

oggetto del disegno di legge A.S. n. 1273, ma anche sulla disciplina dei rapporti tra processo penale e di procedimento di prevenzione e sulle ipotesi di dissequestro.

12.2 – Gli obiettivi da perseguire con le proposte della Commissione

Nei paragrafi che seguiranno la Commissione indicherà le iniziative necessarie per adeguare operativamente la normativa e le strutture poste a presidio del contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata rispetto agli obiettivi imprescindibili per un sistema giusto, moderno ed efficace.

1) Certezza del diritto nell'azione di prevenzione e maggiori garanzie nell'accertamento dei presupposti per il sequestro e la confisca.

In questa direzione vanno le proposte di riformulazione dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione, la modifica delle disposizioni che riguardano i proventi da evasione fiscale, il coordinamento tra i titolari dei poteri di proposta.

2) Più ampie tutele per chi subisce il sequestro, introducendo un sistema coordinato ed efficiente di impugnazione.

A questo fine la Commissione propone una nuova disciplina che consenta di richiedere il riesame dei provvedimenti di sequestro di prevenzione e di applicazione dell'amministrazione giudiziaria, così come accade per i sequestri penali ordinari.

3) Efficienza e rapidità nelle scelte gestionali dopo il sequestro.

La modifica di numerose norme relative all'esercizio dei poteri degli organi sociali e della legale rappresentanza delle imprese in sequestro consentirà agli amministratori giudiziari di accelerare le iniziative di prosecuzione o di riconversione delle attività delle aziende in sequestro. La nuova regolamentazione dei rapporti tra misure di prevenzione e procedure concorsuali renderà più agevole procedere alle scelte in ordine alla liquidazione delle imprese che non sono in grado di rimanere sul mercato.

4) Un'amministrazione giudiziaria meglio proiettata sulla destinazione.

Si propongono modifiche per incentivare la destinazione anticipata dei beni e per favorirne l'assegnazione provvisoria, manlevando gli enti locali o le associazioni che ne saranno beneficiari dalle conseguenze in caso di revoca del sequestro o della confisca. Inoltre, si regola in modo più specifico il ruolo dell'Agenzia nazionale nella prima fase della gestione dei beni.

5) Maggiori e più tempestive tutele per i terzi di buona fede grazie alla prosecuzione dell'attività aziendale.

In questa direzione vanno le proposte di snellimento del sub-procedimento relativo all'approvazione del programma di prosecuzione e di quello di verifica dei crediti.

6) Sostegno economico alle imprese in sequestro e potenziamento effettivo dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati.

Oltre ad incentivare le amministrazioni giudiziarie ad accedere alle forme di finanziamento già previste dalla legge, si prevedono norme che consentano l'intervento dell'erario per sopperire alle transitorie carenze di liquidità delle imprese in sequestro; e nella prospettiva della destinazione si propone la modifica delle norme relative non solo al personale dell'Agenzia ma anche alla scelta del suo direttore, prevedendo che sia selezionato tra soggetti che assicurino un periodo di permanenza di almeno quattro anni, per evitare disfunzionali discontinuità, e che tra questi soggetti possano essere ricompresi magistrati con specifica esperienza nel campo dei sequestri e delle confische per agevolare la risoluzione delle complesse problematiche giuridiche, in atto demandate al Consiglio Direttivo con notevoli ritardi nelle relative decisioni.

7) Ampliamento dell'ambito applicativo delle misure di prevenzione alternative alla confisca e rimedi alle « morti bianche » delle aziende colpite da interdittiva antimafia.

Si propone la riformulazione in maniera più chiara dei presupposti del controllo giudiziario *ex* articolo 34-*bis* del codice antimafia e una disciplina che semplifichi i rapporti tra provvedimenti del giudice amministrativo e decisioni del giudice della prevenzione.

8) Specializzazione – effettiva – delle sezioni misure di prevenzione e unica disciplina per sequestro e confisca.

In tal senso vanno le proposte per un maggiore coinvolgimento del Consiglio superiore della magistratura e del Ministero della giustizia, ai quali va richiesto maggiore impegno nel garantire l'attuazione concreta di una disciplina inapplicata. Corollario della specializzazione è il parallelo adeguamento delle strutture telematiche interministeriali che ancora oggi non sono in grado di censire i beni sequestrati e confiscati nei procedimenti penali ordinari e che non sempre sono adeguate nella rilevazione dei procedimenti di prevenzione.

9) Superamento delle contraddizioni di una disciplina formalistica e solo apparentemente severa su scelta, controllo e compensi dell'amministratore giudiziario.

Si propone la modifica delle mere previsioni di limite per gli incarichi degli amministratori giudiziari e l'introduzione di previsioni specifiche di controllo sul numero e la qualità degli incarichi ricevuti, sull'attuazione del

criterio di rotazione nei singoli uffici giudiziari e sul cumulo tra incarichi conferiti da uffici giudiziari diversi o dall'Agenzia nazionale. Inoltre, si propongono criteri di adeguamento dei compensi ai nuovi istituti della riforma del 2017, nonché all'effettiva durata dell'incarico e ai concreti risultati conseguiti dal professionista incaricato.

10) Utilizzo del Fondo unico giustizia per riqualificare beni e aziende sottratte alla criminalità.

Si propongono soluzioni di raccordo tra la disciplina che istituisce il Fondo unico giustizia e le norme precedenti, al fine di riorientare in maniera chiara la destinazione delle risorse che in esso confluiscono a seguito di attività di contrasto patrimoniale alla criminalità verso un impiego funzionale al riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità e affidati agli enti locali, spesso privi delle disponibilità finanziarie indispensabili alla realizzazione degli scopi sociali tipizzati nel codice antimafia.

12.3 – La riformulazione della definizione dei soggetti destinatari di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del codice antimafia a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale

Con le sentenze n. 24 e n. 25 del 24 gennaio 2019⁽⁴⁶⁷⁾, entrambe depositate il 27 febbraio 2019, la Corte, riprendendo i principi di legalità e di determinatezza, valutata la giurisprudenza europea, in particolare la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, e i più recenti arresti della giurisprudenza di legittimità, anche a sezioni unite, ha, sinteticamente:

– dichiarato, con la sentenza n. 24, l'illegittimità costituzionale dell'applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo di soggiorno, del divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca ai soggetti indicati nell'articolo 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956 poi confluito nell'articolo 1, comma 1, lettera a), del codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 (« *coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi* »);

– dichiarato, con la sentenza n. 25, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 75, commi 1 e 2, del codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 nella parte in cui prevede come reato (sia delitto sia contravvenzione) la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di « *vivere onestamente* » e di « *rispettare le leggi* ».

Entrambe le sentenze, pur avendo oggetti differenti, muovono dalla sentenza 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, posta a fondamento di tutte le ordinanze di rimessione.

⁽⁴⁶⁷⁾ Analiticamente esaminate nel § 1.6.

Nella sentenza *De Tommaso*, la CEDU aveva sostanzialmente affermato, dopo una premessa generale di ricostruzione dell'evoluzione storica, legislativa, costituzionale delle misure di prevenzione, con ampia ed articolata motivazione, che le stesse misure non sono conformi ai canoni di legalità, precisione, determinatezza e prevedibilità.

Ritiene la Commissione che, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 24 del 2019 che ha censurato l'articolo 1, comma 1, lett. a), del codice antimafia per la genericità ed imprecisione, nei casi di pericolosità generica, della definizione « *dediti a traffici delittuosi* », si possano indicare (con conseguenti modifiche agli articoli 1 e 16 del codice antimafia) quali soggetti da sottoporre a misura di prevenzione quelli che abitualmente commettano delitti determinati da finalità di lucro (così ricomprendendo anche le ipotesi del tentativo). Sarà necessario, dunque, aggiungere una formula che sottolinei la necessità di desumere la pericolosità del soggetto da « *attività delittuose a fine di lucro* » o al fine di avere un vantaggio economico. Peraltro, qualunque riformulazione delle norme deve tenere conto del seguente perimetro stabilito dalla Corte: « *a) 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 – l'unico reddito del soggetto, o quantomeno una componente significativa di tale reddito* ».

Sicché l'articolo 1, comma 1, lett. a), del codice antimafia dovrebbe essere così riformulato:

« *a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti ad attività delittuose con fine di lucro; ».*

12.4 – La disparità di trattamento tra l'imputato condannato e il proposto sottoposto a misura di prevenzione con riguardo ai proventi da evasione fiscale

Una lettura costituzionalmente orientata delle norme dovrebbe, ad avviso della Commissione, comportare la soppressione, all'articolo 240-bis c.p., 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* » dell'inciso « *salvo che l'obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge* », atteso che appare evidente la disparità di trattamento tra soggetti condannati (o che hanno patteggiato la pena) per i gravi delitti indicati dall'articolo 240-bis che potranno evitare la confisca dei beni, nonostante l'evasione fiscale, nelle soglie previste, costituisca reato, ed i soggetti sottoposti a misura di prevenzione patrimoniale per i quali, giustamente, tale « scappatoia » non è consentita, anche alla luce

della sentenza della Cassazione a Sezioni Unite n. 33451 del 30 luglio 2014⁽⁴⁶⁸⁾.

12.5 – La rimozione delle criticità procedurali per la prevedibilità dell’azione di prevenzione e la più ampia tutela del diritto di difesa

12.5.1 – Il coordinamento tra i titolari del potere di proposta

La Commissione, alla luce delle risultanze dell’inchiesta svolta, ritiene necessario un maggior coordinamento sia tra le procure circondariali e la procura distrettuale sia tra le procure della Repubblica, la Direzione investigativa antimafia ed il questore, per evitare il rischio di duplicazione di proposte e pregiudizi all’azione di prevenzione con una *discovery* degli atti. Si propone, quindi, di stabilire la competenza esclusiva della procura della Repubblica oppure, in alternativa, un preventivo vaglio della proposta da parte della procura distrettuale.

Appare comunque necessario prevedere che le procure circondariali, prima di trasmettere le proposte avanzate da soggetti non legittimati (Carabinieri, Guardia di Finanza) le facciano proprie, anche con indicazione della durata e delle modalità (obbligo o divieto di soggiorno, obbligo di presentazione), pena declaratoria di inammissibilità della proposta.

Inoltre, per ovviare alle criticità esistenti tra procure circondariali e distrettuali, appare opportuno che sia disciplinato dal codice antimafia il coordinamento della procura distrettuale e, nel caso in cui la proposta del direttore della Direzione investigativa antimafia, del questore, del procuratore circondariale sia depositata direttamente presso la cancelleria della sezione distrettuale, prevedere che il presidente della sezione ne trasmetta

⁽⁴⁶⁸⁾ Rinviossi alla lettura del § 1.4, va solo ricordato che, a seguito dell’appello del Presidente della Repubblica, veniva sostituito, dall’articolo 13-ter del c.d. *decreto fiscale* – legge 4 dicembre 2017, n. 172, il comma 1 dell’articolo 12-sexies, ora 240-bis. 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. La portata dell’articolo 13-ter ha determinato una irragionevole disparità di trattamento e, da un punto di vista giudiziario, plurimi incidenti di esecuzione sulle sentenze, irrevocabili o non ancora definitive, nella parte relativa alla confisca in base all’articolo 12-sexies. 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, fino a prova contraria e 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. Nessuna modifica, invece, è stata apportata sul novellato articolo 24 del codice antimafia di talché, 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, lett. a) e b) del codice antimafia, potrà essere disposto 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.

copia al procuratore distrettuale affinché formuli un parere, integri gli atti o segnali la pendenza di procedimenti connessi o ancora in fase di indagine.

La Commissione propone quindi di modificare il comma 2 dell'articolo 5 e di aggiungere i commi 5, 6 e 7:

All'articolo 5 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, il comma 2 è sostituito dal seguente:

*« 2. Nei casi previsti dall'articolo 4, comma 1, lettere c), i), i-bis) e i-ter), le funzioni e le competenze spettanti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sono attribuite **anche** al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario la persona **risulta dimorare, previo coordinamento con il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto.** Nei medesimi casi, nelle udienze relative ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione le funzioni di pubblico ministero possono essere esercitate anche dal procuratore della Repubblica **proponente.** ».*

Dopo il comma 4 sono aggiunti i seguenti commi:

*« 4-bis. Il procuratore della Repubblica circondariale, il questore e il direttore della Direzione investigativa antimafia, titolari della proposta ai sensi dei commi 1 e 2, quando non formulano la proposta congiuntamente al procuratore distrettuale, la depositano presso la cancelleria della **sezione o del collegio del tribunale del distretto di cui al comma 4.***

4-ter. Il presidente trasmette copia della sola proposta al procuratore distrettuale perché formuli proprio parere entro dieci giorni dalla comunicazione. Il procuratore distrettuale entro il suddetto termine può integrare gli atti già depositati dal diverso organo proponente, può formulare ulteriori richieste o proposte al tribunale, può segnalare la pendenza di altri procedimenti connessi e chiederne la riunione ai sensi dell'articolo 17 c.p.p.

4-quater. Il presidente fissa l'udienza solo dopo avere acquisito il parere del procuratore distrettuale o comunque dopo che sia decorso il termine indicato al comma 4-ter ».

12.5.2 – Le impugnazioni dei sequestri

La legge n. 161 del 2017 ha modificando l'articolo 27 del codice antimafia, previsto il ricorso in appello avverso il decreto di applicazione del sequestro.

Giova ricordare che la modifica del comma 1 dell'articolo 27 è stata introdotta a seguito di emendamento presentato ed approvato nella seduta del 10 novembre 2015. Il comma 2 dell'articolo 27 prevede che per le impugnazioni contro i provvedimenti di cui al comma 1 si applicano le disposizioni previste dall'articolo 10 (ricorso alla corte di appello, anche per il merito e ricorso in Cassazione).

La Commissione condivide le perplessità, sollevate dagli operatori del settore nel corso delle audizioni, sull'attribuzione della competenza per la

impugnazione alla corte di appello e rileva il rischio che si verifichino possibili incompatibilità funzionali: il collegio della corte che deciderà sul sequestro emesso nel corso del procedimento (confermandolo, riformandolo in tutto o in parte) non potrà decidere sulla confisca, ove intervenga il relativo decreto a conclusione del procedimento, poiché avrà già formulato un giudizio e conosciuto gli atti, quantomeno quelli relativi alle indagini patrimoniali svolte. Di conseguenza o dovrà valutare di astenersi dalla trattazione dell'impugnazione della confisca o comunque potrà essere ricusato; dovrà essere quindi sostituito, ritardando il procedimento, richiedendo l'intervento di altri magistrati della medesima corte, con notevoli disfunzioni nei non pochi uffici con organici insufficienti o non sufficientemente coperti e con ciò facilmente incorrendo in situazioni che derogano di fatto alle regole di stabilità e di specializzazione dei magistrati che devono occuparsi di misure di prevenzione. Il tutto, infine, con evidenti ricadute sui termini di efficacia del sequestro, previsti dall'articolo 24 per la fase di appello, e quindi anche sul principio costituzionale di ragionevole durata del processo, applicabile, com'è noto, anche al giudizio di prevenzione.

Inoltre il codice antimafia, come novellato, non prevede, alcun criterio per individuare, in caso di astensioni o ricusazioni di tutti i magistrati, nelle sedi in cui vi sia un numero esiguo di consiglieri o di sezioni penali, la corte d'appello territorialmente competente alla quale trasferire il procedimento.

Va, quindi, valutato se inserire tale criterio o, come appare preferibile, devolvere l'impugnazione al tribunale del riesame, soprattutto in considerazione dell'orientamento della Suprema Corte a sezioni unite con la sentenza n. 45936 del 26 settembre 2019 che ha ritenuto il curatore fallimentare soggetto legittimato ad impugnare il decreto di sequestro; questa decisione anticipa la previsione dell'articolo 320 del codice della crisi, non ancora in vigore, ma che, quando sarà vigente, introdurrà in modo incontrovertibile la legittimazione del curatore ad impugnare il decreto di sequestro e le ordinanze in materia di sequestro per chiedere giudizio di riesame nei casi previsti dal codice di procedura penale e per proporre poi, se del caso, ricorso per cassazione.

Ove non si intervenisse sull'articolo 27 del codice antimafia si perpetuerebbe un differente trattamento tra l'impugnazione dei provvedimenti in materia di sequestro nel procedimento penale ordinario e l'impugnazione dei provvedimenti in materia di sequestro nel procedimento di prevenzione, tanto più anomalo nel momento in cui il tendenziale ampliamento dell'ambito dei soggetti legittimati a rivolgersi al tribunale del riesame nelle ipotesi di sequestro nel procedimento penale ordinario appare destinato a ripercuotersi, anche in forza di una ragionevole interpretazione sistematica, in un analogo ampliamento dei soggetti legittimati ad impugnare i sequestri di prevenzione. E non appare, peraltro, ragionevole che per provvedimenti di analoga natura cautelare sia individuato per il procedimento di prevenzione non il giudice specializzato nei provvedimenti cautelare ma un giudice di appello specializzato ma con competenze di merito.

Su altro fronte va ricordato che la progressiva giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione ha poi comportato, per alcune sezioni della Cassazione, l'applicazione dei principi del « giusto processo » tra cui quelli atti a garantire la terzietà ed imparzialità del giudice e l'applicazione delle norme in materia di *incompatibilità*, astensione e ricazione, ferma restando la diversità dell'oggetto del giudizio penale (fatto-reato) e di quello di prevenzione (pericolosità sociale, ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con proventi di attività illecita). È, quindi, mutato l'orientamento secondo il quale alle misure di prevenzione non era applicabile l'istituto della ricazione.

La Commissione non può non rilevare la sussistenza di una criticità cui il legislatore dovrebbe sopperire individuando specifiche cause di astensione e ricazione. È evidente, tuttavia, che tale situazione è determinata dall'incompleta istituzione di sezioni specializzate che si occupano in via esclusiva delle misure di prevenzione, nonché da una individuazione del giudice competente per le impugnazioni non coordinate con gli ordinari assetti del sistema processuale.

Appare opportuno, quindi, un intervento normativo diretto a disciplinare in maniera più puntuale la fase dell'impugnazione del provvedimento di sequestro o limitando la decisione da parte della corte d'appello allo stato degli atti, come previsto per le impugnazioni delle misure cautelari personale e reali davanti al tribunale del riesame o, come si ritiene preferibile, precisando che la disciplina delle impugnazioni contenuta nel comma 1 dell'articolo 27 (compreso il rinvio alle disposizioni dell'articolo 10) riguardi solo i provvedimenti conclusivi del primo grado di giudizio, da impugnare in corte d'appello (e poi in Cassazione).

La Commissione propone, di conseguenza, l'inserimento di un nuovo articolo che preveda un sistema di impugnazione dei provvedimenti di sequestro parallelo a quello previsto dall'articolo 324 c.p.p. per il procedimento penale di cognizione. Ciò al fine di ottenere – con effetto devolutivo pieno e termini certi – una pronuncia, da parte di un collegio diverso da quello che lo ha emesso, sul riesame del provvedimento cautelare ablativo, nonché sul sequestro previsto dall'articolo 34 comma 7 e sul diniego del controllo giudiziario volontario.

Invero, sulla possibilità di impugnare il provvedimento del tribunale che respinga l'istanza di applicazione del controllo giudiziario volontario, è intervenuta la sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite n. 46898 del 2019 che ha, con articolata e complessa motivazione, sancito il principio di diritto, secondo il quale il decreto è impugnabile davanti alla corte d'appello, anche per il merito.

Alla luce di queste considerazioni si propone la modifica del primo comma dell'articolo 27 del codice antimafia nei seguenti termini ⁽⁴⁶⁹⁾:

« 1. I provvedimenti con i quali, a conclusione del procedimento, il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati, la revoca del sequestro, il rigetto della confisca anche qualora il sequestro non sia stato disposto

⁽⁴⁶⁹⁾ Le considerazioni e la formulazione della proposta normativa si traggono dall'audizione del consigliere Giovanbattista Tona del 21 luglio 2021.

o sia già stato revocato, la restituzione della cauzione o la liberazione delle garanzie o la confisca della cauzione o la esecuzione sui beni costituiti in garanzia, sono comunicati senza indugio al procuratore generale presso la corte di appello, al procuratore della Repubblica e agli interessati »⁽⁴⁷⁰⁾.

Dopo l'articolo 27 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, si propone di inserire il seguente articolo 27-bis:

Articolo 27-bis
(Impugnazioni del sequestro)

1. Avverso il decreto di applicazione, diniego o revoca del sequestro emesso dal tribunale ai sensi dell'articolo 20, i decreti di cui all'articolo 34, commi 2 e 7, e di diniego dell'applicazione del controllo giudiziario di cui all'articolo 34-bis, comma 6, e il decreto di convalida del sequestro emesso dal tribunale ai sensi dell'articolo 22, la persona nei cui confronti è stata avanzata la proposta, le persone alle quali i beni sono stati sequestrati, i soggetti indicati all'articolo 23, commi 2 e 4, e il curatore fallimentare nelle ipotesi previste dagli articoli 63 e 64 possono proporre richiesta di riesame anche nel merito a norma dell'articolo 324 del codice di procedura penale.

2. Sulle impugnazioni previste dal precedente comma provvede il collegio designato per la trattazione dei procedimenti di cui agli articoli 309 e seguenti del codice di procedura penale nel capoluogo del distretto di corte di appello.

3. Contro le ordinanze emesse ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo le parti possono proporre ricorso per cassazione per violazione di legge. Si applica l'articolo 325 del codice di procedura penale.

4. I soggetti indicati al comma 1 possono proporre appello contro le ordinanze in materia di sequestro emesso dal tribunale sezione di prevenzione. Si applica l'articolo 322-bis, commi 1-bis e 2, del codice di procedura penale.

Tali modifiche eviterebbero i problemi sopra evidenziati di possibili incompatibilità, eventuali modifiche agli istituti dell'astensione e della ricusazione, possibili ritardi nell'emanazione del provvedimento decisorio di primo grado e renderebbero uniforme il sistema delle impugnazioni avverso tutti i decreti di applicazione o di diniego delle misure di prevenzione patrimoniali ablativo e non ablativo.

12.6 – Una più adeguata disciplina della gestione dei beni immobili e delle aziende

Si è visto come il sequestro delle aziende determini la sospensione o la revoca, da parte degli istituti bancari, delle linee di credito non scadute

⁽⁴⁷⁰⁾ A fronte di questa prima proposta di modifica, nel corso del presente documento, sarà esaminata l'opportunità di un'ulteriore modifica del primo comma dell'articolo 27 con l'inserimento nel catalogo degli atti impugnabili anche di quelli in materia di amministrazione giudiziaria e di controllo giudiziario (cfr. infra § 17.4).

con conseguente venir meno dei requisiti di merito creditizio e la necessità, nella maggior parte dei casi, di affrontare il c.d. « costo di legalità », atteso che l'amministratore giudiziario, al momento dell'immissione in possesso, spesso si trova ad affrontare situazioni di lavoro nero, illegalità, mancata sicurezza dei luoghi di lavoro, evasione fiscale, false fatturazioni, situazioni tutte da sanare e regolarizzare con un costo economico non indifferente; difficoltà che hanno portato, a volte, alla liquidazione delle società, soprattutto le ditte individuali o quelle a conduzione familiare.

Tra le tante criticità segnalate riguardo alla gestione delle aziende, ritiene la Commissione di evidenziare le seguenti, prospettando alcune modifiche che consentirebbero di superare i problemi sinora insorti:

(a) l'articolo 54 comma 2 del codice antimafia non consente di porre provvisoriamente a carico dell'erario le spese relative alle aziende se queste siano prive di liquidità sufficienti per pagare il creditore, anche se si tratti di debiti prededucibili, sorti in costanza di sequestro, o di spese necessarie per la prosecuzione dell'attività aziendale, con il concreto rischio di dover procedere alla liquidazione dell'azienda in sequestro o richiedere il fallimento, anche quando nel compendio vi sono dei crediti ancora non riscossi. Si propone, pertanto, di introdurre nell'articolo 54 eccezioni limitate nei casi in cui l'impossibilità di sostenere altrimenti spese assolutamente necessarie possa arrecare un pregiudizio irreparabile. In particolare, dopo il comma 3 del medesimo articolo potrebbe essere aggiunto un altro comma del seguente tenore:

« 4. Su richiesta dell'amministratore giudiziario, il giudice delegato può autorizzare il pagamento anticipato da parte dello Stato dei crediti prededucibili di cui al comma 1, anche quando l'attivo è insufficiente, se hanno ad oggetto spese assolutamente necessarie per evitare un pregiudizio irreparabile ai beni in sequestro »;

(b) vi sono vincoli normativi dai quali deriva la difficoltà/impossibilità di garantire la continuità aziendale nel caso di sequestro di ditte individuali e di società di persone: è stato segnalato il problema del venir meno del « patentino » per le tabaccherie legato alla persona del titolare della ditta individuale; è stato segnalato altresì il problema delle società in accomandita semplice o delle società in nome collettivo, per le quali, ove venga a mancare la pluralità dei soci, ex articolo 2272 c.c. si verifica una causa di scioglimento della società che, pertanto, in caso di sequestro e subentro dell'amministratore giudiziario, dovrebbe essere liquidata. È altresì stata auspicata una modifica dell'articolo 41, comma 1-ter, del codice antimafia che risolva il problema del legale rappresentante delle imprese individuali o delle partecipazioni societarie che assicurino le maggioranze previste dall'articolo 2359 del codice civile, prevedendo da parte del tribunale la sospensione degli organi sociali o l'eventuale revoca

del legale rappresentante o modalità di controllo e di esercizio dei poteri da parte dell'amministratore giudiziario ⁽⁴⁷¹⁾.

Per superare tali criticità potrebbero intervenire le seguenti modifiche:

– all'articolo 56 del codice antimafia dopo il comma 1 potrebbe essere aggiunto un ulteriore comma del seguente tenore: « *1-bis. Nel caso di sequestro di rivendita di tabacchi l'amministratore giudiziario può, previa autorizzazione del giudice delegato, rendere dichiarazione all'Agenzia delle dogane e dei monopoli di subentrare nell'autorizzazione alla vendita di tabacchi lavorati in deroga all'articolo 28 comma 1 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293; in tal caso assume la posizione di assegnatario per tutta la durata del sequestro e concorda con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli la presenza presso la rivendita di coadiutori e assistenti, diversi dal proposto o dai suoi familiari* » ⁽⁴⁷²⁾;

– all'articolo 41 del codice antimafia dopo il comma 1-*octies* potrebbe essere aggiunto un ulteriore comma del seguente tenore: « *1-nonies. Per le società sottoposte a sequestro fino alla confisca definitiva non opera comunque la causa di scioglimento prevista dall'articolo 2272 n. 4 del codice civile* »;

– all'articolo 41, comma 6, del codice antimafia dopo le parole « *dell'impresa in stato di sequestro* » potrebbero essere aggiunti i seguenti periodi: « *In ogni caso dopo l'esecuzione del sequestro e fino alla convocazione dell'assemblea, il tribunale dispone che siano sospesi dall'esercizio di ogni potere gli organi sociali. Fino alla convocazione dell'assemblea e alla deliberazione sul rinnovo degli organi sociali o all'adozione del provvedimento del tribunale che stabilisce le modalità di controllo e di esercizio dei poteri da parte dell'amministratore giudiziario, l'amministratore sospeso mantiene la legale rappresentanza della società* »;

– all'articolo 41 del codice antimafia dopo il comma 6 potrebbe essere aggiunto un ulteriore comma del seguente tenore: « *6-bis Nel caso di sequestro di impresa individuale e fino alla confisca definitiva l'amministratore giudiziario assume la legale rappresentanza dell'azienda.* »;

⁽⁴⁷¹⁾ È stata formulata da più parti (cfr. audizioni del presidente del tribunale di Roma, del CNDCEC e del dott. Luca D'Amore) la proposta di riforma della disciplina connessa all'articolo 42 comma 1-*ter* del codice antimafia per la carica di legale rappresentante, con particolare riferimento alle imprese individuali e alle 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* ».

⁽⁴⁷²⁾ Il patentino è una autorizzazione alla vendita di tabacchi lavorati complementare a quelle svolta dalle rivendite ordinarie a cui è aggregato; la legge non consente che la rivendita di tabacchi possa essere gestita a qualunque titolo da parte di soggetto diverso dal titolare. A tale riguardo gli articoli 28 della legge 22 dicembre 1957, n. 1293 e 63 del DPR 14 ottobre 1958, n. 1074 e successive modifiche, stabiliscono l'obbligo di gestione personale della rivendita, con l'eccezione dei soggetti dispensabili e cioè gli invalidi di guerra e categorie equiparate e i ciechi civili. I coadiutori possono essere solo il coniuge o un parente entro il quarto grado ovvero affine entro il terzo. L'assistente va invece nominato da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (ADM).

– nel caso di affitto o comodato di azienda o ramo di azienda, gli articoli 2112 e 2560 c.c. prevedono, in materia di regime dei debiti e dei crediti risultanti dalle scritture contabili, responsabilità solidale tra affittante e affittuario e tra comodante e comodatario, con conseguente difficoltà a gestire le aziende. Si propone, quindi, che venga inserita nell’articolo 41, commi 2-bis e 2-ter, del codice antimafia una deroga alle dette norme civilistiche (analogamente alle deroghe previste dal legislatore nell’articolo 41 comma 1-octies); all’articolo 41 del codice antimafia dopo il comma 2-ter potrebbe essere aggiunto un ulteriore comma del seguente tenore: « 2-quater. *Nelle ipotesi di cui ai commi 2-bis e 2-ter non si applicano gli articoli 2112 e 2560 del codice civile.* »;

(c) manca una regolamentazione dei rapporti tra le misure di prevenzione e l’amministrazione straordinaria, limitandosi il codice antimafia a disciplinare i rapporti con le procedure concorsuali del fallimento e della liquidazione coatta amministrativa; per ragioni sistematiche appare auspicabile l’estensione della disciplina degli articoli 63 e 64 anche all’amministrazione straordinaria prevedendo che siano separati i beni sottoposti a sequestro e affidati all’amministratore giudiziario; potrà essere prevista una regolamentazione dei rapporti tra l’amministratore giudiziario e il Ministero dello sviluppo economico formulando disposizioni normative da concordare con gli uffici di quel ministero;

(d) appare necessario valutare, anche alla luce degli arresti giurisprudenziali, che hanno ritenuto il curatore fallimentare legittimato ad impugnare il decreto di sequestro emesso ai sensi del codice di procedura penale, se lo stesso possa impugnare il sequestro di prevenzione e poi intervenire nel procedimento di prevenzione; in proposito si deve tenere conto del fatto che, di recente, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che, alla luce della disciplina vigente, il curatore fallimentare non è legittimato ad intervenire nel procedimento per l’applicazione della confisca, non essendo titolare di un diritto reale, di garanzia o di godimento sui beni sottoposti a sequestro di prevenzione ed in quanto surrogato dall’amministratore giudiziario nella gestione di detti beni, una volta esaurita la fase di distacco dal fallimento⁽⁴⁷³⁾; sicché se si vorrà consentire la sua partecipazione al giudizio di prevenzione (oltre a dover espressamente inserire la sua figura tra i soggetti indicati nell’articolo 23 comma 2 del codice antimafia come coloro che devono essere chiamati dal tribunale ad intervenire nel procedimento di prevenzione nei trenta giorni successivi all’esecuzione del sequestro) si dovrà anche regolamentare la possibilità di intervento del curatore a procedimento già avviato, quando intervenga dichiarazione di insolvenza successivamente al sequestro;

(e) criticità frequente attiene ai lavoratori licenziati dagli amministratori giudiziari e reintegrati dal giudice del lavoro. In merito, si propone di introdurre un nuovo comma nell’articolo 41 del codice antimafia finalizzato a consentire al giudice delegato, in caso di sequestro totalitario o « tombale » (impresa individuale ovvero quote e azienda di società di

⁽⁴⁷³⁾ Cassazione, Sez. V, n. 29983 del 25 settembre 2020.

persone e di capitali), di disporre l'allontanamento del dipendente per motivi di ordine pubblico e contestuale cessazione del rapporto di lavoro, quando questi sia collegato al proposto e/o abbia interferito nella gestione ovvero ostacolato l'amministrazione giudiziaria, introducendo, a tutela del lavoratore, la previsione di un reclamo nei 15 giorni successivi innanzi lo stesso tribunale che ha disposto il sequestro. Nel caso di conferma del provvedimento di allontanamento o cessazione del rapporto di lavoro, si propone il divieto di erogare gli strumenti di sostegno al reddito di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 72;

(f) vanno estesi anche ai lavoratori delle aziende sequestrate, in caso di fallimento successivo al sequestro o alla confisca, i diritti previsti per i dipendenti delle aziende fallite che, invece, possono accedere al fondo di garanzia dell'INPS e hanno diritto alle ultime tre mensilità e al TFR;

(g) deve essere disciplinata la possibilità di accedere agli strumenti finanziari per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate, previsti dall'articolo 41-*bis* del codice antimafia, non solo nei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis* c.p.p. o di prevenzione *ex* articolo 4, comma 1, lett. a) e b), ma anche per le imprese sequestrate ai sensi dell'articolo 240-*bis* c.p. e le imprese sottoposte ad amministrazione giudiziaria o a controllo giudiziario, attualmente escluse, nonché rendere meno restrittivi i criteri di accesso.

12.7 – Le auspicabili iniziative di indirizzo e sinergia per il sostegno finanziario alle imprese in sequestro e la tutela dei creditori e degli istituti bancari in buona fede

L'indagine della Commissione ha fatto emergere diversi profili di criticità sul fronte della gestione finanziaria delle imprese in sequestro, compiutamente esaminate al Capitolo 6 della presente relazione.

La maggior parte delle problematiche rilevate è risultata abbisognevole di correttivi a valle sui crinali operativi e di prassi, prima ancora che a monte con ulteriori modifiche legislative. Per questo appare necessario formulare delle proposte che stimolino l'iniziativa e il coinvolgimento di alcuni attori istituzionali che sono in condizione di orientare le scelte degli operatori bancari, degli amministratori giudiziari e delle stesse autorità giurisdizionali.

In questa direzione la Commissione formula le seguenti proposte o raccomandazioni:

(a) al fine di rendere effettiva la verifica del merito creditizio quando l'autorità giudiziaria ha valutato positivamente la possibilità di un'utile gestione nella legalità da parte dell'amministratore giudiziario, la Banca d'Italia potrebbe impartire direttive al sistema bancario affinché in presenza di imprese in sequestro che debbano portare in esecuzione un programma di prosecuzione, approvato dal tribunale, gli istituti di credito motivino con rigore le ragioni del diniego o della riduzione del sostegno finanziario;

(b) il MISE potrebbe con sollecitudine attivare la regolamentazione delle condizioni per le quali possono essere prestate garanzie sui crediti delle imprese in sequestro;

(c) possono essere stabiliti moduli permanenti di consultazione tra l'Agenzia, i tribunali e i rappresentanti del mondo bancario, in modo che le iniziative adottate siano sempre più improntate al principio secondo cui il recupero della legalità di un bene o di una azienda è un vero valore per il Paese, solo se tale recupero è coniugato in modo inscindibile con una gestione efficiente sul piano economico;

(d) in via di prassi (non essendo vietato dalle disposizioni vigenti) o con specifica novella normativa (in modo da prevederlo espressamente come momento imprescindibile dell'accertamento) sarebbe auspicabile introdurre nel procedimento di cui all'articolo 41 del codice antimafia, nel corso del quale il tribunale è chiamato a decidere sulla prosecuzione o sulla messa in liquidazione dell'azienda in sequestro, la facoltà per il tribunale, su richiesta delle parti o anche d'ufficio, di acquisire ogni informazione e valutazione utile dai rappresentanti territoriali dell'ABI;

(e) la Banca d'Italia, nell'ambito dell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza, potrebbe valutare l'adozione di un piano di interventi ispettivi tesi alla verifica dell'adeguatezza dei modelli organizzativi *ex* d.lgs. n. 231 del 2001 nei riguardi degli istituti di credito per i quali sia stata accertata la carenza del requisito della buona fede nell'erogazione del credito nei confronti di aziende successivamente destinatarie di misura ablatoria antimafia, oppure che abbiano indebitamente ridotto o negato il credito alle medesime imprese una volta intervenuta l'amministrazione giudiziaria;

(f) la Banca d'Italia potrebbe valutare le istanze provenienti dall'ABI che richiedono una riformulazione delle direttive riguardo ai crediti antecedenti al sequestro, tenendo conto del fatto che la confisca comporta comunque la riduzione del valore di possibile realizzo pari almeno al 40 per cento del credito vantato. Tuttavia, la Commissione sottolinea che è altrettanto auspicabile che, in tali valutazioni, l'Autorità di vigilanza e gli istituti bancari tengano conto del fatto che, in caso di prosecuzione del rapporto con l'amministrazione giudiziaria o rinegoziazione del rapporto nell'ambito delle ipotesi di cui all'articolo 54-*bis* del codice antimafia, il credito diventa nel suo complesso prededucibile e per questo si sottrae alla prospettiva della *falcidia ex lege* del 40 per cento;

(g) occorre intervenire per estendere le tipologie di impresa che possono accedere ai benefici, poiché tra esse continuano ad essere omesse (nonostante la riforma del più volte richiamato d.lgs. n. 72 del 2018) le società in amministrazione giudiziaria *ex* articoli 34 e 34-*bis* del codice antimafia. Inoltre, nonostante le norme vigenti (articolo 46 del codice antimafia) prevedano che anche gli enti territoriali siano inclusi tra i possibili soggetti beneficiari delle imprese sequestrate e confiscate, l'articolo 41-*bis*, invece, paradossalmente li esclude dalla possibilità di accedere a questa o ad altre tipologie di finanziamenti ⁽⁴⁷⁴⁾;

(h) ai fini dell'accesso al finanziamento, vengono richiesti requisiti di patrimonializzazione che difficilmente le aziende sequestrate e confiscate sono in grado di dimostrare, con riferimento all'ultimo bilancio approvato

⁽⁴⁷⁴⁾ IX Comitato, audizione del dott. Luca D'Amore, amministratore giudiziario, in data 8 novembre 2019.

(che inevitabilmente risentirà, ad esempio, della sistemazione di partite inesistenti operata dagli amministratori giudiziari), e cioè un rapporto tra patrimonio netto e totale dell'attivo non inferiore al 5 per cento. Per questo sarebbe opportuno temperare i vigenti requisiti di patrimonializzazione introducendo ulteriori parametri ancorati a strumenti di supporto reddituale⁽⁴⁷⁵⁾. In tal senso, la Commissione auspica che il Ministero dello Sviluppo economico provveda nell'ambito delle proprie competenze ad una rapida modifica dei pertinenti strumenti attuativi;

(i) infine, la Commissione antimafia auspica che le nuove regole dettate dall'Unione sui fondi europei a gestione⁽⁴⁷⁶⁾, applicabili verosimilmente già nel prossimo ciclo di programmazione, rimuovano quegli elementi di complessità dei sistemi di gestione, controllo e *audit*, che hanno sinora causato incertezza amministrativa e ritardi nell'attuazione, tenendo fermi ed anzi incrementando i livelli di effettività ed incisività nei controlli finalizzati a scongiurare il rischio di infiltrazioni e condizionamenti della criminalità e di pratiche corruttive.

12.8 – Le iniziative necessarie per l'assegnazione anticipata e per la destinazione tempestiva dei beni sequestrati

Dall'inchiesta svolta è emerso che la maggior parte dei tribunali dispone assegnazioni provvisorie, in via quasi esclusiva, degli autoveicoli sequestrati, in genere alle Forze di polizia o alla polizia giudiziaria che ha eseguito il sequestro per fini istituzionali. Ove si tratti di vetture di grossa cilindrata (non assegnabili alle Forze dell'ordine) si è disposta o la custodia ai proposti con divieto di utilizzo (per evitare spese a carico della procedura) o la concessione in uso dietro pagamento di indennità.

Quanto agli immobili, è emerso che solo pochi tribunali effettuano assegnazioni provvisorie o dando in comodato gratuito singoli beni immobili agli enti richiedenti o ai soggetti *ex* articolo 48, comma 3, lett. c) che, a loro spese, ne devono curare la manutenzione e la gestione ordinaria o stipulando contratti di locazione o sottoscrivendo protocolli d'intesa con i soggetti che hanno un ruolo nella gestione dei beni, estesi anche all'ABI e agli istituti di credito, al fine di avere un referente fiduciario per ciascuna banca che segua i rapporti finanziari sottoposti a sequestro di prevenzione. Gli immobili aziendali vengono locati dal tribunale di Roma, a canone agevolato tale da consentire di iscrivere correttamente l'operazione in bilancio. I contratti decadono con la confisca definitiva.

La Commissione auspica 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, per favorire l'assegnazione provvi-

⁽⁴⁷⁵⁾ In tal senso, cfr. relazione depositata dalla dott.ssa Mariaconcetta Tripodi, amministratore giudiziario, in occasione della sua audizione presso il IX Comitato dell'8 novembre 2019.

⁽⁴⁷⁶⁾ Proposta di Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC). COM/2018/375 final – 2018/0196 (COD).

soria, non essendo previsti fondi usufruibili dai possibili destinatari *ex* articolo 48, comma 3 del codice antimafia, limitazione che disincentiva l'utilizzo dei beni.

Ritiene la Commissione che si debba valutare l'istituzione di un fondo rotativo, alimentato dal Fondo unico giustizia (FUG), con una parte della quota delle risorse devolute allo Stato e di pertinenza del Ministero della giustizia.

Ad avviso della Commissione, dovrebbe essere stipulato con l'ANBSC un protocollo per vagliare insieme le destinazioni anticipate dei singoli beni, rendendo condivise le scelte anche con gli enti locali interessati e semplificando, così, la successiva fase della destinazione finale, e che debba, altresì, essere sottoscritto un protocollo nazionale con la Banca d'Italia nel quale, sul modello di quelli effettuati da alcuni tribunali, i sottoscrittori assumano, 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, ad erogare nuovi finanziamenti finalizzati alla continuazione dell'attività di impresa, fatta salva la autonomia e la discrezionalità e la normale istruttoria tecnico legale mirante all'accertamento della sussistenza del merito creditizio.

Inoltre, si auspica la modifica dell'articolo 46 del codice antimafia (restituzione per equivalente), come meglio si vedrà nel successivo paragrafo 12.19, ponendo sempre a carico del Fondo unico giustizia il pagamento del valore del bene, anche se oggetto di assegnazione agli enti previsti dall'articolo 48 comma 3 del codice antimafia, in caso di vendita o di revoca della confisca.

12.9 – Una più razionale disciplina sul divieto di cumulo degli incarichi aziendali per gli amministratori giudiziari

Tutti gli attori del procedimento (magistrati, ordini professionali, amministratori giudiziari, docenti universitari) si sono dichiarati contrari al limite numerico imposto dall'articolo 35 comma 2 del codice antimafia « *degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiore a tre* » rilevando che la modifica successiva, operata dal « decreto sicurezza » (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132) che ha escluso dal numero gli « *incarichi già in corso quale coadiutore* » non ha attenuato la limitazione e, anzi, non specifica se per coadiutore si debba intendere il coadiutore dell'amministratore giudiziario ovvero il coadiutore dell'ANBSC.

Il decreto ministeriale previsto dal comma 2 non è stato ancora emanato, determinando interpretazioni diverse da parte dei tribunali (limite riferito agli incarichi conferiti a livello nazionale o distrettuale; operante solo per gli incarichi dati dalle sezioni misure di prevenzione e non anche per gli amministratori nominati nell'ufficio giudiziario) e si auspica che venga chiarito cosa si intenda per incarico aziendale e se siano ricompresi le amministrazioni giudiziarie *ex* articolo 34 ed i controlli giudiziari *ex* articolo 34-*bis*.