

MAFIA E CORRUZIONE: TRA CONFISCHE, COMMISSARIAMENTI E INTERDITTIVE*

Giuseppe Pignatone

ABSTRACT

Vengono dapprima rapidamente esaminati gli strumenti previsti dalle norme vigenti per contrastare i patrimoni di origine illecita e le infiltrazioni mafiose nell'economia; questi strumenti divergono quanto ai presupposti, agli effetti, alla natura, giurisdizionale o amministrativa, ed anche quanto alle garanzie e alle forme di tutela di cui gode il soggetto destinatario delle misure. All'esito di questa ricognizione si rileva che dopo una lunga fase, durata decenni, in cui l'obiettivo del contrasto ai patrimoni illeciti – in particolare quelli mafiosi – è stato innanzi tutto quello di giungere alla confisca e poi quello di contrastare il rischio di infiltrazioni mafiose senza porsi neanche troppo il problema delle conseguenze di certi provvedimenti, si avverte oggi, (nella legislazione, in dottrina e giurisprudenza), una maggiore attenzione all'esigenza di attivare strumenti diversi per quelle aziende che, pur presentando forme di infiltrazione e di condizionamento mafioso, conservino una sostanziale integrità e siano anche intenzionate a rimuovere i presupposti di quel pericolo di infiltrazione e condizionamento. Per evitare una ingiustificata distruzione di ricchezze, e in particolare – ma non solo – la perdita di posti di lavoro, si cercano strumenti che a quelle attività imprenditoriali offrano, se ce ne sono le condizioni, l'opportunità del rientro nel mercato in condizioni di legalità.

* Il presente contributo è il testo della relazione, sul tema "Legalità corrotta", al convegno "Le ragioni dell'impresa e le ragioni dell'amministrazione della giustizia. I teatri della crisi", tenutosi a Roma il 24 settembre 2015.

D.L. 25.3.2008 nr. 92 convertito in L. 24.7.2008 nr. 125 e L. 15.7.2009 nr. 94.

1.

L'aggressione ai patrimoni illecitamente acquisiti è ormai una linea strategica fondamentale del nostro ordinamento e trova la sua prima realizzazione, soprattutto a partire dalla L. 646/1982 (c.d. legge Rognoni-La Torre), con la confisca del provento del reato (in sede di processo penale) e di quanto “*sia il frutto di attività illecita o ne costituisca il reimpiego*” in sede di prevenzione.

Negli anni successivi il campo di applicazione delle misure ablativo si è sempre più allargato:

nell'ambito penale, sia con riferimento ai reati per cui tali misure sono possibili, sia con la previsione delle confische per equivalente e, più in generale, delle c.d. ‘confische allargate’;

nell'ambito delle misure di prevenzione, che prescindono – come è noto – dall'accertamento di un reato, con l'estensione, sul piano soggettivo, a “*coloro che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose*”, con riferimento, quindi, alla pericolosità riconducibile, fra gli altri, ai ‘*white collars crimes*’ (corruzione, evasione fiscale, truffe in danno dello Stato e di Enti pubblici, bancarotte fraudolente ecc.), purché connotati dal requisito della abitudine.

Del resto, a far data dai cd. ‘pacchetti sicurezza’ del 2008 e del 2009¹ la prevenzione patrimoniale è diventata sempre più autonoma dalla prevenzione personale ed è giustificata dalla pericolosità intrinseca del permanere delle ricchezze illecite in contesti mafiosi o paramafiosi, nel senso lato prima indicato, anche sotto il punto di vista del pericolo di inquinamento dell'economia legale, piuttosto che dalla pericolosità del singolo soggetto.

In sostanza, la confisca preventiva vuole evitare, da un lato, il pericolo del riutilizzo delle ricchezze illecite per alimentare ulteriori attività illecite, dall'altro, il rischio che quelle ricchezze illecite vengano reinvestite in attività lecite alterando le logiche di mercato e le regole della concorrenza².

E' quindi cresciuto sempre più, specie negli ultimi anni, il valore dei beni confiscati e, tra questi, il numero delle aziende e, più genericamente, delle attività imprenditoriali, di regola in settori a non elevato contenuto tecnologico (attività collegate all'edilizia e al ciclo del cemento, al movimento terra, allo smaltimento dei rifiuti, alla grande distribuzione); come si vede, si tratta per lo più di settori protetti, con forme ridotte di concorrenza, o nei quali, come nel caso degli appalti pubblici, è decisiva una forte capacità di interrelazione con i poteri politico-istituzionali). Sotto altro profilo, si tratta di imprese che nascono *ab origine* come frutto di proventi illeciti, anche se possono svolgere attività formalmente lecite, ovvero di imprese strumentali al riciclaggio e al reimpiego di capitali; o, ancora, di imprese che inizialmente operavano in modo legale ma i cui interessi si sono poi compenetrati talmente con quelli delle cosche mafiose che il loro patrimonio e la loro attività devono essere considerati frutto o reimpiego, almeno in parte, di attività illecite. In questo senso si può parlare, con tutta la prudenza imposta da qualsiasi definizione, specie in questa materia, di imprese *mafiose o colluse*.

Peraltro, proprio la costruzione normativa – dal 1982 in poi – ha fatto sì che la misura più grave, quella della confisca, abbia riguardato beni, e in particolare attività imprenditoriali, riconducibili direttamente o indirettamente, a soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose (le confische definitive nei confronti di soggetti non mafiosi costituiscono ancora un campione non significativo), circostanza questa che ha giustificato una particolare severità, tanto sul piano degli effetti quanto su quello del regime probatorio, sia di fronte all'opinione pubblica sia, sotto un profilo strettamente giuridico, davanti alla Corte Costituzionale ed alla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Accanto a questa che è l'ipotesi base del contrasto ai patrimoni illeciti, (delle organizzazioni mafiose e non solo), sono state introdotte nel nostro ordinamento altre misure di carattere non ablativo, ma che tendono a ‘curare’, se così si può dire, le imprese a rischio di ‘contami-

¹ Il presente contributo è il testo della relazione, sul tema “*Legalità corrotta*”, al convegno “*Le ragioni dell'impresa e le ragioni dell'amministrazione della giustizia. I teatri della crisi*”, tenutosi a Roma il 24 settembre 2015.

D.L. 25.3.2008 nr. 92 convertito in L. 24.7.2008 nr. 125 e L. 15.7.2009 nr. 94.

² Secondo Cass. 11 febbraio 2014, Mondini “*l'interesse pubblico alla eliminazione dal circuito economico di beni di sospetta illegittima provenienza sussiste per il solo fatto che quei beni siano andati ad incrementare il patrimonio del soggetto e prescinde dal fatto che perduri in capo a quest'ultimo lo stato di pericolosità, perché la finalità preventiva che si intende perseguire con la confisca risiede proprio nell'impedire che il sistema economico legale sia funzionalmente alterato da anomalie accumuli di ricchezza, quale che sia la condizione del soggetto che poi si trovi a farne uso in qualsiasi modo*”: per un'analisi dei più recenti approdi giurisprudenziali A.M. MAUGERI, *Una parola definitiva sulla natura della confisca di prevenzione? Dalle Sezioni Unite Spinelli alla sentenza Gogitidze della Corte Edu sul civil forfeiture*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2015, p. 942.

nazione³, ovvero a creare una difesa anticipata di fronte ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

Questa moltiplicazione di strumenti a disposizione per il contrasto del pericolo che la criminalità rappresenta per il mondo delle imprese trova, io credo, molte spiegazioni: dalla continua tensione che il diritto penale, inevitabilmente rigido, subisce quando entra in contatto con il mondo dell'economia, caratterizzato da continui cambiamenti⁴, al fatto che la realtà concreta non si esaurisce affatto nell'alternativa impresa sana/impresa mafiosa o collusa.

Constatiamo, sempre più spesso, esempi di imprese che non sono mafiose ma che hanno rapporti con la mafia, così come esempi di imprese che non vivono 'solo' di corruzione ma che accettano 'anche' un *quantum* di corruzione (intendendo questo termine non solo con riferimento agli artt. 317 e segg. c.p., ma nel senso lato che ha ormai assunto anche nel dibattito tecnico-giuridico).

In questi casi, dunque, non è possibile né conveniente ricorrere agli strumenti ablativi-acquisitivi, come il sequestro e la confisca, ma è meglio ricorrere ad altri strumenti, in qualche modo più mirati e più selettivi, senza peraltro escludere che a volte l'esito finale possa essere quello della confisca, totale o parziale.

Il primo di questi strumenti è l'amministrazione giudiziaria prevista dall'art. 34 del Codice antimafia quando ricorrono sufficienti elementi di fatto per ritenere che il libero esercizio di attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, agevoli l'attività delle persone nei cui confronti sia stata proposta o applicata una misura di prevenzione ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per uno dei delitti di cui agli artt. 416 bis, 629, 630, 644, 648 *bis* e 648 *ter* del codice penale; in questi casi il tribunale dispone l'amministrazione giudiziaria dei beni utilizzabili, anche indirettamente, per lo svolgimento di quelle attività.

Non rileva dunque l'origine o la disponibilità delle attività economiche, e infatti l'art. 34 prevede come condizione negativa che nei confronti dei titolari delle attività non ricorrano i presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione; rileva invece la condizione oggettiva di potenziale asservimento di esse ai disegni dei soggetti sopra indicati.

Emerge quindi anche in questi casi una pericolosità autonoma dei beni destinati all'attività imprenditoriale ed utilizzati in modo tale da favorire interessi di associazioni di stampo mafioso.

La finalità della misura prevista dall'art. 34 non è quella di preparare e assicurare una futura confisca, che pure rimane – come detto – uno sbocco possibile del procedimento, ma quella di interrompere le attività agevolatrici e di prevenirne altre mediante un intervento diretto sull'amministrazione che non si deve limitare alla mera gestione, ma deve tendere anche alla rimozione delle condizioni che hanno determinato il provvedimento.

Si tratta di una misura temporanea (sei mesi prorogabili fino a dodici), che si può concludere con la revoca *sic et simpliciter* del provvedimento, se ne sono venute meno le condizioni, ovvero – secondo i principi generali in materia – con la confisca "*dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego*" (art. 34 comma 7) ovvero, ancora, con il ripristino della gestione ordinaria affiancata però da un '*controllo giudiziario*' basato sull'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria tutta una serie di informazioni sugli atti di gestione per un periodo massimo di tre anni.

Siamo quindi fuori dalla logica preventiva-repressiva nei confronti un'impresa mafiosa o collusa e la misura mira invece a salvare, attraverso la sospensione temporanea dell'amministrazione, imprese di per sé sane, ma condizionate dalla criminalità organizzata, in modo da metterle in grado, in tempi brevi, di operare secondo le regole del libero mercato.

E' interessante notare che si tratta della stessa misura prevista con la definizione, molto più precisa e tale da non creare equivoci, di sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni, dagli artt. 3 *quater* e 3 *quinqies* legge 575/1965, introdotta dalla legge 356/1992, approvata dopo le stragi di Capaci e via d'Amelio, ma che aveva avuto poche e poco significative applicazioni probabilmente perché, nella realtà concreta delle regioni meridionali e delle organizzazioni mafiose tradizionali (Cosa nostra, 'ndrangheta, camorre e Sacra Corona Unita), cui sole si sono applicate fino a pochissimi anni fa le misure di prevenzione, era ben difficile che

³ Dell'opportunità di adottare un "*paradigma terapeutico*" in simili casi parla C. VISCONTI, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafia e imprese*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2014, p. 719.

⁴ A. ALESSANDRI, *Diritto penale e attività economiche*, Edizioni Il Mulino, Bologna, 2010, p. 8.

si verificassero le condizioni previste dalla legge⁵.

E invero date le caratteristiche di pervasività, di capacità di condizionamento e, anche, di notorietà *in loco* delle mafie tradizionali, quella dell'art. 3 *quater* era quasi solo un'ipotesi teorica ed era invece molto più probabile che quelle attività economiche e imprenditoriali rientrassero comunque, direttamente o indirettamente, nella disponibilità dell'associato mafioso o addirittura che il loro titolare dovesse essere considerato a sua volta un associato, magari a titolo di concorso esterno, e comunque fosse in condizioni tali da dover essere egli stesso proposto per una misura di prevenzione in quanto socialmente pericoloso.

La situazione è cambiata in questi ultimissimi anni perché è diventato sempre più frequente che i giudici abbiano ritenuto sussistenti le condizioni di cui all'art. 34 in relazione – per restare ai casi di cui si sono occupati i mezzi di informazione – a multinazionali e grandi banche in rapporti economici con la 'ndrangheta presente in Lombardia; a grandi società, sia a capitale pubblico che a capitale privato, con rapporti accertati con cosche di Cosa nostra e 'ndrangheta per lavori da effettuare in Sicilia e Calabria; a consorzi di cooperative di rilevanza nazionale in rapporti con l'organizzazione mafiosa romana, Mafia capitale, (fattispecie in cui ha peraltro giocato un ruolo anche la contestazione di corruzione).

In tutti questi casi l'operato di uno o più soggetti operanti all'interno dell'impresa e disponibili a entrare in rapporti di affari con le associazioni mafiose, di regola sulla base di un calcolo di reciproca convenienza, non mette in discussione l'origine e la formazione lecita del patrimonio aziendale; ferme restando le eventuali responsabilità penali dei singoli, siamo di fronte a forme di inquinamento mafioso che non giustificano, di regola, sequestro e confisca, ma che possono essere 'curate', nel senso che si è detto, per esempio con la rimozione di amministratori e/o dirigenti collusi, cambiando fornitori e subappaltatori e così via.

Infatti, giudici di varie parti d'Italia hanno ravvisato nei casi sopra indicati proprio le condizioni dell'art. 34 escludendo, probabilmente anche per le dimensioni delle attività economiche interessate, per la loro complessità organizzativa e per l'estraneità ai territori tradizionalmente mafiosi, che i soggetti titolari di quelle attività, pur in presenza della condizione dell'"agevolazione", potessero essere essi stessi destinatari di misure di prevenzione personali o patrimoniali di carattere ablativo.

Del resto, alcuni dei casi cui ho fatto riferimento si sono già conclusi positivamente con la revoca del provvedimento di amministrazione giudiziaria e la reimmisione del titolare in tutte le sue facoltà⁶.

Una qualche analogia con la misura di cui all'art. 34 Codice antimafia si può cogliere nell'istituto del Commissario giudiziale previsto dal d.lgs. 231/2001 come misura sostitutiva dell'interdizione soltanto in relazione ad enti che svolgono un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità, o quando si tratti di evitare "rilevanti ripercussioni sull'occupazione". Non mi soffermo in questa sede su questo istituto, di applicazione ancora meno frequente rispetto ai reati di criminalità mafiosa, e che ha come condizione che si proceda per uno dei reati previsti dalla norma e che sia dimostrato un interesse o un vantaggio per l'azienda coinvolta.

La logica e la finalità dei due istituti è però la stessa: evitare il sequestro di aziende in casi in cui non si potrà poi giungere alla confisca (ma nel frattempo gli effetti sull'attività possono essere devastanti e irreversibili), e contemporaneamente evitare che, in casi in cui potrebbe essere sufficiente un tempestivo intervento giudiziario che conduca alla bonifica dell'attività, i fenomeni di contiguità fra imprese e mafie degenerino invece in modo definitivo.

Sul piano esclusivamente preventivo/interdittivo si è posta invece, almeno fino al 2014,

⁵ Per un completo esame dell'istituto si rinvia a F. LICATA, *La sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni e la successiva confisca ex art. 3 quater e 3 quinquies l. 575/1965. L'agevolazione incolpevole delle attività mafiose tra prevenzione e sanzione*, AA.VV., *La giustizia patrimoniale*, Roma, p. 1083.

⁶ Nel caso della multinazionale TNT il Tribunale di Milano (v. C. VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, in *questa Rivista*, 20 gennaio 2012) ha revocato il provvedimento ex art. 34, ritenendo che "la procedura abbia raggiunto il suo scopo" e cioè quello di "sterilizzare" l'azienda e la sua attività economica dal contagio mafioso. Più in particolare, i giudici hanno rilevato che "il nuovo corso impartito dalla società al proprio metodo organizzativo possa già in questo momento comportare una tranquillizzante prospettiva sul venir meno di quelle pesanti infiltrazioni che avevano motivato l'adozione del provvedimento". Tale "nuovo corso" societario si può riassumere in due operazioni fondamentali: a) prima la sospensione e poi il licenziamento non solo dei dirigenti direttamente coinvolti nelle relazioni con i soggetti mafiosi, ma anche di quelli rimproverabili per mancato controllo, fino alla sostituzione dei vertici gestori; b) l'adozione di un nuovo modello di organizzazione ex D.Lgs. 231/01, congegnato proprio per prevenire le "intrusioni mafiose" nell'area aziendale rivelatasi più esposta. Quest'ultimo riferimento rimanda all'incrocio sempre più frequente, e in qualche misura inevitabile, tra le diverse norme in esame.

la documentazione antimafia, introdotta per la prima volta dal legislatore del 1982, ma che è stato oggetto di continui interventi⁷ fino all'attuale disciplina del Codice antimafia dopo la modifica del 2014 (artt. 82 segg.).

Quella che rileva in questa sede è l'informativa interdittiva che consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di "eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate" (art. 84 comma 3 Codice antimafia).

Le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa sono desunti, secondo quanto prevede il comma 4 dello stesso articolo, da una serie di provvedimenti giudiziari per gravi reati, tra cui anche quelli di cui agli artt. 353 e 353 bis c.p., evidentemente ritenuti di particolare rilievo sintomatico, nonché dagli accertamenti disposti dal prefetto ovvero ancora dai mutamenti nella composizione della compagine societaria o degli organi sociali.

L'effetto dell'interdittiva è, in pratica, quello di impedire al soggetto destinatario di stipulare contratti, ottenere autorizzazioni e concessioni e, in generale, avere rapporti giuridici per un valore complessivo superiore a 150.000 Euro con le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici, le aziende vigilate o comunque controllate dallo Stato o da altri Enti pubblici (art. 83 del Codice): di fatto l'interdittiva paralizza il soggetto economico che ne è destinatario in tutti i suoi rapporti con la Pubblica Amministrazione intesa nel senso più lato.

Confrontando questa norma con quella di cui all'art. 34 dello stesso Codice si nota una situazione in qualche modo paradossale:

da un lato, la situazione che giustifica l'interdittiva è oggettivamente meno grave perché essa costituisce una tutela anticipata (dagli "eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa") rispetto a quella che legittima la misura di cui all'art.34 che richiede invece l'*agevolazione* dell'attività del 'mafioso', (*rectius*: della persona cui è applicata o proposta una misura di prevenzione o che è indagato per i reati previsti dalla norma); inoltre quest'ultima è una misura giurisdizionale che prevede un livello indiziario molto maggiore rispetto a quello della misura amministrativa prevista dall'art. 84⁸;

dall'altro lato, però, gli effetti dell'interdittiva sono o possono essere, di fatto, molto più gravi e anzi devastanti per l'impresa destinataria, come si è sopra sommariamente indicato, mentre l'amministrazione giudiziaria ne consente la prosecuzione dell'attività; senza considerare il diverso livello di tutela assicurato in sede giudiziaria e in sede amministrativa.

Né si deve dimenticare che questi effetti si verificano, tanto nell'ipotesi di cui all'art. 34 quanto in quella di cui all'art. 84 del codice antimafia, nei confronti di soggetti per i quali non sussistono gli elementi per applicare loro una misura di prevenzione, né personale né patrimoniale ablativa, e che anzi in alcuni casi potrebbero essere semplicemente delle vittime delle organizzazioni mafiose.

Diventa quindi di fondamentale importanza valutare con estrema attenzione la situazione di fatto per poter decidere se essa rientri nella previsione dell'art. 34 del Codice antimafia, che consente la continuazione dell'attività sia pure con l'intervento degli amministratori giudiziari, o in quella dell'art. 84 in cui i titolari dell'impresa non vengono privati dei loro poteri di amministratori, ma vedono interrompersi i loro rapporti con la Pubblica Amministrazione nel senso ampio sopra delineato, circostanza questa che in molti casi può significare il fallimento.

L'applicazione concreta di quanto fin qui descritto si è avuta a Roma, dove il Tribunale della prevenzione ha disposto la sospensione dell'amministrazione per alcune società cooperative nei cui confronti era già stata emessa informazione interdittiva antimafia, che è stata quindi revocata dallo stesso Prefetto⁹.

E' quanto meno verosimile che il permanere dell'interdittiva avrebbe provocato nel volgere di poco tempo la cessazione dell'attività (costituita quasi esclusivamente dall'esecuzione di

⁷ Vedi, in particolare, L. 19 marzo 1990 nr. 55; D.Lgs. 8.8.1994 nr. 490 e D.P.R. 3.6.3998 nr. 252.

⁸ Il Consiglio di Stato ha ancora di recente ribadito che "l'informativa in questione, per la sua natura cautelare e preventiva, non richiede la prova di un fatto ma solo la presenza di una serie di indizi in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di infiltrazioni o collegamenti con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste, per cui gli elementi raccolti non vanno riguardati in modo atomistico bensì nel loro insieme ed unitamente [...] non con finalità di accertamento di responsabilità, ma di massima anticipazione dell'azione di prevenzione, rispetto alla quale risultano rilevanti anche fatti e vicende solo sintomatiche o indiziarie, al di là delle individuazioni delle responsabilità penali. Ne consegue, come detto, che la valutazione relativa al pericolo di infiltrazione mafiosa si configuri quale tutela avanzata nei riguardi di tale criminalità organizzata, tanto da operare anche quando non si sono ancora concretizzati elementi certi di collusione o di cointeressenza [...]. **In sostanza si tratta, come detto del più avanzato livello di protezione dell'ordinamento da fenomeni particolarmente pericolosi e aggressivi per la vita della collettività [...]**" (Cons. Stato, Sez. III, 29 gennaio 2015, dep. 7 maggio 2015, Ventura spa c/ EXPO 2015 spa).

⁹ Tribunale di Roma, Sez. Mis. Prev., 27 luglio 2015 in procedimento Cooperativa di lavoro La Cascina soc.coop.spa.

contratti con la Pubblica Amministrazione e altri Enti pubblici) e il conseguente licenziamento di alcune migliaia di dipendenti.

E' chiaro che queste conseguenze negative non possano di per sé costituire un discrimine o un parametro decisivo per l'adozione di un provvedimento amministrativo o giudiziario.

E tuttavia non sono conseguenze che si possono ignorare *tout court*, ma reclamano invece – come si è detto – una particolare attenzione, specie quando l'ordinamento mette a disposizione una pluralità di strumenti diversi, tanto più che sempre più frequentemente queste tematiche hanno riguardato e riguarderanno, per le ragioni che si sono già accennate, imprese di grandi dimensioni e per le quali i 'contatti' con le associazioni mafiose hanno per oggetto solo alcuni settori, a volte addirittura marginali, della loro attività, così da rendere preferibile il 'paradigma terapeutico' a un intervento ablativo che potrebbe essere anche, con molte probabilità, distruttivo.

Del resto, la preoccupazione di non provocare una irreparabile distruzione di ricchezza e di posti di lavoro ed altresì la sospensione dell'esecuzione di appalti pubblici è ben presente al legislatore ed è alla base della peculiare disciplina dettata dall'art. 32 del d.l. 90/2014, convertito con modifiche dalla l. 11.8.2014 nr. 114 ed imperniata sulla nuova Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)¹⁰.

In estrema sintesi, la norma prevede che nell'ipotesi in cui si procede per reati di corruzione (in senso lato) ovvero *“in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili a un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture”* e *“in presenza di fatti gravi e accertati”*, il Prefetto, su proposta del Presidente dell'ANAC, possa procedere d'autorità alla rinnovazione degli organi sociali ovvero provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione.

Dunque, anche in questo caso, uno spossamento del titolare dell'impresa o, meglio, un trasferimento alle persone designate dal Prefetto dei poteri spettanti agli amministratori limitatamente alle attività di impresa connesse a quegli specifici appalti.¹¹

A parte l'estrema vaghezza della norma laddove delinea le condizioni per l'intervento del Presidente dell'ANAC e del Prefetto, è chiaro che si tratta di una misura estremamente anticipata sia rispetto a quelle di carattere giudiziario sia rispetto ad altre, anch'esse di carattere amministrativo, quali appunto le interdittive antimafia.

Per quanto riguarda le prime, il comma 5 prevede espressamente che le misure adottate dal Prefetto siano *“revocate e cessano di produrre effetti in caso di provvedimento che dispone la confisca, il sequestro o l'amministrazione giudiziaria dell'impresa nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento”*. Al di là delle criticità che si possono determinare in concreto, è chiaro il riferimento ai provvedimenti di prevenzione, compreso quello di cui all'art. 34, e a quelli che possono essere adottati in sede penale, compresi quelli previsti dal D.Lgs. 231/2001 (su cui, come già detto, non mi soffermo).

Per quanto riguarda invece le altre misure di natura amministrativa, il comma 10 dello stesso art. 32 dispone che le misure previste nei commi precedenti *“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 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 [...]”*.

Rimane quindi confermato, dal dato testuale della norma, il rilievo attribuito a quelle esigenze di carattere generale e ne viene rafforzata la validità della tesi sulla necessità di privilegiare, quando possibile, fra i molti strumenti predisposti dal legislatore quelli che consentono di sottrarre le imprese all'inquinamento mafioso e di ripristinarne l'attività nel rispetto delle regole di mercato.

¹⁰ Al riguardo v., in chiave critica, R. Russo, *L'grandi eventi: strategie di intervento punitivo*, in *questa Rivista*, 29 aprile 2015 che esamina congiuntamente la c.d. “interdittiva antimafia” disciplinata dal Codice antimafia e la nuova “straordinaria e temporanea gestione” prevista dall'art. 32 cit.

¹¹ Se le indagini riguardano “componenti di organi societari diversi” da quelli di cui al primo comma dell'art. 32 è disposta la misura meno afflittiva del sostegno e monitoraggio dell'impresa da parte di esperti di nomina prefettizia.

2.

Da quanto fin qui esposto risulta che oggi, e specialmente dopo gli interventi degli ultimi anni, il legislatore prevede una pluralità di strumenti per contrastare i patrimoni di origine illecita e, più in particolare, per quel che qui interessa, per contrastare le infiltrazioni mafiose (nel senso ampio di cui si è detto) nell'economia.

Questi strumenti divergono sotto molti punti di vista:

- quanto ai presupposti: alcuni richiedono l'accertamento di un reato (confische penali e interventi ex D.Lgs. 231/2001; altri un giudizio di pericolosità (le misure di prevenzione); altri ancora, come dice il Consiglio di Stato (v. nota 8) costituiscono una tutela ancora più avanzata sul fronte della prevenzione e si basano quindi su elementi che rappresentano un *minus* rispetto alle stesse misure di prevenzione (interdittiva antimafia e interventi del Prefetto su proposta del Presidente dell'ANAC);

- ancora riguardo ai presupposti, si deve rilevare il confluire sempre maggiore in una considerazione unitaria, che diventa spesso uguaglianza di disciplina, dei reati di mafia e corruzione, nell'accezione assai ampia dei due termini che si è già evidenziata in precedenza;

- quanto agli effetti: alcuni prevedono misure ablativo, cioè il sequestro e la confisca, come scopo diretto e immediato del procedimento (confisca penale, confisca di prevenzione ex art. 24 Codice antimafia); altri, invece, prevedono in prima battuta l'amministrazione giudiziaria e il commissariamento e la confisca è un risultato solo eventuale che può giungere all'esito di una fase anteriore e diversa (art. 34 Codice antimafia e D.Lgs. 231/2001). Altri ancora hanno un effetto solo interdittivo (di una parte) dei rapporti con la P.A. (art. 91 Codice antimafia);

- quanto alla natura alcuni hanno natura giurisdizionale, altri amministrativa; naturalmente questo incide anche sulle garanzie e le forme di tutela di cui può godere il soggetto destinatario delle misure.

Una prima considerazione che si può fare in esito a questa, necessariamente sommaria, ricognizione è che dopo una lunga fase, durata decenni, in cui l'obiettivo del contrasto ai patrimoni illeciti – in particolare quelli mafiosi, naturalmente – è stato innanzi tutto quello di giungere alla confisca e poi quello di contrastare il rischio di infiltrazioni mafiose senza porsi neanche troppo il problema delle conseguenze di certi provvedimenti né della concretezza degli elementi posti a base di essi¹², si avverte oggi, sia nella legislazione che in dottrina e giurisprudenza, una maggiore attenzione all'esigenza di attivare strumenti diversi per quelle aziende che, pur presentando forme di infiltrazione e di condizionamento mafioso, non ne siano però pregiudicate nella loro sostanziale integrità e siano anche intenzionate a rimuovere i presupposti di quel pericolo di infiltrazione e condizionamento. Per evitare una ingiustificata distruzione di ricchezze, e in particolare – ma non solo – la perdita di posti di lavoro, si cercano strumenti che a quelle attività imprenditoriali offrano, se ce ne sono le condizioni, l'opportunità del rientro nel mercato in condizioni di legalità.

A questo obiettivo mira, oltre che gli strumenti normativi di cui abbiamo detto, il Controllo giudiziario previsto dal Progetto di modifiche al Codice antimafia, (nuovo art. 34 bis), che pur lasciando l'amministrazione ai titolari dell'impresa consente al Tribunale di dare prescrizioni stringenti ed anche di nominare un Commissario giudiziale al quale affidare specifici compiti di controllo sulla gestione dell'attività. Particolarmente interessante in questa proposta, confluita in un disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento¹³, è la previsione che il Controllo giudiziario può essere disposto dal Tribunale anche su istanza del soggetto colpito da interdittiva antimafia i cui effetti verrebbero in questo automaticamente sospesi proprio al fine di permettere, se possibile, il "recupero" dell'attività imprenditoriale sotto la supervisione del Tribunale e con le garanzie proprie di una procedura giudiziaria.

La seconda considerazione è che questa pluralità di strumenti presenta inoltre, a volte, zone di confine di incerta definizione e zone di sovrapposizione vera e propria, con esiti a volte paradossali, come si è messo in rilievo in precedenza. E tuttavia forse un miglior coordinamento, sempre auspicabile, non è compiutamente realizzabile in questo momento di continui cambiamenti normativi (si pensi, nel solo 2014, alle modifiche al Codice antimafia, risalente ad appena tre anni prima ed all'intervento di cui al D.L. 90/2014), che corrispondono peraltro

¹² Cfr. Cons. Stato già citato sub nota 8 a proposito delle interdittive antimafia: "la valutazione relativa al pericolo di infiltrazione mafiosa si configuri quale tutela avanzata nei riguardi di tale criminalità organizzata, tanto da operare anche quando non si sono ancora concretizzati elementi certi di collusione o di cointeressenza".

¹³ Proposta di legge a firma dell'on. Bindi e altri, AC 2737.

a esigenze avvertite in modo prepotente dalla società civile e dalla politica. Non resta dunque che affidarsi, nell'attesa di tempi migliori, alla saggezza e alla sensibilità degli interpreti (dottrina e giurisprudenza) che a queste norme così complesse, e a volte contraddittorie, devono dare concreta attuazione.