

provvisoria volendo raccordarsi con l'ANBSC ed essendo in corso un tavolo anche con la regione Toscana per l'assegnazione provvisoria dei beni <sup>(129)</sup>.

Il tribunale di Reggio Calabria ha evidenziato che dall'istituzione dell'ANBSC sono stati destinati alla provincia di Reggio Calabria 1.734 beni immobili e 115 aziende, tra cui il « Feudo degli ulivi », diventato riferimento nel settore alberghiero e della ristorazione, e altra azienda che opera nell'ambito della forestazione e ha in gestione proprietà per circa 800 ettari che effettua, con 17 dipendenti, il piano di taglio autorizzato dalla regione Calabria <sup>(130)</sup>.

Avuto riguardo all'assegnazione provvisoria dei beni, il predetto tribunale, prima della novella del 2017, in una procedura avente ad oggetto circa 100 immobili, ha concesso molti beni in comodato gratuito ai soggetti ex articolo 48, comma 3, lettera c), con obbligo per gli assegnatari di provvedere al ripristino dell'agibilità e stipulando contratti di locazione per altri <sup>(131)</sup>. Divenuta definitiva la confisca, i beni sono stati destinati ai comuni e da questi assegnati ai soggetti cui erano stati affidati, grazie anche a un protocollo stipulato con il comune di Reggio Calabria, l'associazione Libera e l'ANBSC. Inoltre, il tribunale di Reggio Calabria aveva concesso in comodato alla locale provincia 100 quadri d'autore per la realizzazione di una mostra presso il Museo archeologico nazionale di Reggio Calabria. Divenuta definitiva la confisca, i beni sono stati destinati alla locale Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio e ora la mostra ha carattere permanente.

Dal 2014 il tribunale di Roma ha sottoscritto un protocollo di intesa con una serie di soggetti che hanno un ruolo nella gestione dei beni <sup>(132)</sup>. Il protocollo è stato esteso anche all'ABI e numerosi istituti di credito lo hanno sottoscritto, prevedendo un *referente* per ciascuna banca che segua i rapporti finanziari sottoposti a sequestro di prevenzione.

Il tribunale capitolino si è sempre impegnato per la destinazione anticipata dei beni in sequestro per finalità istituzionali o sociali. Gli immobili vengono assegnati agli enti pubblici e ai soggetti indicati dalla normativa con un contratto di comodato gratuito. Gli immobili aziendali vengono locati a canone agevolato tale da consentire di iscrivere correttamente l'operazione in bilancio. I contratti decadono con la confisca definitiva. Nel corso dell'audizione, il presidente *pro-tempore* della sezione

---

*del terzo ovvero del proposto al quale i beni potrebbero essere poi restituiti nel corso delle ulteriori fasi del giudizio ».*

<sup>(129)</sup> IX Comitato, nota del presidente della corte di assise e dell'ufficio misure di prevenzione del tribunale di Firenze, del 24 gennaio 2020.

<sup>(130)</sup> Di cui molti destinati a fini istituzionali per caserme della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del tribunale di sorveglianza e della corte di appello di Reggio Calabria.

<sup>(131)</sup> All'ARCI, a cooperativa di madri nubili, separate con figli minori, vittime di violenza, ad altre associazioni; lavori di ristrutturazione di immobili effettuati da detenuti, previo assenso del Ministero della giustizia.

<sup>(132)</sup> Procura della Repubblica e corte di appello di Roma, procure della Repubblica di Civitavecchia e di Tivoli, Regione Lazio, Roma Capitale, comuni di Nettuno e Guidonia, Camera di commercio di Roma, Confindustria, Confcommercio, CGIL, CISL, UIL, CNA, Associazione LIBERA, Federlazio, Legacoop, Associazione generale cooperative italiane AGCI Lazio, Confcooperative, CFI.

misure di prevenzione del tribunale di Roma ha citato, come esempi di assegnazione di complessi immobiliari o di aziende, l'affitto degli studi cinematografici in via Tiburtina a una impresa privata, con circa cento lavoratori, che ha provveduto alla ristrutturazione e alla corresponsione di un canone significativo. Con la confisca definitiva, l'immobile è stato destinato al comune di Roma Capitale che percepisce il canone di locazione (euro 25.000 mensili).

La struttura del porto turistico di Ostia, confiscato in primo grado, è stata rilanciata con immobili e esercizi pubblici concessi in affitto o in comodato, con imprese impegnate nell'organizzazione di eventi sportivi e culturali, come il cinema gratuito per 1.500 posti allestito durante l'estate dai ragazzi del Piccolo Cinema America. Si è, quindi, creato un indotto nelle attività economiche di bar, ristoranti e negozi, con imprenditori che hanno investito per creare nuovi esercizi commerciali. Alla data dell'audizione il presidente *pro tempore* era in attesa della risposta del comune di Roma per la assegnazione del Salaria Sport Village, centro sportivo con una struttura di venti ettari, una palazzina di 15.000 metri quadrati, piscina olimpionica coperta e 30 stanze per atleti.

Il tribunale ha proposto all'ANBSC la sottoscrizione di un protocollo per vagliare insieme le destinazioni anticipate dei singoli beni, al fine di condividere le scelte così semplificando la successiva fase della destinazione finale. Alla data dell'audizione, l'ufficio giudiziario capitolino era in attesa di una risposta.

Al fine di agevolare la destinazione dei beni sequestrati e confiscati il dottor Muntoni ha auspicato la previsione, nel codice antimafia, dell'istituto del PPP (partenariato pubblico-privato di cui all'articolo 180 del nuovo codice degli appalti), forma di cooperazione tra poteri pubblici e soggetti privati, con lo scopo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico. In questo modo, come scritto nella relazione depositata, « *il bene sequestrato/confiscato potrebbe essere formalmente destinato ad un ente pubblico (es. Agenzia Nazionale beni confiscati, Stato o enti territoriali) e valorizzato mediante il supporto imprenditoriale che interverrebbe nel progetto gestendo il bene, mediante sfruttamento economico, per un periodo di tempo determinato....Il bene non verrebbe alienato, ma mantenuto al patrimonio dello Stato o dell'ente territoriale mediante la contestuale valorizzazione da parte dell'imprenditoria privata sana che ne sfrutterebbe le potenzialità economiche per un determinato periodo di tempo stabilito nel contratto* ».

Anche l'amministratore giudiziario Luca D'Amore nell'audizione svolta unitamente al presidente del tribunale di Bari, ha indicato l'istituto del PPP per favorire l'assegnazione provvisoria, non essendo previsti fondi usufruibili dai possibili destinatari *ex* articolo 48, comma 3, del codice antimafia, limitazione che disincentiva l'utilizzo dei beni. Ha suggerito l'istituzione di un fondo

rotativo, ad esempio alimentato dal F.U.G., con una parte della quota delle risorse devolute allo Stato e di pertinenza del Ministero della giustizia <sup>(133)</sup>.

Facendo seguito ad analoga intesa stipulata nel luglio 2012, il tribunale di Milano, il 17 ottobre 2018, ha siglato un documento d'intesa per la gestione e lo sviluppo dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate, unitamente alla procura della Repubblica, la prefettura, la regione, il comune di Milano, il consiglio dell'ordine dei commercialisti, il consiglio dell'ordine degli avvocati, l'ABI, Assolombarda, CFI- Cooperazione Finanza Impresa, Confcommercio Lombardia, CGIL, CISL, UIL, Legacoop Lombardia, Confcooperative Lombardia, Libera e Unioncamere. Sono in corso riunioni con la Banca di Italia per attivare linee guida per la concessione dei mutui entro la primavera 2020 <sup>(134)</sup>.

Avuto riguardo ai rapporti con gli istituti di credito, oltre ai protocolli stipulati dai tribunali di Roma e Milano, che prevedono altresì un referente aziendale, i tribunali di Caltanissetta, Palermo e Trapani hanno sottoscritto, in data 15 ottobre 2019, con l'ABI un documento di intesa, in linea di continuità con il precedente siglato nel 2015.

Con i predetti protocolli i sottoscrittori hanno assunto, tra gli altri, l'impegno a non revocare automaticamente le linee di credito non scadute per effetto del provvedimento di sequestro, a rinegoziare con l'amministratore giudiziario i rapporti bancari già in essere con le aziende, a erogare nuovi finanziamenti finalizzati alla continuazione dell'attività di impresa, fatta salva l'autonomia, la discrezionalità e la normale istruttoria tecnico-legale mirante all'accertamento della sussistenza del merito creditizio.

Altri tribunali (Bari, Reggio Calabria, Santa Maria Capua Vetere, Venezia) hanno in corso le attività preparatorie per la sottoscrizione di protocolli analoghi.

Va sottolineato che il dott. Fabio Bernasconi, capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca di Italia, ha istituito un tavolo di confronto <sup>(135)</sup> condiviso dall'ABI <sup>(136)</sup> a cui hanno partecipato alcuni presidenti delle sezioni misure di prevenzione e che avrebbe dovuto essere esteso agli altri presidenti, per elaborare un documento nazionale avente le stesse finalità dei protocolli sopra esaminati.

Infine, va ricordato che in quasi tutti i tribunali sono state emanate articolate linee guida o direttive per gli amministratori giudiziari, modulistica da compilare per l'accettazione dell'incarico o particolareggiate circolari anche in materia di compensi.

---

<sup>(133)</sup> IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Bari, Giulia Romanazzi, e dell'amministratore giudiziario Luca D'Amore.

<sup>(134)</sup> IX Comitato, nota del presidente della sezione autonoma misure di prevenzione del tribunale di Milano, del 21 settembre 2019.

<sup>(135)</sup> IX Comitato, seduta del 6 dicembre 2019, audizione del capo del Servizio Rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, Fabio Bernasconi.

<sup>(136)</sup> IX Comitato, seduta del 22 novembre 2019, audizione del responsabile dell'ufficio consulenza legale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), Giovanni Staiano.

**e) Limite dei tre incarichi aziendali per gli amministratori giudiziari**

Tutti gli attori del procedimento (non solo i presidenti dei tribunali, ma anche INAG, CNDCEC, i docenti auditi delle università di Palermo, Bologna e Cattolica di Milano) hanno manifestato la propria contrarietà al limite numerico imposto dall'articolo 35, comma 2, del codice antimafia « *degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiore a tre* », introdotto, nel corso della discussione in Parlamento della novella, sull'onda della grave vicenda giudiziaria siciliana, con l'intento di evitare la concentrazione degli incarichi in capo a pochi professionisti<sup>(137)</sup>. Né la modifica successiva, operata dal « decreto sicurezza » (decreto-legge n. 113 del 2018) ha attenuato la portata di tale limitazione, atteso che ha escluso dal numero gli « *incarichi già in corso quale coadiutore* », senza specificare se per coadiutore si debba intendere il coadiutore dell'amministratore giudiziario ovvero il coadiutore dell'ANBSC.

Il decreto ministeriale previsto dal citato comma 2, peraltro, non è stato ancora emanato. La Commissione auspica che in detto provvedimento venga chiarito il significato di « *incarico aziendale* » e se in esso siano ricompresi le amministrazioni giudiziarie *ex* articolo 34 e i controlli giudiziari *ex* articolo 34-bis, atteso che « *incarichi aziendali* » è termine mai utilizzato nel codice antimafia, con la conseguenza che risulterebbe altresì più chiara la locuzione « *incarichi di gestione delle aziende sequestrate* ».

Ritiene la Commissione che la norma, scritta sull'onda di un'emergenza relativa a un solo tribunale, possa essere ora riformulata.

Invero, pur essendo condivisibili i parametri introdotti per garantire criteri di trasparenza, rotazione, non concentrazione degli incarichi, il limite numerico rigido impedisce di considerare che tre incarichi possono riguardare aziende medio-piccole semplici da gestire, a fronte del fatto che a volte anche un solo incarico può riguardare un compendio aziendale di notevole complessità e valore tale da assorbire totalmente l'attività del professionista nominato.

L'evoluzione delle misure di prevenzione patrimoniali, stante il numero sempre maggiore di sequestri di aziende, la delicatezza e la complessità dei compiti affidati agli amministratori con i quali il giudice

---

<sup>(137)</sup> Il comma 2 recita: « *L'amministratore giudiziario è scelto tra gli iscritti nell'Albo Nazionale degli amministratori giudiziari secondo criteri di trasparenza che assicurano la rotazione degli incarichi tra gli amministratori, tenuto conto della natura e dell'entità dei beni in stato di sequestro, delle caratteristiche dell'attività aziendale da perseguire e delle specifiche competenze connesse alla gestione. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Ministro dello sviluppo economico, sono individuati criteri di nomina degli amministratori giudiziari e dei coadiutori che tengano conto del numero degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiore a tre, con esclusione degli incarichi già in corso quale coadiutore, della natura monocratica o collegiale dell'incarico, della tipologia e del valore dei compendi da amministrare, avuto riguardo anche al numero dei lavoratori, della natura diretta o indiretta della gestione, dell'ubicazione dei beni sul territorio, delle pregresse esperienze specifiche. Con lo stesso decreto sono altresì stabiliti i criteri per l'individuazione degli incarichi per i quali la particolare complessità dell'amministrazione o l'eccezionalità del valore del patrimonio da amministrare determinano il divieto di cumulo. L'amministratore giudiziario è nominato con decreto motivato. All'atto della nomina l'amministratore giudiziario comunica al tribunale se e quali incarichi analoghi egli abbia in corso anche se conferiti da altra autorità giudiziaria o dall'Agenzia* ».

delegato e il tribunale devono avere un rapporto fiduciario, le responsabilità, la professionalità e la specializzazione necessaria di fronte a sequestri complessi in carenza di un numero adeguato di professionisti, non presenti in modo capillare su tutto il territorio nazionale, anche se in continuo aumento, inducono a proporre una modifica della norma.

Invero è già il tribunale, con provvedimento collegiale e motivato, che tenga conto di criteri quantitativi (es. numero degli incarichi in corso), qualitativi (pregresse esperienze professionali) e gestionali, a operare una valutazione sullo svolgimento dell'incarico.

La disposizione, poi, è un *unicum*, non trovando riscontro in altri settori dell'ordinamento: nessun limite è previsto per gli incarichi di custode nelle procedure esecutive immobiliari, curatore fallimentare, commissario giudiziale, amministratore straordinario di grandi imprese in crisi.

Anzi, nel codice della crisi e dell'insolvenza, per l'iscrizione all'albo dei soggetti incaricati quale curatore, commissario giudiziale o liquidatore viene indicato, tra i parametri, proprio la professionalità e la specializzazione (articolo 356 che disciplina, ai fini del primo popolamento dell'albo, l'iscrizione di coloro che, in almeno quattro procedure negli ultimi quattro anni, siano stati nominati curatori, commissari o liquidatori).

Anche se il limite dovrebbe, nelle intenzioni del legislatore, riguardare tutti gli incarichi conferiti a livello nazionale, l'assenza di chiarezza e la mancata emissione del decreto ministeriale hanno determinato diverse interpretazioni da parte dei tribunali. Alcuni tribunali hanno difficoltà, rispettando tale limite, a nominare amministratori giudiziari e, dovendosi rivolgere a professionisti di altri distretti, evidenziano il considerevole aumento dei costi sostenuti per le trasferte, atteso che, in base all'articolo 35, nel caso di trasferimento fuori della residenza, all'amministratore giudiziario spetta il trattamento previsto per i dirigenti di seconda fascia dello Stato.

Ma, oltre all'aspetto economico a carico dello Stato, ove il conto di gestione non sia capiente, non può non sottolinearsi la necessità, soprattutto per le aziende, della presenza fisica dell'amministratore in azienda, sia per le difficoltà gestionali da affrontare, soprattutto nel primo periodo, quotidianamente, sia per affermare in modo evidente la presenza dello Stato al posto, ai lavoratori, ai fornitori e ai creditori.

Esemplificativamente e senza pretesa di completezza, è emerso che, in assenza del decreto ministeriale, il tribunale di Bari interpreta il limite a livello territoriale e auspica che venga chiarito normativamente se per incarico aziendale si intenda anche l'attività *ex artt. 34 e 34-bis*, proponendo rotazione degli incarichi per fasce di esperienza; evidenzia, inoltre, che l'Albo nazionale non censisce la « territorialità » del professionista, dato che dovrebbe essere indicato.

Il tribunale di Santa Maria Capua Vetere rappresenta le difficoltà che incontra, rispettando il limite, nella nomina di un amministratore del

proprio circondario.<sup>(138)</sup> Il tribunale di Napoli ha poi testimoniato l'inutile tentativo di nominare, quale amministratore giudiziario, un dipendente dell'Agenzia<sup>(139)</sup>.

Il tribunale di Roma non tiene conto degli incarichi dati al penale e delle nomine come coadiutore dell'Agenzia. In passato, il tribunale affiancava a un amministratore giudiziario esperto uno meno esperto, affinché potesse formarsi, ma il limite di tre incarichi ha mutato tale prassi che pure aveva dato significativi risultati, non potendosi « bruciare » le nomine alla luce dei numeri delle aziende sequestrate<sup>(140)</sup>.

Il tribunale di Catania ritiene opportuna una modifica della norma che limiti le incompatibilità degli amministratori giudiziari solo agli incarichi conferiti dalla sezione misure di prevenzione e non all'intero ufficio giudiziario, atteso che sembrerebbero illogicamente esclusi gli incarichi attribuiti dalla procura della Repubblica e dalla corte d'appello<sup>(141)</sup>.

Anche il tribunale di Venezia, atteso che non è specificato se il limite dei tre incarichi sia a livello nazionale o a livello distrettuale e se si debba tenere conto o meno anche degli incarichi conferiti dal GIP, auspica un aumento del numero degli incarichi o la specificazione con limitazione dell'estensione territoriale e funzionale dell'incompatibilità<sup>(142)</sup>.

La Commissione, tenuto conto che a distanza di oltre tre anni non è stato ancora emanato il decreto ministeriale e che la previsione secca del limite dei tre incarichi aziendali ha comportato rilevanti criticità, propone quale criterio correttivo quello del valore del compendio aziendale. Invero, un incarico di gestione avente ad oggetto un patrimonio eccezionale o di particolare complessità dell'amministrazione ben potrebbe, sommato ad altri incarichi, determinare l'impossibilità di attendere agli obblighi di gestione con efficacia, efficienza ed economicità.

Si propone, altresì, che la vigilanza sulla distribuzione e sulla rotazione degli incarichi venga svolta dal presidente del tribunale (o della corte di appello), e che annualmente venga inviata specifica relazione al Ministro della giustizia per i relativi controlli da effettuarsi a cura dell'ispettorato.

### **3.5 – Ulteriori possibili modifiche normative finalizzate a migliorare il codice antimafia**

Oltre alle proposte già indicate nei capitoli della presente relazione, appare opportuno passare in rassegna ulteriori temi segnalati dai presidenti delle sezioni, dagli amministratori giudiziari e dagli ordini professionali.

<sup>(138)</sup> IX Comitato, seduta del 1° ottobre 2019, audizione del presidente del tribunale di S. Maria Capua Vetere, Gabriella Maria Casella, accompagnata dal giudice della IV sezione penale misure di prevenzione, Francesco Balato.

<sup>(139)</sup> IX Comitato, seduta del 1° ottobre 2019, audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Napoli, Vincenzo Lomonte.

<sup>(140)</sup> Seduta del 1° agosto 2019, audizione del presidente della sezione III « penale e misure di prevenzione » del tribunale di Roma, Guglielmo Muntoni, resoconto stenografico n. 31 e relazione depositata.

<sup>(141)</sup> IX Comitato, nota del giudice f.f. del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Catania, prot. n. 876/20 del 18 febbraio 2020.

<sup>(142)</sup> IX Comitato, nota del giudice coordinatore della sezione distrettuale misure di prevenzione del tribunale di Venezia, prot. n.i. del 31 dicembre 2019.

Si indicano, quindi, solo alcuni punti principali, rappresentando che i tribunali di Bari e Roma, il dott. Luca D'Amore, amministratore giudiziario e ricercatore della Fondazione nazionale dei commercialisti, l'INAG, il CNDCEC, hanno depositato alcune proposte emendative della disciplina vigente, illustrate nel corso delle rispettive audizioni e di cui si dà conto nella presente relazione.

Il tribunale di Palermo, nell'ottica di una ulteriore giurisdizionalizzazione del procedimento, propone:<sup>(143)</sup> una maggiore durata del termine a comparire previsto per le parti dopo la fissazione dell'udienza, anziché quello esiguo di dieci giorni; il deposito di una lista di testi e consulenti di parte, con relative decadenze, come previsto nel processo penale, potendo ora le parti addurre elementi di prova fino alla fase della discussione finale; la sospensione, ove venga disposta la perizia, di un termine maggiore rispetto agli attuali 90 giorni o la proroga detto termine; l'indicazione chiara e specifica, in caso di perenzione del sequestro di prevenzione per decorso del termine massimo di efficacia, se possa essere emesso decreto di confisca — come deciso in sezione — o se si debba proporre una nuova richiesta di sequestro<sup>(144)</sup>.

Si evidenzia un mancato coordinamento di termini, atteso che, in caso di morte del proposto l'articolo 18 del codice antimafia prevede che può essere richiesta una misura di prevenzione nei confronti degli eredi entro il termine di 5 anni, mentre l'articolo 480 c.c. prescrive in 10 anni il diritto di accettare l'eredità. Tale termine così lungo potrebbe prestarsi, ad esempio, nei casi di eredità giacenti che non richiedono atti di gestione che si traducano in accettazione tacita, ad una ritardata accettazione al fine proprio di evitare l'azione di prevenzione.

Sia il tribunale di Palermo che quello di Roma — dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019 (*supra* §. 1.6) che ha censurato l'articolo 1 lett. a) del codice antimafia per la genericità ed imprecisione, nei casi di pericolosità generica, della definizione « *dediti a traffici delittuosi* » — sostanzialmente in modo analogo propongono di indicare (con conseguenti modifiche agli articoli 1 e 16 del codice antimafia) i soggetti che abitualmente commettano delitti determinati da finalità di lucro, così ricomprendendo anche le ipotesi del tentativo, aggiungendo le parole « *quando la pericolosità del soggetto è desunta da attività delittuose a fine di lucro o al fine di avere un vantaggio economico* »<sup>(145)</sup>. Peraltro, come sottolineato dal prof. Varraso, qualunque riformulazione delle norme deve tenere conto del perimetro stabilito dalla Corte « *delitti commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto; b) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui; c) i quali a loro volta costituiscano — o abbiano costituito in una determinata epoca*

<sup>(143)</sup> IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione I penale per le misure di prevenzione del tribunale di Palermo, Raffaele Malizia, e del dottor Giovanni Francolini.

<sup>(144)</sup> Proposta formulata anche dal tribunale di Caltanissetta, Catania e Trapani.

<sup>(145)</sup> Anche il prof. Vincenzo Maiello, audito dal IX Comitato il 25 ottobre 2019 in rappresentanza dell'Unione delle Camere Penali, ha proposto la modifica dell'articolo 16 comma 1 lett. a) negli stessi termini.

– *l'unico reddito del soggetto, o quantomeno una componente significativa di tale reddito* », potendosi utilizzare la definizione della Corte in sede di riformulazione della norma <sup>(146)</sup>.

D'interesse anche la proposta di modifica dell'articolo 42 comma 1-ter del codice antimafia avanzata dal presidente del tribunale di Roma, condivisa dal CNDCEC e dall'amministratore giudiziario Luca D'Amore, con riguardo alla carica di legale rappresentante delle imprese individuali e delle società di persone: « *andrebbe previsto che, qualora il sequestro abbia a oggetto imprese individuali o partecipazioni societarie che assicurino all'interno di società di persone o di capitali le maggioranze previste dall'articolo 2359 del codice civile, si applicasse la sospensione degli organi sociali con il contestuale mantenimento in capo all'amministratore sospeso della rappresentanza dell'impresa nel procedimento, nei confronti dei terzi e verso la pubblica amministrazione (...) qualora non sia prevista l'assunzione della qualità di amministratore della società, il tribunale determinerebbe le modalità di controllo e di esercizio dei poteri da parte dell'amministratore giudiziario* » <sup>(147)</sup>.

Il tribunale di Firenze solleva il problema, auspicando la modifica dell'articolo 51-bis del codice antimafia che prevede l'iscrizione dei decreti di sequestro, di confisca, dei provvedimenti di cui agli articoli 34 e 34-bis, nonché dei provvedimenti del codice antimafia relativi ad imprese, società o quote delle stesse, nel « *registro delle imprese, su istanza della Cancelleria, entro il giorno successivo al deposito in cancelleria* ». Tale adempimento, volto ad evitare l'eventualità di altre iscrizioni, difficilmente potrà essere disatteso o prolungato *ad libitum* dalla cancelleria, con la conseguenza che il sequestro possa essere iscritto addirittura prima dell'esecuzione e materiale apprensione dei beni con possibile vanificazione dell'effetto sorpresa <sup>(148)</sup>.

Ulteriori proposte attengono:

– all'attestazione prevista dall'articolo 41 comma 1, lett. c) del codice antimafia, atteso che, nel caso di proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività aziendale formulata nella relazione dall'amministratore giudiziario, è allegato « *un programma contenente la descrizione analitica delle modalità e dei tempi di adempimento della proposta che deve essere corredato, previa autorizzazione del giudice delegato, della relazione di un professionista ... che attesti la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del programma medesimo* ». La norma ha destato talune perplessità e ha dato luogo a diverse interpretazioni. In primo luogo non è chiaro se l'attestazione abbia carattere obbligatorio o meno, se debba essere effettuata sulla base delle scritture contabili preesistenti o previa revisione contabile e, infine, non è chiaro a chi spetta remunerare il professionista. Alcuni tribunali auspicano una modifica in quanto l'attestazione, per le piccole aziende, può essere inutile ed antiecono-

<sup>(146)</sup> IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione del prof. Gianluca Varraso dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Vedi anche relazione depositata.

<sup>(147)</sup> Seduta del 1° agosto 2019, audizione del presidente della sezione III « penale e misure di prevenzione » del tribunale di Roma, Guglielmo Muntoni, resoconto stenografico n. 31.

<sup>(148)</sup> IX Comitato, nota del presidente della corte di assise e dell'ufficio misure di prevenzione del tribunale di Firenze, del 24 gennaio 2020.

mica, prevedendo di porre le spese del professionista a carico dell'azienda e, in caso di incapienza, a carico dell'erario. Altri tribunali, invece, ritenendo che l'inciso « *previa autorizzazione del giudice delegato* » attribuisca margini di discrezionalità, non hanno nominato il professionista o per le modeste dimensioni dell'impresa, come ditte individuali o società con esigui capitali, o per la specifica tipologia dell'attività aziendale e per evitare ulteriori costi e oneri economici a carico della procedura <sup>(149)</sup>;

– all'udienza camerale *ex* articolo 41, comma 1-*sexies*, fissata dal tribunale ai sensi dell'articolo 127 c.p.p., per esaminare la relazione dell'amministratore giudiziario e la proposta di prosecuzione o ripresa dell'attività aziendale, con la partecipazione del pubblico ministero, dei difensori delle parti, dell'Agenzia e dell'amministratore giudiziario che vengono sentiti se compaiono. Il tribunale di Reggio Calabria <sup>(150)</sup> ha proposto di eliminare l'udienza camerale e di limitarsi all'acquisizione dei pareri di tutte le parti sopraindicate analogamente a quanto previsto per la liquidazione dell'azienda <sup>(151)</sup>, anche al fine di evitare incombenti di cancelleria, notoriamente sotto organico, avendo riscontrato scarsa presenza dei difensori. Il tribunale di Palermo, invece, ha tratto giovamento dall'udienza, acquisendo o ulteriori elementi di valutazione o prendendo atto di mancate osservazioni e ciò anche nel contraddittorio cartolare per la liquidazione dell'azienda (a volte andando di diverso avviso rispetto all'amministratore, altre volte con convergente assenso degli interessati) <sup>(152)</sup>. L'INAG ha proposto l'acquisizione, nell'udienza camerale *ex* 127 c.p.p., di un parere scritto quantomeno dell'Agenzia nazionale che, a causa del ridotto numero di dipendenti, difficilmente compare a tale udienza o a quella sulla verifica dei crediti. Si potrebbe valutare, ad avviso della Commissione di rendere facoltativa l'udienza nei casi in cui le parti, entro un termine perentorio, presentino osservazioni scritte o dichiarino di non voler presenziare;

– alla previsione della condanna al pagamento delle spese a carico del richiedente nel caso di rigetto della richiesta di controllo giudiziario e delle istanze di revoca della sorveglianza speciale <sup>(153)</sup>;

– alla previsione dell'obbligo di deposito telematico degli atti di gestione <sup>(154)</sup>.

---

<sup>(149)</sup> Proposta condivisa in sede di audizione anche dal CNDEC e dall'amministratore giudiziario Luca D'Amore.

<sup>(150)</sup> IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Reggio Calabria, Ornella Pastore.

<sup>(151)</sup> Si riporta di seguito il comma 5 dell'articolo 41 del codice antimafia: « *Se mancano concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, il tribunale, acquisito il parere del pubblico ministero, del difensore delle parti e dell'amministratore giudiziario, dispone la messa in liquidazione dell'impresa (...)* ».

<sup>(152)</sup> IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione I penale per le misure di prevenzione del tribunale di Palermo, Raffaele Malizia, e del dottor Giovanni Francolini.

<sup>(153)</sup> IX Comitato, seduta del 24 settembre 2019, audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Torino, Giorgio Gianetti.

<sup>(154)</sup> Cfr. audizioni presso il IX Comitato, del presidente dell'Istituto nazionale amministratori giudiziari (INAG), Giovanni Mottura, nella seduta del 25 ottobre 2019, dei rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC), Valeria Giancola e Francesco Tedesco, nella seduta del 25 ottobre 2019, e dell'amministratore giudiziario Luca D'Amore nella seduta dell'8 novembre 2019.

### 3.6 – Ipotesi di mancato coordinamento

Come noto, con la riforma del 2017, l’Agenzia nazionale subentra nella gestione dei beni dopo la cosiddetta « doppia conforme » mentre, vigente il d.lgs. n. 159 del 2011, la gestione veniva assunta dopo il decreto di confisca di primo grado e, per i sequestri penali, all’esito dell’udienza preliminare.

Alcune norme, tuttavia, non sono state coordinate con tale nuova competenza dell’ANBSC e prevedono una serie di adempimenti a carico del tribunale non più coerenti con il sistema:

– l’articolo 43, comma 1, del codice antimafia prevede che, all’esito della procedura e comunque dopo il provvedimento di confisca di primo e di secondo grado, entro sessanta giorni dal deposito, l’amministratore giudiziario presenti al giudice delegato il conto della gestione; il successivo comma 5-*bis* recita che sia l’ANBSC a provvedere al rendiconto qualora la confisca sia revocata. Si ritiene che il rendiconto di gestione debba essere presentato dopo il provvedimento di confisca di secondo grado, atteso che, altrimenti, si sarebbe in presenza di un doppio rendiconto (dopo il giudizio di primo grado e di secondo grado) ed essendo incongrua, in caso di revoca del sequestro, una rendicontazione da parte di soggetto che non ha posto in essere alcun atto di gestione;

– l’articolo 57 prevede che il giudice delegato, dopo il deposito del decreto di confisca di primo grado, assegna ai creditori un termine perentorio non superiore a sessanta giorni, per il deposito delle istanze e fissa l’udienza di verifica dei crediti entro i sessanta giorni successivi. Anche in questo caso, come rilevato da più parti, la norma non è coordinata con la competenza dell’Agenzia nazionale. Sembrerebbe più logico svolgere l’udienza di verifica dei crediti all’esito del procedimento di secondo grado, quando si è cristallizzato il dato effettivo dell’indebitamento, della sua origine e del suo ammontare nonché i beni di cui sia confermata la confisca. Il tribunale di Trapani solleva anche la questione relativa all’incompatibilità, prevista dalla legge fallimentare, del giudice delegato che ha formato lo stato passivo, decidendo sull’ammissione dei crediti, a comporre il collegio chiamato a decidere sull’opposizione allo stato passivo medesimo<sup>(155)</sup>;

– l’articolo 57, comma 3, presenta un refuso formale<sup>(156)</sup>, atteso che la novella del 2017 ha modificato i commi 1 e 2 dell’articolo 57 ma non il comma 3 che recita: « *il giudice delegato fissa per l’esame delle domande tardive di cui all’articolo 58, comma 6, un’udienza ogni sei mesi, salvo che sussistano motivi d’urgenza* ». Le modifiche apportate all’articolo 58, con l’introduzione dei nuovi commi 5-*bis* e 5-*ter*, hanno determinato l’abrogazione del comma 6, di talché l’articolo 57, comma 3, dovrebbe essere formalmente modificato in modo tale da fare riferimento al comma 5 dell’articolo 58.

<sup>(155)</sup> IX Comitato, seduta dell’8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Trapani, Enzo Agate.

<sup>(156)</sup> IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione del presidente dell’Istituto nazionale amministratori giudiziari (INAG), Giovanni Mottura.

### 3.7 – Rapporti tra codice della crisi di impresa e dell’insolvenza (d.lgs. n. 14 del 2019), sequestri penali e codice antimafia

Il tema è stato sollevato, oltre che da alcuni presidenti di tribunale, dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, dall’Istituto nazionale amministratori giudiziari, dal dott. Luca D’Amore e dal prof. Gianluca Varraso, ordinario di diritto processuale penale e di diritto penitenziario presso l’Università Cattolica di Milano.

Deve, quindi, darsi sinteticamente conto dei problemi evidenziati, determinati, come si è già avuto modo di sottolineare per altri istituti, da continue modifiche legislative stratificatesi nel tempo in modo non sempre organico e lineare, tanto da far ritenere che non vi sia un disegno sistematico che disciplini in modo uniforme tutti i sequestri e le confische, siano essi penali (ricomprendendovi l’articolo 240-*bis* c.p. nel quale è confluito, come noto, l’articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992 sulla c.d. « confisca allargata »), preventivi, sia di prevenzione dando un unico statuto in tema di gestione, di destinazione, di diritti dei terzi, per evitare aporie interpretative, vuoti di tutela e difetto di coordinamento.

Ai fini che qui rilevano e in una prospettiva di sintesi, occorre partire dall’articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p., più volte modificato<sup>(157)</sup>, nella sua versione vigente risultante dalla c.d. « riforma Orlando », che, oltre a prevedere nel caso di sequestro preventivo di aziende, la nomina di un amministratore giudiziario scelto nell’Albo e ad applicare le disposizioni di cui al libro I, titolo III, del codice antimafia, ha introdotto il tema della tutela dei terzi disponendo la citazione nel processo di cognizione dei terzi titolari di diritti reali o personali di godimento sui beni in sequestro (e non anche i titolari di diritti reali di garanzia, come nel procedimento di prevenzione) e ha esteso ai sequestri e confische di cui all’articolo 240-*bis* c.p. e ai sequestri e confische nei procedimenti relativi ai delitti di cui all’articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p., le disposizioni del titolo IV del libro I del codice antimafia, con l’applicazione delle norme in tema di sequestro, amministrazione e destinazione dei beni e con la gestione affidata all’AN-BSC dopo il provvedimento di confisca emesso dalla corte d’appello.

L’articolo 373 del codice della crisi<sup>(158)</sup>, la cui entrata in vigore è stata differita al 1° settembre 2021, interviene nuovamente sostituendo i commi

---

<sup>(157)</sup> La norma, introdotta con la legge 15 luglio 2009 n. 94, prevedeva, per l’esecuzione dei sequestri preventivi (articolo 321 c.p.p.) un rinvio al sequestro probatorio, la nomina di un amministratore giudiziario in caso di sequestro preventivo di aziende con compiti anche di gestione; con la legge 17 ottobre 2017 n. 161 nell’articolo 104-*bis* disp. att. si prevede che ai sequestri disposti nel procedimento penale si applichino le norme contenute nel titolo III del capo III del libro I del codice antimafia e, cioè, le norme relative all’amministrazione, alla gestione ed alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Il d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21 (c.d. « riforma Orlando ») ha ulteriormente modificato la norma nella versione tutt’ora vigente. L’articolo 373 del codice della crisi, che interviene nuovamente sull’articolo 104-*bis* che doveva entrare in vigore il 15 agosto 2020, è stato differito al 1° settembre 2021. L’articolo 1 del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 202 del 24 agosto 2021, ha ulteriormente differito l’entrata in vigore al 16 maggio 2022.

<sup>(158)</sup> Articolo 373: « All’articolo 104-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 1-*bis* è sostituito dal seguente: “Si applicano le disposizioni di cui al libro I, titolo III, del codice di cui al decreto legislativo 6

1-*bis* e 1-*quater* dell'articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p., e rimodificando ancora una volta il rinvio alle disposizioni del codice antimafia. In altri termini, il sistema ablatorio, anziché essere uniforme, presenterebbe, ove la norma non venga modificata, i seguenti regimi differenziati:

1) i sequestri e le confische di prevenzione del codice antimafia alle quali si applicano tutte le norme, comprese quelle relative all'ANBSC;

2) i sequestri e le confische penali ai sensi dell'articolo 240-*bis* c.p. (già articolo 12-*sexies*, decreto-legge n. 306 del 1992) e dell'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p., alle quali si applicano tutte le norme, comprese quelle relative all'ANBSC, ad eccezione delle norme processuali<sup>(159)</sup>;

3) agli altri sequestri preventivi penali ex articolo 321, comma 2, c.p.p. e confische (come, ad esempio, i reati tributari e i reati fallimentari) si applicano solo le norme sulla gestione dei beni e sulla tutela dei terzi del codice antimafia ma non le norme in materia di ANBSC. Quindi, in tali casi, la destinazione dei beni confiscati resterebbe regolata dall'articolo 86 disp. att. c.p.p., che prevede la vendita o la distruzione a cura della cancelleria presso il giudice dell'esecuzione. Peraltro, non avere previsto il ruolo dell'ANBSC, di fatto esclude la tutela dei terzi creditori in quanto il soddisfacimento dei creditori, disciplinato dagli artt. 60 e seguenti, viene effettuato esclusivamente dalla predetta Agenzia che deve effettuare la vendita dei beni, predisporre un piano di riparto e provvedere, quindi, al pagamento dei creditori di cui sia stata accertata la buona fede.

La Commissione, quindi, ritiene necessario modificare l'articolo 373 del codice della crisi prima che entri in vigore, anche nella parte in cui abroga il primo periodo dell'articolo 104-*bis*, comma 1-*bis*, c.p.p., che prevede la nomina dell'amministratore giudiziario da parte del giudice, non apparendo razionale un regime differenziato a seconda della tipologia dell'ablazione e dovendo tutti i sequestri e le confische essere regolamentati in modo uguale, dovendosi porre rimedio ad una lacuna legislativa di rilevante portata.

---

settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, nella parte in cui recano la disciplina della nomina e revoca dell'amministratore, dei compiti, degli obblighi dello stesso e della gestione dei beni. Quando il sequestro è disposto ai sensi dell'articolo 321, comma 2 del codice ai fini della tutela dei terzi e nei rapporti con la procedura di liquidazione giudiziaria si applicano, altresì, le disposizioni di cui al titolo IV del Libro I del citato decreto legislativo"; b) il comma 1 *quater* è sostituito dal seguente: "Ai casi di sequestro e confisca in casi particolari previsti dall'articolo 240-*bis* del codice penale o delle altre disposizioni di legge che a questo rinviano, nonché agli altri casi di sequestro e confisca di beni adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice, si applicano le disposizioni del titolo IV del Libro I del decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159. Si applicano inoltre le disposizioni previste dal medesimo decreto legislativo in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati e di esecuzione del sequestro. In tali casi l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e nella custodia dei beni sequestrati, sino al provvedimento di confisca emesso dalla Corte di appello e, successivamente a tale provvedimento, amministra i beni medesimi secondo le modalità previste dal citato decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Restano comunque salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno" ».

<sup>(159)</sup> Non risulta, quindi, chiaro a chi spetti effettuare la verifica dei crediti e in quale fase processuale.

### 3.8 – La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo

La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA) ha inviato alla Commissione, il 22 settembre 2020, un'articolata relazione sull'attività svolta in materia di misure di prevenzione patrimoniali, presentando proposte di modifica finalizzate a rendere più efficiente la normativa vigente <sup>(160)</sup>.

Come noto, il procuratore nazionale ha funzioni di coordinamento e impulso sancite dall'articolo 371-*bis* c.p.p., estese anche ai procedimenti di prevenzione e antiterrorismo e, con la novella del 2017, ha altresì il potere di proposta per l'applicazione delle misure patrimoniali. A tal fine la DNAA ha istituito, sin dal 2009, una struttura organizzativa centralizzata denominata « Servizio misure di prevenzione personali e patrimoniali » e ha costantemente implementato la banca dati « SIDDA-SIDNA », patrimonio informativo relevantissimo. Va, altresì, evidenziato che vengono comunicate alla DNAA tutte le informazioni interdittive antimafia, come previsto dal comma 7-*bis* dell'articolo 91 del codice antimafia e, come sottolineato nella relazione, tali elementi conoscitivi possono supportare i tribunali nella valutazione dei presupposti per l'ammissione e l'esecuzione del controllo giudiziario volontario nonché essere funzionali all'esercizio diretto della proposta di prevenzione da parte del procuratore nazionale antimafia.

È stata, altresì, realizzata una piattaforma informatica denominata « Portale MP », strumento operativo e di supporto per la DNAA ai fini di un'ampia conoscenza e circolazione dei procedimenti, delle informazioni e delle attività svolte nel settore della prevenzione antimafia e antiterrorismo, anche con riferimento alle attività delle 26 procure distrettuali. Particolare attenzione è riservata all'individuazione di patrimoni illeciti e all'esecuzione all'estero di provvedimenti ablativi adottati in sede di prevenzione, sistema peculiare che non ha corrispondenza con la normativa degli altri Stati europei la cui evoluzione, stante la necessità di un'efficace strategia di contrasto al crimine organizzato transnazionale, ha portato al Regolamento UE 2018/1805 adottato il 6 novembre 2018 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di sequestro e di confisca, inclusi i procedimenti di confisca estesa, di confisca nei confronti dei terzi e di confisca senza condanna (cfr. *infra* §. 11.2).

Ai fini che rilevano per l'inchiesta parlamentare, rinviandosi alla lettura della relazione depositata in Comitato sulla materia della prevenzione in materia di terrorismo, <sup>(161)</sup> va evidenziato che, per l'effettivo esercizio delle funzioni di coordinamento in materia di prevenzione la DNAA ha elaborato un progetto di rilevazione di convergenze investigative denominato « Servizio di segnalazione iscrizioni multiple » (SIM) per la cui operatività è essenziale l'incrocio con i dati relativi alle iscrizioni SICP (Sistema informativo della cognizione penale) e nel registro MP attraverso

<sup>(160)</sup> Relazione della Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo del 22 settembre 2020 « Dossier 23/2020 SSD – Comitato IX “Analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati” ».

<sup>(161)</sup> *Ibidem*.

il sistema SIDDA-SIDNA al fine di rilevare eventuali convergenze di iscrizioni, penali e di prevenzione, e provvedere alle relative segnalazioni ai procuratori distrettuali per le opportune iniziative di coordinamento. Tale progetto non è, tuttavia, operativo per la non completa interoperabilità dei sistemi informativi, in particolare dei sistemi SIPPI e SIT-MP, gestiti dalla DGSIA del Ministero della giustizia e la banca dati SIDDA-SIDNA e si riverbera altresì sul ruolo dell’Agenzia nazionale il cui sistema ReGIO non interagisce con SIPPI – SIT-MP.

Solo la realizzazione di un’adeguata interconnessione tra i sistemi informativi consentirà agli uffici, giudicanti e requirenti, alla DNAA e all’ANBSC di assicurare una diretta interlocuzione e di avere informazioni complete ed aggiornate sulla situazione processuale, sulla gestione e sulla destinazione dei beni. La Procura nazionale antimafia auspica, quindi, un intervento del legislatore in tal senso per garantire ed assicurare rapidità ed efficienza sia nelle predette fasi sia nel riutilizzo a fini sociali dei beni, ritenendo che l’assegnazione provvisoria dei beni e delle aziende abbia spesso avuto effetti negativi, in assenza di coordinamento e progettualità da parte degli enti locali e dei potenziali assegnatari dei beni confiscati.

La DNAA segnala, infine, che l’istituzione di un tavolo permanente sulle aziende presso le prefetture appare come una duplicazione dei nuclei di supporto. Il Comitato consultivo di indirizzo, organo dell’Agenzia nazionale, non sempre ha individuato, ad avviso della Procura nazionale, percorsi di riqualificazione o valorizzazione ed utilizzazione dei beni confiscati. Appare, da ultimo, necessaria un’azione di coordinamento nazionale non realizzata nemmeno con la pubblicazione della « Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione » prevista dalla legge di bilancio 2017, affidata all’Agenzia nazionale in collaborazione con il Dipartimento per le politiche di coesione.

#### Capitolo 4.

##### **L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata**

Si è già detto (cfr. *supra* §. 1.2.g) che l'Agenzia nazionale, istituita con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50) con personalità giuridica di diritto pubblico, dotata di autonomia organizzativa e contabile, nella prima fase legislativa, con sede principale in Reggio Calabria, posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno e il controllo della Corte dei conti, aveva, come organi, un direttore, scelto tra i prefetti, il consiglio direttivo ed il collegio dei revisori e, quale dotazione organica, 30 unità ripartite tra le varie qualifiche.

Il d.lgs. n. 159 del 2011 prevedeva che l'Agenzia, inizialmente, avesse il compito di destinare i beni definitivamente confiscati svolgendo una funzione di ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nei procedimenti penali rientranti nella competenza della direzione distrettuale e nei procedimenti di prevenzione.

A partire dal 15 marzo 2012, data di entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti organizzativi, l'Agenzia ha avuto il compito di gestire i beni dopo la conclusione dell'udienza preliminare e l'emissione del decreto di confisca in primo grado (articoli 38 e 110 del codice antimafia).

Con la riforma del 2017 l'Agenzia, stante l'impossibilità di far fronte a un impegno gestionale così elevato per l'esiguo numero di personale, è diventata competente per la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati a decorrere dal provvedimento di confisca di secondo grado (c.d. « doppia conforme »), svolgendo una funzione di ausilio all'autorità giudiziaria finalizzato a rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, un'assegnazione provvisoria dei beni e delle aziende, per fini istituzionali e sociali, alle associazioni e alle cooperative previste dal codice antimafia.

L'Agenzia nazionale, come rimodulata dalla legge n. 161 del 2017, ha sede principale a Roma e aveva una sola sede secondaria a Reggio Calabria; è posta sotto la vigilanza del Ministero dell'interno; il direttore non è più scelto solo tra i prefetti ma tra più figure con esperienza specifica nella gestione dei beni; viene introdotto, quale nuovo organo, il comitato consultivo di indirizzo e rafforzati i nuclei di supporto istituiti presso le prefetture; l'organico viene determinato in duecento unità da coprire con procedure di mobilità; l'Agenzia nazionale partecipa all'udienza per l'approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'azienda per assicurare continuità nella gestione e alla udienza di verifica dei crediti; personale dipendente dell'Agenzia può essere nominato amministratore giudiziario.

Con la legge n. 132 del 2018 di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. decreto sicurezza) è stato modificato l'articolo 110 del codice antimafia e nuovamente previste « *fino a quattro sedi secondarie* » (Napoli, Milano, Palermo, Reggio Calabria), oltre alla sede principale in Roma,

essendosi il legislatore reso conto delle criticità evidenziate dai direttori dell’Agenzia, stante la necessità di gestire i beni, seppur dopo la doppia conforme, conoscendo le varie realtà e specificità territoriali, e di fornire ai coadiutori dell’Agenzia indicazioni di gestione tempestive.

E, ancora, con D.P.R. 9 agosto 2018, n. 118<sup>(162)</sup> è stata potenziata la struttura dell’Agenzia. In particolare, è stato ampliato l’organico da 30 a 200 unità (tra personale dirigenziale e non dirigenziale) attraverso la mobilità di personale competente e il reclutamento di 70 unità tramite concorso pubblico non ancora bandito, nonché prevista una struttura organizzativa articolata in quattro direzioni generali (affari generali e personale; beni immobili sequestrati e confiscati; aziende e beni aziendali sequestrati e confiscati; gestioni economiche, finanziarie e patrimoniali).

Dall’istituzione dell’ANBSC in poi si sono succeduti i seguenti direttori, tutti prefetti della Repubblica: Alberto Di Pace (dal 4 febbraio 2010 al 25 aprile 2010); Mario Morcone (dal 26 aprile 2010 al 20 giugno 2011); Giuseppe Caruso (dal 20 giugno 2011 al 28 febbraio 2014); Umberto Postiglione (dal 18 giugno 2014 al 2 maggio 2017); Ennio Mario Sodano (dal 15 maggio 2017 al 3 febbraio 2019); Bruno Frattasi (dal 28 febbraio 2019 ad agosto 2020). Dal 17 agosto 2020 il direttore dell’Agenzia è il prefetto Bruno Corda.

Le modifiche legislative, finalizzate ad assicurare il funzionamento dell’Agenzia nazionale nello svolgimento dei suoi compiti, stante l’importanza del contrasto alla criminalità organizzata, del recupero dei patrimoni illeciti e per impedire infiltrazioni mafiose nell’imprenditoria, sono state ritenute necessarie sia per le criticità e stasi operative denunciate dagli operatori e dagli stessi direttori *pro tempore* dell’Agenzia, sia per i rilievi svolti dalla Corte dei conti, nelle deliberazioni del 23 giugno 2016 (n. 5/2016/G) e del 4 aprile 2018 (n. 7/2018/G), che appare significativo riportare nei punti salienti.

#### **4.1 – I rilievi della Corte dei conti sull’attività dell’Agenzia**

##### *4.1.1 – La deliberazione del 23 giugno 2016*

La Corte dei conti, nella relazione del 23 giugno 2016 sulla gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e sul ruolo svolto dall’Agenzia nazionale, aveva evidenziato criticità e problemi di non poco rilievo, molti dei quali già individuati in precedenti relazioni della Corte.

Si evidenziava, tra le criticità, la durata dei procedimenti di prevenzione e penali, la perdurante anomalia nei flussi di comunicazione tra uffici giudiziari e Agenzia, compresa la mancanza di implementazione dei sistemi informativi e di adeguata interoperabilità tra le diverse banche dati.

---

<sup>(162)</sup> D.P.R. 9 agosto 2018, n. 118 “Regolamento recante la disciplina sull’organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell’articolo 113, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159” (G.U. n. 241 del 16.10.2018).