

contro la pubblica amministrazione, purché ricorressero i requisiti di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 1.

La Camera ha preferito sostituire quella proposta con un mero elenco di fattispecie di reato.

Il Senato ha introdotto il requisito ulteriore dell'indizio di appartenenza ad un'associazione a delinquere finalizzata a commettere reati contro la pubblica amministrazione.

La disposizione, per quanto correttamente criticata sul piano teorico, quando avrà applicazione non potrà essere che ricondotta a ragionevolezza dall'interpretazione giurisprudenziale che, come detto, già applica le misure di prevenzione in relazione a condotte di corruzione facendo richiamo alle lettere a) e b) dell'articolo 1.

Già oggi ciò che conta è l'individuazione di concreti elementi di fatto che diano contezza della sistematicità delle condotte illecite del proposto e del fatto che da esse egli abbia tratto risorse economiche di cui non è in grado di dimostrare la provenienza. E nell'applicazione della norma i giudici non potranno che richiedere la dimostrazione di tali stringenti elementi concreti, non potendo essere sufficiente la mera iscrizione nel registro degli indagati per uno o più fatti di corruzione o di associazione finalizzata alla corruzione.

D'altronde la mera specificazione contenuta ora nell'articolo 4 non estende la portata della disciplina vigente, visto che essa già consente l'applicazione delle misure di prevenzione anche in relazione a reati non espressamente indicati (si pensi al caso dell'evasore fiscale sistematico e seriale).

E tra l'altro le preoccupazioni di taluni operatori sono esattamente opposte a quelle di chi ritiene che la nuova norma abbia portata estensiva. Si prospettava infatti il rischio che la limitazione alle ipotesi associative avrebbe potuto impedire l'accertamento della pericolosità dei soggetti sistematicamente dediti ad attività corruttiva ma privi di una rete associativa di riferimento.

Saranno certamente l'applicazione giurisprudenziale e il monitoraggio già preventivato dal Parlamento a dimostrare la sproporzione delle preoccupazioni teoriche rispetto al concreto impatto pratico di tali norme, pur non derivanti dal lavoro della Commissione.

4.9.1 Il sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati

L'evoluzione normativa in materia di prevenzione è stata finora caratterizzata da continue modifiche di norme, approvate anche in contesti emergenziali, che le prassi applicative hanno cercato di armonizzare con risultati non sempre soddisfacenti.

La tecnica dell'integrazione e della sostituzione operata nel tempo dal legislatore, per adeguare le norme alle mutate esigenze o sulla spinta di eventi stragisti, ha prodotto sovrapposizioni e contraddittorietà e originato un *corpus* normativo disorganico della materia, non armonizzato neanche dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 che, pure, doveva essere adottato realizzando una ricognizione e un coordinamento della legislazione vigente. Invero, le difficoltà applicative, le lacune o le insufficienze vennero segnalate dalla migliore dottrina già dopo il primo anno dell'entrata in vigore del codice antimafia.

E, infatti, con decreto legislativo 15 novembre 2012 n. 218 sono state apportate disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 159/2011 che non hanno, tuttavia, ovviato alle criticità dell'impianto normativo denunciate da studiosi e operatori e percepite nelle sedi istituzionali. Numerose modifiche legislative si sono poi succedute negli anni⁴³⁹.

Nella XVII legislatura sono state quindi costituite tre commissioni governative con il compito di progettare un'organica riforma legislativa: una, presieduta dal professor Giovanni Fiandaca, presso il Ministero della giustizia (doc. 52.1); e due, presiedute rispettivamente dal dottor Roberto Garofoli (doc. 48.1) e dal dottor Nicola Gratteri (doc. 620.1), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

A sua volta, la Commissione parlamentare, sin dall'avvio dei propri lavori,⁴⁴⁰ ha individuato il tema del miglioramento della disciplina delle misure di prevenzione e della gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati come necessario e prioritario all'interno della propria attività di inchiesta.

È stata quindi svolta un'ampia istruttoria mediante missioni, sopralluoghi e approfondimenti, con il coinvolgimento e con le audizioni di soggetti ai massimi livelli istituzionali, amministrativi e della società civile: i Ministri della giustizia e dell'interno *pro tempore*, magistrati, giudicanti e requirenti, dei distretti più impegnati nell'attività di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, i vertici delle forze dell'ordine, i direttori *pro tempore* succedutisi all'ANBSC, i presidenti delle commissioni ministeriali istituite, amministratori giudiziari, esponenti delle associazioni destinatarie dei beni confiscati, di Confindustria e Confcommercio, anche al fine di meglio comprendere sia le criticità del codice antimafia sia le buone prassi adottate dall'autorità giudiziaria.

Nel corso dell'audizione svoltasi il 5 febbraio 2014 (seguito di quella del 16 gennaio 2014), il prefetto Giuseppe Caruso, direttore dell'ANBSC (dal giugno 2011 al giugno 2014) sollevava il problema, rilevato in Sicilia e, in particolare, a Palermo, della concentrazione di incarichi in capo a

⁴³⁹ Ulteriori modifiche, spesso di dettaglio, sono state apportate, ad esempio, dalle seguenti leggi: legge 1° ottobre 2012, n. 172; legge 24 dicembre 2012, n. 228; legge 4 aprile 2013, n. 35; legge 15 ottobre 2013, n. 119; legge 8 novembre 2013, n. 218; legge 27 dicembre 2013, n. 147; decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153; legge 17 ottobre 2014, n. 146; decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175; legge 17 aprile 2015, n. 43; legge 18 agosto 2015, n. 141; è intervenuta la Corte costituzionale sull'articolo 15 del codice con sentenza n. 291 del 6 dicembre 2013; con decreto del presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177, è stato emanato il regolamento in materia di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14; l'Albo degli amministratori giudiziari, dopo quasi otto anni, è stato finalmente istituito ed è consultabile sul sito del Ministero della giustizia.

⁴⁴⁰ La legge 19 luglio 2013, n. 87, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie, anche straniere, per la durata della XVII legislatura, le affida come primo compito, all'articolo 1, comma 1, lett. a), quello di "verificare l'attuazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e delle altre leggi dello Stato, nonché degli indirizzi del Parlamento, con riferimento al fenomeno mafioso e alle altre principali organizzazioni criminali".

pochi amministratori giudiziari e dell'entità dei compensi liquidati a fronte di gestioni, soprattutto di aziende, non sempre in attivo, prospettando ombre sull'utilizzo dei beni sequestrati. Peraltro la stessa mattina del 5 febbraio 2014 il quotidiano *La Repubblica* riportava una intervista di Caruso sul tema, che il prefetto, in audizione, negava di avere rilasciato.

Inoltre nella primavera del 2014 la sezione misure di prevenzione del tribunale di Palermo era oggetto di una campagna mediatica volta a denunciarne la gestione affaristica e spregiudicata.

La Commissione, stante la portata e la gravità di quanto dichiarato dal direttore dell'Agenzia e tenuto conto dei compiti affidati dalla legge istitutiva, nel corso della missione svoltasi a Palermo il 3 marzo 2014, chiedeva delucidazioni alla presidente della sezione misure di prevenzione di Palermo e agli amministratori giudiziari citati dal direttore Caruso. La dottoressa Saguto, nel contestare le affermazioni di Caruso e "i noti attacchi ultimamente mossi alla sezione" ribadiva la correttezza dell'operato suo e dei colleghi ed esponeva i dati, preparati dalla cancelleria⁴⁴¹ relativi ai tre anni della sua presidenza in base ai quali su 300 misure patrimoniali erano stati nominati 104 amministratori giudiziari; riteneva congrui i compensi liquidati, posti, in caso di complessi aziendali, a carico delle società in sequestro ove gli amministratori giudiziari erano stati nominati anche amministratori delle società; escludeva la nomina di parenti dei giudici quali amministratori, rivendicando la gestione quasi sempre *in bonis* delle aziende, da cui venivano sempre allontanati i proposti e i loro parenti e salvaguardati il più possibile i livelli occupazionali. L'amministratore giudiziario, avvocato Cappellano Seminara, più volte nominato da Caruso, depositava articolata nota (doc. 92.1) nella quale ricostruiva la sua attività professionale, gli incarichi avuti quale coadiutore dall'Agenzia nazionale e i dieci incarichi quale amministratore giudiziario conferiti dal tribunale di Palermo nel decennio 2004-2013. Nessuna evidente anomalia appariva dagli atti prodotti a fronte dei generici rilievi sollevati da Caruso che, peraltro, non aveva trasmesso alcunché alla procura della Repubblica (a differenza di altri casi nei quali aveva proceduto a denunciare amministratori giudiziari), non potendosi certo ricavare da meri dati statistici o da nota riepilogativa delle attività svolte e dei compensi percepiti, elementi di discredito nei confronti di una sezione che aveva, nel 2014, il maggior numero di beni sequestrati rispetto a tutte le altre sedi giudiziarie, in una situazione, peraltro, in cui non vi era una legge specifica che regolamentasse l'entità o i parametri e le modalità di calcolo dei compensi per gli amministratori giudiziari, intervenuta solo nel 2015 con decreto del Presidente della Repubblica del 7 ottobre 2015, n. 177 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 262 del 10 novembre 2015).

Terminata l'istruttoria sui beni confiscati, la Commissione Antimafia approvava all'unanimità, nella seduta del 9 aprile 2014, una "relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"⁴⁴². Con risoluzioni del 17 giugno 2014 (Senato) e 18 giugno 2014 (Camera) ciascuna Camera ha fatto propria la relazione, impegnando il Governo, "per quanto di propria competenza, a intraprendere ogni iniziativa utile al fine di risolvere le questioni e i problemi evidenziati nella citata relazione".

La Commissione, quindi, in attuazione dei suoi compiti e con lo scopo di migliorare il procedimento e l'efficacia delle misure di prevenzione sia personali sia patrimoniali predisponendo un articolato normativo, depositato nell'ottobre 2014, sia alla Camera sia al Senato, che potesse costituire un intervento organico di riforma ed essere anche un punto di sintesi tra le diverse altre proposte già contenute nei documenti delle commissioni governative (Fiandaca, Gratteri, Garofalo) e nei diversi disegni di legge relativi alla medesima materia, presentati in Parlamento.

⁴⁴¹ Depositava l'elenco degli amministratori giudiziari nominati negli anni 2010-2014 unitamente ad alcuni decreti di liquidazione riformati dalla corte d'appello a favore dell'autorità giudiziaria; il decreto di liquidazione del compenso all'avvocato Cappellano Seminara per la gestione dei beni della confisca Piazza; attestazioni della cancelleria sul numero dei procedimenti riformati in secondo grado con revoca del sequestro e sulle amministrazioni in carico a ciascun amministratore giudiziario nonché memoria nella quale contestava i dati riportati dal quotidiano *La Repubblica* il 5.2.14 sulla concentrazione degli incarichi in capo all'avvocato Cappellano Seminara, sulle cosiddette parcelle d'oro, sulle nomine di parenti dei giudici della sezione, lamentando l'attacco al sistema misure di prevenzione (doc. 91.1).

⁴⁴² Doc. XXIII, n. 1.

La possibilità di un organico intervento riformatore si era dunque concretizzata con la presentazione di tre progetti: il testo delle proposte di legge C 1039 e abb. (C.1138 di iniziativa popolare, C.1039 Gadda, C.1189 Garavini, C.2580 Vecchio e C.2786 Bindi), adottato come testo base nell'ottobre 2014 dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati; la proposta di legge C.2737, Bindi e altri, frutto del lavoro svolto dalla Commissione parlamentare; successivamente il Governo presentava al Senato, nel novembre 2014, il disegno di legge S.1687.

La Camera dei deputati in data 11 novembre 2015 approvava il disegno di legge (relatore onorevole Mattiello) risultante, oltre che dalla unificazione delle proposte di legge sopraindicate, dall'approvazione di numerosi emendamenti e trasmesso al Senato il 16 novembre 2015 (A.S. 2134).

Pochi mesi prima dell'approvazione da parte della Camera, in data 9 settembre 2015, a seguito delle indagini svolte dalla procura di Caltanissetta (competente *ex* articolo 11 codice procedura penale sui giudici di Palermo), veniva eseguito un decreto di perquisizione nei confronti, tra gli altri, della dottoressa Saguto e, dopo pochi giorni, in seguito al deposito degli atti in vista del riesame sulle misure cautelari reali, diventava di dominio pubblico gran parte delle conversazioni intercettate. Con ordinanza del 3 novembre 2015, la sezione disciplinare del CSM disponeva la sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio della dottoressa Saguto; provvedimenti disciplinari venivano assunti anche nei confronti di altri magistrati palermitani. In data 17 ottobre 2016 veniva emesso decreto di sequestro preventivo in via di urgenza nei confronti dei soggetti indagati, tra cui la dottoressa Saguto.

Il disvalore etico delle condotte, il contenuto delle intercettazioni, ampiamente riportate da tutte le testate giornalistiche nazionali che sottolineavano l'asserito mercimonio della funzione pubblica, l'ampio clamore mediatico suscitato hanno determinato un danno gravissimo per l'intera magistratura e un effetto pregiudizievole, in particolare, per il settore relativo alle misure di prevenzione e alla gestione dei beni sequestrati e confiscati (al di là dell'esito del procedimento penale instaurato per molteplici imputazioni di corruzione, abuso di ufficio, falso, associazione per delinquere, induzione indebita, compendiati in oltre settanta capi di imputazione, nei confronti di più di quindici imputati per i quali il dibattito è in corso).

Ciò ha comportato che la Camera dei deputati, in sede di discussione, approvasse una serie di modifiche, rispetto al testo base, di alcune norme, in particolare dell'articolo 35 (nomina e revoca dell'amministratore giudiziario), ponendo rigidi paletti al numero degli incarichi aziendali "comunque non superiore a tre" per gli amministratori giudiziari e ampliando i casi delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario, nonostante già il testo base e la proposta Bindi (in epoca ben anteriore ai fatti di Palermo) avessero previsto, nella scelta dell'amministratore giudiziario, criteri di trasparenza e di rotazione, la necessità di motivare il decreto di nomina e una serie di incompatibilità.

La Commissione parlamentare ha presentato numerosi emendamenti sia alla Camera sia al Senato, sempre al fine di superare le criticità emerse sulla gestione e sulla destinazione dei beni sequestrati e confiscati e per migliorare il sistema di gestione e di destinazione dei beni e delle aziende sottratte alla criminalità senza disperdere ricchezza e posti di lavoro, molti dei quali accolti.

Il testo è stato licenziato dal Senato con ulteriori modifiche il 6 luglio 2017 e in data 27 settembre 2017 è stato definitivamente approvato dalla Camera.

La riforma del codice antimafia è stata promulgata, in data 17 ottobre 2017, dal Presidente della Repubblica che ha inviato al Presidente del Consiglio dei ministri Gentiloni una articolata lettera nella quale ha evidenziato che "l'estensione degli interventi effettuati e gli aspetti di novità che alcune delle norme introdotte presentano rendono di certo opportuno che, particolarmente con riferimento all'ambito applicativo delle misure di prevenzione, il Governo proceda ad un attento monitoraggio degli effetti applicativi della disciplina, come è stato previsto dall'ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 27 settembre 2017"⁴⁴³ e ha sottolineato profili

⁴⁴³ L'ordine del giorno del 27 settembre 2017 impegna il Governo "a monitorare e verificare le prassi applicative della legge, per quanto riguarda i destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, con particolare riferimento

critici per la omessa previsione, nell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito dalla legge n. 356 del 1992 (come novellato), di una serie di reati, tra cui la corruzione tra privati, l'indebitato utilizzo di carte di credito, reati informatici, associazione per delinquere finalizzata al falso nummario, contemplati nel decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202.

La legge 4 dicembre 2017, n. 172, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 5 dicembre 2017 n. 284 (cosiddetto decreto fiscale) in vigore dal 6 dicembre 2017, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina del reato per condotte riparatorie", ha recepito, all'articolo 13-*ter*, le indicazioni del Presidente della Repubblica, sostituendo il comma 1 dell'articolo 12-*sexies* e introducendo i reati omessi ma, del tutto inopinatamente, ha aggiunto, dopo le parole "In ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale" le parole "salvo che l'obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge". Di tutta evidenza la portata riduttiva dell'aggressione ai patrimoni di soggetti che sono stati condannati o hanno patteggiato la pena per reati anche gravissimi, ivi compresi quelli contro la pubblica amministrazione, che potranno giustificare la proprietà o la disponibilità di beni acquistati con denaro derivante da reato (atteso che, nelle soglie previste, l'evasione fiscale costituisce un reato) purché abbiano usufruito di condoni fiscali, condoni tombali o abbiano usufruito dell'accertamento con adesione con l'amministrazione finanziaria. Giova evidenziare che l'articolo 13-*ter* è stato introdotto in sede di conversione e che non deve essere stata valutata la portata dirompente di tale esclusione sulle sentenze, irrevocabili o non ancora definitive, pronunciate dai Tribunali o dai giudici dell'esecuzione per le confische disposte ai sensi dell'articolo 12-*sexies* ⁴⁴⁴.

Nessuna modifica, invece, è stata operata sul novellato articolo 24 del codice antimafia di talchè, per le misure di prevenzione, è escluso che la disponibilità dei beni possa essere giustificata con i proventi di evasione fiscale e giova sottolineare, come si dirà, che, in presenza dei presupposti di cui all'articolo 1, lettera a) e b) del codice antimafia, potranno essere disposti ugualmente il sequestro e la confisca dei beni nei confronti dei soggetti indiziati anche di reati contro la pubblica amministrazione sia in forma associativa sia per condotte sistematiche.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 258 del 4 novembre 2017, n. 258 è stata pubblicata la legge 17 ottobre 2017, n. 161 "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate" che è entrata in vigore il 19 novembre 2017".

La legge si compone di 38 articoli, suddivisi in sette capi che, oltre a riformare e variare oltre sessanta articoli del codice antimafia, hanno apportato modifiche ad altre disposizioni di leggi.

Le ampie innovazioni tendono al raggiungimento di un complessivo funzionamento del sistema, fornendo soluzioni sistematiche e coordinate per superare le lamentate lacune o

agli indiziati di reato di associazione a delinquere finalizzata ai reati contro la pubblica amministrazione, con lo scopo di valutare l'impatto e l'efficacia delle nuove norme, anche ai fini di eventuali modifiche che si rendano necessarie nonché, per quanto riguarda l'efficacia e la coerenza dell'applicazione dell'intera riforma, in particolare con riferimento al funzionamento dei nuovi istituti, al fine di garantire che la tutela della legalità e l'efficienza del sistema delle misure di prevenzione si realizzino nel pieno rispetto delle garanzie dei diritti dei cittadini e delle imprese".

⁴⁴⁴ Dai lavori parlamentari si evince che, al Senato, in commissione bilancio, il 9 novembre 2017, il Governo presentava l'emendamento 13.0.1000, relativo alla sostituzione del comma 1 dell'articolo 12-*sexies* come richiesto dal Presidente della Repubblica; nella seduta del 14 novembre 2017, sempre in Commissione bilancio, il relatore presentava il sub-emendamento 13.0.1000/1 del seguente tenore: "dopo le parole: 'reimpiego dell'evasione fiscale', inserire le seguenti: 'salvo che l'obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge' ", sul quale il rappresentante del Governo esprimeva parere favorevole; veniva posto voto di fiducia ed il Senato approvava il 16 novembre 2017; anche alla Camera veniva posta la fiducia ed il 30 novembre 2017 la legge veniva definitivamente approvata.

insufficienze della normativa vigente e per migliorare l'efficacia della procedura e l'incisività delle misure patrimoniali

Il codice antimafia ha sostanzialmente raggiunto gli obiettivi che anche questa Commissione si era prefissi.

Invero, la Commissione parlamentare si è rivelata, in questo come in altri casi, una sede particolarmente idonea per mettere a confronto, in modo pubblico e trasparente, gli orientamenti dei diversi soggetti, istituzionali e non, operanti nel campo delle misure di prevenzione e della gestione dei beni sequestrati e confiscati nell'ottica della loro composizione in una sintesi politica condivisa.

Può quindi affermarsi che, anche grazie all'inchiesta condotta, al disegno di legge e agli emendamenti presentati, si è arrivati ad una riforma seria, conforme alle sentenze della Corte costituzionale e delle pronunzie della CEDU, con una maggiore giurisdizionalizzazione del procedimento, una semplificazione delle procedure, con correttivi alle criticità normando le migliori prassi delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali, acquisite e valutate durante le attività svolte dalla Commissione.

Sono state accolte le modifiche sui meccanismi procedurali, resi più snelli e fluidi, e soprattutto più aderenti alle dinamiche reali dei procedimenti di prevenzione, nonché quelle relative alla gestione dei beni e delle aziende in sequestro da rapportare alle non sempre prevedibili situazioni del mercato in cui convivono economie lecite ed economie illecite con particolare riferimento alla tutela dei terzi e ai rapporti con le procedure concorsuali.

Le scelte tecniche più qualificanti dell'articolato – legge 17 ottobre 2017, n. 161 – conseguono i seguenti risultati:

- semplificazione della normativa;
- coordinamento delle indagini tra le procure e le altre autorità titolari del diritto di proposta nei procedimenti di prevenzione patrimoniale;
- correttivi alle criticità segnalate per migliorare efficienza e tempestività del procedimento con la trattazione prioritaria dello stesso e con la previsione di una competenza distrettuale con sezioni specializzate;
- maggiori garanzie per le parti del procedimento;
- nuove e più flessibili misure di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel mercato attraverso l'introduzione del nuovo istituto del controllo giudiziario;
- trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari;
- organizzazione del lavoro degli amministratori giudiziari, superando il ruolo dell'autorità giudiziaria quale mero custode, e continuità della gestione;
- nuova prospettiva gestionale per il tribunale e per l'amministratore giudiziario, senza incertezze nella gestione del credito; semplificazione del procedimento di verifica dei crediti e delle regole sulle eventuali interferenze tra procedimento di prevenzione e procedure esecutive, necessità di norme chiare in considerazione della estensione anche ai sequestri penali (con previsione di un unico giudice delegato) delle norme sull'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (con la modifica dell'articolo 104-bis disposizioni attuative codice procedura penale e dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306);
- concentrazione dell'impegno della Agenzia nazionale nella attività di destinazione dei beni confiscati, con competenza nell'amministrazione dei beni solo dalla confisca di secondo grado.

La legge ha ampliato il novero dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione, aggiornando le ipotesi di pericolosità sociale.

Oltre ai soggetti già previsti dall'articolo 4 del codice antimafia quali destinatari delle misure di prevenzione personali i quali, oltre ad essere indiziati dei reati specificatamente elencati (e, quindi, possibili destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali), devono essere socialmente

pericolosi al momento dell'emanazione della misura, è stato inserito, alla lettera b), il delitto di cui all'articolo 418 codice penale di assistenza agli associati;

la lettera d) è stata sostituita e ora inserisce tra i destinatari gli indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*quater*, del codice di procedura penale (delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo), rimanendo invariata la formulazione in riferimento a coloro che, operanti in gruppo o isolatamente, pongono in essere atti preparatori obiettivamente rilevanti ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato (*omissis*); la aggiunta degli atti esecutivi (effettuata anche per i casi previsti dalla lettera f) concretizza e specifica ulteriormente la portata della previsione normativa.

Il Senato ha aggiunto la lettera *i-ter* (indiziati del reato di *stalking ex* articolo 612-*bis* del codice penale) e modificato la lettera *i-bis* ("soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640-*bis* o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322 e 322-*bis*⁴⁴⁵ del medesimo codice").

La norma relativa all'estensione delle misure di prevenzione anche ai soggetti indiziati di taluni reati contro la pubblica amministrazione (la maggioranza dei quali reati propri, cioè commessi da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio ma anche reati per i privati corruttori che li agevolano) in forma associativa è stata introdotta nei due passaggi alla Camera e al Senato con diversa puntualizzazione.

Va ricordato che la Commissione Antimafia aveva affrontato il problema in quanto Libera e altre associazioni, nel 2014, avevano avviato da tempo e con successo una raccolta di firme per proporre un'estensione di varie norme di contrasto alla criminalità organizzata anche ai fenomeni di corruzione.

Peraltro, la Commissione ben sapeva che a carico di soggetti sottoposti a procedimenti penali per reati di corruzione già alcune autorità giudiziarie avevano applicato misure di prevenzione patrimoniali utilizzando la normativa vigente nei casi di soggetti dediti con sistematicità ad attività delittuose riconducibili al fenomeno corruttivo, trovando applicazione le ipotesi generali indicate all'articolo 1 del codice antimafia, in particolare quelle di cui alle lettere a) e b)⁴⁴⁶.

Al fine quindi sia di recepire le sollecitazioni della società civile, sia per limitare i rischi di una eccessiva estensione, la Commissione nel suo originario testo aveva proposto che all'articolo 4 si prevedessero anche come destinatari i soggetti indiziati di reati contro la pubblica amministrazione, purché ricorressero i requisiti di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 1.

La Camera ha sostituito quella proposta con un mero elenco di fattispecie di reato.

Il Senato ha introdotto il requisito ulteriore dell'indizio di appartenenza ad un'associazione a delinquere finalizzata a commettere reati contro la pubblica amministrazione e tale modifica, a seguito dell'approvazione della Camera, è diventata legge.

Il legislatore ha ritenuto che la pericolosità sociale possa essere ricondotta agli indiziati di partecipazione ad associazioni per delinquere dedite alla commissione di alcuni reati contro la

⁴⁴⁵ Articolo 314 codice penale (peculato); articolo 316 codice penale (peculato mediante profitto dell'errore altrui); articolo 316-*bis* codice penale (malversazione a danno dello Stato); articolo 316-*ter* codice penale (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato); articolo 317 codice penale (concussione); articolo 318 codice penale (corruzione per l'esercizio della funzione); articolo 319 codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio); articolo 319-*ter* codice penale (corruzione in atti giudiziari); articolo 319-*quater* codice penale (induzione indebita a dare o promettere utilità); articolo 320 codice penale (corruzione di persona incaricata di pubblico servizio); articolo 321 codice penale (pene per il corruttore); articolo 322 codice penale (istigazione alla corruzione); articolo 322-*bis* codice penale (peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione ai membri della Corte penale internazionale o degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri)

⁴⁴⁶ "a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi; b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;"

pubblica amministrazione. Ne deriva che se un soggetto non è indiziato del reato *ex* articolo 416 del codice penale ma solo di reati contro la pubblica amministrazione, non rientra nell'ipotesi di cui alla lettera *i-bis*.

Tuttavia la disposizione, per quanto criticata sul piano teorico sia durante il dibattito in Senato sia da operatori e da teorici del diritto, quando avrà applicazione non potrà essere che ricondotta a ragionevolezza dall'interpretazione giurisprudenziale che, come detto, già applica le misure di prevenzione in relazione a condotte sistematiche di corruzione, concussione o peculato.

Appare evidente che sarà necessario da un lato, valutare concreti elementi di fatto che attestino la sistematicità delle condotte illecite del proposto in quanto partecipe ad una associazione criminale e, dall'altro, la sproporzione tra i redditi dichiarati o l'attività economica svolta e il valore dei beni direttamente o indirettamente nella disponibilità del proposto, quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che i beni siano frutto o reimpiego di attività illecite, avendo tratto risorse economiche di cui non è in grado di dimostrare la provenienza, non potendo essere sufficiente la mera iscrizione nel registro degli indagati per uno o più fatti di corruzione o di associazione finalizzata alla corruzione.

Ciò, tuttavia, non impedirà, come già si è verificato finora, di applicare le misure di prevenzione patrimoniali nei confronti dei proposti dediti abitualmente alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, facendo richiamo alle lettere a) e b) dell'articolo 1 e ciò anche per reati non espressamente indicati (si pensi al caso dell'evasore fiscale sistematico e seriale nei cui confronti viene disposto il sequestro e la confisca dei beni).

Non si ritiene, quindi, che la nuova norma abbia una portata estensiva così dirompente come sostenuto nel dibattito al Senato e da alcuni operatori né che, come evidenziato da altri, sia inutile o dannosa, potendo portare all'esclusione di altre categorie di soggetti pericolosi non esplicitamente menzionati, atteso che, come detto, non sono state intaccate le categorie generali dell'articolo 1 lettera a) e b) e, potendosi, al più, ritenere che il legislatore abbia introdotto una ulteriore pericolosità c.d. qualificata.

Né può sottacersi che il fenomeno corruttivo, dilagante quantomeno dai tempi di "Mani pulite" e che ha permeato, come risulta dai procedimenti giudiziari e dalle inchieste in corso, appalti, opere pubbliche e, in genere, i rapporti tra imprenditori e pubblica amministrazione, falsa l'economia e altera i principi del libero mercato e della leale concorrenza tra gli imprenditori, provocando danni economici rilevanti per l'interesse generale, tanto più gravi se reati-fine di una associazione criminale.

Devono essere riportate le parole del Santo Padre Francesco rivolte ai membri della Commissione parlamentare antimafia nel corso dell'udienza del 21 settembre 2017, che più efficacemente di ogni altra, scolpiscono anche il pensiero di questa commissione: "La politica autentica, quella che riconosciamo come una forma eminente di carità, opera invece per assicurare un futuro di speranza e promuovere la dignità di ognuno. Proprio per questo sente la lotta alle mafie come una sua priorità, in quanto esse rubano il bene comune, togliendo speranza e dignità alle persone. A tale scopo, diventa decisivo opporsi in ogni modo al grave problema della corruzione che, nel disprezzo dell'interesse generale, rappresenta il terreno fertile nel quale le mafie attecchiscono e si sviluppano. La corruzione trova sempre il modo di giustificare se stessa, presentandosi come la condizione "normale", la soluzione di chi è "furbo", la via percorribile per conseguire i propri obiettivi. Ha una natura contagiosa e parassitaria, perché non si nutre di ciò che di buono produce, ma di quanto sottrae e rapina. È una radice velenosa che altera la sana concorrenza e allontana gli investimenti. In fondo, la corruzione è un habitus costruito sull'idolatria del denaro e la mercificazione della dignità umana, per cui va combattuta con misure non meno incisive di quelle previste nella lotta alle mafie".

Anche il Presidente della Repubblica, il 9 dicembre 2017, nella giornata contro la corruzione, ha avuto parole dure stigmatizzando la pericolosità della corruzione che "rappresenta un fattore di rallentamento della competitività e della produttività, danneggia gravemente il sistema

economico, impedendo la valorizzazione delle elevate professionalità che il nostro Paese vanta, influisce negativamente sui traffici e le relazioni internazionali”.

La legge ha inoltre innovato sulla procedura applicativa delle misure di prevenzione, scandendo il procedimento in modo analogo al giudizio penale ordinario e aumentando le garanzie delle parti, prima demandate alle prassi dei singoli tribunali, recependo in buona parte le modifiche proposte dalla Commissione.

Non è questa la sede per esaminare le singole norme, apparendo opportuno solo evidenziare le disposizioni di maggior rilievo.

Viene previsto un coordinamento tra i soggetti che promuovono le misure di prevenzione e specializzazione dei giudici che le decidono, attraverso:

- il potere di proposta di misure di prevenzione patrimoniali anche da parte del Procuratore nazionale antimafia (che, prima della riforma, poteva fare proposte solo nell’ambito delle attività di impulso e di coordinamento di cui all’articolo 371-bis, commi 2 e 3, del codice procedura penale);
- la creazione di sezioni specializzate distrettuali per la trattazione delle misure di prevenzione personale patrimoniali (oltre Trapani e Santa Maria Capua Vetere) sia in tribunale, con collegi composti da magistrati di specifica esperienza o già assegnati a funzioni fallimentari e societarie sia in corte di appello ;
- il coordinamento tra i soggetti titolari della proposta (procuratore distrettuale, circondariale, questore, DIA) affidato al procuratore distrettuale al fine di evitare la *discovery* su procedimenti in fase di indagini e per meglio integrare atti o segnalare pendenza di procedimenti connessi con precisi obblighi di informazione e comunicazione nei confronti del procuratore distrettuale;
- la trasmissione degli atti investigativi sopravvenuti dopo il decreto di primo grado al procuratore generale con formazione di fascicolo il cui contenuto deve essere portato a conoscenza delle parti, mediante deposito in segreteria.

Sono previste maggiori garanzie per le parti del procedimento e si rendono più effettivi i diritti di difesa in quanto si prevedono:

- la possibilità di impugnare davanti alla corte di appello i provvedimenti di applicazione, diniego o revoca del sequestro, prima non consentita (in base al combinato disposto degli articoli 27 e 10);
- la concisa esposizione dei contenuti della proposta nell’avviso di fissazione dell’udienza camerale;
- la partecipazione all’udienza del detenuto (fuori distretto) assicurata in videoconferenza (e non più con dichiarazioni rese al magistrato di sorveglianza), ciò sia per contenere i costi connessi alle traduzioni e per ragioni di sicurezza, sia per adeguare il procedimento alle sentenze della Corte Europea, salvo che il collegio ritenga necessaria la presenza; si prevede comunque la traduzione del proposto in caso di indisponibilità di mezzi tecnici idonei;
- il rinvio dell’udienza ove sussista un legittimo impedimento del difensore;
- la rateizzazione della cauzione;
- la comunicazione del decreto emesso dal tribunale anche al difensore che ha facoltà di presentare impugnazione alla corte di appello, anche nel merito;
- conseguentemente, che avverso il decreto della corte di appello sia ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge anche da parte del difensore dell’interessato.

Semplificazione e tempi certi del procedimento di prevenzione attraverso:

- la disciplina delle eccezioni di incompetenza territoriale e per essere la proposta stata presentata da soggetti non legittimati, da eccepire, a pena di decadenza, alla prima udienza o comunque dopo l’accertamento della regolare costituzione delle parti con decisione immediata da parte del tribunale; (ove accolta, il tribunale ordina la trasmissione degli atti al procuratore territorialmente competente; è prevista l’efficacia

- degli elementi acquisiti e un termine di venti giorni dal deposito affinché il tribunale competente emetta decreto di sequestro); analoga previsione ove sia la corte di appello, accogliendo la eccezione riproposta, a dichiarare la incompetenza (territoriale o funzionale);
- condanna del proposto, in caso di accoglimento anche parziale, al pagamento delle spese processuali (ad esempio perizia); analoga previsione per la corte di appello in caso di conferma, anche parziale, del decreto di primo grado;
 - ulteriori cause di sospensione del termine di efficacia del sequestro previste in caso di ricusazione (per il tempo necessario per la decisione definitiva); per identificare gli eredi o gli aventi causa nel caso di morte del proposto durante il procedimento; durante il termine per il deposito del decreto; durante l'espletamento di una perizia ma per un tempo non superiore a 90 giorni;
 - termini certi per il deposito del decreto (analogamente ai termini previsti per il deposito delle sentenze penali: 15 giorni; 90 giorni raddoppiabili *ex* articolo 154 delle disposizioni attuative del codice procedura penale);
 - verifica della pericolosità sociale, anche di ufficio, dopo due anni di detenzione (avendo il legislatore recepito il testo formulato dalla Commissione che aveva tenuto conto delle indicazioni della sentenza n. 291 del 2013 della Corte costituzionale).

Interventi per una più efficace aggressione ai patrimoni:

- indagini patrimoniali anche con possibilità di accesso al sistema di interscambio flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate;
- possibilità per il tribunale di indicare, con ordinanza interlocutoria, all'organo proponente ulteriori accertamenti patrimoniali prima di ordinare il sequestro o disporre le misure di cui agli artt. 34 e 34 *bis* e di fissare l'udienza, al fine di potere avere un quadro il più possibile completo in ordine alla sussistenza dei presupposti richiesti per l'adozione del provvedimento;
- ordine, nel caso di revoca del sequestro, di trascrizioni e annotazioni consequenziali nei pubblici registri, nei libri sociali e nel registro delle imprese;
- è rimasta immutata la disposizione dell'articolo 20, comma 3 secondo la quale la revoca non preclude l'utilizzazione a fini fiscali degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti svolti per le indagini patrimoniali funzionali alla proposta;
- esecuzione del sequestro a cura della polizia giudiziaria e non dell'ufficiale giudiziario (prevedendone l'assistenza solo ove occorra) con immissione in possesso da parte dell'Amministratore; il G.D. sentito l'AG, valutate le istanze degli occupanti, ordina lo sgombero degli immobili occupati senza titolo;
- citazione dei terzi titolari di diritti reali di garanzia (in genere istituti di credito);
- irrilevanza dei redditi non dichiarati al fisco al fine della prova della provenienza lecita dei beni sequestrati, non potendosi giustificare la disponibilità dei beni con i proventi della evasione fiscale (provento o reimpiego di evasione fiscale), anche alla luce della sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite 30 luglio 2014, n. 33451;
- sospensione degli effetti della revoca della confisca disposta dalla corte di appello su richiesta del polizia giudiziaria fino alla pronuncia della Corte di cassazione;
- aumento dei termini per l'amministrazione giudiziaria dei beni *ex* articolo 34, comma 2, come novellato, ove sia necessario completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e per rimuovere le situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura.

Di rilievo l'introduzione di una nuova misura di prevenzione: il controllo giudiziario (istituto proposto dalla commissione Fiandaca, recepito integralmente dalla Commissione parlamentare e ora approvato dal Parlamento) sostanzialmente destinato a trovare applicazione in luogo della amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e/o del sequestro, nei casi in cui la agevolazione risulti occasionale e sussistano circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività di impresa. Non vi è spossessamento gestorio ma una "vigilanza prescrittiva" effettuata da un commissario giudiziario nominato dal tribunale che verificherà l'adempimento di una serie di obblighi di *compliance* imposti dall'autorità giudiziaria. Inoltre le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva che abbiano impugnato il provvedimento del prefetto, possono chiedere la applicazione del controllo giudiziario per garantire la prosecuzione dell'attività di impresa (articolo 34-*bis*, comma 6).

Di particolare rilievo la conseguenziale previsione del comma 7 atteso che "il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 del presente articolo sospende gli effetti di cui all'articolo 94", di talchè l'azienda non decade dalla possibilità di stipulare contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubbliche, ottenere autorizzazioni e concessioni e, in generale, avere rapporti giuridici per un valore superiore ai 150 mila euro con le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque controllate dallo Stato (articoli 83 e 91 decreto legislativo n. 159/2011). La *ratio* di tale disposizione appare evidente atteso che, in presenza di una misura giurisdizionale finalizzata ad eliminare le infiltrazioni criminali e garantire una prosecuzione dell'attività aziendale improntata alla legalità attraverso l'attività degli amministratori giudiziari e il controllo del tribunale, viene meno la necessità di paralizzare il soggetto economico nei cui confronti il prefetto ha individuato "situazioni relative a tentativi di infiltrazione mafiosa" ed emanato la misura amministrativa dell'interdittiva.

La gestione dei beni e delle imprese: la nomina e le relazioni dell'Amministratore giudiziario

Si è già accennato alle modifiche apportate all'articolo 35 del codice antimafia in ordine all'amministratore giudiziario che viene nominato dal tribunale con decreto motivato, scelto tra gli iscritti nell'albo nazionale degli amministratori giudiziari secondo criteri di trasparenza che assicurano la rotazione degli incarichi, tenuto conto della natura e dell'entità dei beni, delle caratteristiche dell'attività aziendale e delle specifiche competenze connesse alla gestione.

A un successivo decreto è demandata l'individuazione dei criteri di nomina degli amministratori giudiziari e dei coadiutori che tengano conto del numero degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiore a tre, della natura monocratica o collegiale dell'incarico, della tipologia e del valore dei compensi da amministrare e stabiliti altresì i criteri per l'individuazione degli incarichi per i quali la complessità o l'eccezionale valore del patrimonio determinano il divieto di cumulo⁴⁴⁷.

⁴⁴⁷ L'amministratore può essere nominato anche tra il personale dipendente dell'Agenzia nazionale e, quando il sequestro riguardi aziende di straordinario interesse socio-economico, tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'albo nazionale indicati dalla società Invitalia tra i suoi dipendenti, i quali non hanno diritto ad emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico in godimento e svolgono le proprie funzioni sotto la direzione del giudice delegato, avvalendosi dell'organizzazione della società Invitalia Spa. Si prevede che i dipendenti di Invitalia Spa che nei tre anni antecedenti all'entrata in vigore della legge abbiano svolto attività di gestione diretta di aziende in crisi, possono iscriversi, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della norma, alla sezione sopraindicata dell'albo nazionale. Ciò sia per garantire parità di trattamento rispetto ai requisiti richiesti ai soggetti già iscritti sia per consentire, in concreto, che i dipendenti di Invitalia possano essere nominati, dando un termine ristretto per formalizzare l'iscrizione.

Non possono essere nominate - oltre alle persone già originariamente previste dall'articolo 35 - le persone condannate a una pena che importi le pene accessorie previste dal regio decreto n. 267/1942, o coloro nei confronti dei quali sia stato

All'atto della nomina l'amministratore giudiziario dovrà comunicare se e quali incarichi analoghi abbia in corso, anche se conferiti da altra autorità giudiziaria o dall'Agenzia. L'amministratore, nel caso di patrimoni e compendi aziendali particolarmente complessi, potrà avvalersi di un ufficio di coadiuzione, la cui composizione e il cui costo dovranno essere sottoposti alla valutazione e all'approvazione del giudice delegato.

La riforma relativa al limitato numero degli incarichi aziendali (richiamandosi quanto già sopra indicato sulle motivazioni di tale limitazione), denunciato come irragionevole dagli ordini professionali in quanto non rapportato alla reale complessità dell'incarico ma al numero secco di incarichi assunti anche come coadiutore dell'Agenzia e su tutto il territorio nazionale, potrà però essere compiutamente valutata, ad avviso della Commissione, solo alla luce dei criteri che saranno individuati nell'emanando decreto, apparendo ragionevole circoscrivere l'attività di ciascun amministratore giudiziario affinché possa gestire al meglio compendi aziendali particolarmente impegnativi, tali da richiedere prestazioni continuative.

Ma l'aspetto più importante della riforma è la nuova formulazione dell'articolo 41 del codice antimafia che, in caso di sequestro di aziende, impone all'amministratore giudiziario (scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'albo nazionale) di depositare, oltre alla relazione particolareggiata sui beni, di cui all'articolo 36, comma 1 (entro trenta giorni dalla nomina), una ulteriore relazione, da stilare entro tre mesi dalla nomina (prorogabili a sei mesi dal giudice delegato), contenente una dettagliata analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, sull'esposizione della situazione patrimoniale, economica e finanziaria, sulla stima del valore di mercato dell'azienda.

Come già scritto dalla Commissione nella relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia (Doc. XXIII n. 5), avendo la riforma sostanzialmente recepito le indicazioni del disegno di legge Bindi sulla fondamentale funzione svolta dall'amministratore giudiziario (non è stato, invece, accolto l'emendamento che mitigava la portata del numero di incarichi aziendali):

“L'articolato propone un diverso binario anche sui termini di redazione per la relazione riguardante le aziende (articolo 41). Data la complessità dell'analisi e delle valutazioni che essa può comportare, si è mantenuto il termine di sei mesi; tuttavia è stato stabilito che entro trenta giorni l'amministratore deve depositare un primo documento di analisi e di proposta sulla base del quale il giudice delegato lo autorizza - in via provvisoria e salvo le valutazioni che svolgerà il tribunale sulla

disposto il rinvio a giudizio per i reati di cui all'articolo 4 del codice antimafia o per uno dei reati previsti dal libro II, titolo II, capo I, e titolo III, capo I, del codice penale. Non possono altresì essere nominate le persone che abbiano svolto attività lavorativa o professionale in favore del proposto o delle imprese a lui riconducibili. Le stesse persone non possono, altresì, svolgere le funzioni di coadiutore o di diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario nell'attività di gestione. Non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quelli di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, il coniuge, i parenti fino al quarto grado, gli affini entro il secondo grado, i conviventi o commensali abituali del magistrato che conferisce l'incarico. Non possono altresì assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quelli di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, i creditori o debitori del magistrato che conferisce l'incarico, del suo coniuge o dei suoi figli, né le persone legate da uno stabile rapporto di collaborazione professionale con il coniuge o i figli dello stesso magistrato, né i prossimi congiunti, i conviventi, i creditori o debitori del dirigente di cancelleria che assiste lo stesso magistrato.

Va comunque rilevato che l'articolo 33 della legge 161 del 2017 prevede che il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, un decreto legislativo recante disposizioni per disciplinare il regime delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministrazione giudiziaria, nonché di curatore nelle procedure fallimentari e figure affini delle altre procedure concorsuali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere l'incompatibilità per rapporti di parentela, affinità, convivenza e, comunque, assidua frequentazione con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico; b) prevedere che il presidente della corte di appello eserciti la vigilanza sulle nomine ai predetti incarichi conferite a soggetti che abbiano con i magistrati del distretto giudiziario, in cui ha sede l'ufficio titolare del procedimento, gli indicati rapporti di parentela, affinità, coniugio o frequentazione assidua, in modo tale da evitare indebite commistioni e compromissione della credibilità della funzione giudiziaria.

relazione completa depositata entro la scadenza del termine semestrale - a proseguire l'attività o a sospenderla. Si anticipano così in via provvisoria e urgente le eventuali autorizzazioni che deriveranno dall'approvazione del programma di prosecuzione.

Alla scadenza dei sei mesi deve essere depositata la relazione. Rispetto al programma di prosecuzione si propone in via innovativa che l'amministratore predisponga un elenco separato dei creditori titolari di un rapporto giuridico pendente (cioè con prestazioni ancora non eseguite, anche solo parzialmente), dei creditori con i quali l'azienda intrattiene rapporti commerciali essenziali alla prosecuzione e dei creditori i cui diritti afferiscano a rapporti esauriti, incerti o non essenziali alla prosecuzione dell'azienda; non si è ritenuto necessario precisare - perché tale profilo è già implicito e connotativo per un'azienda in sequestro, quasi un vero e proprio *core business* - che essenziali alla prosecuzione dell'azienda possono essere i rapporti pienamente informati a principi e prassi di legalità e di trasparenza.

Per le prime due tipologie, fatte salve anche le valutazioni di opportunità da parte del tribunale, la prosecuzione dei rapporti e l'adempimento dei debiti pregressi possono essere autorizzati anche a prescindere dalla verifica di buona fede del credito in base alla complessa procedura prevista dagli articoli 52 e seguenti che rimane riservata ai crediti afferenti rapporti di incerta origine, esauriti o non essenziali all'azienda. Si evita così la "fuga dei fornitori" che, nella prospettiva della defatigante attesa della procedura di ammissione al passivo, sono spesso scoraggiati dal proseguire i rapporti commerciali con l'amministrazione giudiziaria. Si fornisce altresì uno strumento di verifica "allo stato degli atti" da parte del tribunale con l'ausilio dell'amministratore per gestire insieme all'azienda anche la sua esposizione debitoria, destinata altrimenti a rimanere un fardello che graverà sulle sorti della destinazione dei beni. In questa prospettiva viene anche ridefinita la disciplina dei rapporti pendenti e viene introdotta la possibilità di autorizzare l'amministratore giudiziario a rinegoziare il debito o ad attivare procedure di concordato alternative alla messa in liquidazione dell'azienda. Tutte queste valutazioni dovranno essere incanalate nei binari di ciascuna gestione separata come emergente dai criteri di contabilità separata fissati dall'articolo 37, comma 5. E tali binari delimiteranno anche attività separate di verifica dei crediti di buona fede ai sensi degli articoli 52 e seguenti.

Le pretese dei creditori vengono dotate di un'effettiva tutela a seconda della tipologia di rapporto con l'azienda in sequestro; se il rapporto sottostante emerge subito come effettivo e funzionale, non si realizza nessun congelamento delle loro pretese e, in tal senso, la relazione particolareggiata descritta dal nuovo articolo 41 è l'occasione per censire in tempi rapidi tutti i creditori e i soggetti che hanno rapporti contrattuali con l'impresa in sequestro. La tutela delle ragioni dei creditori deriva dalla possibilità di attivare in un programma di prosecuzione dell'attività dell'azienda anche le condizioni per la prosecuzione dei rapporti e il pagamento dei debiti che *prima facie* risultino reali, documentati, di buona fede e strategici per le sorti dell'azienda e, conseguentemente, viene introdotto l'articolo 54-*bis* che consente il pagamento, anche parziale o rateale, di debiti anteriori al sequestro, nei casi di rapporti commerciali e prestazioni essenziali per la prosecuzione dell'attività.

Quindi, può affermarsi che punti essenziali della riforma sono: una dettagliata analisi della situazione economica della società e la redazione, ove ne sussistano i presupposti, di una proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività con relativo programma aziendale che viene valutato in udienza camerale dal tribunale con la partecipazione dell'amministratore giudiziario, del pubblico ministero, dei difensori delle parti e dell'Agenzia nazionale che vengono sentiti se compaiono.

Sull'eventuale messa in liquidazione disposta dal tribunale deve essere acquisito il parere del pubblico ministero, dei difensori e dell'amministratore giudiziario, ciò sempre nell'ottica delle garanzie accordate alle parti nei cui confronti è stato disposto il sequestro.

Ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa, il tribunale approva il programma con decreto motivato e impartisce le direttive per la gestione dell'impresa.

La partecipazione, allargata ai difensori delle parti e all’Agenzia, dovrebbe limitare contestazioni successive e consentire all’Agenzia di interloquire, ove lo ritenga, sul piano industriale.

Vanno evidenziate altre due novità introdotte dalla riforma:

- la manutenzione degli immobili e dei beni aziendali è conferita dall’amministratore, su autorizzazione del giudice delegato, di preferenza, alle imprese fornitrici di lavoro, beni o servizi, già sequestrate o confiscate;
- l’amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, può, sin dalla fase del sequestro, affittare l’azienda o un ramo di azienda o concederla in comodato, anche su proposta dell’Agenzia, agli enti, associazioni, ad organizzazioni di volontariato, a cooperative purchè a mutualità prevalente e senza scopo di lucro e altri soggetti indicati all’articolo 48, comma 3, lettera c) o agli imprenditori attivi nel medesimo settore o settori affini di cui all’articolo 41-*quater*.

Sono poi previsti strumenti finanziari in favore delle aziende sequestrate e confiscate. Si tratta di strumenti di sostegno necessari per la regolarizzazione delle attività, dei lavoratori in nero, per garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro (il cosiddetto costo della legalità) e per contenere la presumibile contrazione, dopo il sequestro, del fatturato dell’azienda.

L’accesso alle risorse delle sezioni di cui alle lettere a) e b) dell’articolo 1, comma 196, della legge di stabilità 2016 deve essere richiesto dall’amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, o dall’Agenzia, dopo l’adozione dei provvedimenti di prosecuzione o di ripresa dell’attività d’impresa adottata dal tribunale. Si ricorda che detto comma 196 ha previsto l’istituzione di:

- un’apposita sezione del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese destinata alla concessione di garanzie per operazioni finanziarie, erogate in favore di imprese sequestrate o confiscate (3 milioni di euro annui);
- un’apposita sezione del fondo per la crescita sostenibile per l’erogazione di finanziamenti agevolati in favore delle medesime imprese (7 milioni di euro annui).

Non è questa la sede per esaminare in modo analitico tutte le disposizioni della legge 17 ottobre 2017, n. 161; tuttavia, avuto riguardo sempre alla gestione delle aziende e per evitare gli effetti pregiudizievoli connessi al sequestro, è espressamente previsto (articolo 35-*bis*) che, al fine di consentire la prosecuzione dell’attività dell’impresa sequestrata o confiscata, il prefetto della provincia rilasci all’amministratore giudiziario la nuova documentazione antimafia di cui all’articolo 84 che avrà validità sino alla destinazione dell’azienda

La tutela dei terzi

Nella nuova filosofia di gestione del bene in sequestro, come configurata dalla legge 161/2017 che ha recepito pressoché integralmente il disegno di legge della Commissione, i creditori non sono più soggetti da tenere emarginati e da lasciare in attesa. Le scelte di gestione devono tenere conto della possibilità di soddisfare le pretese dei creditori anche prima della definizione del giudizio di prevenzione. In particolare, quindi, si prevede che:

- gestione e tutela dei terzi vengano posti sullo stesso piano e non su piani separati e le pretese dei creditori non vengono rimandate esclusivamente a procedure rigide, formali, inadatte a un’impresa ancora operante;
- le pretese dei creditori vengano dotate di un’effettiva tutela a seconda della tipologia di rapporto con l’azienda in sequestro; se il rapporto sottostante emerge subito come effettivo e funzionale, non si realizza nessun congelamento delle loro pretese; se tale rapporto non emerge allora si renderà necessario attendere la verifica dei crediti;

- la relazione particolareggiata descritta dagli articoli 36 e 41 è l’occasione per censire in tempi rapidi tutti i creditori e i soggetti che hanno rapporti contrattuali con l’impresa in sequestro;
- la tutela delle ragioni dei creditori deriva dalla possibilità di attivare in un programma di prosecuzione dell’attività dell’azienda anche le condizioni per la prosecuzione dei rapporti e il pagamento dei debiti che *prima facie* risultino reali, documentati, di buona fede e strategici per le sorti dell’azienda; il tribunale, nel programma di prosecuzione o ripresa, può autorizzare l’amministratore giudiziario a rinegoziare le esposizioni debitorie dell’impresa;
- le procedure esecutive pendenti sono sospese sino alla conclusione del procedimento di prevenzione;
- si valorizzano le norme relative alla contabilità separata per approntare scelte anche differenziate di prosecuzione o di liquidazione per i singoli complessi aziendali sottoposti a sequestro nel medesimo procedimento; ciò anche al fine di porre subito in chiaro le posizioni dei creditori;
- l’amministratore quindi se non può proseguire liquida e paga i debiti dei quali si possa accertare la fondatezza; se prosegue l’azienda propone elenchi separati tra i creditori con i quali si ritiene di poter continuare i rapporti commerciali ai quali va pagato il dovuto e i creditori con i quali non si ritiene di poter continuare nonché quelli titolari di debiti pregressi al sequestro; per questi ultimi sarà necessaria la verifica dei crediti nel procedimento simile a quello fallimentare al quale è chiamato il giudice delegato;
- il procedimento di verifica dei crediti si svolge dopo l’emanazione del provvedimento di confisca di primo grado, ancorché non definitiva; ciò in quanto la conoscenza del dato effettivo dell’indebitamento, della sua origine e del suo ammontare è possibile anche con riguardo alle connessioni del debito con l’attività illecita solo dopo la conclusione dell’istruttoria di primo grado (tuttavia l’articolo 57, comma 2 del codice, come novellato, non appare coordinato con l’articolo 110, comma 2 lettere d) ed e) che prevede che la amministrazione e la destinazione dei beni confiscati siano affidate all’Agenzia dopo il provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello, ritenendosi forse preferibile effettuare la verifica dei crediti e cristallizzarne l’esito nel momento in cui l’autorità giudiziaria cessa l’amministrazione dei beni; inoltre il novellato articolo 43, comma 1 ha riportato la presentazione del conto di gestione entro 60 giorni dal deposito del provvedimento di confisca di primo grado, (atteso che la Camera aveva fissato il termine di sessanta giorni dopo il provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello). La modifica apportata dal Senato e poi definitivamente approvata appare distonica in quanto la gestione dei beni continua ad essere svolta dal giudice delegato e dall’autorità giudiziaria fino alla cosiddetta doppia conforme, di talchè appaiono prematuri la presentazione del conto, l’avvio della procedura per l’approvazione e, soprattutto il deposito del fascicolo della gestione, non ostensibile alle parti salvo la parte della relazione dell’autorità giudiziaria sulla stima dei beni, atteso che potrebbero essere pregiudicate scelte di gestione e che non viene precisato se, nel caso di conferma della confisca da parte della corte di appello, debba riprocedersi all’approvazione del conto di gestione e da quale autorità. Il mancato coordinamento tra le norme indicate, è da ritenersi, sarà oggetto di studio da parte degli operatori del diritto e porterà ad una interpretazione giurisprudenziale per colmare quello che, allo stato, sembra una interruzione nella consequenzialità temporale e logica del *sub*procedimento relativo all’approvazione del conto di gestione. Né tale problema è risolto dall’articolo 36 della legge n. 161/2017 (disposizioni transitorie) che prevede che le modifiche alle disposizioni sulla competenza dell’ANBSC non si applicano ai casi nei quali l’amministrazione è stata assunta ai sensi delle disposizioni del codice antimafia vigenti fino alla data di entrata in vigore della riforma (19 novembre 2017), atteso che il

- problema si presenterà comunque per le misure di prevenzione successive al 19 novembre 2017;
- altresì rilevante l'introduzione, ad opera della Camera dei deputati, del comma 3-*bis* dell'articolo 52 "Diritti dei terzi" con la previsione che, ove sia stata rigettata definitivamente la domanda di ammissione al credito da parte di soggetto sottoposto alla vigilanza della Banca di Italia, per mancato riconoscimento della buona fede nella concessione del credito, il decreto sia trasmesso alla Banca di Italia ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 231/2001 (sanzioni amministrative)⁴⁴⁸.
 - in questa sede i creditori che non hanno proseguito i rapporti contrattuali durante la prosecuzione con l'impresa in sequestro possono controllare dagli atti le modalità con le quali sono stati individuati e soddisfatti gli altri creditori per formulare eventuali osservazioni;
 - per accelerare i tempi è già l'amministratore giudiziario che deve prima dell'udienza proporre un progetto di stato di passivo sul quale le parti faranno le loro osservazioni;
 - le istanze dei creditori non possono arrivare in qualsiasi momento; è prevista una scadenza di un anno dopo l'esecutorietà della confisca;
 - vendita e riparto vengono demandate all'Agenzia e devono svolgersi dopo la confisca definitiva e l'Agenzia avrà la possibilità di differire la vendita se i crediti da saldare siano inferiori al valore dei beni confiscati e potranno essere soddisfatti reperendo altre risorse;
 - ogni controversia su vendita e riparto viene demandata al giudice civile.

Vengono altresì semplificate le regole sulle eventuali interferenze tra procedimento di prevenzione e procedure esecutive e sui rapporti con le procedure concorsuali, con norme mutate pressoché integralmente dalla proposta di legge C.2737, Bindi e altri, frutto del lavoro svolto dalla Commissione parlamentare (Doc. XXIII, n. 5).

Viene precisato che l'eventuale processo esecutivo sul singolo bene sottoposto a sequestro non possa essere iniziato (regola fissata già dal testo vigente) e, iniziato, rimanga sospeso, con la possibilità di riassunzione in caso di dissequestro, facendo salvi gli effetti prodottisi prima della sospensione in favore del creditore.

Quanto ai rapporti con il fallimento si snellisce la disciplina di cui agli articoli 63 e 64, si esclude che il giudice del fallimento debba procedere alla verifica di buona fede dei crediti come

⁴⁴⁸ Va infatti precisato che l'articolo 1, comma 199 della legge di stabilità del 2013 (legge 24 dicembre 2013, n. 228) aveva legittimato i titolari di crediti muniti di ipoteca, iscritta sui beni confiscati anteriormente alla trascrizione del sequestro, a chiedere al giudice dell'esecuzione presso il tribunale che aveva disposto la confisca l'accertamento della sussistenza e dell'ammontare del credito, nonché la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 52 decreto legislativo n. 159/2011. Tale richiesta doveva essere presentata dai creditori indicati nel comma 198, a pena di decadenza entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge. La legge n. 228/2012 è stata applicata, come espressamente previsto dall'articolo 1, comma 194 e come ribadito dalla sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione (n. 10532 del 26 febbraio 2013) solo ai "beni confiscati all'esito dei procedimenti di prevenzione per i quali non si applica la disciplina dettata dal libro 1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159" e, cioè, alle misure di prevenzione disposte prima del codice antimafia, entrato in vigore il 13 ottobre 2011. Il comma 200 prevede che dovevano essere comunicati alla Banca di Italia i decreti con i quali è rigettata definitivamente la richiesta proposta volti all'accertamento sulla sussistenza, sull'ammontare del credito e sulla sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 52 decreto legislativo n. 159/11 (buona fede degli istituti di credito) ai sensi dell'articolo 9 decreto legislativo n. 231/07. Da tale articolo peraltro si evince la possibilità di comunicare alla UIF (Unità di informazione finanziaria presso la Banca di Italia) il decreto con cui viene respinta la domanda di accertamento della buona fede affinché vengano esercitati poteri di vigilanza per l'anticiclaggio. L'art. 37 della legge 17 ottobre 2017, n. 161 ha fornito "interpretazione autentica dell'articolo 1, commi da 194 a 206 della legge 24 dicembre 2012, n. 228" nel senso che i citati commi si applicano anche con riferimento ai beni confiscati ai sensi dell'articolo 12-*sexies* legge n. 356/92 iscritti nel registro di cui all'articolo 335 codice di procedura penale prima del 13 ottobre 2011, così chiarendo e finalmente disciplinando in modo analogo sia le confische di prevenzione sia le cosiddette confische allargate.