle imprese appaltatrici ex art. 32, d.l. n. 90/2014*, in M. D'Alberti (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 2017, pp. 689-708.

<sup>27</sup> La delimitazione del presidio di legalità al singolo contratto inquinato è stato il frutto di uno sforzo interpretativo che l'Anac ha profuso fin dalla prima applicazione della norma, intervenuta in epoca precedente alla conversione parlamentare del decreto. La soluzione interpretativa della straordinaria e temporanea gestione come misura "ad contractum" è stata confermata dall'Anac in tutte le proposte di commissariamento ad oggi formulate, ha trovato piena condivisione nei relativi decreti prefettizi e nelle "Linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra Anac – Prefetture – UTG e enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa sezione appalti pubblici", siglate tra l'Anac e il Ministero dell'interno in data 15 luglio 2014, in G.U. 18 luglio 2014, n. 165. Tale chiave di lettura ha trovato, in più occasioni, anche il conforto della giurisprudenza amministrativa la quale ha aderito alla lettura garantista della norma, ribadendo che le misure straordinarie "non incidono in modo sproporzionato o irreversibile sulla governance complessiva dell'impresa, in quanto gli amministratori sono tenuti a realizzare una forma di gestione separata e di carattere temporaneo di un segmento dell'impresa (legato alla esecuzione di quello specifico contratto), mentre gli organi sociali restano in carica per lo svolgimento della attività di gestione" (Tar Lazio, Sez. Prima ter, n. 01519/2016). Si veda anche la recente pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, 10 gennaio 2018, n. 93.

La terza misura, denominata sostegno e monitoraggio, è preordinata a trovare applicazione nelle ipotesi meno gravi, caratterizzate da un'ingerenza dell'impresa nei fatti corruttivi tale da non rendere necessarie misure incisive nei confronti degli assetti societari. Essa si sostanzia nell'affiancamento degli organi sociali da parte di esperti di nomina prefettizia, dotati di poteri di stimolo nei confronti della *governance* e incaricati di traghettare l'impresa verso una revisione organizzativa e gestionale, sulla base di riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza<sup>28</sup>. La prassi applicativa ha consentito di testare la grande versatilità del tutoraggio e la sua adattabilità alle fattispecie più variegata, che sono andate ben oltre le previsioni del legislatore che sembra averlo introdotto come strumento di carattere residuale. Invero, proprio per valorizzare la finalità di revisione virtuosa ad ampio raggio che tale forma di *tutorship* rivendica rispetto alla straordinaria e temporanea gestione, la misura, benché geneticamente connessa all'appalto incriminato, in base ad un criterio di contestualità o di contiguità temporale, si è prestata ad applicazioni che prescindono dalle circostanze attinenti alla sorte della commessa pubblica<sup>29</sup>.

### **3. I commissariamenti prefettizi per la costituzione di presidi di legalità nelle imprese raggiunte da interdittiva antimafia.**

La misura della temporanea e straordinaria gestione disposta nell'ambito dell'antimafia è volta a garantire la completa esecuzione dei contratti d'appalto individuati dal prefetto – in alternativa alla regola generale che ne imporrebbe l'immediata caducazione<sup>30</sup> – e a neutralizzare il rischio derivante dall'infiltrazione criminale di stampo mafioso nelle imprese. In quest'ottica, le disposizioni integrative e correttive del 2014, che hanno novellato l'art. 92 del Codice antimafia, pongono in capo al prefetto, all'atto della adozione di un'interdittiva, puntuali obblighi di informativa nei

---

<sup>28</sup> L'attività di tutoraggio non attribuisce agli esperti alcun potere di disposizione o di gestione diretta dell'appalto, né sospende i poteri dei titolari degli organi societari ma si riferisce alla struttura aziendale nel suo complesso, in una prospettiva di ripristino di circuiti organizzativi e produttivi virtuosi, al fine di agevolare il ritorno dell'impresa entro parametri di piena legalità, a tutela della correttezza e legittimità dell'operato dell'impresa. La formulazione letterale del comma 8 ha destato qualche perplessità sul piano interpretativo, soprattutto in ordine alla individuazione dei presupposti applicativi dell'istituto. Non vi è dubbio che l'inciso "nel caso in cui le indagini di cui al comma 1 riguardino componenti di organi societari diversi da quelli di cui al medesimo comma" sia affetto quanto meno da un vizio di coordinamento, atteso che il comma 1 non contiene un'elencazione degli organi sociali nei confronti dei quali trovano applicazione le misure di cui alle lettere a) e b). Cfr. F. DI CRISTINA, *La nuova vita dell'Anac e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 11/2014, p. 1029-1030.

<sup>29</sup> Nella prassi, il sostegno e monitoraggio è stato disposto anche a fronte di contratti di appalto già conclusi o non stipulati. Si veda sul tema la "Relazione al Parlamento sull'attività svolta nel 2017" dell'Autorità nazionale anticorruzione, pp. 254-258, consultabile sul sito istituzionale dell'Anac.

<sup>30</sup> In argomento cfr. A. MUTARELLI – M.M. MUTARELLI, *Considerazioni intorno alle possibili ricadure della misura straordinaria ex art. 32, d.l. n. 90/2014 (debiti pregressi e rapporti di lavoro)*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2017, fasc. 1, Vol. 69, pp. 253-264.

confronti del Presidente dell'Anac e di verifica in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure straordinarie<sup>31</sup>.

Nella fattispecie delineata dall'art. 32, comma 10, l'avvio del procedimento, di competenza esclusiva del prefetto, è orientato alla valutazione dei presupposti per l'applicazione della norma: *in primis* un contratto pubblico *in itinere* e, in seconda istanza, l'urgenza e la necessità di assicurarne la prosecuzione o il completamento, al fine di apprestare tutela a diritti fondamentali, salvaguardare i livelli occupazionali o l'integrità dei bilanci pubblici. Misure adottate, dunque, nell'esercizio di un *munus* pubblicistico, preordinato all'esecuzione controllata dell'appalto, per specifiche e tassative ragioni di pubblica utilità<sup>32</sup>.

Tale incidenza autoritativa sul rapporto negoziale, da cui scaturisce la doverosa esecuzione della prestazione, si riverbera su tutto il perimetro contrattuale di parte pubblica in corso di esecuzione o di completamento, ovvero su tutti gli appalti per i quali siano stati ritenuti sussistenti quei presupposti di garanzia, urgenza e indifferibilità che giustificano la deroga agli effetti tipici dell'interdittiva<sup>33</sup>. Invero, l'esigenza di contrastare il fenomeno dell'inquinamento mafioso nelle attività economiche, per mezzo dell'estromissione delle imprese che hanno perso quella fiducia delle istituzioni che costituisce il presupposto indefettibile per l'accesso alla contrattazione pubblica, va declinata diversamente laddove si impone un bilanciamento con la contrapposta urgente necessità di salvaguardare opere o servizi indifferibili. In tale accezione, le misure straordinarie mirano indirettamente ad arginare gli effetti dell'interdittiva in

---

<sup>31</sup> L'art. 3 del decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153, "Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136" ha inserito il comma 2-bis nell'art. 92 del Codice antimafia ai sensi del quale "L'informazione antimafia interdittiva è comunicata dal prefetto, entro cinque giorni dalla sua adozione, all'impresa, società o associazione interessata (...). Il prefetto, adottata l'informazione antimafia interdittiva, verifica la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto legge 24 giugno 2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e, in caso di esito positivo, ne informa tempestivamente il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione".

<sup>32</sup> L'articolo 32 va letto in combinato disposto con le previsioni di cui all'articolo 94, commi 2 e 3 del Codice antimafia che regolamentano gli effetti del provvedimento inibitorio, per un verso, privando l'operatore economico interdetto della capacità di contrattare con la pubblica amministrazione e, per l'altro, ponendo in capo alla stazione appaltante un obbligo generale di recesso dai contratti *in itinere*, salva l'ipotesi in cui si tratti di opere in corso di ultimazione ovvero di servizi essenziali per il perseguimento dell'interesse pubblico, laddove non sussistano le condizioni oggettive per una rapida sostituzione del contraente. Si vedano, in tal senso le "Linee guida per l'avvio di un circuito collaborativo tra Anac – Prefetture – UTG e enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa sezione appalti pubblici", cit., p. 8.

<sup>33</sup> Cfr. G. RUGGERO, *Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione*, in M. NUNZIATA (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, cit., p. 409. L'iter procedimentale, nel caso di commissariamento per finalità antimafia, si arricchisce di una fase ricognitiva, prodromica alla gestione straordinaria, nella quale il prefetto, in collaborazione con le stazioni appaltanti, l'Anac e le altre istituzioni coinvolte, definisce il perimetro applicativo della misura. All'esito di tale ricognizione, egli provvede, con proprio decreto, a individuare il portafoglio contrattuale da presidiare e ad incaricare della gestione i relativi commissari prefettizi.



termini di paralisi aziendale, al fine di salvaguardare gli interessi pubblici individuati dalla norma e, ove possibile, traghettare l'impresa verso il ritorno *in bonis*.

Questo approccio si è dimostrato molto efficace nella prassi, grazie ad un utilizzo estremamente flessibile delle misure straordinarie e al loro abbinamento o avvicendamento, in modo da rafforzare il processo di recupero già avviato e garantirne la prosecuzione. In tale prospettiva, ad esempio, un periodo di sostegno e monitoraggio si è avvicinato alla gestione commissariale dell'impresa – tornata *in bonis* a seguito dell'aggiornamento dell'interdittiva antimafia – in modo da consolidare il processo di revisione organizzativa e gestionale intrapreso<sup>34</sup>.

Sotto il profilo temporale, la permanenza delle misure è legata alla vita del provvedimento inibitorio. Ne consegue che l'annullamento dell'informazione interdittiva disposto con sentenza passata in giudicato, l'accoglimento dell'istanza cautelare ovvero l'aggiornamento della predetta informazione, ai sensi dell'art. 91, comma 5, del citato d.lgs. n. 159/2011, determinano l'automatica cessazione degli effetti della misura straordinaria<sup>35</sup>.

#### 4. L'istituto del controllo giudiziario.

Nel coacervo delle azioni messe in campo dal legislatore allo scopo di arginare l'inquinamento mafioso delle attività economiche, salvaguardando nel contempo la continuità produttiva e gestionale, si colloca anche il controllo giudiziario delle imprese, un istituto di nuovo conio che, dopo un lungo e frastagliato *iter* legislativo, la legge 17 ottobre 2017, n. 161, ha inserito nel Codice antimafia, attraverso l'art. 34-*bis*<sup>36</sup>.

Lo strumento, di portata accessoria e con funzione vicaria rispetto all'amministrazione giudiziaria di cui al precedente articolo 34<sup>37</sup>, anch'esso rimodellato

---

<sup>34</sup> Si veda la Relazione dell'Autorità nazionale anticorruzione sull'attività 2015, consultabile sul sito istituzionale dell'Anac.

<sup>35</sup> Cfr. art. 32, comma 5, d.l. n. 90/2014.

<sup>36</sup> Sul tema generale della riforma del Codice antimafia si vedano, *ex multis*, S. FINOCCHIARO, [La riforma del Codice antimafia \(e non solo\): uno sguardo di insieme alle modifiche appena introdotte](#), in questa *Rivista*, fasc. 10/2017, pp. 251-265; C. VISCONTI, *Codice antimafia. Luci e ombre della riforma*, in *Diritto Penale e Processo*, n. 2/2018; F. MENDITTO, [Verso la riforma del d.lgs. n. 159/2011 \(cd. Codice antimafia\) e della confisca allargata](#), in questa *Rivista* 22 dicembre 2015; N. GRAZIANO – L. LEVITA, *Il nuovo Codice antimafia: la riforma del d.lgs. n. 159/2011*, in *La nuova legislazione antimafia, Commento organico alla legge 17 ottobre 2017, n. 161 (G.U. del 4 novembre 2017) di riforma del codice antimafia*, pp. 1-4; D. FERRANTI, *Il Codice antimafia: le ragioni della riforma delle misure patrimoniali di prevenzione*, in *Cassazione Penale*, fasc.1, 1 gennaio 2018, pag. 0015B.

<sup>37</sup> L'istituto dell'amministrazione giudiziaria previsto dall'art. 34 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, rubricato "*L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende*" è stato concepito proprio con riferimento ai rapporti tra criminalità organizzata ed attività economica e le sue origini vanno rintracciate nella "*Sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni*", di cui agli artt. 3-*quater* e 3-*quinquies* della legge 575/1965 – oggi abrogata – introdotti con legge 356/1999. Nella prospettiva di cui al presente articolo si vedano anche G. CAPECCHI, [La misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria degli enti e le sue innovative potenzialità](#), in questa *Rivista*, 4 ottobre 2017; C. VISCONTI, [Ancora una decisione innovativa del Tribunale di Milano sulla prevenzione antimafia nelle attività imprenditoriali](#), in questa *Rivista*, 11 luglio 2016.

e consolidato dalla novella, trova applicazione quando sia desumibile il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, idoneo a condizionarne l'attività, ma l'agevolazione riveste il carattere dell'occasionalità<sup>38</sup>. Esso si inserisce nel solco delle riforme al Codice antimafia che mirano a sterilizzare l'attività aziendale dal contagio mafioso, dando impulso a interventi di bonifica di tipo preventivo, in chiave recuperatoria dell'operatore economico, ponendolo al riparo sia dai tentativi di infiltrazione mafiosa sia dal rischio che l'attività di impresa possa svolgere una funzione agevolatoria nei confronti della criminalità organizzata<sup>39</sup>.

La *ratio legis* – al pari di altre misure di prevenzione patrimoniale a carattere non ablatorio – è quella di promuovere interventi meno invasivi ma parimenti efficaci in quella zona grigia di rapporti tra criminalità e impresa in cui non trovano facile applicazione gli strumenti classici. L'ottica, come si è accennato, è quella di decontaminare le attività economico-imprenditoriali sostanzialmente sane e restituirle al libero mercato, una volta depurate dagli agenti inquinanti<sup>40</sup>. In luogo dell'acquisizione di patrimoni aziendali irrimediabilmente “macchiati” dalla provenienza illecita, un “*prendersene cura*”, per lo più in collaborazione con i destinatari della misura e in un arco temporale definito, dispiegando un ampio ventaglio di azioni di bonifica<sup>41</sup>. Si tratta, come si legge nella relazione conclusiva del Prof. Giovanni Fiandaca, Presidente della Commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di intervento in materia di criminalità organizzata di una misura “*del tutto innovativa, dal momento che non determina lo spossessamento gestorio bensì configura – per un periodo minimo di un anno e massimo di tre – una forma meno invasiva di intervento*”<sup>42</sup>.

Disposta dal Tribunale, anche d'ufficio, allorché non si ritengano sussistenti i presupposti per il sequestro (art. 20, comma 1), la confisca (art. 24, comma 1) ovvero nel caso di revoca dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 (art. 34, comma 6), la misura presuppone la *occasionalità* dell'agevolazione e l'accertamento di circostanze di

---

<sup>38</sup> L'istituto non rappresenta una novità assoluta nel nostro panorama giuridico. L'art. 34, comma 8, del Codice antimafia, nella sua precedente formulazione, consentiva al tribunale la facoltà di disporre il controllo giudiziario solo in sede di revoca dell'amministrazione giudiziaria. Esso si sostanziava nell'obbligo dei destinatari della misura di comunicare, per un periodo non inferiore a tre anni, al questore e al nucleo di polizia tributaria, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria e gli altri atti indicati dal tribunale, entro dieci giorni dal compimento degli stessi.

<sup>39</sup> Cfr. C. SANTORIELLO, *Le misure di prevenzione patrimoniali diverse dalla confisca*, in S. Furfaro (a cura di), *Misure di prevenzione*, UTET, Milano, 2013; F. VERGINE, *Le misure patrimoniali diverse dalla confisca*, in F. Fiorentin (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>40</sup> Tribunale di Milano, Sez. Misure di prevenzione, 23-24 giugno 2016, n. 6/2016, Si rinvia sul tema a C. VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche “bonifiche” giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, cit.

<sup>41</sup> Cfr. C. VISCONTI, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, cit.; si veda anche G. PIGNATONE, *Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive*, cit., p. 259 e ss.

<sup>42</sup> La Commissione ministeriale presieduta dal Prof. Giovanni Fiandaca è stata istituita con D.M. 10 giugno 2013. Si veda il testo della “[Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata](#)” in questa *Rivista*, 12 febbraio 2014.

fatto attestanti la sussistenza del pericolo concreto di condizionamento dell'attività di impresa<sup>43</sup>.

Sul piano operativo, l'istituto sembra condividere con il sostegno e monitoraggio di matrice prefettizia la natura di *tutorship terapeutica* di carattere pubblicistico che non incide sulla gestione aziendale ma dà vita a una forma di vigilanza molto incisiva e penetrante a carico delle imprese chiamate a farsi carico di una serie di obblighi informativi e di *compliance* imposti dall'autorità giudiziaria<sup>44</sup>. Si tratta di una misura più blanda rispetto all'amministrazione giudiziaria, che può subentrare allorché venga accertata la violazione di una o più delle prescrizioni disposte con il provvedimento del Tribunale<sup>45</sup>.

Il *controllo* è articolato in due forme diverse: una più *soft*, che si sostanzia in meri obblighi di comunicazione periodica di atti di disposizione patrimoniale – di acquisto o di pagamento effettuati, di pagamento ricevuti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di incarico professionale – o di altri atti o contratti individuati dal Tribunale (art. 34-*bis*, comma 2, lett. a)<sup>46</sup>, e una più incisiva che si traduce nella costituzione di un vero e proprio presidio di vigilanza, sotto l'egida di un amministratore giudiziario incaricato di supervisionare “*da vicino*” l'attività di impresa e il corretto adempimento, da parte dell'operatore economico, di una serie di obblighi individuati dal tribunale con il provvedimento che dispone la misura e riferirne, con cadenza almeno bimestrale, al giudice delegato e al pubblico ministero (art. 34-*bis*, comma 2, lett. b)<sup>47</sup>. L'ambito applicativo di quest'ultima vigilanza, a sua volta, compendia divieti, *rectius* obblighi di astensione dal compiere determinate attività individuate nel decreto (non cambiare la sede, la denominazione, la ragione sociale, l'oggetto sociale e non mutarne la compagine, non compiere fusioni o altre trasformazioni senza l'autorizzazione del giudice delegato), obblighi informativi in ordine ad eventuali forme di finanziamento della società e, infine, obblighi di intervento ad ampio raggio che fanno perno sulla idoneità delle misure organizzative a prevenire il rischio di infiltrazione o condizionamento mafioso<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 87.

<sup>44</sup> Cfr. D. FONDAROLI, *La prevenzione patrimoniale: dall'applicazione in ambito penale tributario all'amministrazione giudiziaria dei beni*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, fasc. 2, 1 giugno 2017, p. 600.

<sup>45</sup> L'art. 34-*bis*, comma 4, ult. cpv. dispone: “*Nel caso in cui venga accertata la violazione di una o più prescrizioni ovvero ricorrano i presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 34, il tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa*”.

<sup>46</sup> Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente.

<sup>47</sup> Cfr. A.V. SARNATARO, *Controllo giudiziario delle aziende*, in L. De Gennaro – N. Graziano, *La nuova legislazione antimafia*, Dike, Roma, 2017, pp. 180-184.

<sup>48</sup> Cfr. art. 34-*bis*, comma 3.

## 5. Il controllo giudiziario delle imprese destinatarie di interdittiva antimafia, tra difetto di coordinamento e criticità applicative.

L'approccio terapeutico nell'ottica della prosecuzione dell'attività e della progressiva riabilitazione dell'impresa ha indotto il legislatore a prevedere il controllo giudiziario anche nei confronti degli operatori economici destinatari di interdittiva antimafia, al fine di arginarne gli effetti<sup>49</sup>. La Commissione Fiandaca ha congegnato, infatti, l'istituto in modo tale che possa "*fungere da adeguato strumento per consentire la prosecuzione dell'attività di impresa nei casi in cui le aziende vengano raggiunte da interdittiva prefettizia, garantendo così nel contempo il prevalente interesse alla realizzazione di opere di rilevanza pubblica*"<sup>50</sup>. In tale prospettiva, il controllo giudiziario può essere richiesto dall'impresa interdetta e disposto dal Tribunale solo nella forma più incisiva di cui all'art. 34-*bis*, comma 2, lettera b).<sup>51</sup> Ove la verifica giudiziale dei presupposti si concluda favorevolmente, l'operatore economico può intraprendere un percorso di recupero dell'attività imprenditoriale, sotto la supervisione del tribunale e con le garanzie proprie di una procedura giudiziale, beneficiando dell'effetto sospensivo della interdittiva antimafia<sup>52</sup>.

Non vi è dubbio che la portata applicativa dell'istituto si riverbera sull'impresa con effetti a più ampio raggio rispetto alla misura del commissariamento prefettizio, poiché l'effetto sospensivo, espressamente disposto dall'art. 34-*bis*, comma 7, non è limitato al pacchetto contrattuale di parte pubblica per il quale si sono ritenuti sussistenti i presupposti legittimanti ma si estende a tutta l'attività aziendale, ivi compresa la partecipazione alle procedure di gara, con la conseguente possibilità, per l'operatore economico, di vedersi aggiudicati nuovi appalti<sup>53</sup>.

Condizione di ammissibilità della domanda è il preventivo esperimento, da parte dell'impresa, del ricorso amministrativo avverso l'interdittiva antimafia. La *ratio* di tale previsione non è di immediata evidenza e suscita qualche perplessità non solo su un piano meramente applicativo e procedimentale, ma anche in una prospettiva di coerenza sistematica. *In primis*, non è chiaro se il perimetro applicativo dell'istituto sia circoscritto al segmento temporale in cui è pendente il giudizio amministrativo o possa essere disposto anche nel caso in cui questo si sia definito con la conferma del provvedimento

---

<sup>49</sup> Così l'art. 34-*bis*, ult. cpv.: "*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*".

<sup>50</sup> Cfr. Relazione della Commissione Fiandaca, cit.

<sup>51</sup> Cfr. in senso contrario, il Decreto n. 2/2018 Reg. Decr., emesso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere – Sezione misure di prevenzione, in data 2 maggio 2018.

<sup>52</sup> Cfr. T. BENE, *Dallo spossessamento gestorio agli obiettivi di stabilità macroeconomica*, in *Archivio penale*, 21 maggio 2018.

<sup>53</sup> Uno dei tratti distintivi del controllo giudiziario è proprio la diversa ampiezza dell'efficacia sospensiva che la misura esplica nei confronti dell'interdittiva antimafia: nel commissariamento disposto dal prefetto essa è limitata al perimetro contrattuale di parte pubblica già in corso di esecuzione, con conseguente impossibilità, per l'operatore economico, di partecipare a nuove procedure di gara o di stipulare nuovi contratti.

inibitorio<sup>54</sup>. La prima opzione ermeneutica appare più convincente benché la durata del “controllo” – da uno a tre anni – non sia del tutto coerente con i tempi di un giudizio amministrativo e l’esito di quest’ultimo non influisca – almeno in modo diretto – sulla revoca della misura<sup>55</sup>. Nondimeno, militano nel senso della inammissibilità della istanza avanzata dopo che il giudizio amministrativo si sia esaurito la natura provvisoria dell’istituto e la sua funzionalizzazione a consentire la continuità aziendale fintanto che non intervenga una pronuncia giudiziale definitiva, in modo da salvaguardare l’interesse dell’impresa a non vedersi tagliata fuori dal mercato per effetto di un provvedimento di cui può ancora contestare la legittimità<sup>56</sup>.

L’assenza di coordinamento con il giudizio amministrativo lascia appesi svariati interrogativi in ordine alle interferenze tra i due procedimenti e ai riflessi che l’esito del giudizio esplica nei confronti del controllo giudiziario. Non è di immediata evidenza, infatti, se e in che modo la sospensione in sede cautelare dell’interdittiva si riverberi sulla misura. Parimenti, ci si chiede cosa accada nell’ipotesi in cui la legittimità del provvedimento inibitorio venga confermata in via definitiva all’esito del giudizio amministrativo. Se è lecito attendersi che, in tale ipotesi, la misura sia destinata a proseguire, non si comprende, allora, quale sia, su un piano sostanziale, la ragione della previsione della impugnativa, quale condizione di ammissibilità dell’istanza<sup>57</sup>. Invero, l’esito del giudizio sembra incidere sull’istituto solo nella diversa ipotesi in cui conduca all’annullamento dell’interdittiva antimafia. Anche in questo caso, tuttavia, la norma difetta di un coordinamento diretto, per cui, in assenza di previsione espressa, deve ritenersi che la revoca, richiesta anche dall’impresa attraverso l’*iter* procedimentale di cui al quinto comma dell’art. 34-*bis*, non sia automatica ma consegua ad una valutazione di tutti gli elementi raccolti, anche in via autonoma<sup>58</sup>.

Quanto ai presupposti oggettivi, un approccio interpretativo coerente con il tenore letterale della norma induce ad escludere qualsiasi automatismo nella disposizione della misura che la priverebbero di una valenza autonoma rispetto al

---

<sup>54</sup> Cfr. in tal senso, il Decreto n. 2/2018 Reg. Decr., emesso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, cit., laddove si evidenzia che “Ciò dovrebbe dimostrare la natura provvisoria dell’istituto e la sua funzionalizzazione a consentire la continuità aziendale dell’impresa fintanto che sul provvedimento interdittivo non sia intervenuta una pronuncia giudiziale definitiva. Verrebbe salvaguardato, in questo modo, in una logica analoga a quella propria della misura cautelare della sospensione degli effetti del provvedimento amministrativo, l’interesse dell’impresa a non vedersi tagliata fuori dal mercato – con danni talvolta irreparabili – per effetto di un provvedimento prefettizio di cui essa può ancora contestare – in sede giurisdizionale – la legittimità”.

<sup>55</sup> L’art. 34, comma 6, prevede che il tribunale possa revocare la misura, anche sulla base della relazione dell’amministratore giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, possa disporre altre misure di prevenzione patrimoniali.

<sup>56</sup> Così il Tribunale di Catanzaro, Sez. Misure di prevenzione nel Decreto n. 14/2018, Reg. C.C., emesso il 19 marzo 2018, cit., p. 3.

<sup>57</sup> Cfr. sul punto il Decreto n. 25/2018, Reg. Gen. Mis. Prev. emesso dal Tribunale di Napoli, Sez. misure di prevenzione, il 22 maggio 2018.

<sup>58</sup> Cfr. in tal senso, il Decreto n. 2/2018 Reg. Decr., emesso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, cit. Per quanto concerne la sorte del provvedimento prefettizio “sospeso” al termine del controllo giudiziario, si veda M. MAZZAMUTO, *Misure giurisdizionali di salvataggio delle imprese versus misure amministrative di completamento dell’appalto: brevi note sulle modifiche in itinere del Codice antimafia*, in questa Rivista, 20 aprile 2016.

giudizio amministrativo e svilirebbero l'attività rimessa al tribunale. Il legislatore, infatti, ascrive a quest'ultimo accertamenti *ad hoc*, da condurre attraverso un'udienza camerale in cui devono essere sentiti il P.M. e gli altri soggetti interessati<sup>59</sup>. Secondo tali binari interpretativi, appare condivisibile e coerente su un piano sistematico che i presupposti rimessi all'ambito di discrezionalità del Tribunale siano i medesimi previsti, in via generale, dal comma 1, dell'art. 34-*bis*, ai fini dell'applicazione del controllo giudiziario *tout court*<sup>60</sup>. In tal senso, occorre che siano ritenute sussistenti "circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività" dell'operatore economico e l'occasionalità dell'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34<sup>61</sup>.

Secondo tale percorso argomentativo, al fine di evitare il ricorso generalizzato all'istituto e la paradossale prosecuzione dell'attività di imprese infiltrate dalle organizzazioni mafiose, "con il sostegno dello Stato", l'occasionalità dell'agevolazione mafiosa costituisce un presupposto fondamentale per la concreta operatività dell'istituto<sup>62</sup>. Milita in questo senso la sostanziale identità di *ratio* tra tale forma di controllo e l'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 del Codice e la conseguente necessità di cercare la distinzione dei presupposti "su un piano meramente quantitativo". Troverà, pertanto, applicazione lo strumento più blando allorché il rapporto tra l'impresa e la criminalità organizzata si rilevi come "occasionale", mentre, diversamente, dovrà essere disposta l'amministrazione giudiziaria "nel caso in cui gli interessi imprenditoriali e quelli criminali risultino più stabilmente convergenti"<sup>63</sup>. Ciò implica – e in tal senso si sono determinati i Tribunali che hanno dato applicazione all'istituto – che

---

<sup>59</sup> In tal senso, cfr. il Decreto n. 2/2018 Reg. Decr., emesso dal Tribunale di Santa Maria Capua, cit., ove si evidenzia che "Nel corso dell'iter legislativo, la norma, così come inizialmente concepita, è stata oggetto di censure dovute proprio all'assenza di filtri per l'adozione del provvedimento di controllo giudiziario. Si propone, pertanto, l'individuazione di parametri cui ancorare la discrezionalità per rendere uniformi le decisioni, o prevedere legislativamente specifiche cause di inammissibilità che tenessero conto della fase di esecuzione dell'opera, dei profili occupazionali, soprattutto delle condizioni soggettive che avevano determinato l'informazione interdittiva".

<sup>60</sup> Il Tribunale di Catanzaro, Sez. Misure di prevenzione, nel citato Decreto n. 14/2018, evidenzia che la misura "introdotta dal comma 6 non rappresenta una ipotesi diversa e ulteriore rispetto a quella prevista dal comma 1 del primo comma dell'art. 34-*bis*, condividendo con essa i medesimi presupposti".

<sup>61</sup> Così il Decreto n. 2/2018 Reg. Decr., emesso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, cit.: "Tornando ad esaminare le inevitabili interferenze tra il giudizio prevenzionale e quello amministrativo, i due procedimenti sono del tutto autonomi quanto alle valutazioni che in essi i giudici sono chiamati a svolgere: sussistenza o meno delle condizioni per far luogo alla emissione della informativa antimafia in quello amministrativo; sussistenza o meno delle condizioni per ritenere meramente occasionale la condotta agevolatrice di persone socialmente pericolose, in quello prevenzionale". In giurisprudenza alle stesse conclusioni Cass., Sez. V, 2 luglio 2018, n. 34526, CED Cass. n. 273645, nella cui motivazione testualmente si legge "l'impresa raggiunta da informazione antimafia interdittiva può avere accesso alla misura del controllo giudiziario, allorché abbia impugnato il provvedimento interdittivo e ricorra una ipotesi di agevolazione 'occasionale' ". A conclusioni diverse, però, in dottrina C. VISCONTI – G. TONA, Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia, in *Leg. pen.*, 14 febbraio 2018, 32 secondo cui "...risulta oscuro ... il richiamo della norma ai fantomatici 'presupposti' di cui il tribunale dovrebbe verificare la sussistenza quando 'accoglie la richiesta della parte privata'. A ben vedere, infatti, l'unica condizione da accertare è e non può che rimanere la pendenza del provvedimento interdittivo e l'atto di impugnazione, oltre che il parere della direzione distrettuale competente sul piano procedurale".

<sup>62</sup> Cfr. il Decreto n. 25/2018, Reg. Gen. Mis. Prev., emesso dal Tribunale di Napoli, cit., p. 7.

<sup>63</sup> Così il Tribunale di Catanzaro, Sez. Misure di prevenzione nel Decreto n. 14/2018, cit.

l'istanza debba essere rigettata nel caso in cui *“le motivazioni addotte a sostegno delle interdittive che si sono succedute sono fondate su un compendio indiziario grave da cui emerge che vi è pericolo di infiltrazione (...) e non si può ritenere una mera e occasionale agevolazione ai sensi dell'art. 34-bis, primo comma”*<sup>64</sup>.

Qualche difficoltà si pone anche nel circoscrivere l'ambito della valutazione discrezionale ascrivita al Tribunale, laddove siano stati ritenuti sussistenti i presupposti applicativi. In assenza di appigli normativi, occorre muovere dalla finalità dell'istituto, preordinato, come si è detto, a garantire la continuità d'impresa, nell'ottica di soddisfare l'interesse pubblico alla realizzazione delle opere e a promuovere il disinquinamento mafioso delle attività economiche. Non, dunque, l'interesse del privato a proseguire la sua attività ma l'interesse pubblico alla prosecuzione delle prestazioni contrattuali relative a opere e servizi. Un vaglio pressoché analogo quello compiuto dal prefetto, chiamato alla valutazione discrezionale dei presupposti per disporre il commissariamento dell'impresa nei confronti della quale ha adottato il provvedimento ostativo, attraverso l'avvio di un circuito collaborativo cui sono chiamati a partecipare istituzioni pubbliche e soggetti interessati.

## **6. Il controllo giudiziario delle imprese soggette a commissariamento prefettizio: problematiche interpretative e applicative nell'avvicendamento degli istituti.**

Le prime esperienze applicative del controllo giudiziario scontano l'assenza di un coordinamento normativo con il commissariamento amministrativo e danno evidenza di incertezze applicative di non poco conto nell'avvicendamento tra i due istituti.

Fuori da ogni dubbio, la recente introduzione del controllo giudiziario delle imprese ha dato vita a un ennesimo piano di interferenza tra giurisdizione e amministrazione, incidendo l'intervento del giudice, sotto diversi profili, sui provvedimenti prefettizi, sospendendo l'efficacia dell'interdittiva e riverberando suoi effetti sui relativi commissariamenti, eventualmente disposti dal prefetto<sup>65</sup>. E proprio sul fronte dei rapporti tra provvedimenti prefettizi e giurisdizionali la disciplina presta il fianco a qualche considerazione critica, atteso che i diversi ambiti attraverso i quali il legislatore ha inteso perseguire la tutela in via preventiva dell'iniziativa economica, nella prospettiva *“terapeutica”* di ripristino dei circuiti di mercato, restano esposti al rischio di sovrapposizioni e paradossi, cui si sarebbe potuto far fronte con regole chiare<sup>66</sup>. L'urgenza di un coordinamento appare evidente già sulla base del tenore letterale della citata previsione di cui al comma 2-bis dell'articolo 92 del Codice antimafia, in forza della quale il prefetto, ogni qualvolta adotti un'interdittiva, è tenuto a verificare, con

---

<sup>64</sup> *Ivi*, p. 8.

<sup>65</sup> Cfr. M. MAZZAMUTO, *Misure giurisdizionali di salvataggio delle imprese versus misure amministrative di completamento dell'appalto: brevi note sulle modifiche in itinere del Codice antimafia*, cit., p. 5.

<sup>66</sup> Cfr. C. VISCONTI, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, cit., p. 719 e ss.

immediatezza, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 32, comma 10, del d.l. n. 90/2014 e ad informare dell'esito il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione.

In questa cornice, non si vede come possano mancare momenti di interlocuzione tra il prefetto che ha adottato l'interdittiva – ed eventualmente disposto la misura della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, all'esito delle verifiche di cui sopra – e la magistratura. Invero, il patrimonio info-investigativo dal quale è scaturita la valutazione che ha condotto all'adozione del provvedimento ostativo può offrire al giudice significativi elementi nel caso in cui sia stata fatta istanza di controllo giudiziario. Si tratta di un bagaglio di conoscenza di indiscussa utilità non solo nella procedura valutativa preordinata a rintracciare la sussistenza dei presupposti per disporre la misura, ma soprattutto nella individuazione di quel ventaglio di obblighi che, come si è visto, danno corpo all'istituto.

Vi è da chiedersi, allora, quale sia la sorte della straordinaria e temporanea gestione, qualora venga disposto, su istanza dell'operatore economico, il controllo giudiziario<sup>67</sup>. In assenza di previsioni espresse, occorre muovere dal dato testuale della norma e, in particolare, dalle previsioni di cui all'art. 32, comma 5, del d.l. n. 90/2014, ai sensi del quale le misure *“sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in caso di provvedimento che dispone la confisca, il sequestro o l'amministrazione giudiziaria dell'impresa”*. Con un approccio interpretativo in chiave evolutiva, tale previsione ben può ritenersi applicabile anche alla diversa sopravvenuta fattispecie del controllo giudiziario. Coerentemente, dovrebbe ritenersi estendibile il disposto di cui al richiamato comma 5, secondo cui l'autorità giudiziaria è tendenzialmente tenuta a confermare gli amministratori designati dal prefetto, ove non ravvisi particolari ragioni ostativo.

Tuttavia, proprio la diversa *ratio* sottesa all'istituto del controllo giudiziario e la sua funzione più marcatamente *riabilitativa* suggeriscono di escludere un effetto caducatorio automatico del commissariamento prefettizio e di graduare la risposta sul variegato fenomeno delle infiltrazioni mafiose nella più ampia prospettiva di bonifica dell'impresa contaminata. Tale *iter* argomentativo appare ulteriormente rafforzato dalla considerazione secondo cui la eventuale revoca del controllo giudiziario, nel caso in cui non sia intervenuto, *medio tempore*, il ritorno *in bonis* dell'operatore economico – per annullamento in sede giurisdizionale dell'interdittiva antimafia o per accoglimento favorevole dell'istanza di aggiornamento – potrebbe determinare la reviviscenza dell'interdittiva antimafia con il conseguente effetto caducatorio di tutte le commesse pubbliche, salvo che non venga ripristinato, con immediatezza, il commissariamento prefettizio. Nel quadro complessivo così ricostruito, appare pienamente condivisibile l'approccio ermeneutico utilizzato dalle prefetture che, a fronte delle prime

---

<sup>67</sup> Il controllo giudiziario, sospendendo l'efficacia dell'interdittiva, fa necessariamente venir meno il commissariamento prefettizio. Cfr. sul punto, M. MAZZAMUTO, *Misure giurisdizionali di salvataggio delle imprese versus misure amministrative di completamento dell'appalto: brevi note sulle modifiche in itinere del Codice antimafia*, cit.



sperimentazioni della misura del controllo giudiziario hanno disposto la mera sospensione del commissariamento prefettizio<sup>68</sup>.

Meno agevole è l'individuazione dei "*i presupposti*" sulla scorta dei quali il tribunale è chiamato a disporre la misura, laddove l'interesse pubblico sotteso alla prosecuzione del servizio o alla prestazione dell'opera risulti già ampiamente soddisfatto dal commissariamento del perimetro contrattuale di parte pubblica. Ci si interroga, in tale ultima ipotesi, sull'iter argomentativo che deve supportare il giudice, tenuto conto che i due istituti sono ispirati alla medesima *ratio* "*di soddisfare il prevalente interesse alla realizzazione di opere di rilevanza pubblica (cfr. commi 6 e 7 dell'art. 34-bis)*"<sup>69</sup>, arginando i rischi di contaminazione da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Le due misure sembrano condividere, sia pure con ampiezza diversa, anche il medesimo approccio garantista nell'ottica terapeutica riabilitativa dell'impresa, atteso che la prosecuzione dell'attività viene parzialmente preservata anche attraverso le misure prefettizie. Sotto tale profilo, il controllo giudiziario inverte i termini del presidio, consentendo all'operatore economico di beneficiare *ex lege* degli effetti della sospensione *tout court* dell'interdittiva e di reimmettersi a pieno titolo sul mercato, sia pure in modalità "*vigilata*" e "*condizionata*". Per altro verso, tuttavia, la pluriennale prassi applicativa ha dato prova, in più occasioni, della estrema flessibilità del commissariamento prefettizio, che ben si presta, come si è sopra evidenziato, a fungere da strumento di supporto e affiancamento dell'impresa nel suo percorso di revisione virtuosa ad ampio raggio. In questa prospettiva, a titolo di esempio, si è ritenuto utile far seguire a una fase iniziale di parziale spossessamento dei poteri gestori, un tutoraggio in chiave di consolidamento del percorso di revisione e riorganizzazione avviato dall'operatore economico – anche attraverso l'adozione delle misure organizzative di cui al d.lgs. n. 231/2001 – che ne hanno consentito il ritorno *in bonis*<sup>70</sup>.

## **7. Conclusioni. Prospettive evolutive in un'ottica interpretativa unitaria.**

Malgrado gli evidenti punti di contatto, i due istituti impattano in modo radicalmente diverso sull'assetto gestionale dell'impresa, per cui laddove l'autorità amministrativa abbia già costituito un presidio di legalità per garantire la prosecuzione dei contratti pubblici, l'introduzione del controllo giudiziario lascia aperti svariati interrogativi cui potrà darsi risposta soltanto testando nella prassi la sua funzionalità ed efficacia. In sede di prima applicazione è, tuttavia, auspicabile dare impulso a quella imprescindibile circolarità informativa tra autorità amministrativa e organo giurisdizionale che offre l'innegabile vantaggio di poter tarare il diverso livello di

---

<sup>68</sup> Si veda, in tale senso, *ex plurimis*, il Decreto del Prefetto di Catanzaro Prot. n. 56774/2018 del 30 maggio 2018.

<sup>69</sup> Si veda la Relazione Fiandaca, cit., p. 87.

<sup>70</sup> Si veda in tal senso, a titolo di esempio, il caso della CPL Concordia, illustrato nella Relazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sull'attività 2015, consultabile sul sito istituzionale dell'Anac.

aggressività delle misure in funzione delle peculiarità della fattispecie concreta, non solo sotto il profilo dell'inquinamento mafioso, ma anche della complessiva situazione economico-finanziaria e gestionale dell'impresa.

Nella cornice applicativa sopra ricostruita, la interlocuzione preventiva con il prefetto competente, che ha adottato l'interdittiva e disposto la gestione commissariale dell'impresa, appare un presupposto ineludibile per una valutazione esaustiva. Entrano in gioco, a tal fine, non solo le argomentazioni che hanno supportato il commissariamento e l'interdittiva antimafia ma anche gli esiti *pro-tempore* di tale gestione, compendiata nelle relazioni periodiche degli amministratori straordinari, che possono offrire al giudice elementi informativi preziosi nella determinazione di disporre il controllo giudiziario nei confronti di un'impresa già commissariata dal prefetto.

La decisione di tale avvicendamento, invero, postula un'indagine ad ampio raggio che, come si è sopra accennato, non può che estendersi anche alla situazione economico-finanziaria dell'impresa. La prassi applicativa, infatti, non ha mancato di evidenziare che le gestioni commissariali si innestano, spesso, su un tessuto aziendale permeato da criticità pregresse, quali contenziosi giurisdizionali, ingenti esposizioni debitorie, gravi irregolarità amministrativo-contabili che, non di rado, si riverberano sui contratti in corso e nei rapporti con le stazioni appaltanti e che difficilmente possono trovare soluzione attraverso interventi organizzativi e di bonifica.

Ci si domanda, allora, se in alcune fattispecie problematiche – a margine delle valutazioni concernenti la presenza dell'infiltrazione/agevolazione mafiosa – il giudice non debba determinarsi, all'esito dell'apporto collaborativo offerto dal prefetto, nel senso di ritenere più efficace, alla luce delle urgenti ragioni di "*pubblica utilità*" che hanno indotto alla disposizione della misura, la prosecuzione del commissariamento. Esso, infatti, attribuisce agli amministratori prefettizi poteri gestori ben più penetranti per quanto concerne la prosecuzione delle commesse pubbliche, rispetto al più blando meccanismo "*tutorio*" del controllo giudiziario. Invero, concretandosi l'operato degli amministratori in un *munus* pubblicistico, l'esecuzione degli appalti deve ritenersi imposta nell'interesse della stazione appaltante e tale incidenza autoritativa, come ha di recente evidenziato il Consiglio di Stato, si traduce nella doverosità del completamento delle prestazioni negoziali, che "*merita di essere utilmente inquadrata nella logica dell'art. 23 della Costituzione*"<sup>71</sup>.

Né può trascurarsi, nella valutazione discrezionale di un eventuale avvicendamento di misure, che la sospensione del decreto di commissariamento fa venir meno anche la salvaguardia del recupero patrimoniale che può conseguire dalla definizione dei procedimenti penali o amministrativi in relazione ai quali la gestione straordinaria è stata disposta. In tal senso, come si è visto, l'apparato normativo che impone l'accantonamento della quota di corrispettivo contrattuale percepita dall'impresa a titolo di utile è geneticamente e funzionalmente connessa al

---

<sup>71</sup> Si veda più diffusamente il Parere emesso dal Consiglio di Stato – Sez. Normativa, n. 706/2018, cit., in cui la fattispecie viene accostata concettualmente, secondo una prospettiva quasi-contrattuale, allo schema generale della *negotiorum gestio* (gestione di affari altrui, in questo caso, imposta), con identità meramente formale della prestazione da eseguire.

provvedimento prefettizio. Per un verso, dunque, la sospensione degli effetti del commissariamento fa venir meno l'obbligo di tale accantonamento mentre, per l'altro, la norma impone la indisponibilità del fondo fino alla definizione del giudizio amministrativo sull'interdittiva antimafia<sup>72</sup>.

Sotto altro profilo, appare imprescindibile, senza con ciò sconfinare in un sindacato che l'ordinamento ascrive al giudice amministrativo, il vaglio dell'iter argomentativo che supporta l'interdittiva antimafia. Ciò non al fine di una disamina in merito alla correttezza dei presupposti, quanto piuttosto al fine di rilevare la presenza dell'infiltrazione/agevolazione mafiosa e apprezzarla in termini di stabilità o occasionalità. In tal senso si è orientato il Tribunale di Napoli, il quale, anche sulla scorta degli elementi informativi evidenziati nel provvedimento inibitorio, ha rigettato l'istanza di controllo giudiziario di un operatore economico *"non potendo ritenersi che l'agevolazione rispetto all'attività della medesima (...) sia qualificabile come episodica od occasionale"*<sup>73</sup>.

Questa visione unitaria consente non solo di conferire alle due misure quella flessibilità di intervento necessaria per graduare il contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia lecita nel rispetto dei principi costituzionali e del principio di proporzionalità e minore invasività possibile nel libero esercizio dell'impresa ma pone il sistema al riparo da prevedibili strumentalizzazioni cui andrebbe incontro, diversamente, l'istituto del controllo giudiziario che ben si presta a rappresentare, nella prospettiva dell'operatore economico, un allettante strumento per aggirare gli effetti più penetranti della gestione commissariale e recuperare la piena operatività sul mercato.

D'altro canto, una chiave interpretativa unitaria è rintracciabile nella stessa volontà del legislatore che sembra convogliare entrambe le misure nella linea evolutiva protesa a sposare quella logica preventiva che fa perno su presidi organizzativi per bonificare l'impresa *"contaminata"*: per un verso, infatti, l'art. 32 comma 10, del d.l. n. 90/2014, contempla espressamente l'eventualità dell'aggiornamento dell'interdittiva *"anche a seguito dell'adeguamento dell'impresa alle indicazioni degli esperti"* e, per l'altro, il controllo giudiziario contempera l'obbligo, per l'operatore economico, di adottare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del d.lgs. n. 231/2001 e di testarne l'efficacia<sup>74</sup>.

Nella medesima direzione va letta la previsione di cui all'art. 32, comma 5, che sembra auspicare la tendenziale continuità, sotto il profilo soggettivo, dei due istituti, sia pure per lo svolgimento di compiti di natura diversa, ma comunque improntati ad

---

<sup>72</sup> Ivi, paragrafo 3. Tenuto conto del fatto che il fondo medesimo *"non può essere distribuito né essere soggetto a pignoramento"* fino all'esito dei giudizi di impugnazione o cautelari riguardanti l'interdittiva antimafia, la sospensione del commissariamento impone di regolamentare la tenuta del conto presso il quale è stato disposto l'accantonamento. Ragioni di opportunità ed economia procedimentale potrebbero suggerire di lasciare la gestione del fondo agli amministratori prefettizi, ove venissero confermati dal Tribunale, per il controllo giudiziario dell'impresa.

<sup>73</sup> Cfr. Decreto del Tribunale di Napoli, n. 26/2018 Reg. Gen. Mis. Prev., emesso in data 18 aprile 2018.

<sup>74</sup> Cfr. S. RENZETTI, *La responsabilità degli enti per corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti*, in L.M. SCOMPARIN (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici: strumenti di prevenzione e contrasto*, cit., p. 145 ss.



10/2018

esigenze di prevenzione, anche a beneficio e supporto dell'operatore economico, in funzione di un auspicabile recupero virtuoso di credibilità<sup>75</sup>. Ricondotti in un quadro unitario, i due istituti potranno, allora, avvicinarsi e potenziare la loro efficacia complessiva, operando congiuntamente, secondo un paradigma riabilitativo, in quell'ottica di complementarietà e flessibilità delle misure preventive che ne rappresenta uno dei principali punti di forza, anche in un terreno insidioso, quale quello della prevenzione della criminalità di impresa.

---

<sup>75</sup> Si veda, in tal senso, la vicenda che ha visto coinvolto il Gruppo Tecnis, illustrato nella Relazione dell'Autorità nazionale anticorruzione sull'attività 2016, cit.