

previsto da una norma vigente ma unanimemente criticata da dottrina e operatori sia del diritto fallimentare sia del diritto di prevenzione, si stabilisce che i beni sottoposti a sequestro sia nell'ipotesi di fallimento dichiarato prima del sequestro sia nell'ipotesi di fallimento dichiarato dopo il sequestro sono esclusi dalla massa attiva del fallimento e in conseguenza i crediti connessi a diritti su di essi gravanti non possono essere conosciuti dal giudice del fallimento ma possono solo essere fatti valere davanti al giudice delegato della prevenzione nel procedimento di verifica della buona fede ai sensi degli articoli 52 e seguenti. I crediti esclusi dall'accertamento del passivo in sede fallimentare si identificano in quelli che realizzano cause legittime di prelazione sui beni sottoposti a sequestro (in particolare diritti reali di garanzia o privilegi speciali). Si prevede, inoltre, che l'autorità giudiziaria possa presentare, previa autorizzazione del tribunale, alla sezione fallimentare, domanda per l'ammissione al concordato preventivo nonché accordo di ristrutturazione dei debiti.

Sul punto va evidenziato che la legge 19 ottobre 2017, n. 155 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2017, n. 254), ha delegato il Governo ad adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore della medesima legge uno o più decreti legislativi per la riforma organica delle procedure concorsuali e ha previsto all'articolo 13 che il Governo adotti "disposizioni di coordinamento con il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (...), stabilendo condizioni e criteri di prevalenza, rispetto alla gestione concorsuale, delle misure cautelari adottate in sede penale, anteriormente o successivamente alla dichiarazione di insolvenza". Nell'esercizio di tale delega, il Governo dovrà adottare anche "disposizioni di coordinamento con la disciplina di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e in particolare con le misure cautelari previste dalla disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, nel rispetto del principio di prevalenza del regime concorsuale, salvo che ricorrano ragioni di preminente tutela di interessi di carattere penale". Resta dunque da vedere in che modo la delega verrà esercitata, atteso che le modifiche introdotte dalla legge n. 161/2017 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 4 novembre 2017, solo cinque giorni dopo la pubblicazione della legge 155/2017) sembrerebbero già andare nel senso indicato dai principi e criteri direttivi della legge delega.

L'Agenzia nazionale

L'attuale regime di competenze assegnato all'Agenzia nazionale dal codice antimafia e dalle successive modifiche ha rivelato criticità e stasi operative denunciate dagli operatori e dagli stessi direttori *pro tempore* dell'Agenzia.

La struttura, la dislocazione territoriale, la dotazione organica, le dinamiche operative hanno reso evidente che l'Agenzia non è in grado di gestire l'imponente numero di beni confiscati, in via definitiva e non, da tutte le sezioni che trattano le misure di prevenzione e da tutti i GIP, GUP, collegi giudicanti penali di primo e di secondo grado del territorio nazionale.

Nella fase del procedimento giurisdizionale l'Agenzia svolge funzioni di ausilio all'autorità giudiziaria a partire dal sequestro per facilitare la collaborazione tra amministratori giudiziari, per consentire la instaurazione e la prosecuzione di rapporti commerciali tra aziende sequestrate o confiscate, per rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, associazioni e alle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3 codice antimafia.

Come già detto, significativo il ruolo dell'Agenzia che partecipa alla udienza fissata per l'approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa della azienda così assicurando una continuità nella gestione.

Sinteticamente può dirsi che la riforma ha modificato profondamente gli articoli 110, 111, 112, 113 e 113-*bis* del codice:

- l'Agenzia rimane sotto la vigilanza del Ministero dell'interno ma ha sede principale in Roma e una unica sede secondaria a Reggio Calabria;

- provvede alla amministrazione e alla destinazione dei beni dal provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello nei procedimenti di prevenzione; dal provvedimento di confisca della corte di appello per i delitti di cui all'articolo 51 commi 3-*bis* codice di procedura penale e 12-*sexies* nonché dei beni definitivamente confiscati dal giudice dell'esecuzione;
- il direttore non è più scelto solo tra i prefetti ma tra più figure professionali con esperienza professionale specifica, almeno quinquennale, nella gestione dei beni e delle aziende (prefetti, dirigenti Agenzia demanio, magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità o delle magistrature superiori);
- è ampliato il numero dei componenti del consiglio direttivo, prevedendosi un qualificato esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o dal ministro delegato per la politica di coesione e un rappresentante del Ministero dell'interno;
- viene introdotto, quale nuovo organo, il comitato consultivo di indirizzo;
- con regolamento interministeriale saranno disciplinati l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia selezionando personale con specifica competenza in materia di gestione delle aziende, di accesso al credito bancario e ai finanziamenti europei;
- l'organico è determinato in duecento unità da coprire con procedure di mobilità;
- possono inoltre operare, alle dirette dipendenze funzionali del direttore, ulteriori dieci unità di personale con qualifica dirigenziale o equiparata, appartenenti alle amministrazioni pubbliche, alle forze di polizia o ad enti pubblici economici che abbiano professionalità specifiche e adeguate.

Nell'ottica della valorizzazione delle risorse già esistenti, vengono potenziati i nuclei di supporto istituiti presso le prefetture. Il raccordo tra nuclei e Agenzia può infatti realizzare un proficuo scambio di informazioni tra l'Agenzia e la varie realtà territoriali funzionale a tutti i compiti assegnati all'Agenzia. La composizione dei nuclei di supporto è demandata ad un decreto del Ministro dell'interno, secondo criteri di flessibilità e modularità che tengano conto della presenza, sul territorio, dei beni sequestrati. Si auspica su tale punto che, come già proposto dalla Commissione, i nuclei di supporto siano composti da funzionari di comprovata esperienza nel settore dei beni confiscati, anche provenienti da altre pubbliche amministrazioni, integrati, ove necessario, da rappresentanti di categorie professionali, enti o associazioni per le questioni di rispettivo interesse.

Attribuzioni degli organi dell'Agenzia

L'Agenzia, previo parere del comitato consultivo di indirizzo (attività ulteriori rispetto a quelle già previste dal codice antimafia):

- utilizza i flussi informativi per facilitare le collaborazioni tra autorità giudiziaria e tra coadiutori per favorire, su tutto il territorio nazionale, per le aziende, l'instaurazione e la prosecuzione di rapporti commerciali tra le imprese sequestrate o confiscate;
- predisporre meccanismi di intervento per effettuare l'analisi aziendale e verificare la prosecuzione o ripresa dell'attività imprenditoriale o avviare procedure di liquidazione o di ristrutturazione del debito;
- stipula protocolli di intesa con le strutture interessate e con le associazioni di categoria (camera di commercio, confindustria, ecc) per la individuazione di professionalità necessarie per la prosecuzione o ripresa della attività di impresa, anche avvalendosi dei nuclei di supporto;

- predisporre protocolli operativi di intesa con ABI e Banca d'Italia per concordare modalità di rinegoziazione dei rapporti bancari già in essere con le aziende sequestrate e confiscate;
- emana linee guida interne per fornire ausilio all'autorità giudiziaria e per la destinazione sia per le aziende per mantenere il valore patrimoniale e i livelli occupazionali, sia per gli immobili anche al fine di incrementarne la redditività e per agevolare la eventuale, successiva devoluzione allo Stato liberi da oneri e da pesi, favorendo una assegnazione provvisoria per fini istituzionali o sociali.

Il comitato consultivo e di indirizzo:

- esprime i pareri sugli atti dell'Agenzia;
- può presentare proposte e fornire elementi per fare interagire gli amministratori giudiziari delle aziende o per accertare, su autorizzazione del giudice delegato, la disponibilità degli enti territoriali, delle associazioni e cooperative di cui all'articolo 48, a prendere gli immobili sin dalla fase del sequestro;
- esprime parere su specifiche questioni riguardanti la destinazione e utilizzazione dei beni nonché su ogni questione venga sottoposta dal consiglio direttivo, dal direttore o dal giudice.

La deleghe al Governo ad adottare, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 161/2017, decreti legislativi.

- 1) È prevista, come già detto, una delega al Governo per la disciplina del regime di incompatibilità relativo agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministratore giudiziario nonché di curatore fallimentare e figure affini delle altre procedure concorsuali, secondo stringenti principi e criteri direttivi, fissati dall'articolo 33 della legge n. 161/2017, per evitare indebite commistioni e compromissioni della credibilità della funzione giudiziaria, prevedendo la vigilanza del presidente della corte di appello sulle nomine e l'incompatibilità per rapporti di parentela, affinità, convivenza, coniugio o frequentazione assidua con i magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico (articolo 33 della legge n. 161/2017).
- 2) Il Governo è altresì delegato ad emanare disposizioni per le imprese sequestrate e confiscate e fino alla loro assegnazione, favorendo l'emersione del lavoro irregolare, contrastando il caporalato e consentendo l'accesso all'integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali (articolo 34 della legge n. 161/2017).

La normativa delegata è adottata realizzando: a) una completa ricognizione della discipline vigenti sui citati istituti; b) l'armonizzazione e il coordinamento delle stesse con il codice antimafia; c) l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni adottate dall'Unione europea.

Di particolare interesse i seguenti principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi:

- a) tutte le misure di sostegno alle imprese e ai lavoratori, la regolarizzazione dei rapporti di lavoro, l'adeguamento alle norme in materia fiscale, contributiva e di sicurezza sono richieste solo ove sia approvato dal tribunale il programma di prosecuzione o ripresa dell'impresa;
- b) dalle misure di sostegno ai lavoratori delle imprese sono esclusi i dipendenti oggetto di indagini per il reato *ex* articolo 416-*bis* del codice penale o per reati aggravati *ex* articolo 7 della legge n. 203 del 1991, il coniuge o la parte dell'unione civile, i parenti, gli affini, i conviventi ove risulti la fittizietà del rapporto di lavoro o si siano ingeriti concretamente e i dipendenti che hanno concretamente partecipato alla gestione dell'azienda;

- c) la possibilità di applicare anche ai lavoratori delle aziende sequestrate o confiscate la disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale e degli accessi agli ammortizzatori sociali;
- d) la richiesta di copertura salariale deve riguardare i dipendenti (fatta eccezione per i soggetti sub b) già presenti nel giornale di cantiere e quelli che hanno un rapporto di lavoro riconosciuto con il programma di prosecuzione o ripresa o con altri provvedimenti del tribunale o del giudice delegato;
- e) comunicazione al prefetto per l'attivazione del confronto sindacale, all'INPS e, in caso di intermediazione illecita, segnalazione alla Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS dal Ministero delle politiche agricole;
- f) prevedere che, dopo l'approvazione del piano di prosecuzione o di ripresa dell'impresa l'azienda ora abbia titolo al rilascio del documento unico di regolarità contributiva e che, a decorrere dalla medesima data, non abbiano effetto nei confronti dell'azienda sequestrata i provvedimenti sanzionatori adottati per inadempimenti e condotte anteriori al provvedimento di sequestro.

Per l'attuazione della delega sono previsti 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e 6 milioni per il 2020, a valere sul Fondo sociale per l'occupazione (articolo 18 comma 1, lettera a del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2).

4.9.2 Il controllo giudiziario delle aziende

L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende

La Commissione, nell'adempimento dei compiti previsti dall'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge 19 luglio 2013, n. 87, nell'ambito della inchiesta volta a migliorare il procedimento e l'efficacia delle misure di prevenzione che, come detto, ha portato alla predisposizione di un articolato normativo, ha svolto un ulteriore approfondimento sulla concreta applicazione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (articolo 34 decreto legislativo n. 159 del 2011) proponendo una modifica della norma e l'introduzione del nuovo istituto del controllo giudiziario delle aziende, recepite nella legge 17 novembre 2017, n. 161.

A tal fine, è stata seguita pressoché dall'inizio la amministrazione giudiziaria disposta dal tribunale di Palermo dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle attività economiche e imprenditoriali esercitate da Gas Natural Distribuzione Italia Spa (decreto del 19 maggio 2014 - doc. n. 369.5) e dalla Società Italiana per il Gas per Azioni - Italgas Spa (decreto del 9 luglio 2014 - doc. n. 323.1), società interamente controllata da SNAM Spa e, dunque, da ENI Spa, mediante audizioni⁴⁴⁹, acquisizione delle relazioni degli amministratori giudiziari e dei consulenti di Italgas (Pricewaterhouse Coopers Advisory Spa; Deloitte Financial Advisory Srl; KPMG Advisory Spa – doc. 363.1; doc. 363.2; doc. 369.0-6), di provvedimenti di gestione assunti nonché dei decreti di proroga e quelli conclusivi del procedimento, avendo la Commissione ritenuto allarmante che una società pubblica fosse stata posta in amministrazione giudiziaria.

Sono inoltre stati richiesti e acquisiti o autonomamente inviati dai presidenti delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali di Milano e di Roma, in considerazione della importanza delle attività imprenditoriali ritenute condizionate o infiltrate dalla delinquenza mafiosa (si pensi, per esempio, a Nolostand, ramo di azienda di FIERA Spa, alla LIDL, al Gruppo La Cascina, al Gruppo Capodarco) i decreti applicativi e i decreti conclusivi dell'amministrazione (tutti, come si vedrà, di revoca della misura con applicazione, in alcuni casi, del controllo giudiziario previsto dall'articolo 34, comma 8, del codice antimafia, poi novellato).

Appare necessario inquadrare l'istituto prima di valutare, sulla base dell'esposizione di alcuni casi concreti, l'estrema utilità e i vantaggi di tale misura patrimoniale, resa, con la riforma che ha pressoché integralmente mutuato la proposta della Commissione parlamentare, ancora più efficace.

Per prevenire i pericoli d'infiltrazione della criminalità organizzata nel mondo dell'economia lecita, nonché per contrastare le più occulte e insidiose forme di contiguità alla criminalità organizzata, il legislatore, dopo le stragi del 1992, aveva, fra gli altri provvedimenti, introdotto nella legge n. 575/65 gli articoli 3-*quater* e 3-*quinqies*⁴⁵⁰, che disciplinavano

⁴⁴⁹ Seduta del 21 ottobre 2014, audizione del procuratore aggiunto della Repubblica presso il tribunale di Palermo, Bernardo Petralia, del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Palermo Dario Scaletta e del sostituto procuratore nazionale antimafia Maurizio De Lucia; resoconto stenografico n. 60; seduta del 22 ottobre 2014, audizione degli amministratori giudiziari di Italgas SpA, Andrea Aiello, Sergio Caramazza, Marco Frey, Luigi Saporito; audizione degli amministratori giudiziari di Gas Natural Italia SpA, Enzo Bivona, Gaetano Cappellano Seminara, Donato Pezzuto; resoconto stenografico n. 61; seduta dell'11 novembre 2014, audizione di Luca Schieppati, già amministratore delegato di Italgas, resoconto stenografico n. 63; seduta del 12 novembre 2014, seguito dell'audizione di Luca Schieppati, già amministratore delegato di Italgas; audizione di Leonardo Rinaldi, già amministratore delegato di Gas Natural Distribuzione Italia, resoconto stenografico n. 64; seduta del 27 novembre 2014, audizione dell'amministratore delegato di SNAM Rete Gas, Paolo Mosa, resoconto stenografico n. 68; seduta del 10 dicembre 2014, audizione dell'amministratore delegato di SNAM, Carlo Malacarne, resoconto stenografico n. 69; seduta del 28 aprile 2015, audizione della dottoressa Silvana Saguto e del dottor Fabio Licata, magistrati della sezione misure di prevenzione del tribunale di Palermo, resoconto stenografico n. 91; seduta del 25 giugno 2015, audizione degli amministratori giudiziari di Italgas SpA, Andrea Aiello, Sergio Caramazza, Marco Frey, Luigi Saporito, resoconto stenografico n. 98.

⁴⁵⁰ Gli articoli 3-*quater* e 3-*quinqies* sono stati aggiunti dall'articolo 24 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

rispettivamente la sospensione temporanea dei beni utilizzabili per lo svolgimento di determinate attività economiche che agevolino l'attività illecita delle organizzazioni mafiose, nonché la conseguente possibilità di confisca dei beni che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, istituto applicato, inizialmente, da pochi tribunali⁴⁵¹.

Le medesime disposizioni sono poi state sostanzialmente riprodotte nel corpo dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011, recante le previsioni in materia di amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche, misura del tutto corrispondente alla citata sospensione temporanea (comma 2), unitamente alla previsione della possibile confisca dei beni che dovessero risultare frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Invero, per aggredire direttamente i diversificati fenomeni di asservimento di imprese, aziende ed esercizi commerciali alle pretese egemoniche della criminalità organizzata, la linea dell'intervento patrimoniale è stata estesa anche a beni e attività economiche che, pur non essendo direttamente riconducibili alla disponibilità di un soggetto indiziato mafioso, sono comunque strumentalizzati per i fini dell'attività mafiosa; si mira cioè a neutralizzare ogni forma di possibile contiguità tra criminalità di tipo mafioso e attività imprenditoriali.

L'articolo 34, comma 2, del codice antimafia, applicato finora (si ricorda che la riforma è in vigore dal 19 novembre 2017), stabilisce che la misura può essere adottata quando ricorrono sufficienti elementi per ritenere che determinate attività economiche e imprenditoriali versino in due situazioni particolari: la prima attiene al caso in cui l'esercizio di tali attività possa ritenersi soggetto, alle condizioni di intimidazione o assoggettamento previste dall'articolo 416-*bis* codice penale; la seconda ricorre quando il quadro indiziario induca a ritenere che la gestione di tali attività possa comunque agevolare l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione o che siano sottoposte a procedimento penale per uno dei delitti tipici della criminalità organizzata (articoli 416-*bis* codice penale; uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis* codice di procedura penale; articolo 12-*quinqies* del decreto-legge n. 152 del 1991).

⁴⁵¹Sul punto va evidenziato che la procura della Repubblica di Milano ha chiesto, in diversi casi, la sospensione temporanea dall'amministrazione e che la sezione misure di prevenzione ha disposto (doc. 1699.2), provvedendo poi a revocare il provvedimento dopo aver verificato e monitorato la avvenuta trasformazione della governance, con adozione di modelli di organizzazione ed allontanamento dei soggetti compromessi, con ciò tutelando attività economiche rilevanti nelle quali la 'ndrangheta si stava infiltrando. Si citano, ad esempio, i seguenti casi, relativi ad infiltrazioni di gruppi criminali noti e di spessore, quali:

Barbaro Papalia: un gruppo di nove società, tutte srl (Immobiliare Buccinasco, Kreiamo, Immobiliare Baggio, Immobiliare Cisliano, immobiliare Castellanza, La Casa) con la sospensione dall'attività economica esercitata e dall'utilizzo del complesso aziendale stante la ritenuta infiltrazione e capacità di penetrare nel settore dell'edilizia così da condizionare l'affidamento di determinati lavori, a volta anche a prezzi superiori a quelli di mercato o ad intervenire nelle aste giudiziarie per disincentivare acquirenti non graditi. Società sottoposte a controllo, impostando operazioni di cessione o di proseguimento dell'attività e, dopo un anno, decreto di revoca con imposizione degli obblighi dell'articolo 3-*quinqies* (comunicare per tre anni tutti atti di disposizione, pagamento, acquisto superiori a 26.000 euro, rinviandosi alla lettura della norma per le prescrizioni previste);

Valle (Melfin Sas e Banca nazionale del lavoro con riferimento alla sospensione temporanea del legale rappresentante della filiale della BNL, dall'amministrazione di rapporti bancari accesi da società riconducibili al gruppo di Valle Francesco: nel caso di specie, personale della BNL aveva agevolato, nell'esercizio di attività di erogazione del credito soggetti indagati *ex* 416-*bis* del codice penale, facendo ottenere mutui e finanziamenti in violazione delle normali procedure di verifica e controllo (richieste di finanziamento redatte con indicazioni non corrette o omettendo informazioni rilevanti; non segnalando operazioni sospette);

Flachi (alcune filiali della TNT Spa di Milano Mega, Milano Est, Duomo, Lainate, Pero, Zibido San Giacomo nonché la Delphy Company, società di un ex ufficiale dei Carabinieri, per infiltrazione nella attività di trasporto di merci e consegna pacchi svolte dalla TNT mediante la gestione di cooperative appaltatrici, così inserendosi in un ingente volume di affari garantito dalla rete preesistente e avviata dalle filiali della società con costituzione di una società MFM GROUP a capo della quale vi è il figlio di Flachi che inizia un vertiginoso fatturato con le filiali lombarde della TNT);

ROYAL sospensione temporanea nei confronti del presidente e dei membri del consiglio di amministrazione per le infiltrazioni di Davide Flachi per installare apparecchi in diversi locali e così aumentare la redditività e gestire una sala giochi con prestanome di Flachi.

Come risulta dal tenore letterale delle norma, con una interpretazione ormai consolidata in giurisprudenza, non necessariamente l'attività agevolata deve avere carattere illecito, essendo sufficiente che l'agevolato sia anche solo proposto per una misura di prevenzione personale o sottoposto a procedimento penale per uno dei reati sopra indicati e che, quindi, vi siano elementi da cui inferire la sua pericolosità sociale.

Appare, altresì, evidente che i beni oggetto del provvedimento di cui all'articolo 34 non sono quelli nella disponibilità, diretta o indiretta, del soggetto agevolato, atteso che, altrimenti, potrebbero essere oggetto di sequestro e confisca *ex* articoli 20 e 24, ma devono essere individuati in quelli rientranti nella disponibilità del terzo esercente l'attività economica agevolatrice⁴⁵².

La misura tende infatti a colpire la condizione di potenziale asservimento delle attività economiche ai fini della criminalità organizzata o, comunque, di soggetti socialmente pericolosi, non dovendo ricorrere i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione personale e/o patrimoniale e ritenendosi necessario controllare e monitorare le attività imprenditoriali che cadono sotto la sfera d'influenza delle organizzazioni criminali per neutralizzare la utilizzazione delle ricchezze societarie per finalità illecite.

Infatti, l'amministrazione giudiziaria può comportare o l'integrale spossessamento dei beni, materiali e immateriali, utilizzabili per l'attività economica e il conseguente subentro dell'amministratore giudiziario nella gestione dell'impresa per un periodo di tempo delimitato ovvero, come da ultimo affermato dal tribunale di Milano, un affiancamento degli organi della procedura a quelli societari, nel settore specifico oggetto dell'infiltrazione malavita⁴⁵³.

Infatti, se è vero che il tribunale è chiamato ad una verifica delle condizioni che avevano determinato la misura appena sei mesi dopo la sua applicazione (articolo 34, comma 3), in vista di un'eventuale revoca, è altresì vero che l'attività dell'amministrazione giudiziaria deve tendere, ove possibile, alla rimozione delle condizioni che hanno determinato la adozione del provvedimento.

⁴⁵² La Corte costituzionale, con sentenza del 29 novembre 1995, n. 487, ha precisato il contenuto della norma in esame: "A fondamento della misura della sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni sta... la necessità di impedire che una determinata attività economica che presenti connotazioni agevolative del fenomeno mafioso, e dunque operi... in posizione di contiguità rispetto a soggetti indiziati di appartenere a pericolose cosche locali, realizzi o possa comunque contribuire a realizzare un utile strumento di appoggio per l'attività di quei sodalizi, sia sul piano strettamente economico, sia su quello di un più agevole controllo del territorio e del mercato, con inevitabili riflessi espansivi della infiltrazione mafiosa in settori ed attività in sé leciti. Una misura, quindi, destinata a svolgere nel sistema una funzione meramente cautelare e che si radica su un presupposto altrettanto specifico, quale è quello del carattere per così dire ausiliario che una certa attività economica si ritiene presenti rispetto alla realizzazione degli interessi mafiosi. In una simile prospettiva, ci si avvede allora agevolmente di come i titolari di quelle attività non possano affatto ritenersi "terzi" rispetto alla realizzazione di quegli interessi, considerato che è proprio attraverso la libera gestione dei loro beni che viene ineluttabilmente a realizzarsi quel circuito e commistione di posizioni dominanti e rendite che contribuisce a rafforzare la presenza, anche economica, delle cosche sul territorio. Alla scelta, dunque, di svolgere una attività che presenta le connotazioni agevolative di cui innanzi si è detto, logicamente si sovrappone la consapevolezza delle conseguenze che da ciò possono scaturire, consentendo pertanto di escludere [una] situazione soggettiva di sostanziale incolpevolezza".

La Corte ha altresì chiarito: "Ove, quindi, all'esito della temporanea sospensione dall'amministrazione dei beni, emergano elementi atti a far ritenere che quei beni siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, e si appalesi quindi per questa via ormai realizzata una obiettiva commistione di interessi tra attività di impresa e attività mafiosa, ben si spiega, allora, la funzione e la legittimità del provvedimento ablatorio, giacché gli effetti che ne scaturiscono si riflettono sui beni di un soggetto certamente non estraneo nel quadro della complessiva gestione del patrimonio mafioso, che a sua volta rappresenta, in ultima analisi, l'obiettivo finale che la confisca mira a comprimere".

⁴⁵³ Nel decreto del 28 settembre 2016 (n. 58/16 M.P.), riportato anche nel decreto del 20 giugno 2017 (n. 34/16 M.P.) il tribunale afferma: "la misura può essere modulata, per non assumere un carattere sanzionatorio o repressivo in contrasto con la finalità tipica di prevenzione e di (ri) costruzione di una imprenditorialità sana (...) con la formula (...) dell'affiancamento all'organo di gestione di Fiera Milano Spa dell'amministratore giudiziario nominato dal tribunale il quale eserciterà il controllo pubblico attraverso la controfirma di atti di spesa aventi un valore superiore a euro 10 mila e realizzerà, attivando in tal senso gli organi decisori della società, quei modelli aziendali idonei a prevenire infiltrazioni di illegalità come quelle accertate soprattutto nel settore dell'approvvigionamento".

La funzione della “amministrazione giudiziaria” di cui all’articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011, è, sempre e comunque, quella di sottrarre alla criminalità organizzata risorse economiche e patrimoniali allo scopo di “interrompere le attività agevolatrici accertate e di prevenirne altre”.

Nel disporre l’amministrazione giudiziaria ex articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011 il tribunale nomina un giudice delegato e un amministratore giudiziario. L’amministratore giudiziario deve svolgere un ruolo delicato e complesso nella gestione dell’azienda sottoposta alla misura in quanto, nel termine previsto dalla legge, deve rimuovere i collegamenti con gli ambienti criminali e normalmente riorganizzare l’impresa nel pieno rispetto del decreto legislativo n. 231 del 2001 per evitare ricadute future⁴⁵⁴.

⁴⁵⁴ Uno schema delle attività che l’amministratore giudiziario è chiamato a compiere, attraverso relazioni periodiche all’autorità giudiziaria, può essere così formulato (cfr. relazione svolta dal dottor Caccialanza, consigliere presso la corte d’appello di Milano presso la Scuola superiore della magistratura il 24 giugno 2015 - doc. n. 1686.1):

1) all’atto dell’assunzione dell’incarico;

- esaminare l’assetto della società, con particolare riferimento ai dati dell’ultimo bilancio e del modello organizzativo e gestionale redatto ex articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 231/2001 (e dunque con particolare cura nella valutazione della idoneità del modello “a prevenire reati della specie di quello verificatosi”);
- esaminare le iniziative attuate dalla società a seguito del provvedimento di prevenzione:
 - rispetto all’organico (con particolare riferimento a sospensioni cautelari o licenziamenti di dipendenti);
 - rispetto agli amministratori (eventuali dimissioni dell’amministratore delegato o del consiglio di amministrazione e conferimento degli incarichi a nuovi soggetti);
 - risoluzione di contratti di appalto aventi ad oggetto l’affidamento di servizi particolarmente contigui all’attività mafiosa;
 - raccolta e verifica dei dati sulle modalità di selezione dei fornitori e di rapporto con i clienti;
- verificare la tenuta dei rapporti con l’organo di vigilanza ed eventuali coinvolgimenti di esso;
- nel caso che l’impresa si avvalga di filiali:
 - verificare identificazione e consistenza di esse, analizzandone la struttura organizzativa, propria o ad esse sovraordinata, con invio del relativo organigramma, descrizione delle modalità proprie della gestione finanziaria e indicazione dei funzionari di vario livello con i quali vengono avviati diretti rapporti (tra i quali, in particolare, i responsabili delle filiali);
 - esaminare il fatturato riferibile alle singole filiali, anche in un rapporto comparato tra le stesse, con indicazione dei principali fornitori di ciascuna filiale e dei costi sostenuti dalle stesse in relazione a ciascun fornitore, con messa in evidenza dei fornitori di maggiore consistenza;
- verificare se l’impresa ha svolto attività di indagine interna;

2) nel corso dell’incarico:

- assicurare la propria costante presenza nella società e nelle filiali interessate dall’infiltrazione mafiosa, con accessi ripetuti per incontri e riunioni con il management della società e i responsabili delle filiali, almeno una volta alla settimana e comunque secondo le necessità;
- intrattenere stabili rapporti con gli amministratori della società, con i direttori di filiale, con i capi area e con il responsabile dell’*internal auditing* (quale principale figura di coordinamento e raccordo con la direzione generale);
- monitorare e approvare le modifiche e gli avvicendamenti adottati sull’organico dalla direzione generale, riferendo in merito al tribunale;
- rilasciare nulla osta alle risoluzioni contrattuali e alla stipula di nuovi contratti con i sub fornitori e vigilare sulla liquidazione dei corrispettivi agli stessi, operando in posizione intermedia tra la singola filiale e la sede centrale;
- monitorare il procedimento di revisione avviato in ordine alla regolarità della posizione dei soggetti subappaltatori e sollecitare le filiali ad intervenire dove siano emerse anomalie, dedicando particolare attenzione ai subappaltatori direttamente interessati da autonomi provvedimenti dell’autorità giudiziaria;
- verificare il servizio svolto dagli appaltatori e subappaltatori, sollecitando l’amministratore della società ad adottare iniziative atte a contrastare potenziali infiltrazioni, assumendo anche drastiche iniziative nei confronti di quegli operatori inseriti nell’organico delle società appaltatrici che si rendessero responsabili di episodi particolarmente indicativi di contiguità con ambiti mafiosi (danneggiamenti, minacce...) o gravati da precedenti penali;

3) in previsione della scadenza del termine della procedura: esprimere valutazione circa l’atteggiamento assunto dalla società e dalle filiali dopo l’adozione del provvedimento di prevenzione, considerando se la procedura, grazie

Gli amministratori della impresa possono continuare a svolgere l'ordinaria amministrazione sotto il controllo dell'amministratore giudiziario seguendone le direttive, sempre che non vengano sostituiti con soggetti di fiducia, previa autorizzazione del giudice delegato.

Dalla prospettiva tipica delle tradizionali misure reali (sequestro e confisca dei beni di origine illecita, nella disponibilità dei soggetti socialmente pericolosi) si passa quindi ad una misura che tende ad interrompere le attività agevolatrici accertate e di prevenirne altre, attraverso un intervento diretto sulla sfera gestionale delle attività economiche oggettivamente coinvolte.

In altri termini, si adotta una misura sostanzialmente interdittiva, la cui finalità primaria non è quella di sanzionare l'eventuale origine illecita della ricchezza, bensì quella di neutralizzare la sua utilizzazione per finalità illecite, eliminare ogni possibile forma di inquinamento mafioso per ricondurre l'impresa al corretto contesto economico imprenditoriale caratterizzato da piena liceità e trasparenza.

Tale finalità va raggiunta in primo luogo disponendo una *due diligence* contabile e amministrativa delle società (ed eventuali controllate) al fine di verificare l'eventuale esistenza di operazioni strumentali volte a preconstituire fondi "neri" ed effettuare, comunque, gli accertamenti funzionali ad accertare la regolarità amministrativa e gestionale delle società in amministrazione giudiziaria; rendendo trasparente l'attività dell'impresa mediante la applicazione di idonei modelli organizzativi e di gestione per la corretta applicazione del decreto legislativo n. 231 del 2001, al fine di escludere il ripetersi di comportamenti ad opera di persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso, ovvero da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti precedenti (articolo 5 decreto legislativo n. 231 del 2001).

Per il raggiungimento di tali finalità andranno, di regola, allontanati dall'impresa tutti coloro che abbiano commesso reati per agevolare il sodalizio mafioso ovvero i soggetti di cui al citato articolo 5 in quanto la loro presenza all'interno dell'impresa non precluderebbe affatto la prosecuzione dell'attività agevolatrice ma, anzi, la renderebbe probabile.

L'amministrazione giudiziaria (della durata di sei mesi prorogabili sino ad un anno) può chiudersi:

- con la revoca qualora le finalità siano realizzate;
- con la revoca e contestuale sottoposizione al controllo giudiziario, disciplinato dal comma dell'articolo 34 (come previgente alla novella) al fine di garantire il mantenimento dei risultati e l'efficace attuazione dei modelli organizzativi di cui al decreto legislativo 231 del 2001;
- con la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Le amministrazioni giudiziarie esaminate dalla Commissione

In questa sede saranno esaminati i provvedimenti di amministrazione al fine di valutare se le criticità che avevano sostanzialmente favorito l'infiltrazione siano state superate tramite l'applicazione della misura e l'attività svolta degli amministratori giudiziari, spesso anche con una seria e produttiva collaborazione da parte della "*governance*" dell'azienda, non essendo questa la sede per valutare la sussistenza delle modalità e della pervasività dell'infiltrazione criminale nelle aziende.

Gas natural

Con decreto emesso il 19 maggio 2014 (doc. n. 369.5) il tribunale di Palermo ha disposto l'amministrazione giudiziaria dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle attività economiche e imprenditoriali esercitate da:

1. Gas Natural Distribuzione Italia Spa (già Nettis Impianti Spa)
2. Gas Natural Vendita Italia Spa
3. Gas Natural Italia Spa
4. C.R.M. di Curatola Alfredo & C. snc

Il tribunale ha ritenuto che le condotte operative delle imprese riconducibili alla Gas Natural Distribuzione Italia (e, più in generale al gruppo Gas Natural Italia, acquisito, a seguito di complesse operazioni, dalla società spagnola Gas Natural Fenosa) avessero un sicuro connotato di agevolazione nei confronti delle attività economiche e imprenditoriali direttamente o indirettamente riconducibili a Cavallotti Vincenzo (classe 1956), Cavallotti Gaetano (classe 1959) e Cavallotti Salvatore Vito (classe 1951), soggetti destinatari di un provvedimento di prevenzione personale e patrimoniale, in quanto ritenuti appartenenti ad associazione mafiosa.

In data 22 ottobre 2014 sono stati auditi, in seduta in parte segreta, gli amministratori giudiziari della società Distribuzione Italia Spa, Gas Natural Italia Spa e Gas Natural Vendita Italia Spa.

In sintesi, gli amministratori giudiziari hanno individuato le seguenti criticità:

- inefficacia e debolezza del sistema di realizzazione, espansione e gestione della rete e delle correlate attività;
- ipotesi di progetto disattese in fase esecutiva con conseguenti varianti in corso di opera;
- frazionamento delle opere sotto i 1.500 metri per evitare la gara per l'assegnazione;
- insufficiente sicurezza sul lavoro nei cantieri.
- Debolezze nel processo di qualificazione, selezione e gestione dei fornitori:
- mancato rispetto della applicazione del codice degli appalti con riferimento alla valutazione dei settori più esposti alle infiltrazioni della criminalità organizzata e della analisi della capacità gestionale e organizzativa delle società fornitrici;
- mancata richiesta della informative antimafia, ex articolo 91 del decreto legislativo n. 159 del 2011 in alcune gare sopra soglia comunitaria.
- Debolezze nel sistema di selezione e gestione delle risorse umane:
- assenza o carenza dei modelli di gestione, organizzazione e controllo ex decreto legislativo n. 231 del 2001.

Con decreto del 21 maggio 2015 (doc. 634.2) il tribunale ha revocato la misura applicata nei confronti delle predette società, applicando la misura del controllo giudiziario prevista dall'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011. Di particolare interesse, ai fini che qui rilevano, sono le considerazioni svolte dal tribunale nella valutazione dell'esito dell'amministrazione giudiziaria:

“Nel caso Gas Natural l'attività di amministrazione è stata condotta al fine di individuare, nei limiti delle competenze assegnate, le cause che, nell'ambito della complessa organizzazione del gruppo societario oggetto di misura di prevenzione, sono state la causa diretta o indiretta delle condotte agevolatrici. E ciò sia dal punto di vista dell'organizzazione aziendale, che dal punto di vista delle risorse umane.

A tale attività di analisi, come si desume dalle relazioni allegate al fascicolo del procedimento, ha fatto seguito un'attività di miglioramento e ottimizzazione dell'organizzazione e delle procedure aziendali, consistente in un articolato piano di antinfiltrazione criminale (...). I documenti acquisiti dal fascicolo dell'amministrazione giudiziaria e le memorie difensive di Gas Natural rivelano che il gruppo spagnolo, pur mantenendo la propria posizione di minimizzazione delle citate condotte di agevolazione e sostenendo l'estraneità del gruppo agli episodi valutati nei

paragrafi precedenti, ha ammesso l'esistenza delle aree di criticità e potenziale pericolo di infiltrazione criminale, risultanti dal lavoro degli amministratori, tanto che sin dalle prime memorie difensive è stata ammessa l'esistenza di ben 33 punti bisognevoli di revisione nella propria organizzazione aziendale. Sotto altro profilo è stata manifesta l'opportunità di risolvere tutti i rapporti contrattuali sospetti individuati dalla Guardia di finanza.

Tale atteggiamento si è successivamente manifestato sul piano operativo con la manifestazione di una volontà esplicita, manifestata dai più alti livelli della governance della multinazionale spagnola, di condividere e contribuire al lavoro degli amministratori giudiziari. Infatti, Gas Natural Fenosa, ente proprietario del capitale sociale delle tre società soggette a misura di prevenzione (...) ha assunto formalmente tale impegno, includendolo in un'apposita delibera del proprio consiglio di amministrazione, con la quale è stato dato l'incarico a due propri funzionari di mantenere i rapporti con il collegio degli amministratori e di prestare tutta la collaborazione necessaria alla realizzazione del processo di bonifica dalle infiltrazioni criminali.

Tenuto conto di tale atteggiamento soggettivo della proprietà del gruppo, l'amministrazione giudiziaria ha istituito un tavolo tecnico di confronto con i rappresentanti di tale società, al fine di acquisire ogni elemento utile all'ottimizzazione del piano d'intervento sull'organizzazione e sui processi operativi delle aziende soggette alla misura di prevenzione.

... Rileva il collegio che la società di diritto spagnolo proprietaria del gruppo ha ulteriormente e concretamente manifestato la propria consapevolezza di attuare i necessari interventi di bonifica, comunicando non soltanto la propria disponibilità a collaborare con gli organi dell'amministrazione giudiziaria ... ma addirittura a continuare nell'implementazione di tale piano anche dopo la cessazione di tale misura, accettando di sottoporsi spontaneamente alla attività di controllo di un apposito organismo di vigilanza... qualificato e dotato di reale autonomia decisionale e operativa rispetto agli organi delle società", organismo di vigilanza poi costituito.

Il tribunale ha, nel revocare la misura, ritenuto necessario applicare il controllo giudiziario previsto dall'articolo 34, comma 8, del decreto legislativo n. 159 del 2011 per monitorare la successiva attività imprenditoriale, potendo l'impegno volontario di sottoporsi ai controlli dell'organismo di vigilanza venire meno con la conclusione del procedimento. Ad analoga conclusione perveniva il tribunale nei confronti della CRM di Curatola Alfredo & c. Snc, ritenendo sussistenti le condotte di agevolazione nei confronti dei fratelli Cavallotti attraverso la Euroimpianti Plus Srl, che, costituita il 2 gennaio 2006 da soci giovanissimi e senza mezzi economici, era riuscita ad ottenere, poco dopo la sua costituzione, un importante contratto di subappalto dalla CRM che aveva avuto da Gas Natural (che controllava la Nettis Impianti SpA) l'appalto per la realizzazione della metanizzazione della città di Reggio Calabria, rinviandosi alla lettura del decreto del 21 maggio 2015 per la ricostruzione della complesse vicende, anche societarie.

La corte d'appello di Palermo (doc. 1706.1), investita del gravame di Gas Natural Distribuzione Italia Spa, Gas Natural Vendita Italia Spa, Gas Natural Italia Spa e Gas Natural SDG s.a. (quale controllante delle predette società), che deducevano l'insussistenza dei presupposti necessari per l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, chiedendone la revoca, contestando le "presunte" condotte di agevolazione poste in essere dalle società del gruppo spagnolo ed evidenziando la fattiva e ampia collaborazione fornita, con decreto del 9 novembre 2016 (irrev. 7.4.2017) dichiarava inammissibile l'appello proposto da Gas Natural SDG s.a. per difetto di legittimazione attiva e revocava la misura del controllo giudiziario disposta nei confronti delle altre società appellanti.

La corte, dopo aver esposto le motivazioni del tribunale e i motivi di appello, esaminava i presupposti e i principi sottesi alla misura del controllo giudiziario, applicabile quando vi siano elementi concreti e reali per ritenere che possano ripetersi condotte di agevolazione anche dopo l'attività di amministrazione giudiziaria. Rinviandosi alla lettura del decreto, la corte, dato atto della documentazione prodotta dalle società, ripercorse la estesa "*culpa in vigilando*", le agevolazioni, aventi chiari effetti elusivi delle misure di prevenzione, "le deficienze dei presidi interni per resistere ad infiltrazioni mafiose" esaminate nel decreto di primo grado, rilevava che già il tribunale

aveva dato atto della attività svolta dalla Gas Natura Fenosa in sinergia con gli amministratori giudiziari, con l'adozione di nuovo modelli di organizzazione, la formulazione di altre proposte operative per implementare il piano di intervento degli amministratori e la creazione dell'Organismo di Vigilanza che, come dimostrato dalla difesa, aveva operato anche dopo la revoca dell'amministrazione giudiziaria, "avendosi così ulteriore conferma che l'impegno a suo tempo manifestato era serio e stabilmente rivolto a pervenire a risultati di piena legalità". Riteneva quindi la Corte, in assenza di elementi concreti da cui desumere la permanenza di condotte agevolatrici in favore di soggetti diversi dai Cavallotti, tenuto conto dei complessi interventi fatti durante il "lungo e proficuo periodo di amministrazione giudiziaria", anche e proprio nei settori (scelta del contraente per le commesse e controlli sull'esecuzione dei lavori) ritenuti permeabili alle infiltrazioni e delle nuove condizioni organizzative e operative, che "non avrebbe potuto disporsi il controllo giudiziario" che veniva, quindi, revocato.

Società Italiana per il Gas per azioni – Italgas Spa

Con decreto emesso il 9 luglio 2014 (doc. n. 323.1) il tribunale di Palermo ha disposto l'amministrazione giudiziaria dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle attività economiche e imprenditoriali esercitate da Società Italiana per il Gas per azioni – Italgas Spa.

Il tribunale, nel decreto applicativo della misura, rilevava che "nel corso di precedenti procedimenti di prevenzione erano emersi elementi attestanti che la società Italgas Spa avrebbe posto in essere delle attività e scelte imprenditoriali che si sarebbero risolte in una oggettiva agevolazione per le attività economiche riconducibili ai fratelli Cavallotti Vincenzo (classe 1956), Cavallotti Gaetano (classe 1959) e Cavallotti Salvatore Vito (classe 1951), sottoposti a misura di prevenzione personale in quanto indiziati di appartenere ad associazione mafiosa e a più misure di prevenzione patrimoniali con sequestri di società intestate a terzi ma ritenute ad essi riconducibili", tra cui la Euro Impianti Plus Srl, la Tecno-M.E.T. Srl; Energy Clima Service Srl., SI.CO.GE.D Srl.

In estrema sintesi, (rinviandosi alla motivazione del decreto in cui vengono ricostruite le complesse cessioni a Italgas delle reti di distribuzione e di rami di azienda nonché i rapporti con la CO.ME.ST.srl e la Tosa srl) i fratelli Cavallotti, imprenditori operanti nel settore della metanizzazione, originari di Belmonte Mezzagno e vicini ad esponenti mafiosi di primo piano quali Benedetto Spera e Bernardo Provenzano, avrebbero goduto di un consolidato rapporto di collaborazione commerciale e imprenditoriale con Italgas Spa.

Tale rapporto sarebbe continuato anche dopo l'applicazione delle richiamate misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti dei fratelli Cavallotti e delle società dagli stessi controllate, assumendo delle caratteristiche di oggettiva agevolazione.

L'Italgas avrebbe continuato a mantenere rapporti imprenditoriali diretti e privilegiati con i predetti soggetti, i quali, nonostante l'applicazione delle ricordate misure di prevenzione, avrebbero continuato la medesima attività imprenditoriale nel settore della metanizzazione attraverso una serie di società formalmente intestate a stretti congiunti, tra cui la citata Euroimpianti Plus Srl, riconducibile ai giovanissimi figli dei propositi ma ritenuta direttamente controllata da questi (come già esposto nel decreto Gas Natural), in considerazione dei redditi incompatibili per gli investimenti effettuati, del recente ingresso nel mondo imprenditoriale e dell'aggiudicazione di rilevanti commesse pubbliche con società, quali Italgas e Gas Natural, per esempio nei distretti di Enna, Novara, Chiavari, Sanremo.

Come già detto, stante la rilevanza della Italgas Spa, azienda leader in Italia nel settore della distribuzione del gas interamente a partecipazione pubblica tramite la controllante SNAM Spa, sono state effettuate numerose audizioni e acquisita corposa documentazione promanante sia dagli amministratori giudiziari sia dagli amministratori *pro tempore* di Italgas Spa e dagli amministratori delegati di SNAM Spa.

In data 22 ottobre 2014 sono stati auditi, in seduta in parte segreta, gli amministratori giudiziari di Italgas Spa. In sintesi, gli amministratori giudiziari hanno individuato le seguenti anomalie e irregolarità gestionali, evidenziate altresì nelle relazioni depositate il 2 ottobre 2014 e il 18 dicembre 2014 nonché nel “Piano di intervento” del 12 febbraio 2015 (i cui contenuti sono riportati nel decreto di revoca del tribunale di Palermo del 29 giugno 2015):

- la controllante SNAM gestisce quasi interamente la controllata Italgas sulla base di un contratto di servizi stipulato con scrittura privata del 15 maggio 2012, associato ad una serie articolata di procure rilasciate dalla prima in favore dei dirigenti della seconda;
- il processo di scelta dei fornitori è risultato carente quanto a sicurezza e trasparenza (con particolare riferimento al sistema informativo Ebusiness e alla gestione dei sistemi informatizzati di gara, mancando forme di sicurezza o secretazione dei file relative alle offerte di gara che potrebbero essere permeabili e consultabili atteso che sarebbe possibile astrattamente accedere al Sistema anche prima della scadenza del termine di gara);
- le gare vengono aggiudicate con il sistema del massimo ribasso;
- presenza costante degli stessi appaltatori, per esempio della Tagliabue Spa che ha un solo dipendente (appalti per oltre 55 milioni di euro) o della STIM Srl (appalti per 49 milioni di euro);
- mancanza o insufficienza di POS (piano operativo di sicurezza) relativi ai contratti di appalto e di PSC (piani di sicurezza e coordinamento);
- mancanza di controlli sulle attività di progettazione nonché sulla esecuzione dei contratti di fornitura e di appalto;
- rapporti di subappalto di fatto, senza informare la committente, attraverso distacco di personale dipendente, associati a noli a freddo dei mezzi di opera e degli automezzi e al noleggio delle attrezzature da parte dello stesso distaccante (per esempio, la Tagliabue Srl a Roma con distacco dalla Italmobiliare Srl, società priva della qualifica SNAM, di tutti i lavoratori tranne uno solo, dipendente della Tagliabue);
- assenza di collaudi sui lavori eseguiti;
- prezziari risalenti agli anni Novanta, mai aggiornati;
- sistema cartografico parziale per la città di Roma e inaffidabile per le reti realizzate da Euroimpianti Plus Srl, esaminate a campione;
- problematiche legate alle fughe di gas sulla rete romana in relazione alla sostituzione dei tubi di ghisa e agli allacci;
- difforme realizzazione delle opere da parte delle imprese appaltatrici rispetto alle previsioni del capitolato, alle disposizioni normative, tecniche e in materia di sicurezza, accertata dalle verifiche condotte sulle reti di sedici comuni; carenti le connesse attività di verifica e controllo da parte della società committente;
- inadeguatezza della struttura del modello di gestione e controllo ex decreto legislativo n. 231 del 2001;
- le reti realizzate dai Cavallotti, poi acquistate da Italgas, sono risultate fatte in difformità sulla profondità di posa e interrimento delle condotte nonché sul corretto posizionamento delle condotte con interferenza con altri sottoservizi, come accertato con Georadar, dapprima sulle reti realizzate in Sicilia anche sulle reti di Italgas non fatte dalla Euroimpianti Plus e poi, a campione, sulle reti di Italgas in Piemonte, Liguria e a Roma (va peraltro sottolineato che la società gestisce una rete per la distribuzione del gas naturale lunga circa 53 mila chilometri, presente su tutto il territorio nazionale).

Con decreto del 29 giugno 2015 (doc. 662.1) il tribunale di Palermo ha revocato la misura dell'amministrazione giudiziaria applicata alla società Italgas SpA, disponendo, ai sensi dell'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, la misura del controllo giudiziario

nonché l'obbligo di comunicare i risultati delle relazioni periodiche inviate dall'organismo di vigilanza, istituito nel corso dell'amministrazione giudiziaria. La corte di appello di Palermo, con decreto del 13 giugno 2016 (doc. 1217.1), ha acquisito documentazione prodotta dalle parti (in particolare la sentenza della Cassazione con cui sono stati respinti i ricorsi proposti nei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti dei Cavallotti) e ha revocato, come si dirà, la misura del controllo giudiziario.

Anche in tale caso appare rilevante non tanto riportare gli elementi indicativi di una condotta ritenuta agevolatrice delle attività economiche dei fratelli Cavallotti (anche tramite Euroimpianti Plus Srl, priva della qualifica necessaria per essere inserita nella "vendor list" di Snam Rete Gas, ma invitata a partecipare a gare, vincendone tre su sei e ottenendo la qualifica in epoca successiva, in data 11 maggio 2011) da parte di Italgas, compendiati anche nel citato decreto della corte di appello, quanto verificare se l'amministrazione giudiziaria sia risultata funzionale allo scopo della misura, cioè ad interrompere le condotte in atto e a prevenirne altre per evitare una strumentalizzazione illecita dell'operato aziendale.

Peraltro, anche nella relazione finale di Deloitte sull'attività finalizzata alla istituzione di una banca dati reputazionale, promossa da SNAM s.p.a, come riportato dal decreto del tribunale di Palermo del 29.6.2015 (pag. 71 e ss.), si afferma "che nel vasto elenco di fornitori inclusi nella *vendor list* del gruppo SNAM emergono *red flags* (ovvero evidenze di collegamenti diretti o indiretti con ambienti della criminalità organizzata) per 54 fornitori (di cui venti riguardanti fornitori di Italgas SpA), pari al 2 per cento dei soggetti presenti nella *vendor list*; inoltre, "su un parco di 344 fornitori attivi di Italgas Spa (f. 40 relazione Deloitte) risulta che venti sono ritenuti da Deloitte in situazioni tali da comportare rischi-reato di criminalità organizzata.

A fronte di ciò, risulta che circa la metà dei lavori assegnati dalla società torinese nel periodo 2009/2013 sono stati monopolizzati da dieci aziende che, secondo la banca dati SDI delle forze dell'ordine, sono collegati ad ambienti criminali".

Riteneva il tribunale, sulla base delle criticità evidenziate e dei dati rilevati dalla stessa Deloitte, coinvolgenti l'intera struttura aziendale di Italgas, una riscontrata permeabilità della struttura aziendale alle possibili infiltrazioni di imprese collegate alla criminalità organizzata per le problematiche in settori strategici come il *procurement*, la gestione del contratto e la realizzazione delle opere, al di là del valore degli appalti rispetto a quello complessivo degli appalti aggiudicati da Italgas e all'esiguo numero dei distretti interessati.

Si evidenziava che, nel caso di specie, l'amministrazione giudiziaria aveva assicurato "la continuità gestionale delle attività imprenditoriali nell'ambito di un contesto organizzativo caratterizzato dal pieno rispetto della legalità, ... adottando le opportune misure di pianificazione e riorganizzazione" e che tale attività si era svolta con la collaborazione della Snam Spa e della stessa struttura di Italgas Spa, la quale, di fronte all'emergere delle gravi criticità già richiamate, ha manifestato la propria volontà di contribuire attivamente al processo di bonifica della società sottoposta a misura di prevenzione", integrando le proposte di intervento degli amministratori al fine di collaborare attivamente per attuare tutte le misure necessarie a sanare la struttura aziendale.

In particolare, SNAM Spa, anche partecipando ad una serie di tavoli tecnici con gli amministratori giudiziari, aveva adottato e proposto una serie di misure organizzative a livello di gruppo societario (per esempio, incaricando la società Deloitte di analizzare i criteri per la formazione degli elenchi dei fornitori, in modo da implementare una banca dati reputazionale, introducendo la crittografia dei documenti di offerta economica, integrata nel sistema E-business, prevedendo un presidio dei cantieri di Italgas e delle attività di progettazione, un aggiornamento della cartografia e un nuovo modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001 per Italgas, attività immediatamente intraprese ma da implementare o ancora da terminare valutata la dimensione della società e la relativa complessità organizzativa e da proseguire, quindi, anche dopo la cessazione dell'amministrazione giudiziaria).

In tale contesto, SNAM Spa aveva condiviso l'istituzione di un meccanismo di controllo, acconsentendo a sottoporsi ai controlli e verifiche affidate ad un organismo di vigilanza autonomo e indipendente, nel quadro di riferimento desumibile dall'articolo 6 decreto legislativo n. 231 del 2001 e costituito durante l'amministrazione giudiziaria con decreto del 12 maggio 2015.

Il tribunale, quindi, dando atto della concreta collaborazione della società controllante SNAM Spa e della stessa Italgas Spa, nonché dell'impegno assunto di sottoporsi all'organo di vigilanza, revocava la misura, applicando il controllo giudiziario previsto dall'articolo 34, comma 8, del decreto legislativo n. 159 del 2011 per un periodo di tre anni, "per verificare la serietà e continuità dell'atteggiamento soggettivo e degli impegni assunti da Italgas Spa".

La corte di appello di Palermo, investita del gravame di Italgas che, nel sostenere che non poteva essere disposta la misura dell'amministrazione giudiziaria, chiedeva la revoca del controllo giudiziario (o una sua rimodulazione), misura sproporzionata in quanto tutte le criticità segnalate dall'amministrazione giudiziaria avevano trovato risposta attraverso l'innovazione delle procedure aziendali, la predisposizione del piano di intervento e la garanzia offerta dall'O.D.V., con decreto del 13 giugno 2016 (irrev. 13 settembre 2016), revocava la misura *de qua*.

La corte, dopo aver esposto le articolate motivazioni del tribunale e i motivi di appello, rilevava che vi erano state attività di agevolazione, aventi chiari effetti elusivi delle misure di prevenzione, attraverso la Euro Impianti Plus, la Comest, la Euro Impianti (società tutte riconducibili ai Cavallotti) che ben potevano essere conosciute da Italgas.

Tuttavia, prendendo atto che lo stesso tribunale aveva riconosciuto la ampia, proficua collaborazione di Italgas, l'attività resa subito operativa per costituire e implementare una banca dati reputazionale, per istituire l'organismo di vigilanza che aveva operato anche dopo la revoca dell'amministrazione giudiziaria, e le altre iniziative assunte, riteneva che "la decisione di disporre il controllo giudiziario risulta contraddittoria e comunque priva di idoneo supporto fattuale", non essendo "rilevabili dagli atti elementi concreti da cui desumere la permanenza di condotte agevolatrici in favore di soggetti pur diversi dai Cavallotti (ormai da anni usciti di scena) o anche solo di attuali condizioni organizzative e operative che semplicemente potrebbero ancora favorire dette condotte, a fronte dei complessi interventi che pacificamente, durante il lungo e proficuo periodo di amministrazione giudiziaria, ad esito di attenti studi e con la collaborazione di tutti, è stato possibile avviare sempre in funzione preventiva (...) non sono ragionevolmente riscontrabili possibili effetti ancora ricollegabili agli originari fatti che, per quanto gravi, risalgono ad alcuni anni addietro e si manifestavano in un ben diverso contesto di condizioni, anche sotto il profilo dei soggetti operanti per conto di Italgas (...) Così come deve ancora sottolinearsi che non vengono indicate e comunque non sono individuabili persistenti deficienze organizzative ancora non correttamente focalizzate e perciò non fatte oggetto di revisione. Secondo quanto programmato, che potrebbero realmente rilevare in questa sede, attenendo proprio a quei particolari settori (scelta del contraente per certe commesse e controlli sull'esecuzione dei relativi lavori) ritenuti permeabili a possibili forme di illegalità più o meno ricollegabili all'area delle infiltrazioni mafiose, dovendosi peraltro considerare che l'iniziativa di revisione pacificamente abbraccia un contesto ben più ampio di interventi, così toccando anche estese aree che nulla hanno a che fare con la specifica funzione preventiva antimafia".

Ferme restando le valutazioni della corte d'appello che ha escluso, sulla base dell'impegno delle società nel rimuovere in tutti i settori societari i possibili fattori di rischio che avevano consentito l'infiltrazione, la probabilità della reiterazione di condotte di agevolazione mafiosa, non può non evidenziarsi che, proprio grazie all'amministrazione giudiziaria, sono emerse e sono state affrontate e risolte criticità rilevanti in un settore di rilevanza pubblica (metanizzazione, rete gas) che avrebbero potuto mettere in pericolo l'incolumità pubblica.

Può affermarsi che, rispetto alla situazione iniziale verificata dagli amministratori giudiziari, le società coinvolte (la spagnola Gas Natural Fenosa, SNAM, Italgas), destinatarie della misura,

hanno operato efficacemente sia per riorganizzare l'assetto societario, rivedendo le procedure interne per analizzare e valutare la reputazione dei fornitori, aggiornando il modello 231 e i meccanismi di funzionamento e di controllo interno ed esterno, allontanando i dipendenti ritenuti collusi, istituendo presidi di legalità dell'azione amministrativa, attività tutte svolte al fine di prevenire il ripetersi di possibili infiltrazioni illecite e che, probabilmente, non sarebbero state realizzate con la celerità e la concretezza dimostrata se le stesse non fossero state colpite dalla misura di prevenzione.

Invero, attraverso l'attuazione di una serie di prescrizioni volte a contrastare la contaminazione e il condizionamento di imprese sostanzialmente sane, anche con la fattiva collaborazione del *management* delle società, si sono ripristinate condizioni di legalità, di libera concorrenza, di trasparenza, di rispetto dei principi sull'iniziativa economica e del diritto costituzionalmente protetto della libertà di impresa.

Ritiene la Commissione di esaminare sinteticamente altri casi in cui è stata disposta l'amministrazione giudiziaria, in considerazione delle criticità riscontrate, analoghe a quelle riscontrate in Italgas e di una linea di indirizzo diversa, stante la peculiarità delle realtà aziendali coinvolte.

Nolostand

Il tribunale di Milano, con decreto N. 34/16 RGMP emesso in data 23.6.2016 (doc.1121.2) ha disposto la misura dell'amministrazione giudiziaria nei confronti della società Nolostand Spa, interamente controllata da Fiera Milano Spa. Con decreto n. 58 del 2016 RGMP emesso in data 28.9.2016 (doc. 1232.1) ha disposto analoga misura nei confronti della stessa Fiera Milano Spa. I procedimenti venivano riuniti stante la connessione soggettiva e, all'udienza del 20 giugno 2017, separati in quanto solo per Nolostand poteva essere assunta decisione definitiva. Entrambe le misure sono state revocate con decreti del 20 giugno 2017 e 28 settembre 2017 (doc. 1552.4; doc.1552.3).

Si legge nel decreto 20 giugno 2017 che “a fondamento delle misure vi era la convinzione, maturata sulla base delle risultanze del procedimento penale n. 44309/14 r.g.n.r. pendente innanzi alla procura della Repubblica di Milano -D.D.A., che l'attività economica svolta dalle società interessate agevolasse di fatto alcuni soggetti operanti nel settore degli allestimenti fieristici e indagati per reati di associazione per delinquere di stampo mafioso, riciclaggio e associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati tributari, aggravati dalla finalità di favorire l'associazione mafiosa cosa nostra. Sul piano dei requisiti soggettivi della misura, il tribunale, premettendo che la misura *ex* articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011 dovesse richiedere un rimprovero quantomeno colposo in seno alla società agevolatrice, osservava che da parte della società vi era stata una censurabile violazione delle regole di comportamento comunemente richieste agli operatori nel settore degli appalti e, nel caso specifico, anche disciplinate dal codice etico della società, violazioni che potevano sostanzialmente riassumersi nell'aver intrattenuto rapporti per la stipula dei contratti con soggetti (gli indagati...) che formalmente non avevano alcuna carica nel consorzio Dominus, essendo semplici dipendenti o, al più, procuratori di alcune delle società consorziate.

Per quanto riguarda il procedimento di prevenzione, il tribunale, in esito ad un giudizio di bilanciamento tra le esigenze di bonifica delle società sottoposte all'amministrazione giudiziaria e quelle di continuità dell'operatività aziendale, ha adottato un modulo che prevede non il totale impossessamento dell'azienda da parte dell'Amministratore nominato dal Collegio, ma un affiancamento degli organi della procedura a quelli societari, nel settore specifico degli allestimenti (dove si è accertata l'invasione malavitosa) secondo una linea di indirizzo adottata dal tribunale di Milano, ma non praticata in tutte le sedi giudiziarie nell'ambito di interpretazioni dell'istituto